ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 34.923/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, le 18 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération du 2 septembre 2002 entre l'Etat, les Communautés, la Commission Communautaire commune, la Commission Communautaire française et les Régions pour une politique de drogues globale et intégrée", a donné le 10 avril 2003 l'avis suivant :

Saisi d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande ayant le même objet, la section de législation du Conseil d'Etat, chambres réunies, s'est exprimé comme suit dans l'avis 34.743/VR :

> "2. En son avis 34.130/VR du 20 septembre 2002 sur un projet de loi fédérale portant assentiment à l'accord de coopération du 2 septembre 2002 susvisé, le Conseil d'Etat a déjà examiné dans quelle mesure l'autorité fédérale, les communautés et les régions peuvent conclure, sur la base de leurs compétences spécifiques, un accord de coopération pour une politique globale et intégrée en matière de drogues.
>
> 3. Pour ce qui est de l'autorité fédérale et des communautés, aucun problème ne se pose. Ces autorités sont en effet compétentes en ce qui concerne certaines matières qui sont manifestement pertinentes pour les objectifs énumérés à l'article 1er de l'accord de coopération (1).
>
> 4. Pour ce qui est des régions, le Conseil d'Etat a formulé des réserves dans l'avis susvisé. Le texte de l'accord de coopération ne permet en effet pas de déterminer les compétences matérielles dont les régions disposeraient pour être parties à l'accord de coopération. Il n'est pas davantage évident de distinguer les compétences régionales entrant en ligne de compte à cet effet.
>
> 4.1. Invité à fournir de plus amples informations quant au projet fédéral, le fonctionnaire délégué par le Gouvernement fédéral a énuméré un certain nombre d'aspects de la politique en matière de drogues sur la base desquels les régions pouvaient être associées à l'accord de coopération. Le Conseil d'Etat a néanmoins dû constater que les matières citées par le fonctionnaire délégué n'étaient que très indirectement liées à la problématique de la drogue ou ne relevaient pas de la compétence des régions.
>
> En ce qui concerne les matières relevant de la compétence des régions, le Conseil d'Etat a plus particulièrement relevé ce qui suit :
>
> «En ce qui concerne les matières relevant de la compétence des régions, telles que par exemple le logement et l'emploi, on peut certes concevoir que les autorités régionales attachent une importance particulière à la problématique de la drogue. Cela n'habilite toutefois pas ces autorités à s'associer à un accord de coopération traitant spécifiquement de la politique en matière de drogues. Admettre le contraire emporterait que chaque accord de coopération visant une politique globale et intégrée doive être ouvert à toutes les autorités. Afin qu'une région puisse être associée à un accord de coopération relatif à la politique en matière de drogues, il faudrait à tout le moins spécifier les domaines politiques régionaux dans lesquels les parties à l'accord souhaitent mener une politique intégrée.

---

(1) Avis 34.130/VR du 20 septembre 2002 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération du 2 septembre 2002 entre l'Etat, les Communautés, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et les Régions pour une politique de drogues globale et intégrée, Doc. parl., Chambre, 2002-03, n° 50-2179/1, (9), pp. 10-11, nos 4-5.

.../...

La conclusion paraît dès lors s'imposer que la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ne sont pas habilitées à s'associer à l'accord de coopération examiné (...). Cette question ne se pose pas pour la Région wallonne, mais uniquement parce que sa participation au présent accord de coopération peut s'appuyer sur les compétences qui lui ont été transférées par la Communauté française en matière de soins de santé.» [(2)].

Entre-temps, le projet de loi fédérale portant assentiment à l'accord de coopération susvisé a été déposé à la Chambre des représentants le 9 décembre 2002. Il ressort de l'exposé des motifs de ce projet que les parties n'ont pas jugé opportun de renégocier l'accord. En ce qui concerne les objections du Conseil d'Etat, l'exposé des motifs précise :

«Lors du Comité de concertation du 29 novembre 2002, tous les Gouvernements intéressés ont déclaré qu'il fallait exécuter le plus rapidement possible l'accord de coopération.

La participation à l'accord de coopération de la Région flamande et de la Région Bruxelles-Capitale est nécessaire pour rendre possible une politique globale et intégrée. Les Régions ont en effet des compétences qui sont complémentaires [(3)] et nécessaires en matière de politique (de) drogue. Ici on pense à la rénovation urbaine (par exemple mener des actions dans les quartiers urbains délaissés et criminogènes), logement (par exemple la politique des habitations insalubres), agriculture (par exemple subsides européens en matière de plants de tabac), emploi (par exemple les programmes destinés aux ex-toxicomanes), la tutelle des pouvoirs subordonnés (par exemple la collaboration avec les communes; les contrats de sécurité et de prévention) et la recherche scientifique. Ces matières sont d'une grande importance pour élaborer une action valable de prévention et bien organiser l'aide.

Pour pouvoir mener une politique cohérente en matière de problématique (de) drogue, toutes les autorités doivent être impliquées dans la concertation afin d'être informées de la politique de chacun et pouvoir adapter leur politique à celle des autres.

Les gouvernements intéressés estiment inopportune comme solution la renégociation de l'accord. Ils souhaitent que l'accord soit approuvé dans sa forme actuelle et entre en vigueur en temps que tel.» [(4)].

Il s'avère que l'exposé des motifs définit avec davantage de précision les matières justifiant l'association des régions à l'accord de coopération que la réponse donnée au Conseil d'Etat par le délégué du Gouvernement fédéral.

---

(2) Avis 34.130/VR, précité pp. 11-12, n° 6.

(3) Dans la version néerlandaise on lit "bevoegdheden die nuttig en nodig zijn op het vlak van drugbeleid".

(4) Doc. parl., Chambre, 2002-03, n° 50-2179/1, pp. 6-7.

Il apparaît à présent que les régions sont effectivement compétentes pour certaines matières qui peuvent être pertinentes par rapport à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1er de l'accord de coopération. Le Conseil d'Etat estime dès lors ne pas devoir maintenir les objections qu'il a formulées en son avis 34.130/VR.

En d'autres termes, on peut considérer que les régions sont elles aussi habilitées à conclure l'accord de coopération pour une politique de drogues globale et intégrée.

4.2. Il n'en demeure pas moins que les régions sont moins directement concernées par la politique en matière de drogues que ne le sont l'Etat fédéral et les communautés.

Le Conseil d'Etat estime devoir rappeler que l'accord de coopération ne peut, en pareille occurrence, avoir pour finalité de faire financer par les régions - grâce à un apport de moyens - des activités qui ne relèvent pas de leur compétence (5). L'apport des régions doit par conséquent refléter la responsabilité restreinte dont celles-ci sont investies en ce qui concerne la politique en matière de drogues.

En l'occurrence, les dispositions de l'accord de coopération ne semblent pas porter atteinte à ces principes.

L'accord de coopération se borne en effet à prévoir la création d'une Conférence interministérielle réunissant l'ensemble des ministres compétents, et d'une Cellule générale chargée d'apporter son appui à la Conférence interministérielle. Cette Cellule générale a une fonction de stricte coordination et ne développe pas d'activités opérationnelles. A l'instar de celle des autres parties, la contribution financière des régions se rapporte uniquement aux frais de fonctionnement de la Cellule générale, et non au financement de projets concrets; la contribution conjointe des régions est en outre sensiblement inférieure à celle de l'Etat fédéral, des communautés et des commissions communautaires.

4.3. Force est dès lors de conclure que les régions peuvent s'associer à l'accord de coopération présentement examiné sans enfreindre les règles constitutionnelles et légales qui régissent la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions.".

---

(5) Voir l'avis 31.341/VR du 28 février 2001 sur un projet dont est issue la loi du 8 juillet 2001 modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., Chambre, 2000-01, n° 50-774/10, 6); avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 sur un projet dont est issue la loi du 22 mars 2002 portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B. (Doc. parl., Chambre, 2001-02, n° 50-1463/1, (9), p. 11, n° 2).

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS