ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 35.372/4

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 15 avril 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 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne en matière de lutte contre le tabagisme", a donné le 28 avril 2003 l'avis suivant :

1. L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment est relatif à la lutte contre le tabagisme, et ce, comme l'indique le premier considérant du préambule, "afin de protéger la santé publique".

Il tend tout particulièrement à assurer la coopération des parties contractantes pour mener un certain nombre d'actions énumérées à l'article 1er, § 2.

Les diverses parties à l'accord disposent de compétences dans le domaine que couvre celui-ci :

a) Certains aspects de la lutte contre le tabagisme relèvent des compétences que l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux Communautés en ce qui concerne la politique de santé, soit au titre de la politique de dispensation de soins (1), soit au titre de l'éducation sanitaire et des activités et services de médecine préventive (2).

Ainsi, "le développement de stratégies qui ont pour but de diminuer l'usage du tabac, telles que les stratégies de prévention contre le tabagisme ou de sevrage tabagique", que vise l'article 1er, § 2, alinéa 1er, quatrième tiret, de l'accord de coopération, entre dans le champ d'application de ces compétences.

La participation à l'accord de la Commission communautaire française et de la Région wallonne se justifie par le fait que ces autorités exercent l'essentiel des compétences de la Communauté française en matière de politique de dispensation de soins (3).

---

(1) Article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) Article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(3) Article 3, 6°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

b) De son côté, l'autorité fédérale est également compétente pour diverses matières permettant d'assurer la lutte contre le tabagisme.

Ainsi en va-t-il par exemple, selon une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, de dispositions tendant à régler la publicité pour les produits du tabac ou le parrainage par de tels produits dans un but de protection de la santé publique, cette matière relevant de la compétence de l'autorité fédérale dans le domaine de la réglementation relative aux denrées alimentaires (4). Il s'ensuit que des actions ayant pour objet l'information quant à ces dispositions, leur évaluation ou le contrôle de leur respect - lesquelles actions sont visées à l'article 1er, § 2, alinéa 1er, premier et deuxième tirets, de l'accord de coopération - sont de la compétence de l'autorité fédérale.

2. L'article 5 de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment prévoit que, pendant six ans, l'Etat fédéral met chaque année une somme déterminée à la disposition des parties contractantes pour contribuer à la réalisation d'actions de lutte contre le tabagisme. La même disposition fixe une clé pour la répartition de ce montant : 25 % sont destinés à l'Etat fédéral; le reste est réparti entre les autres parties contractantes.

Tel qu'il est conçu, ce dispositif ne peut être admis (5).

Il est rappelé à cet égard que les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les Communautés ou les Régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions

---

(4) Arrêts de la Cour d'arbitrage n° 6/92 du 5 février 1992, n° 7/93 du 27 janvier 1993, n° 17/93 du 4 mars 1993, n° 102/99 du 30 septembre 1999, n° 109/2000 du 31 octobre 2000 et n° 36/2001 du 13 mars 2001.

(5) La présente observation s'inspire d'une observation faite dans les avis 34.941/VR et 35.027/VR, donnés le 11 mars 2003, sur un avant-projet de décret de la Communauté française et un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés relatif à l'affectation de 30 % du produit de la rémunération pour copie privée à la promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles.

éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence (6).

En outre, conformément à l'article 175 de la Constitution, un système tendant à transférer des moyens financiers fédéraux aux Communautés française et flamande (7) doit faire l'objet d'une loi adoptée à la majorité spéciale.

En conséquence, en tant qu'il prévoit l'attribution de moyens financiers fédéraux aux entités fédérées qui sont parties à l'accord en vue de réaliser des actions relevant de la compétence exclusive de celles-ci, l'accord de coopération à l'examen n'est pas conforme aux règles relatives aux compétences respectives de l'autorité fédérale et des autres parties à l'accord (8).

Par contre, rien ne s'opposerait à ce que, exerçant conjointement leurs compétences propres conformément à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les parties contractantes conviennent de mettre en place un dispositif tendant à financer, par un apport de moyens provenant à la fois de l'Etat fédéral

---

(6) Voir, entre autres, l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 sur l'avant-projet devenu 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, sess. 2001-2002, n° 50-1463/1, p. 9).

(7) Ainsi qu'à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, en tant qu'elles exercent des compétences de la Communauté française.

(8) Cfr l'avis 32.123/3 du 30 octobre 2001 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service (Doc. parl., Sénat, sess. 2002-2003, n° 2-1473/1, p. 66).

et des autres autorités, des actions relevant de ces divers niveaux de pouvoirs [(9)]. Concrètement, ceci signifie que ce n'est pas uniquement l'Etat fédéral qui doit fournir les moyens permettant de financer ces actions, mais que les autres autorités doivent, elles aussi, contribuer de manière adéquate aux charges de la coopération [(10)], dans le prolongement des compétences qu'elles entendent régler en commun avec les autres parties. La gestion de ce dispositif doit être confiée à un organisme où sont représentées les diverses parties - tel le comité de lutte contre le tabagisme dont l'accord de coopération à l'examen prévoit la création.

3. Selon l'article 8 de l'accord de coopération, les litiges qui s'élèvent entre parties contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de celui-ci sont tranchés par une juridiction visée à l'article 92bis, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Conformément aux alinéas 4 et 8 de l'article 92bis, § 5, précité, l'accord de coopération doit régler le mode de désignation des membres de la juridiction autres que le président et déterminer le règlement des frais de fonctionnement de celle-ci.

---

(9) Dans son avis 30.782/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet d'arrêté royal déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale, la section de législation du Conseil d'Etat a observé que l'Etat fédéral pourrait "conclure avec les collectivités fédérées un accord de coopération visant à la mise en commun de fonds en vue de financer des projets distincts qui les uns ressortissent à la compétence de l'Etat fédéral et les autres, à celle des collectivités fédérées, ou des projets communs qui, par certains de leurs aspects, relèvent de la compétence de l'Etat fédéral et par d'autres, de celle des collectivités fédérées. Mais il ne peut, en tout cas, financer, au moyen de ses fonds propres, des projets qui interviennent dans les matières qui sont exclusivement de la compétence des collectivités fédérées". Voir aussi, dans un sens analogue, l'avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet devenu 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, sess. 2000-2001, n° 50-774/10).

(10) Cette contribution ne doit pas nécessairement se présenter sous la seule forme de moyens strictement financiers; elle peut aussi prendre la forme de la mise à la disposition d'agents, d'infrastructures, etc..., évaluables financièrement.

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. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS