

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.424/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne et le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne, le 25 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant approbation de 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, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé", a donné le 24 juin 2003 l'avis suivant :

Portée de l'avant-projet de décret

L'avant-projet de décret tend à procurer l'assentiment de la Région wallonne à l'accord de coopération du 14 avril 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé.

Aux termes de l'article 2 de l'accord de coopération, celui-ci a pour objectif :

- "1. de veiller à la coordination de la rédaction, du suivi de la mise en oeuvre et de la révision du NEHAP;
2. de veiller, là où les compétences sont réparties entre les parties au présent accord, à une mise en oeuvre coordonnée du NEHAP dans la mesure où les actions et projets concernés correspondent aux critères d'intersectorialité, d'interterritorialité et de transdisciplinarité et requièrent un financement commun."

Le "NEHAP" est défini comme suit par l'article 1^{er}, 1°, de l'accord :

"le plan national d'action environnement-santé reprenant les principales données fédérales, régionales et communautaires en ce qui concerne les relations entre l'environnement et la santé et les plans et actions menés par les autorités concernées".

L'article 3 de l'accord précise également que :

"La concertation entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés concernant une gestion coordonnée des politiques d'environnement et de santé a lieu dans le cadre du présent accord."

Les articles 4 à 7 énoncent les compétences de la "Conférence Inter-ministérielle (mixte) de l'Environnement élargie à la Santé" (CIMES), dont l'article 4 précise également les règles de fonctionnement quant à sa présidence et à la fréquence de ses réunions.

.../...

Les articles 8 à 14 règlent la composition, les compétences et les principales règles de fonctionnement de la "Cellule Environnement Santé".

Les articles 15 à 18 portent sur les aspects budgétaires de l'accord et les articles 19 à 21 concernent respectivement le règlement des différends relatifs à l'interprétation et à la mise en oeuvre de l'accord, son entrée en vigueur et la désignation des membres de la Cellule Environnement-Santé.

*
* *

I. Sur l'accord de coopération

Observation générale

Il résulte des articles 2 et 3 de l'accord de coopération que ce dernier tend à fixer un cadre général de "concertation" ⁽¹⁾ entre les parties concernées par les politiques de santé et d'environnement en vue d'une "gestion coordonnée" ⁽²⁾ dans ces matières. Les objectifs poursuivis consistent à "veiller à la coordination de la rédaction, du suivi de la mise en oeuvre et de la révision du NEHAP" et de "veiller (...) à la mise en oeuvre coordonnée du NEHAP" ⁽³⁾.

Ainsi conçu, ni les pouvoirs accordés aux organes créés par l'accord ni même le "NEHAP" lui-même ne peuvent être mis en oeuvre en manière telle que l'accord leur conférerait un pouvoir de décision qui lierait les parties sur le plan normatif pour l'avenir. Il ne constitue qu'un cadre institutionnel destiné à organiser la concertation entre les autorités compétentes et à assurer la mise en oeuvre et l'actualisation d'un instrument, le "NEHAP", défini comme étant un plan recueillant des données pertinentes et énonçant les plans et les actions menées par chacune de ces autorités dans le respect de leurs

⁽¹⁾ Article 3 de l'accord.

⁽²⁾ Ibid.

⁽³⁾ Article 2 de l'accord.

compétences ⁽⁴⁾. Le quatrième considérant du préambule précise au demeurant que "la concertation" ainsi organisée "doit respecter l'autonomie respective" des autorités compétentes "quant à son élaboration et son exécution concernant leurs législations et leurs autres outils de gestion propres".

Les compétences octroyées à la CIMES par l'article 5 de l'accord à l'examen, consistant à "détermine(r) les axes généraux prioritaires dans la mise en oeuvre et le suivi" de l'accord et à "détermine(r) les axes généraux prioritaires dans la mise en oeuvre et le suivi du NEHAP" doivent être comprises à la lumière de l'analyse qui vient d'être faite et ne peuvent impliquer aucun pouvoir de décision imposant pour l'avenir des obligations aux parties à l'accord de coopération. De même, compte tenu de l'absence de force obligatoire conférée au NEHAP, il peut être admis qu'ainsi que le prévoit l'article 5, dernier alinéa de l'accord, la CIMES "adopte les révisions" de cet instrument.

Quant aux "actions et projets" que l'article 17 permet à la CIMES d'"adopte(r)", il s'agit de ceux dont il est question aux articles 1.1 et 2.2 de l'accord et qui concernent exclusivement, aux termes de cette dernière disposition, "la mise en oeuvre coordonnée du NEHAP" "là où les compétences sont réparties entre les parties au présent accord", c'est-à-dire dans le respect des compétences respectives de chacune de ces parties. Ainsi conçu dans le cadre du NEHAP, dont il a été rappelé qu'il ne s'agit pas d'un instrument normatif, ces "actions et projets" n'ont pas davantage de caractère normatif et leur adoption par le CIMES est donc admissible.

Dans la mise en oeuvre de l'accord de coopération, il appartiendra aux organes qu'il crée, spécialement au CIMES ⁽⁵⁾, de respecter le cadre institutionnel ainsi défini.

⁽⁴⁾ Article 1.1 et 2.2 de l'accord.

⁽⁵⁾ Le problème éventuel se pose en des termes différents en ce qui concerne la Cellule Environnement-Santé, ses compétences se limitant à des pouvoirs de préparation et de "coordination de suivi" des actes pris par le CIMES ou du NEHAP (voy. les articles 8 et 17 de l'accord).

Il y a lieu de rappeler en effet que l'assentiment législatif donné à un accord de coopération en exécution de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne peut impliquer un assentiment par anticipation à des règles qu'adopteraient les organes créés, le cas échéant, par l'accord et qui lieraient les parties à celui-ci. Comme le Conseil d'Etat l'a déjà constaté, la nécessité d'un assentiment signifie notamment que l'ensemble des obligations auxquelles se soumettent les parties à l'accord soient connues préalablement des législateurs concernés ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 dispose en effet que les accords de coopération qu'il énumère n'ont d'effet "qu'après" avoir reçu l'assentiment par la loi, le décret ou l'ordonnance, selon le cas.

Ainsi analysées, les compétences confiées à la CIMES sont admissibles au regard de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁽⁶⁾ Avis 22.794/8 du 26 octobre 1993 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 20 avril 1994 "tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen" (Doc. Vlaamse Raad, 1993-1994, n° 485/1, p. 131); avis 23.822/8 du 13 décembre 1994 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 19 avril 1995 "tot aanvulling van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een deel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg" (Doc. Vlaamse Raad, 1994-1995, n° 719/1, pp. 109-110); avis 24.479/VR, donné par la section de législation en chambres réunies le 24 octobre 1995, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 janvier 1977 portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 162/1).

⁽⁷⁾ Certes, selon la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. 19 mars 1981, Pas., 1981, I, 779), si l'assentiment des Chambres requis pour que certains traités aient effet en Belgique intervient, en règle, après la conclusion du traité, il peut cependant la précéder; ainsi lorsqu'une loi a décidé qu'une matière donnée serait réglée par une disposition d'un traité ultérieur, celui-ci ne doit plus, quant à ce, être soumis à l'assentiment des Chambres ou à une approbation législative. Il y a toutefois une différence importante entre l'assentiment à un traité international et celui donné à un accord de coopération : tandis que le premier n'a pas pour effet de changer la nature des normes approuvées, le second a pour conséquence de donner force de loi, de décret ou d'ordonnance, selon le cas, à toutes les dispositions de l'accord. Cette différence s'oppose à ce que le raisonnement relatif à l'assentiment de traités internationaux soit transposé à l'assentiment d'accords de coopération.

Observations particulières

Dispositif

Article 19

Cette disposition a pour objet, comme le permet l'article 92bis, § 6, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, de soumettre les litiges entre parties contractantes à l'accord examiné, à une juridiction créée et organisée conformément au paragraphe 5 du même article.

Il convient de ne pas perdre de vue que, selon l'article 92bis, § 5, alinéa 8, "les accords déterminent le règlement des frais de fonctionnement de la juridiction".

Le texte examiné ne réglant pas cette question, il devra être complété en conséquence ⁽⁸⁾.

Article 20

L'article 20, première phrase, de l'accord de coopération entend régler l'entrée en vigueur de celui-ci.

Il convient de rappeler les termes de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 qui dispose :

"Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier les Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'Etat ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi."

⁽⁸⁾ Voir notamment l'avis 24.479/VR déjà cité et l'avis 29.051/VR, donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 8 avril 1999, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 décembre 1999 portant approbation de l'accord de coopération concernant à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Doc. C.R.W., 1999, n° 45/1).

L'accord examiné figure parmi les accords de coopération ainsi visés.

Par conséquent, il n'aura d'effet obligatoire que lorsqu'il aura reçu l'assentiment, selon le cas, par la loi, le décret, ou l'ordonnance, des législateurs des niveaux de pouvoir concernés, et que cette loi, ces décrets et ces ordonnances auront été publiés au Moniteur belge ⁽⁹⁾.

La première phrase de la disposition à l'examen, qui prévoit que l'accord "entre en vigueur dès qu'il a reçu l'assentiment du législateur fédéral et des législateurs communautaires et régionaux", ne présente donc aucune utilité. Il est préférable de l'omettre.

II. Sur l'avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération

1. La date de l'accord de coopération, soit le 14 avril 2003, doit être mentionnée, tant à l'intitulé qu'à l'article unique du projet de décret.

2. Ayant pour objet de donner assentiment à un accord qui organise la coopération entre les différents niveaux de pouvoir compétents en matière de santé et d'environnement, le décret en projet intervient tant dans la matière de l'environnement qui relève de la compétence de la Région wallonne en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 que dans la matière de la politique de santé qui relève de la Communauté française en vertu de l'article 5, § 1^{er}, I, de la même loi, compétence dont

⁽⁹⁾ A ce propos, voir notamment l'avis 29.051/VR déjà cité et l'avis 34.593/2, donné le 26 février 2003, sur un avant-projet de décret de la Communauté française "portant assentiment à l'avenant modifiant l'accord de coopération conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne, relatif à la Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises".

l'exercice a été confié en partie à la Région wallonne en ce qui concerne le territoire de la région de langue française ⁽¹⁰⁾.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà rappelé, la Constitution et les autres dispositions de réformes institutionnelles établissent une nette distinction entre les matières communautaires et les matières régionales ⁽¹¹⁾. Ces matières sont dévolues à des personnes morales distinctes, dotées d'organes qui leur sont propres.

La circonstance que la Région wallonne exerce certaines compétences de la Communauté française sur le territoire de la région de langue française ne porte pas atteinte à la séparation des deux sphères de compétences, ni aux missions distinctes dévolues respectivement aux autorités régionales et aux autorités communautaires; il n'y a pas, dans le domaine d'application des compétences communautaires exercées par la Région wallonne, la moindre fusion de celle-ci et de la Communauté française.

En outre, le champ d'application territorial des dispositions arrêtées par la Région wallonne n'est pas le même selon que celle-ci règle une matière régionale ou exerce des compétences de la Communauté française : dans le premier cas, les dispositions s'appliquent sur tout le territoire de la Région wallonne; dans le second, elles s'appliquent uniquement sur le territoire de la région de langue française, et non pas sur celui de la région de langue allemande.

⁽¹⁰⁾ Article 3, 6°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française; article 3, 6°, du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française .

⁽¹¹⁾ Voy. notamment l'avis 24.814/9, donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 4 mars 1996, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, devenu le décret du 4 juillet 1996, Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 148/1.

Enfin, on rappelle, en ce qui concerne les décrets, que les membres du Conseil régional wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand ne peuvent participer aux votes au sein de ce conseil sur les matières relevant de la compétence de la Communauté française ⁽¹²⁾.

De ce qui précède, il résulte que la Région wallonne ne peut arrêter des dispositions qui, telles celles envisagées par les auteurs de l'avant-projet, se donnent pour objet de régler, dans un même texte et de manière indissociable, des matières régionales et des matières communautaires ⁽¹³⁾.

Il s'ensuit qu'en l'espèce, la Région wallonne ne peut donner son assentiment à l'accord de coopération, par un seul et même décret au titre de ses compétences propres en matière d'environnement et au titre de l'exercice des compétences en matière de santé qui lui a été confié par la Communauté française.

En d'autres termes, la Région wallonne doit adopter deux décrets distincts :

- l'un, au titre de ses compétences en matière d'environnement, et qui s'appliquera sur le territoire de la Région wallonne; l'article unique du décret en projet sera rédigé comme suit :

"Article unique. Il est donné assentiment à l'Accord de coopération conclu le 14 avril 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé."

⁽¹²⁾ Article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽¹³⁾ On relève à cet égard que, pour éviter toute confusion entre les deux sphères de compétences, l'article 4, 2°, des décrets II précités du 19 et du 22 juillet 1993 exige que les décrets pris dans le domaine des matières personnalisables fassent expressément mention de ce qu'ils règlent une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

- l'autre, au titre des compétences qu'elle exerce en matière de santé, qui s'appliquera sur le seul territoire de la région de langue française, et qui, conformément à l'article 4, 2°, des décrets II attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française du 19 et du 22 juillet 1993, fera expressément mention en un article 1^{er} de ce qu'il règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution, et comprendra un article 2 rédigé comme l'article unique de l'autre projet, comme exposé ci-avant.

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'Etat, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Messieurs	H. COUSY, J. KIRKPATRICK, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffier. greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. B. SEUTIN, premier auditeur et Mme A. VAGMAN, auditeur adjoint. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par Mme K. BAMS, référendaire et M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

W. DEROOVER