

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.096/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 27 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 septembre 2006, sur un avant-projet de décret "portant assentiment au Protocole à la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003", a donné le 11 septembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'avis de l'inspecteur des finances a été sollicité sur l'avant-projet de décret à l'examen. Cet avis a été donné le 12 mai 2006.

Il mentionne notamment ce qui suit :

"Les dépenses engendrées par le protocole ne sont pas encore évaluées à ce jour. Elles concernent principalement le développement d'outils informatiques déjà mis en route actuellement."

Il résulte de cet avis que l'avant-projet à l'examen est susceptible d'engendrer des dépenses nouvelles.

Par conséquent, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'avant-projet doit être soumis à l'accord préalable du Ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'État que cet accord aurait été sollicité et obtenu.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

.../...

Fondement juridique

1. L'article unique doit être rédigé comme suit :

"Article unique. Il est donné assentiment au protocole à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003."

2. L'article 20, paragraphes 1^{er} à 7, du protocole prévoit une procédure pour apporter des amendements au protocole. Les amendements sont examinés lors d'une session de la réunion des parties contractantes, et adoptés soit par consensus, soit par un vote à la majorité des trois quarts des parties présentes et votantes. Les amendements au protocole autres que ceux qui se rapportent à une annexe, ne peuvent entrer en vigueur à l'égard d'une partie qu'après leur ratification, leur approbation ou leur acceptation par celle-ci. Sur ce dernier point, la convention ne déroge pas aux règles applicables à l'entrée en vigueur d'une convention originaire.

L'article 20, paragraphes 8 et 9, prévoit une procédure particulière pour approuver les amendements aux annexes au protocole. Pareils amendements sont adoptés de la même manière que des amendements au protocole lui-même. Les parties qui n'approuvent pas l'amendement disposent de douze mois pour déclarer qu'elles n'entendent pas être liées par celui-ci. À l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de sa communication, tout amendement à une annexe entre en vigueur à l'égard des parties qui n'ont pas soumis de notification indiquant qu'elles ne peuvent approuver l'amendement, pour autant qu'un tiers au plus des parties aient soumis cette notification.

En ce qui concerne l'amendement à des annexes, la Région wallonne peut donc être liée sans que le Parlement wallon y ait donné son assentiment. Il s'ensuit que le Parlement est appelé à donner préalablement son assentiment à d'éventuels amendements ultérieurs des annexes.

.../...

2.1. Il peut être admis que, dans certaines conditions, le Parlement wallon peut donner son assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. En effet, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné le 15 février 2005 sur un avant-projet de décret, deux avant-projets d'ordonnances et un avant-projet de loi portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, fait à Rome le 29 octobre 2004 :

"Tant la Cour de cassation ¹ que la section de législation du Conseil d'État ² admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements ³ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements ⁴."

-
- (1) Note 35 de l'avis : Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, n° 417; J.T., 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.
- (2) Note 36 de l'avis : Voir notamment C.E., section de législation, avis 33.510/3, du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (Doc. parl., Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (Doc., C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, n° 957/1).
- (3) Note 37 de l'avis : voir notamment les avis cités à la note précédente.
- (4) Avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné le 15 février 2005, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.970/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.977/AG); un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.978/AG) (Doc. parl., Sénat, session 2004-2005, 3-1091/1, pp. 526-546); voir aussi l'avis 39.256/4, donné le 16 novembre 2005 sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), et à l'Annexe, faits à Bruxelles le 17 novembre 2003".

En l'espèce, les annexes concernent la liste des activités auxquelles le protocole s'applique (annexe I), la liste des polluants concernés (annexe II), la liste des opérations d'élimination et des opérations de récupération (annexe III), ainsi que la procédure d'arbitrage (annexe IV) et l'article 20 fixe les règles de procédure selon lesquelles les amendements à ces annexes peuvent être proposés et adoptés. Dans ces conditions, le Parlement wallon pourrait être invité à donner son assentiment préalable à ces amendements ultérieurs.

Conformément aux principes rappelés ci-avant, il convient toutefois que le législateur indique expressément qu'il donne son assentiment à ces amendements et le texte en projet doit être complété en conséquence ⁵.

2.2. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait qu'en application de l'article 20 du protocole, il est possible que les annexes de celui-ci fassent l'objet d'amendements sur lesquels, le cas échéant, le Parlement wallon ne peut marquer son accord.

Afin de permettre au Parlement de notifier au Gouvernement qu'il n'approuve pas un amendement donné, il convient de compléter l'avant-projet par une disposition qui prévoit l'obligation pour le Gouvernement de communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, tout amendement aux annexes approuvé par une réunion des parties contractantes ⁶.

⁽⁵⁾ Voir, pour une observation dans un sens similaire, l'avis 33.251/3, donné par la section de législation du Conseil d'État le 28 mai 2002, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 novembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ainsi qu'aux Annexes I et II, signées à Aarhus le 25 juin 1998 (Doc. Parl. de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2001-2002, n°A-318/1, pp. 9-11); voir aussi l'avis 33.510/3, donné par la section de législation du Conseil d'État le 28 mai 2002, sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (Doc. Sénat, session 2001-2002, n°1235/1, pp. 48-50).

⁽⁶⁾ Si le Parlement n'approuve pas l'amendement à une annexe, le Gouvernement sera obligé de s'opposer à cet amendement au nom de la Région wallonne. Voir, pour une observation dans le même sens, les avis 33.251/3 et 33.510/3, précités.

2.3. L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a, en effet, déclaré des traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge.

Les assentiments anticipés aux amendements aux annexes, qui découleraient du décret en projet, n'emportent pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, de publier au Moniteur belge ces amendements pour qu'ils soient opposables aux particuliers ⁷.

3. Le "Commentaire des articles", qui a trait au protocole lui-même et non à l'avant-projet de décret, sera intégré au sein de l'exposé des motifs ⁸.

(7) Avis 38.759/2/V, donné le 28 juillet 2005, sur un avant-projet devenu le projet de loi portant assentiment à la Convention générale sur la coopération entre le Royaume de Belgique et la République démocratique populaire Lao, signée à Bruxelles le 29 mai 2002 (Doc. parl., Sénat, session 2004-2005, n° 3-1366/1, p. 18); voir aussi l'avis 39.256/4, précité.

(8) Pour une observation identique, voir l'avis 32.936/4, donné par la section de législation du Conseil d'État le 11 mars 2002, sur un avant-projet devenu le décret du 13 juin 2002 de la Région wallonne portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, ainsi que ses annexes (Doc. Parl. wallon, session 2001-2002, n° 342/1, p.48).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président,
Mesdames	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Ph. HANSE