

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.548/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'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 24 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours (*), sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'Accord de coopération modifiant l'Accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'État 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", a donné le 28 novembre 2006 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ⁽¹⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif de l'avant-projet.

*

* *

Portée de l'avant-projet

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis entend, en application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, porter assentiment à l'accord de coopération portant modification de l'accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'État 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.

Observations relatives à l'avant-projet de décret

3. Afin de mieux correspondre aux termes de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, on rédigera l'intitulé comme suit :

"Avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération du [...] modifiant l'accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'État 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".

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

4. Il y a lieu d'indiquer dans l'intitulé et à l'article unique de l'avant-projet la date à laquelle l'accord de coopération a été signé.

5. Dans l'arrêté de présentation, il y a lieu d'omettre la formule de promulgation, laquelle est prématurée.

Observations relatives à l'accord de coopération

Préambule

6. Le préambule de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment vise divers textes, parmi lesquels le décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter.

Sans doute les auteurs de l'accord entendent-ils plus spécialement viser le "décret relatif à l'assainissement des sols pollués", dont les dispositions figurent à l'article 26 du décret précité du 1^{er} avril 2004.

Or, la majorité des dispositions de ce texte ne sont, à ce jour, pas entrées en vigueur ⁽²⁾.

En ce qui concerne la Région wallonne, c'est, à ce jour, à d'autres dispositions qu'il convient de se référer, en particulier, s'agissant de l'assainissement du sol des stations-service, aux "mesures spéciales applicables à l'implantation et à l'exploitation des stations-service" que l'arrêté du gouvernement wallon du 4 mars 1999 a insérées dans le titre III du règlement général pour la protection du travail.

Il conviendra dès lors d'adapter en ce sens le préambule du projet.

⁽²⁾ Voir l'article 31 du décret du 1^{er} avril 2004.

Article 2

7.1. L'article 2*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose que, pendant une période déterminée,

"aucun permis d'environnement ne peut être octroyé ou mis en oeuvre pour l'exploitation d'une station-service sur un terrain pour lequel une demande d'intervention recevable dans le cadre de la fermeture d'une station-service, par mesure transitoire ou non, a été introduite" ⁽³⁾.

Pour faire respecter cette interdiction, l'article 2*bis*, § 2, en projet, prévoit qu'une attestation du Fonds doit être jointe à la demande de permis d'environnement pour l'exploitation d'une station-service. Par ailleurs, ce paragraphe 2 précise le contenu de cette attestation et la procédure de demande.

L'article 11, § 2, dispose que l'article 2 (article 2*bis*, en projet)

"ne s'applique qu'aux demandes de permis d'environnement pour l'exploitation d'une station-service introduites devant les autorités compétentes plus de trente jours calendrier après l'entrée en vigueur du présent accord".

Selon l'exposé des motifs, l'article 2*bis*, en projet, de l'accord de coopération est

"directement applicable et se trouve au même niveau hiérarchique que les législations relatives aux permis d'environnement.

Cela signifie concrètement qu'il n'y a pas lieu d'apporter d'adaptations complémentaires et spécifiques aux législations régionales autonomes en matière de permis d'environnement" ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Toutefois, cette interdiction ne vaut plus lorsque le mandat du Fonds prend fin avant que l'assainissement soit terminé ou lorsque l'agrément du Fonds est retiré (article 2*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, en projet).

⁽⁴⁾ Voir l'"exposé des motifs" joint à l'accord de coopération, pp. 3 et 4.

7.2. Il faut observer à propos de l'article 2bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, qu'un accord de coopération n'est pas, en principe, l'instrument approprié pour apporter des modifications formelles ou implicites aux lois, aux décrets, aux ordonnances ou aux règlements. Dans la mesure où un accord de coopération doit donner lieu à une adaptation de la réglementation dans l'ordre juridique des parties à l'accord, il appartient au contraire à chacune des autorités concernées, dans le cadre de sa compétence exclusive de principe, d'apporter à la réglementation les adaptations nécessaires à l'exécution de l'accord.

En effet, les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des Communautés et des Régions, et nullement comme une dérogation à ce principe ⁽⁵⁾. Ils visent à résoudre la difficulté consistant, dans un système de compétences exclusives, à élaborer une politique conjointement ⁽⁶⁾.

En revanche, la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet que l'État, une Communauté ou une Région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par la loi spéciale de réformes institutionnelles. En d'autres termes, un accord de coopération ne peut impliquer un échange, un abandon ou une restitution de compétences ⁽⁷⁾, de sorte qu'un transfert de compétence normative (législative, décrétable ou réglementaire) n'est pas possible ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Cour d'arbitrage, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.2., avec référence à l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 30) et l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F) devant la commission du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., n° 405/2, p. 7).

⁽⁶⁾ Voir l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F), *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 47.

⁽⁷⁾ C.E., avis 18.638/VR du 13 juillet 1988 sur un projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, (32), 52. Dans le même sens : Cour d'arbitrage, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.3.

⁽⁸⁾ Voir le passage suivant des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 : "Le Ministre des Réformes institutionnelles fait observer que cette disposition (l'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980) n'enlève rien aux compétences des Régions. Il ne s'agit en effet pas d'une compétence normative ou décrétable" (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 174).

7.3. Il résulte de ce qui précède que l'article 2*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, devra être reformulé sous la forme d'un engagement des Régions à adapter leur réglementation conformément à cet article. Par ailleurs, on insérera dans l'article 2*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, une disposition prévoyant que le Fonds délivre une attestation à cet effet.

8. Selon l'article 11, § 1^{er},

"Le présent accord de coopération entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge".

Bien que rien ne s'oppose en principe à ce qu'un accord de coopération fixe la date de son entrée en vigueur, il faut toutefois tenir compte du fait que conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, l'accord de coopération ne peut avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur fédéral et de chacun des législateurs régionaux.

Si les signataires de l'accord de coopération souhaitent maintenir l'article 11, § 1^{er}, dans sa forme actuelle, il faudra tenir compte de cet élément, et les différents actes d'assentiment ainsi que l'accord de coopération devront être publiés à la même date au Moniteur belge.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
	H. BOSLY,	
Mesdames	C. GIGOT,	greffiers.
	A.-M. GOOSSENS,	

Les rapports ont été rédigés par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section et Mme K. BAMS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN