

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.377/VR
DU 6 JUILLET 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 4 juin 2010, 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 entre l'État fédéral et les Régions concernant la mise en oeuvre de la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, signée à Strasbourg le 9 septembre 1996", a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 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 85bis.

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.

Examen de l'avant-projet décret

L'intitulé et l'article unique de l'avant-projet de décret doivent être complétés par l'indication de la date de signature de l'accord de coopération auquel il est porté approbation, à savoir le 3 décembre 2009.

Examen de l'accord de coopération

Dispositif

Articles 1^{er}, 3 et 4

L'article 3 de l'accord de coopération prévoit que l'"autorité régionale" est tenue d'accomplir un certain nombre de tâches, l'"autorité régionale" étant définie à l'article 1^{er}, 2/, du même accord comme étant, "selon la matière, les Ministres compétents pour l'environnement, la politique de l'eau et pour les travaux publics et le transport par voie navigable".

L'article 4 de l'accord de coopération confie de la même manière des tâches à l'autorité fédérale, celle-ci étant définie à l'article 1^{er}, 1/ comme étant, "selon la matière, les Ministres compétents pour les affaires étrangères et pour le transport par voie navigable".

.../...

Comme la section de législation l'a déjà observé, des accords de coopération peuvent comporter des délégations à des ministres, mais elles doivent rester limitées à des matières secondaires ou de détail ⁽¹⁾.

Dans la mesure où les tâches prévues aux articles 3 et 4 ne se limitent pas à de telles matières, leur accomplissement devra donc se faire dans le respect des règles constitutionnelles et légales relatives à la répartition des attributions entre les pouvoirs législatifs et exécutifs et à l'exercice de celle-ci. Cela veut dire que, dans cette mesure, il appartiendra à d'autres organes que les ministres compétents de prendre les mesures nécessaires.

Article 3

1. L'article 3, 3/, de l'accord de coopération dispose que l'autorité régionale est tenue d'introduire une procédure uniforme pour l'avitaillement en gasoil.

Interrogée sur la portée de notion de "procédure uniforme", la déléguée du ministre a répondu :

"Il s'agit de la mise en place d'une procédure uniforme sur le plan international. C'est à ce niveau que la procédure est fixée et les parties contractantes doivent assurer que cette procédure est respectée à leur niveau national. Il s'agit donc de l'exécution de ce qui est prévu dans la convention même. Dans ce cadre, la Conférence des parties contractantes a pris la décision de modifier les dispositions de la partie A du règlement d'application repris en annexe 2 de la convention pour exactement définir plus en détail les éléments de cette procédure. Vous pouvez trouver le texte de cette résolution en annexe".

Cette explication gagnerait à figurer dans le commentaire de la disposition examinée.

⁽¹⁾ Voir, notamment, l'avis 45.626/AG, donné le 13 janvier 2009, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à la mise en place du régime de paiement unique, fait à Bruxelles le ... 2008".

2. La même observation vaut pour l'article 3, 10/, ainsi que pour la notion de "réglementation générale" figurant à l'article 3, 1/, de l'accord de coopération, cette dernière disposition devant être lue en combinaison avec l'article 5, § 2, relatif au système de financement uniforme de la réception et de l'élimination des déchets huileux et graisseux.

Article 7

L'article 7 de l'accord de coopération dispose que celui-ci "entre en vigueur le 1^{er} novembre 2009".

S'il peut être admis que l'assentiment à un accord de coopération ait un effet rétroactif, c'est à la condition qu'il soit satisfait aux règles générales d'admissibilité de la rétroactivité de dispositions législatives ⁽²⁾.

Comme la Cour constitutionnelle ⁽³⁾ et la section de législation du Conseil d'État l'ont déjà souligné à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois, des décrets et des ordonnances est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun

⁽²⁾ Voir notamment l'avis 42.375-377/AG, donné le 20 mars 2007, sur trois avant-projets de décrets (Région wallonne) devenus :
- le décret du 12 juillet 2007 portant approbation du protocole n° 1 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées (42.375/AG) (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 607, pp. 39-46);
- le décret du 12 juillet 2007 portant approbation du protocole n° 2 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées (42.376/AG) (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 608, p. 52);
- le décret du 12 juillet 2007 portant approbation du protocole n° 3 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées (42.377/AG) (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 609, p. 32).

⁽³⁾ Voir par exemple ses arrêts suivants : n° 6/2010, 4 février 2010, B.8.1; n° 31/2010, 30 mars 2010, B.7; n° 34/2010, 22 avril 2010, B.5.1; n° 44/2010, 29 avril 2010, B.6; n° 49/2010, 29 avril 2010, B.7; n° 55/2010, 12 mai 2010, B.8.1.

puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité des lois et décrets peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures juridictionnelles ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur ou du législateur décréteil qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

Interrogée sur le choix de la date du 1^{er} novembre 2009, la déléguée du ministre a répondu :

"La date de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération correspond en effet à l'entrée en vigueur de la convention sur le plan international.

Diverses mesures ont dû déjà être prises pour assurer son exécution et remplir les engagements pris par la Belgique :

- le SPF Affaires Étrangères a déjà versé des moyens financiers fin 2009 pour financer le fonctionnement de l'Instance Internationale de Péréquation et de Coordination qui est l'organisme chargé de préparer le système électronique de paiement de la rétribution d'élimination;
- l'ITB (désignée comme Institution nationale) a également entamé en 2009 des activités en vue de préparer l'exécution de la convention.

L'accord de coopération doit donc couvrir cette période d'activités".

Ainsi justifiée, la rétroactivité qu'entraînera l'approbation de l'Accord de coopération par les différents législateurs concernés semble admissible.

Ces informations devront cependant figurer dans l'exposé des motifs, afin de permettre au législateur de formuler en toute connaissance de cause son assentiment à cet effet rétroactif.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre, président,
	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. SMETS,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	L. DETROUX,	
	H. COUSY,	assesseurs de la section de législation,
	J. VELAERS,	
	G. KEUTGEN,	
	G. de LEVAL,	
Mesdames	C. GIGOT,	greffiers.
	A. GOOSSENS,	

Les rapports ont été rédigés par Mme K. BAMS et M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LEMMENS