

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.978/4
DU 20 DECEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics et des Transports, le 30 novembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance « portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions concernant la mise en œuvre de la Convention relative à la collecte, au dépôt et la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure signée à Strasbourg le 9 septembre 1996 », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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

1. Ni l'avis de l'Inspecteur des Finances, ni l'accord du Ministre du Budget ne figurent dans le dossier joint à la demande d'avis.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de ces deux formalités préalables.

2. Dans l'avis 43.640/3, donné le 9 octobre 2007 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 6 mars 2008 portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, faite à Strasbourg le 9 septembre 1996, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend donner l'assentiment du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à la Convention relative à la collecte (...), au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, faite à Strasbourg le 9 septembre 1996. Cette Convention porte essentiellement sur les matières que sont l'environnement et la politique des déchets au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Compte tenu de ce qui précède, il convenait, en vertu de l'article 4, § 2, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale, de soumettre l'avant-projet pour avis au Conseil cité dans l'intitulé de cet arrêté. Cette disposition prévoit en effet que le Conseil donne son avis, notamment sur tout projet d'ordonnance en matière d'environnement concernant la Région de Bruxelles-Capitale. Étant donné qu'une ordonnance portant assentiment à une convention ne peut être dissociée de l'objet de cette dernière, la formalité rappelée ci-dessus doit aussi être accomplie lorsqu'il s'agit d'avant-projets d'ordonnances portant assentiment à des conventions traitant de la protection de l'environnement.

Cette formalité n'ayant pas été accomplie, il y a lieu d'y remédier »¹.

¹ *Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2007-2008, n° 429, pp. 12-13.

Cette observation vaut également pour l'avant-projet examiné.

Examen de l'accord de coopération

Il y a lieu de rappeler les deux observations suivantes, formulées dans l'avis 48.377/VR donné le 6 juillet 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 25 novembre 2010 portant approbation de l'Accord de coopération du 3 décembre 2009 entre l'État fédéral et les Régions concernant la mise en œuvre 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 :

1. « 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^o, 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^o 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 détail².

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 »³.

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

² Note infrapaginale 1 de l'avis cité : 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 ».

³ Observation formulée sous les articles 1^{er}, 3 et 4 de l'accord de coopération.

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 législatives⁴.

Comme la Cour constitutionnelle⁵ 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 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 décréteur 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.

⁴ Note *infrapaginale* 2 de l'avis cité : 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).

⁵ Note *infrapaginale* 3 de l'avis cité : 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.

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 »⁶⁻⁷.

⁶ Observation formulée sous l'article 7 de l'accord de coopération.

⁷ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 241/1, pp. 6-7. Voir également l'avis 48.668/2/V, donné le 1^{er} septembre 2010, sur un avant-projet de loi « portant assentiment à et exécution de l'accord de coopération du 3 décembre 2009 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, et portant exécution de la Convention » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 518/1, pp. 18-22).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.978/4
VAN 20 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 30 november 2010 door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Werken en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten betreffende de uitvoering van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart ondertekend de Straatsburg op 9 september 1996", heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

1. Noch het advies van de inspecteur van Financiën, noch de akkoordbevinding van de minister van Begroting bevinden zich in het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat aan die twee voorafgaande vormvereisten wordt voldaan.

2. De afdeling Wetgeving heeft in advies 43.640/3, op 9 oktober 2007 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 6 maart 2008 houdende instemming met het Verdrag inzake de inzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996, de volgende opmerking gemaakt :

"Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Brussels Hoofdstedelijk Parlement te laten instemmen met het Verdrag inzake de verzameling (...), afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996. Dat verdrag heeft voor een groot deel betrekking op aangelegenheden betreffende het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid in de zin van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Gelet op dit laatste diende het voorontwerp op grond van artikel 4, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 maart 1990 houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor het Leefmilieu voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om advies aan de in het opschrift van dat besluit genoemde raad te worden voorgelegd. Krachtens die bepaling moet die raad immers om advies worden gevraagd over, onder meer, alle voorontwerpen van ordonnantie inzake leefmilieu betreffende het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Aangezien een ordonnantie waarbij instemming wordt verleend met een verdrag niet kan worden gezien los van de inhoud van dat verdrag, dient het in herinnering gebrachte vormvereiste ook te worden vervuld wanneer het gaat om voorontwerpen van ordonnantie houdende instemming met verdragen betreffende de bescherming van het leefmilieu. Aan het genoemde vormvereiste werd niet voldaan, wat dient te worden verholpen"¹.

¹ Parl. St. Parl. BHG 2007-2008, nr. 429, 12-13.

Deze opmerking geldt eveneens voor het voorliggende voorontwerp.

Onderzoek van het samenwerkingsakkoord

De twee volgende opmerkingen die gemaakt zijn in advies 48.377/VR, op 6 juli 2010 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 25 november 2010 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten betreffende de uitvoering van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996, dienen te worden gememoreerd :

1. "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^o, 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^o 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 détail².

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"³.

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies : 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".

³ Opmerking gemaakt onder de artikelen 1, 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord.

2. « 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 législatives⁴.

Comme la Cour constitutionnelle⁵ 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 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 décentralisé 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'.

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies : 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).

⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies : 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.

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".⁶⁻⁷

⁶ Opmerking gemaakt onder artikel 7 van het samenwerkingsakkoord.

⁷ *Parl. St.*, Waals Parlement, 2010-2011, nr. 24/1, 6-7. Zie ook advies 48.668/2/V, op 1 september 2010 verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende instemming met en uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 3 december 2009 tussen de Federale Staat en de Gewesten betreffende de uitvoering van het Verdrag inzake de verzameling, de afgifte en de inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996 en houdende uitvoering van het Verdrag" (*Parl.St.* Kamer 2010-2011, nr. 518/1, 18-22).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY