CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.329/4
du 20 novembre 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone en vue de transposer partiellement la Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut-débit'

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

Le 20 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone en vue de transposer partiellement la Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut-débit'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 novembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 novembre 2017.

*

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBJET DE L'AVANT-PROJET

La demande d'avis porte sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone en vue de transposer partiellement la Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électriques à haut débit'.

L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner ainsi assentiment est en réalité intitulé « Accord de coopération du 14 juillet 2017 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions dans le cadre de la transposition de la directive 2014/61/UE ».

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment est en réalité une version adaptée de l'accord de coopération du 1er décembre 2016 « entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions dans le cadre de la transposition de la directive 2014/61/UE », sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis n° 60.720/VR en chambres réunies le 6 février 2017 [1], à la suite d'une demande introduite par la Région wallonne.

Ce nouvel accord de coopération doit en principe faire suite aux observations formulées par la section de législation à propos de l'accord précédent dans l'avis n° 60.720/VR, lequel avis avait observé ce qui suit :

« Portée de l'avant-projet

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Avis n° 60.720/VR donné le 31 janvier 2017 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone en vue de transposer partiellement la Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électriques à haut débit' *(Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, 862/1, pp. 18 à 24), http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60720.pdf.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

L'avant-projet de décret vise à donner assentiment à 'l'accord de coopération du 7 juillet 2016 entre l'État Fédéral, la Région Flamande, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté Flamande, la Communauté Française et la Communauté Germanophone en vue de transposer partiellement la directive 2014/61/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut-débit' (article 1er de l'avant-projet de décret).

Comme cela ressort de l'intitulé de l'accord de coopération du 7 juillet 2016 et comme le mentionne son article 1er, l'accord de coopération vise à transposer partiellement la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 'relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit' (ci-après, la directive 2014/61/UE). À cette fin, il met en place un 'organe de règlement des litiges en matière d'infrastructures de réseaux' commun aux entités parties à l'accord de coopération et chargé, ainsi que l'énonce l'exposé des motifs, de 'trancher les conflits relatifs à l'accès aux infrastructures, opposant […] des opérateurs actifs dans différents secteurs (communications électroniques, gaz, électricité, eau, …) relevant de différentes autorités (autorité fédérale, communautés et régions).

L'accord de coopération crée cet organe (article 4), en règle la composition (article 4), le statut (article 5, § 1er), les compétences (article 5, §§ 2 et 4) et le fonctionnement (articles 7 à 8) et institue un recours juridictionnel contre ses décisions (article 9).

OBSERVATION PRÉALABLE

L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment vise à transposer partiellement la directive 2014/61/UE.

Les principes de technique législative établis par la section de législation du Conseil d'État invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

'191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive'.

Les auteurs de l'avant-projet de décret sont invités à communiquer ces tableaux avec le dossier transmis au Conseil d'État. Par ailleurs, lorsque la directive est

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

transposée par un acte législatif, il convient de joindre les tableaux de transposition au projet législatif.

Ces tableaux sont en effet très utiles non seulement pour l'assemblée législative saisie de ce projet, mais aussi pour les destinataires des règles :

a) ils permettent à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du projet pour atteindre le résultat exigé par la directive ;

b) ils permettent d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) ils permettent d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

d) ils permettent aux destinataires des règles législatives de connaître leur origine [2].

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que ces tableaux auraient été établis, conformément aux recommandations reproduites ci-avant. La section de législation rappelle que la confection lors de la transposition est gage de la qualité de celle-ci et que leur communication au Conseil d'État dès l'envoi de la demande d'avis facilite l'examen du projet dans les délais impartis.

Il en va d'autant plus ainsi en l'espèce que la directive 2014/61/UE nécessite des mesures de transposition autres, à adopter spécialement, chacune pour ce qui la concerne, par les différentes parties à l'accord de coopération. À cet égard, la section de législation observe que, dans le même temps que la demande d'avis sur l'avant-projet ici à l'examen, la Région wallonne a introduit une autre demande d'avis [3] portant sur un avant-projet de décret 'modifiant diverses dispositions relatives au marché de l'électricité et du gaz ainsi qu'aux impétrants'.

Dans ces circonstances, la nécessité de l'établissement des tableaux de transposition décrits ci-avant s'avère d'autant plus prégnante. Ils seront établis et déposés avec le projet sur le bureau du Parlement.

[…]

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

CRÉATION D'UNE PERSONNE MORALE DE DROIT PUBLIC COMMUNE À DIFFÉRENTS NIVEAUX DE POUVOIR ET CONTENU DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. L'accord de coopération à l'examen crée un organe de règlement des litiges en matière d'infrastructures de réseaux (ci-après : l'ORL) composé uniquement

[2] *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Sur les tableaux de transposition, voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n[os] 191 à 194. Voir également le rapport annuel 2008-2009 du Conseil d'État, www.conseildetat.be, onglet « L'institution », pp. 47 et suiv.

[3] Sur lequel la section de législation a donné le 23 janvier 2016 l'avis n° 60.751/4 devenu le décret du 26 octobre 2017 'modifiant diverses dispositions relatives au marché de l'électricité et du gaz ainsi qu'aux impétrants', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60751.pdf.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

de personnes physiques membres de ou désignées par des personnes morales de droit public (article 4, alinéa 1er) et doté de la personnalité juridique (article 5, § 1er).

Il s'ensuit que l'accord de coopération a pour objet et effet de créer une personne morale de droit public, qui constitue un organisme d'intérêt public conjoint relevant des différentes parties à l'accord de coopération.

2. Dans l'hypothèse où une personne morale de droit public commune à divers niveaux de pouvoirs est créée par un accord de coopération conclu entre ces divers niveaux de pouvoirs, il résulte des articles 9 et 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que c'est à cet accord lui-même, auquel les législateurs concernés doivent donner leur assentiment, qu'il incombe de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de la personne morale de droit public en cause, en tout cas en ce qui concerne les éléments essentiels, en ce compris les règles essentielles relatives au financement de l'organisme créé [4] et celles qui auront pour objet spécifique de garantir que l'ORL sera « juridiquement distinct » et surtout « fonctionnellement indépendant de tout opérateur de réseau », comme l'impose l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2014/61/UE.

La section de législation constate qu'en l'espèce l'accord de coopération à l'examen est en défaut de définir certaines des règles essentielles énumérées ci-avant.

Ainsi :

1° s'agissant de la composition de l'ORL, l'article 4 de l'accord de coopération, spécialement en ses points 5° à 7°, est en défaut de préciser les critères objectifs à mettre en œuvre pour sélectionner les membres de l'ORL qui seront désignés par les différents Gouvernements ; il en va de même pour les critères et le statut des experts, notamment dans leur lien juridique avec l'ORL, qui constitueront le Collège d'experts appelé à rendre les avis visés à l'article 6 de l'accord de coopération ;

2° en rapport avec le point 1° et de manière générale, l'accord de coopération ne comporte pas de dispositions spécifiques de nature à garantir que l'ORL sera « juridiquement distinct » et surtout « fonctionnellement indépendant de tout opérateur de réseau », comme l'impose l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2014/61/UE ; de même, il ne prévoit pas les règles relatives au contrôle de l'ORL, règles dont la compatibilité avec l'exigence d'indépendance imposée par le droit européen, rappelée ci-avant, doit être assurée ;

3° les missions de l'ORL sont définies de manière peu claire : ainsi, l'article 5, §§ 2 à 4, est rédigé comme suit :

'§ 2. Dans le cadre de l'exercice des compétences qui leur sont dévolues, les organes de règlement de litiges institués par les entités fédérées sont compétents, en vertu des décrets, des ordonnances et des autres dispositions réglementaires en vigueur pour connaître :

[4] *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : En ce sens, voir notamment l'avis n° 45.023/2/V donné le 8 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 8 janvier 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 615/1, pp. 49-67).

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

1° de tous les litiges liés à la coordination et à l'information des travaux de génie civil appartenant au domaine public localisés sur le territoire d'une seule entité fédérée ;

2° de tous les litiges concernant les droits et obligations des opérateurs de réseau découlant de l'application du cadre juridique spécifique à une entité fédérée.

En fonction de l'objet du litige, et notamment quand il concerne un opérateur de communications électroniques, l'organe institué au niveau des entités fédérées peut décider de renvoyer le litige vers l'ORL.

§ 3. Dans le respect de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations ou lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régularisation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision, l'accès aux infrastructures physiques d'opérateurs de communications électroniques ne peut être accordé, par les communautés ou l'État fédéral, qu'au bénéfice d'autres opérateurs de communications électroniques.

§ 4. Sous réserve des § 2 et § 3, l'ORL statue dans les cas prévus par les lois, les décrets et les ordonnances des autorités compétentes (régions, communautés, autorité fédérale) dans le cadre de la directive 2014/61/UE, à savoir en cas :

1° de refus d'un opérateur de réseau de permettre l'accès à des infrastructures physiques existantes en vue du déploiement d'éléments de réseaux de communications électroniques à haut débit ou si aucun accord n'a été trouvé sur les modalités et conditions spécifiques y compris le prix ;

2° de litige concernant les droits et obligations des opérateurs de réseau en matière d'informations minimales relatives aux infrastructures physiques existantes dans la zone dans laquelle un déploiement d'éléments de réseaux de communications électroniques à haut débit sera envisagé ;

3° de litige relatif à la coordination des travaux de génie civil en vue du déploiement d'éléments de réseaux de communications électroniques à haut débit ;

4° de litige soulevé concernant les droits et obligations des opérateurs de réseau en matière d'informations minimales relatives aux travaux de génie civil en cours ou prévus dans la zone dans laquelle un déploiement d'éléments de réseaux de communications électroniques à haut débit sera envisagé.

Les 1° et 2° de l'alinéa précédent ne sont pas d'application lorsque les litiges qui y sont visés concernent uniquement des opérateurs de communications électroniques'.

La question se pose de savoir comment ces dispositions doivent être comprises, spécialement en ce qui concerne l'obligation ou la faculté de saisir ou pas l'ORL.

3. En outre, si ces dispositions doivent être comprises comme subordonnant la saisine de l'ORL soit à une décision unilatérale discrétionnaire de l'un ou l'autre 'organe institué au niveau des entités fédérées' [5], soit au fait que cette

[5] *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Article 5, § 2, alinéa 2, de l'accord de coopération.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

saisine est prévue unilatéralement et librement par le législateur de l'une ou l'autre entité fédérée [6], elles sont sujettes à d'autres critiques encore.

En effet, il n'appartient pas à un accord de coopération :

– de confier aux législateurs de chacun des niveaux de pouvoirs parties à l'accord le soin de déterminer les cas dans lesquels l'instance commune créée conjointement sera saisie ; un tel procédé revient à permettre que la compétence d'un organe commun créé conjointement soit déterminée unilatéralement, de manière discrétionnaire et variable par chaque partie à l'accord ;

– de laisser à des entités relevant uniquement des compétences de l'une ou de l'autre partie à l'accord, le pouvoir de décider librement, sans que des critères précis et obligatoires pour tous soient prévus, de « renvoyer » ou pas un litige vers l'organisme d'intérêt public commun à l'ensemble des parties : un tel procédé revient à permettre que la compétence d'un organe commun créé conjointement par accord de coopération soit déterminée non seulement de manière unilatérale, discrétionnaire et variable, par chaque entité partie à l'accord, mais également, par une autorité qui n'est pas le législateur.

Enfin, il n'y a pas lieu dans un accord de coopération de rappeler les compétences respectives d'organes non communs relevant de la compétence de chacun des niveaux de pouvoir parties à l'accord [7].

4. L'accord de coopération sera réexaminé à la lumière des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 4

L'article 4, alinéa 4, de l'accord de coopération prévoit que 'les frais de fonctionnement de l'ORL sont à charge de l'IBPT'. Ces frais paraissent inclure ceux résultant du recours aux experts appelés à constituer le Collège d'experts réglé par l'article 6 de l'accord de coopération.

Il est rappelé à cet égard que les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les Communautés ou les Régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leurs politiques publiques ou sous la forme de subventions, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence.

En outre, conformément aux articles 175 et 177 de la Constitution, un système tendant à transférer des moyens financiers fédéraux aux Communautés française et flamande ainsi qu'aux Régions doit faire l'objet d'une loi adoptée à la majorité spéciale.

[6] *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Article 5, § 4, alinéa 1er, phrase introductive, de l'accord de coopération.

[7] *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1er, de l'accord.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

Il en résulte que si le fait de confier le secrétariat de l'ORL au seul IBPT apparait admissible, les frais de fonctionnement de l'ORL ne peuvent être mis à charge de la seule autorité fédérale – en l'espèce, l'IBPT.

Ces frais de fonctionnement doivent être répartis entre les différentes parties à l'accord, selon une clé de répartition à préciser dans celui-ci et qui, par hypothèse, doit reposer sur des critères raisonnables, adéquats et pertinents de sorte qu'elle n'implique pas une intervention manifestement disproportionnée d'un niveau de pouvoir au regard des compétences que ce niveau de pouvoir met en œuvre dans le cadre de l'accord [8].

Article 7

1. La disposition à l'examen met en place un système dans lequel des opérateurs sont tenus de communiquer des informations à un organisme de droit public et de contribuer adéquatement à l'exercice des missions de celui-ci, à défaut de quoi ces opérateurs sont susceptibles de se voir infliger une sanction administrative, étant une amende dont le montant maximal est fixé à 25.000 euros.

Un tel régime de sanction doit être organisé de manière que puisse être garanti le respect des principes d'égalité et de proportionnalité, au regard de la gravité du manquement sanctionné et en tenant compte des circonstances de la cause [9-10].

Dans ce contexte, l'article 7 appelle les observations suivantes.

Le texte français de la disposition à l'examen est en défaut de préciser l'autorité compétente pour infliger l'amende. Il ressort du texte néerlandais de cette disposition que cette compétence revient à l'ORL [11]. Le texte français sera rédigé dans le même sens.

La disposition à l'examen sera en outre complétée par la mention des conditions de majorité à réunir au sein de l'ORL pour adopter la décision d'infliger une amende administrative.

Par ailleurs, la question se pose de savoir si la demande d'information ou de collaboration peut être adressée à tout opérateur de réseau généralement quelconque ou bien uniquement à ceux qui sont parties au litige dont l'ORL est saisi.

Le texte sera revu de manière à le préciser.

---

[8] *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Sur ce point, l'attention de l'auteur est attirée sur ce que l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2014/61/UE permet aux États membres d'autoriser l'organisme national de règlement des litiges à percevoir des redevances pour couvrir les coûts entraînés par l'exécution des missions qui lui sont assignées.

[9] *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Sur ces principes, voir l'avis n° 59.210/4 donné le 11 mai 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance organique du 6 octobre 2016 'de la revitalisation urbaine' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-363/001, pp. 156 à 158).

[10] *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Ces principes sont au demeurant renforcés et précisés en l'espèce par l'article 11 de la directive 2014/61/UE, qui impose aux États membres d'établir des « règles concernant les sanctions applicables en cas d'infraction aux mesures nationales adoptées en vertu de la présente directive » et de prendre « toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que ces sanctions soient mises en œuvre », étant entendu que les sanctions doivent être « appropriées, effectives, proportionnées et dissuasives ».

[11] *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : L'article 7, troisième phrase, de l'accord de coopération établi en langue néerlandaise énonce en effet : ' De IGB kan de betreffende netwerkexploitant die geen gevolg geeft aan de aanmaning binnen de vastgestelde termijnen, nadat hij is gehoord, een administratieve boete […] opleggen […]'.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

Enfin, l'obligation de 'collaboration adéquate à l'exercice des missions de l'ORL', dont l'inexécution est susceptible d'être sanctionnée par une amende administrative, manque de précision. Le contenu des obligations qui découleront pour l'opérateur concerné de cette nécessaire 'collaboration adéquate' devrait également être précisé [12-13].

2. La disposition à l'examen est en défaut de contenir les mesures de nature à garantir la sûreté et l'intégrité des réseaux ainsi que la protection de la confidentialité et des secrets commerciaux et d'affaires, spécialement en ce qui concerne la publication de la décision relative à l'amende administrative.

Elle sera revue sur ce point.

3. L'obligation de motivation imposée à la dernière phrase de l'article 7 résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Elle ne doit pas être rappelée par l'accord de coopération à l'examen.

La dernière phrase de l'article 7 sera revue en conséquence.

Article 8

1. L'article 8 de l'accord de coopération, qui règle la procédure devant l'ORL, est en défaut de mentionner certains éléments essentiels de celle-ci. Ainsi, cette disposition sera complétée par la mention des catégories de parties autorisées à saisir l'organisme.

Par ailleurs, il y a lieu de compléter le texte à l'examen par la mention des différents éléments et pièces que doit comporter la demande par laquelle est opérée la saisine de l'ORL, pour être considérée comme étant 'complète'. Cette question est d'autant plus essentielle que selon l'article 8, § 1er, alinéa 1er, le délai imparti à l'ORL pour se prononcer prend cours 'à dater de la réception de la demande complète', l'ORL étant par ailleurs chargé de 'confirme[r] à la personne ayant introduit la plainte le caractère complet de sa demande ou à défaut, [de] l'informe[r] des éléments manquants'. À cet égard, aux fins de garantir la sécurité juridique, spécialement en ce qui concerne la date de prise de cours du délai imparti à l'ORL pour statuer, il se recommande de compléter le texte en projet par un système d'accusé de réception de la demande complète, prévoyant par ailleurs le délai imparti au demandeur pour communiquer les éléments qui feraient défaut pour que sa demande puisse être considérée comme telle.

Ces questions seront réglées sans perdre de vue l'hypothèse envisagée à l'article 5 de l'accord de coopération, dans laquelle l'ORL est saisi par renvoi opéré par un 'organe institué au niveau des entités fédérées'.

2. Aux fins de se conformer formellement à l'article 5, paragraphe 4, alinéa 1er, de la directive 2014/61/UE, l'article 8, § 1er, alinéa 5, de l'accord de coopération gagnerait à être complété de sorte qu'il dispose que les modalités et

[12] *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : La circonstance que la directive 2014/61/UE prévoit en son article 10, paragraphe 3, que « Les États membres font obligation à toutes les parties de coopérer pleinement avec l'organisme national de règlement des litiges » n'enlève rien à l'exigence découlant du principe de légalité rappelé ci-avant, qui impose au législateur de définir avec une précision et une prévisibilité suffisantes les faits et les comportements qui constitueraient un défaut de collaboration passible d'amende administrative.

[13] *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Sur ces différentes questions, voir l'avis 59.210/4 précité.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

conditions fixées par l'ORL sont non seulement équitables et raisonnables, mais également non-discriminatoires.

3. De manière générale, conformément à ce que prévoient l'article 3, paragraphe 5, alinéa 1er, l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, paragraphe 4, alinéa 1er, et l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2014/61/UE, l'article 8 de l'accord de coopération gagnerait à être complété de sorte qu'il dispose que l'ORL statue en respectant le principe de proportionnalité.

4. Contrairement à l'article 3, paragraphe 5, alinéa 2, l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, paragraphe 4, alinéa 2, et l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2014/61/UE, l'article 8 de l'accord de coopération est en défaut de prévoir que l'intervention de l'organisme de règlement des litiges s'opère 'sans préjudice de la possibilité pour toute partie de saisir une juridiction'.

5. Le délai de quatre mois prévu à l'article 8, § 1er, alinéa 2, de l'accord de coopération est conforme à l'article 3, paragraphe 5, alinéa 2, de la directive 2014/61/UE, dans ses versions française et allemande, ainsi que, notamment, dans ses versions anglaise, espagnole, italienne et portugaise. Toutefois, en sa version néerlandaise, la même disposition de la directive 2014/61/UE prévoit un délai de deux mois.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne que

'[s]elon une jurisprudence constante, la nécessité d'une application et, dès lors, d'une interprétation uniformes des dispositions du droit de l'Union exclut que, en cas de doute, le texte d'une disposition soit considéré isolément dans une de ses versions, mais exige au contraire qu'il soit interprété et appliqué à la lumière des versions établies dans les autres langues officielles (arrêt du 19 avril 2007, Profisa, C 63/06, Rec. p. I 3239, point 13 et jurisprudence citée). [...] En cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un texte de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (arrêt Profisa, précité, point 14 et jurisprudence citée)' [14].

L'auteur de l'avant-projet est invité à contacter la Commission européenne pour attirer son attention sur la disparité constatée.

6. L'article 8, § 2, alinéa 1er, de l'accord de coopération énonce des conditions particulières de quorum '[p]our que l'ORL puisse délibérer et statuer valablement'.

Selon l'alinéa 2 de la disposition :

'En cas d'insuffisance de membres pour délibérer valablement, le règlement d'ordre intérieur doit prévoir que l'ORL peut être convoqué à une nouvelle réunion dans un délai minimum de trois jours ouvrables, à laquelle l'alinéa 1er ne sera plus d'application'.

[14] *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : C.J.U.E., 9 juin 2011, (Eleftheri tileorasi AE «ALTER CHANNEL» et Konstantinos Giannikos), C-52/10, points 23 et 24, http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30d559c23f1fabed402f903eb33862ce1678.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKc3r0?text=&docid=85130&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&p.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

Ainsi rédigé, l'article 8, § 2, alinéa 2, consacre lui-même la règle selon laquelle, si le quorum prévu par l'alinéa 1er n'est pas atteint lors d'une première réunion, l'ORL peut être convoqué à une nouvelle réunion à l'expiration d'un certain délai sans que le régime de quorum fixé à l'alinéa 1er trouve à s'appliquer. Dès lors, il n'y a pas lieu d'énoncer que le règlement d'ordre intérieur doit prévoir cette règle.

Par ailleurs, la disposition doit être rédigée en ce sens qu'une nouvelle réunion peut être convoquée, non 'dans un délai minimum de trois jours ouvrables', mais 'après' un tel délai minimum.

La disposition sera revue en ce sens.

Article 9

Cette disposition appelle plusieurs observations.

1. De manière fondamentale, la question se pose de savoir quelles sont les personnes qui pourront former le recours concerné ou intervenir à la cause. S'agit-il des parties au litige devant l'ORL, ou de toute personne intéressée, en ce compris les différents ministres compétents au sein des différentes parties à l'accord de coopération [15] ?

2. La section de législation se demande par ailleurs dans quels cas et selon quels critères la Cour d'appel de Bruxelles pourra décider ou pas de suspendre la décision attaquée [16].

3. Enfin, dès lors que, comme mentionné ci-avant, l'article 3, paragraphe 5, alinéa 2, l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, paragraphe 4, alinéa 2, et l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2014/61/UE, prévoient que l'intervention de l'organisme de règlement des litiges s'opère 'sans préjudice de la possibilité pour toute partie de saisir une juridiction', la section de législation s'interroge sur la manière dont seraient appelés à se concilier d'une part, la saisine éventuelle d'une juridiction indépendamment de la saisine de l'ORL, en ce compris les éventuels recours en appel et en cassation contre la décision prise par cette juridiction, et, d'autre part, le recours devant la Cour d'appel de Bruxelles contre toutes les décisions de l'ORL prévu par la disposition à l'examen.

4. En conclusion, la procédure, décrite de manière sommaire par l'article 9 de l'accord de coopération, qui se borne, pour tout ce qui n'y est pas réglé, à renvoyer au Code judiciaire, devrait faire l'objet de précisions aux fins d'être adaptée aux spécificités mêmes du recours instauré.

Ces précisions porteront essentiellement sur la détermination des personnes autorisées à former un recours et l'organisation d'éventuelles interventions, les conditions d'une éventuelle suspension de la décision attaquée et la manière de concilier les différentes procédures éventuellement pendantes concernant la même question.

[15] *Note de bas de page 15 de l'avis cité* : Comparez, à titre d'exemple, avec la loi du 17 janvier 2003 'concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges', ainsi qu'avec les articles 29*bis* et 29*quater* de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'.

[16] *Note de bas de page 16 de l'avis cité* : Comparez, à titre d'exemple, avec les dispositions législatives mentionnées à la note de bas de page n° 14.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

Article 10

Outre qu'il y aurait lieu de remplacer le mot 'parlements' par le mot 'législateurs', compte tenu de la règle déduite de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, selon laquelle un accord de coopération soumis à l'assentiment des législateurs entre en vigueur le dixième jour qui suit la date de la publication au *Moniteur belge* de la dernière norme législative d'assentiment, il n'est pas nécessaire que l'accord de coopération contienne une disposition particulière relative à son entrée en vigueur, sauf si les parties souhaitent mentionner une date précise d'entrée en vigueur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

L'article 10 sera donc omis ».

2. L'accord de coopération du 14 juillet 2017 auquel l'avant-projet à l'examen entend porter assentiment a déjà été examiné par la section de législation dans son avis n° 62.175/3 donné le 23 octobre 2017 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande « houdende instemming met het samenwerkingsakkord van 14 juli 2017 tussen de Federal Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in het kader van de omzetting pas Richtlijn 2014/61/EU » [17].

Dans cet avis n° 62.175/3, la section de législation a conclu que (traduction libre) :

« Dans la nouvelle version de l'accord de coopération, il est donné suite à un certain nombre d'observations faites dans l'avis 60.720/VR. Pour le surplus, il est renvoyé à cet avis ».

La même conclusion vaut également ici.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de cette formalité obligatoire et ce, conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 mai 2017 'instaurant le modèle de test genre en exécution des articles 4 et 6 du décret du 7 janvier 2016 relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française'.

[17] Avis n° 62175/3, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62175.pdf.

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Intitulé et article 1er

L'intitulé de l'avant-projet de décret et son article 1er [18] doivent mentionner l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment en reprenant la date et l'intitulé exact de celui-ci, à savoir, comme mentionné précédemment, selon le dossier transmis à la section de législation « l'accord de coopération du 14 juillet 2017 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions dans le cadre de la transposition de la directive 2014/61/UE ».

L'intitulé sera revu en conséquence.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Dans la formule de présentation de l'avant-projet de décret, les mots « de la Communauté française » sont inutiles et seront donc omis [19].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

[18] Cet article 1er doit être numéroté « article unique ».

[19] Voir dans le même sens l'avis n° 60.155/4 donné le 3 octobre 2016 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention n°187 de l'Organisation internationale du Travail sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, adoptée à Genève le 15 juin 2006' (*Doc. parl.*, Parl.comm. fr., 2016-2017, 387/1, pp. 10-14).

‡LW-CALRMDFEE-GCDCJQW‡