

Numéro du rôle : 800
Arrêt n° 73/95 du 9 novembre 1995

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 16 et 19 du décret de la Région wallonne du 30 avril 1992 concernant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1992, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 50.612 du 7 décembre 1994 en cause de l'a.s.b.l. Greenpeace Belgium et de l'a.s.b.l. S.O.S. Pays Mosan contre la Région wallonne, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Le Conseil régional wallon a-t-il, en adoptant les articles 16 et 19 du décret du 30 avril 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1992 sans que soit accomplie la formalité de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, méconnu les articles 11, 39 ou 141 de la Constitution ? »

Par ordonnance du 12 juillet 1995, la Cour a reformulé la question comme suit :

« Les articles 16 et 19 du décret du 30 avril 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1992 adoptés sans que soit accomplie la formalité de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat violent-ils soit les articles 39 ou 141 de la Constitution, soit l'article 11 de la Constitution combiné avec l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Conseil d'Etat a été saisi, le 17 février 1993, d'une requête en annulation introduite par l'a.s.b.l. Greenpeace Belgium et l'a.s.b.l. S.O.S. Pays Mosan. Les deux requérantes postulent l'annulation des articles 3 et 4 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 novembre 1992 réglant l'intervention financière en faveur des communes qui s'inscrivent dans une politique de traitement des déchets (*Moniteur belge* du 18 décembre 1992).

A l'appui de leur requête, les parties soulèvent un premier moyen pris de la violation des articles 6bis (aujourd'hui 11), 67 (aujourd'hui 108), 107ter, § 1er, (aujourd'hui 141) et 107quater (aujourd'hui 39) de la Constitution. Elles relèvent que la Région wallonne a donné comme fondement à l'arrêté contesté l'article 19 du décret du 30 avril 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1992.

Elles estiment que ce cavalier budgétaire encourt deux reproches d'inconstitutionnalité qui justifient que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour.

Elles font en premier lieu valoir que l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prescrit que les avant-projets de décret soient soumis à la section de législation du Conseil d'Etat et que si les budgets sont dispensés de cette formalité, cette exception ne peut viser les cavaliers budgétaires. L'avis de la section

de législation n'ayant pas été sollicité, les requérantes en concluent que l'article 19 du décret « transgresse les compétences régionales, lesquelles ne peuvent déroger aux règles de la compétence expressément nationales et visant, en application de l'article 107ter, § 1er, de la Constitution, à prévenir les conflits entre lois et décrets ». Elles considèrent aussi que « la Région a excédé les compétences (qui) lui (ont été) confiées en vertu de l'article 107quater de la Constitution ».

Les requérantes se demandent en deuxième lieu si « ainsi privées par répercussion d'une garantie de tutelle législative à haut indice d'ordre public, (elles) ne se trouvent pas dans une situation discriminatoire par rapport aux citoyens des deux autres régions ». Il y a là, ajoutent-elles, « suspicion d'atteinte à l'article 6bis de la Constitution ».

Considérant que la réponse à ces questions était nécessaire à l'examen du moyen, le Conseil d'Etat décida de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question précitée.

III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 29 décembre 1994.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 janvier 1995.

Par ordonnance du 24 janvier 1995, la Cour a complété le siège par le juge R. Henneuse, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression française du siège.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 janvier 1995.

Le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 8 mars 1995.

Par ordonnance du 30 mai 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 30 décembre 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 12 juillet 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 14 septembre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée à la partie ainsi qu'à son avocat par lettres recommandées à la poste le 13 juillet 1995.

A l'audience publique du 14 septembre 1995 :

- a comparu Me S. Depré *loco* Me M. Verdussen, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire du Gouvernement wallon

A.1.1. La réponse à la question préjudicielle doit être donnée en deux branches.

A.1.2. Il convient d'abord de se demander si les articles 16 et 19 du décret de la Région wallonne du 30 avril 1992 violent les articles 39 et 141 de la Constitution en ce que la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas été consultée à propos de ces deux textes.

Si l'on peut concevoir que l'article 141 de la Constitution est bien une règle de répartition des compétences qui réserve à l'autorité fédérale une compétence particulière - celle de prendre une loi tendant à prévenir les conflits entre les normes de valeur législative -, il n'est pas possible de montrer en quoi l'omission d'une formalité prescrite par la loi prise en exécution de l'article 141 de la Constitution serait entachée d'un excès de compétence. En effet, le fait de ne pas soumettre un texte à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat peut être considéré comme une atteinte à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais certainement pas comme une violation de l'article 141 de la Constitution; la Cour d'arbitrage n'est compétente que pour se prononcer sur la violation des règles de répartition de compétences et non pas sur une éventuelle atteinte aux normes prises en vertu des règles de répartition des compétences. Les dispositions incriminées, en ce qu'elles ne portent pas atteinte à l'article 141 de la Constitution, mais éventuellement - *quod non* - aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ne sont donc pas entachées d'un excès de compétence.

Il est exact qu'en vertu de l'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, certaines formalités sont prévues par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - à savoir « la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions, à l'exception des accords de coopération » - et sont considérées comme des règles de compétence dont la Cour doit contrôler le respect. Force est de constater que la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat ne figure pas dans cette liste. Raisonnant *a contrario*, il faut en déduire que la Cour n'est pas compétente pour déclarer l'inconstitutionnalité d'un texte qui n'aurait pas été déféré à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

A.1.3. Il faut se demander ensuite si les articles 16 et 19 du décret précité de la Région wallonne violent l'article 11 de la Constitution en ce que la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas été consultée à propos de ces textes.

Les articles 16 et 19 du décret susmentionné, s'ils ont bien une valeur législative, n'en sont pas moins des dispositions législatives formelles, de nature budgétaire.

Or, l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat exclut de l'obligation de consulter la section de législation du Conseil d'Etat les projets relatifs au budget.

Par conséquent, les textes incriminés ne peuvent être considérés comme discriminatoires dans la mesure où le fait qu'ils aient été adoptés sans consultation préalable de la section de législation du Conseil d'Etat est parfaitement conforme à une exception prévue par la loi elle-même. C'est, éventuellement, à celle-ci que l'on pourrait reprocher son caractère discriminatoire, mais certainement pas aux textes litigieux.

Plus fondamentalement, il y a lieu de rappeler la jurisprudence de la Cour à propos du principe d'égalité et de non-discrimination. Il appartient à la Cour d'apprécier si le texte qui lui est soumis engendre, par lui-même et par ses effets, une discrimination entre certaines catégories de personnes. Par contre, il ne lui appartient pas d'apprécier les conditions et la procédure selon lesquelles le texte a été adopté.

En l'occurrence, les textes incriminés n'établissent pas de différence de traitement entre certaines catégories de personnes. Ils déterminent uniquement des règles techniques d'élaboration du budget. Par conséquent, ces textes, en eux-mêmes, ne sont nullement discriminatoires.

Le fait que les destinataires de ces textes auraient été privés d'une protection juridique particulière, à savoir la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, relève d'un autre débat, qui ne concerne cependant pas le texte lui-même ni ses effets, mais sa procédure d'élaboration.

- B -

Quant à la compatibilité des articles 16 et 19 du décret de la Région wallonne du 30 avril 1992 avec les articles 39 et 141 de la Constitution

B.1.1. La question préjudicielle porte sur le point de savoir si les articles 16 et 19 du décret du 30 avril 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne adoptés sans que soit accomplie la formalité de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat violent les articles 39 ou 141 de la Constitution.

B.1.2. Aux termes de l'article 26, § 1er, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la Cour « statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci

pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ».

B.1.3. Il résulte de l'article 39 de la Constitution que la liste des compétences régionales est établie par une loi adoptée à la majorité spéciale, conformément à la disposition constitutionnelle susdite. L'article 141 de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence exclusive de prendre une loi tendant à prévenir les conflits entre les normes de valeur législative.

B.1.4. L'obligation de recueillir sur tout avant-projet de décret, sauf les exceptions prévues par la loi, l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat est imposée par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Même si cette disposition doit être considérée comme prise en application notamment de l'article 141 de la Constitution, elle n'est pas une règle établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

La loi prise en exécution de l'article 141 de la Constitution est une application de la compétence réservée au législateur fédéral.

Par ailleurs, la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.1.5. Il résulte de ce qui précède qu'il convient de répondre négativement à la première partie de la question préjudicielle.

Quant à la compatibilité des articles 16 et 19 du décret de la Région wallonne du 30 avril 1992 avec l'article 11 de la Constitution

B.2.1. La question préjudicielle porte sur le point de savoir si les articles 16 et 19 du décret du 30 avril 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne adoptés sans que soit accomplie la formalité de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat violent l'article 11 de la Constitution.

Cette question repose sur la considération selon laquelle « on peut se demander si les requérantes, ainsi privées par répercussion d'une garantie de tutelle législative à haut indice d'ordre public, ne se trouvent pas dans une situation discriminatoire par rapport aux citoyens des deux autres régions ».

B.2.2. L'article 16 du décret de la Région wallonne dispose que :

« En l'absence, dans le budget général des dépenses, de l'énumération prévue à l'article 9, § 4, alinéa 3, de la loi du 28 juin 1963, modifiée par celle du 28 juin 1989, des subsides de caractère facultatif peuvent être octroyés dans les limites de l'objet des allocations de base inscrites à cet effet dans les budgets administratifs. »

L'article 19 du décret, quant à lui, énonce que :

« L'Exécutif fixera les critères de répartition de l'intervention inscrite à l'allocation de base 43.03 du programme 01 de la section 40. »

B.2.3. La Cour est compétente pour contrôler la compatibilité du contenu d'une disposition de nature législative avec l'article 11 de la Constitution. Etant donné que la deuxième partie de la question préjudicielle ne porte pas sur le contenu d'une telle disposition, il n'appartient pas à la Cour d'y répondre.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 16 et 19 du décret de la Région wallonne du 30 avril 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1992 adoptés sans que soit accomplie la formalité de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat ne violent ni l'article 39 ni l'article 141 de la Constitution;

- Il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième partie de la question préjudicielle.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 novembre 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior