

Numéro du rôle : 6841
Arrêt n° 147/2019 du 24 octobre 2019

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 14*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, et § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 240.599 du 26 janvier 2018, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er février 2018, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 14*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'il ne permet pas aux personnes autres que l'Etat belge, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune d'invoquer, dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, la violation des obligations de collaboration qu'il vise alors que ces mêmes violations peuvent être invoquées par toute personne contre une norme de valeur législative devant la Cour constitutionnelle ? »;

2. « Les articles 6, § 1er, II, dernier alinéa, 2°, et 6, § 4, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 méconnaissent-ils le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne prévoient pas que l'adoption de normes arrêtant des mesures de protection contre les ondes ionisantes fasse l'objet d'une association des gouvernements régionaux, alors qu'une telle faculté est prévue pour ce qui concerne les normes de produits, par les articles 6, § 1er, II, dernier alinéa, 1°, et 6, § 4, 1°, de la même loi spéciale ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Fédération belge du secteur de l'eau (Belgaqua) », la SCRL « Vivaqua » et la SCRL « Société wallonne des eaux » (SWDE), assistées et représentées par Me M. Uyttendaele et Me J. Sautois, avocats au barreau de Bruxelles;

- l'État belge, représenté par le ministre de l'Intérieur, assisté et représenté par Me J. Bouckaert et Me O. Di Giacomo, avocats au barreau de Bruxelles;

- l'« Agence fédérale de Contrôle nucléaire (A.F.C.N.) », assistée et représentée par Me J. Bouckaert et Me O. Di Giacomo;

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me P. Moërynck, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 26 juin 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 juillet 2019 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 17 juillet 2019, a fixé l'audience au 18 septembre 2019.

À l'audience publique du 18 septembre 2019 :

- ont comparu :

. Me S. Kaisergruber, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Uyttendaele, pour l'ASBL « Fédération belge du secteur de l'eau (Belgaqua) » et autres;

. Me R. Smal, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Bouckaert et Me O. Di Giacomo, pour l'État belge et pour l'« Agence fédérale de Contrôle nucléaire (A.F.C.N.) »;

. Me J. Laurent, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Moërynck, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'ASBL « Fédération belge du secteur de l'eau » (Belgaqua), la SCRL « Vivaqua » et la SCRL « Société wallonne des eaux » (SWDE) ont introduit un recours en annulation de l'arrêté royal du 31 mai 2016 « relatif à la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine » (ci-après : l'arrêté royal du 31 mai 2016), qui transpose en droit belge la directive 2013/51/EURATOM du Conseil du 22 octobre 2013 « fixant les exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine » (ci-après : la directive 2013/51/EURATOM).

Le projet d'arrêté a été établi par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : l'AFCN). Après avoir reçu des avis favorables du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail et de l'inspecteur des finances, ainsi qu'après un avis favorable conditionnel du Conseil supérieur de la santé, le Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne a informé la Commission européenne qu'aucun élément contraire aux exigences de la directive n'avait été identifié dans le projet d'arrêté, lequel a ensuite été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

En avril 2016, la première partie requérante devant le juge *a quo* a adressé ses observations sur le projet d'arrêté au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Le Comité de concertation a décidé de créer un groupe de travail interfédéral, tandis que la Commission européenne a informé la Belgique qu'elle lui accordait un délai de deux mois pour transposer complètement la directive 2013/51/EURATOM. Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a transmis un texte amendé au groupe de travail interfédéral et le ministre wallon de l'Environnement a aussi adressé trois propositions d'amendement au projet au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Le groupe de travail interfédéral a toutefois décidé que le texte ne ferait l'objet d'aucune modification.

À titre principal, les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que l'arrêté royal du 31 mai 2016 est une norme de produit, de sorte que les gouvernements régionaux devaient, conformément à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, être associés à l'élaboration de cette réglementation fédérale en matière de normes de produits. À titre subsidiaire, même si l'arrêté attaqué devait être considéré comme relevant de la protection contre les radiations ionisantes, les parties requérantes estiment que la différence de traitement créée au niveau du processus d'adoption des normes réglementaires, selon qu'elles relèvent de normes de produits ou de la protection contre les radiations ionisantes, n'est pas justifiée, de sorte qu'il y aurait lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

À titre principal, la partie adverse devant le juge *a quo* conteste la recevabilité du moyen, dès lors que la violation de la règle de procédure contenue dans l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne peut être invoquée, conformément à l'article 14*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), que par l'État, par les communautés, par les régions et par la Commission communautaire commune. À titre subsidiaire, l'arrêté attaqué établit non pas des normes de produits, mais des normes qui visent à la protection de la santé publique. À titre infiniment subsidiaire, les régions ont en l'espèce pu faire connaître à l'autorité fédérale leur point de vue sur la transposition de la directive.

Le juge *a quo* constate qu'eu égard à l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'exception d'irrecevabilité devrait être admise. Toutefois, dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes comparent la situation dans laquelle elles se trouvent par l'effet de l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État à celle dans laquelle elles se trouveraient devant la Cour constitutionnelle, où elles pourraient invoquer le non-respect, par un législateur, de la formalité de l'association, au sens de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Le juge *a quo* décide dès lors de suivre la demande des parties requérantes et de poser à la Cour la première question préjudicielle reproduite plus haut.

Le juge *a quo* pose également la seconde question préjudicielle, tout en constatant que la pertinence de cette question dépendra de la réponse que la Cour donnera à la première question préjudicielle.

III. *En droit*

– A –

Quant à la première question préjudicielle

A.1.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* constatent que l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État confirme la qualification de « formalités substantielles » des mécanismes de collaboration entre l'État, les communautés et les régions, mais qu'il réserve aux seules personnes publiques mentionnées dans l'alinéa 2 la possibilité d'invoquer la violation de ces formalités. L'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, en revanche, ne restreint aucunement le bénéfice de cette protection juridictionnelle.

Les personnes qui ne sont pas l'État belge, une communauté, une région ou la Commission communautaire commune sont dès lors traitées différemment lorsqu'elles subissent la violation d'une obligation de collaboration visée tant à l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État qu'à l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, selon que cette violation est commise par le Roi ou par un Gouvernement d'une entité fédérée, d'une part, ou par le législateur fédéral ou fédéré, d'autre part : les personnes relevant de la première catégorie, à la différence de celles qui relèvent de la seconde catégorie, ne sont pas autorisées à invoquer devant le juge compétent la violation de la règle de collaboration.

A.1.2. S'il existe incontestablement des différences entre la procédure devant le Conseil d'État et la procédure devant la Cour constitutionnelle, il n'en résulte pas que les situations envisagées dans la question préjudicielle ne seraient pas suffisamment comparables. Au contraire, la Cour considère qu'il y a lieu de ne pas confondre différence et non-comparabilité.

A.1.3. En outre, la différence de traitement critiquée ne trouve pas sa source dans un choix du Constituant, mais dans l'application de dispositions législatives. La Cour est donc effectivement compétente pour apprécier la conformité de cette différence de traitement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.4. Les travaux préparatoires n'apportent aucune justification à cette différence de traitement, largement critiquée par la doctrine, laquelle juge même cette différence « incompréhensible ». Les parties requérantes devant le juge *a quo* ne voient pas davantage en quoi la nature juridique de la norme en cause constituerait un critère objectif permettant de justifier la différence de traitement critiquée.

Ainsi, la réforme consacrée par la loi du 8 août 1988 « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles », qui a renforcé les mécanismes de coopération entre les entités fédérées et l'État central, avait pour but de garantir un fonctionnement optimal des institutions nationales, communautaires et régionales. Ces mécanismes de fédéralisme coopératif sont donc prévus dans l'intérêt de tous, de sorte qu'il est inexact de prétendre qu'ils ne le seraient que dans l'intérêt des autorités publiques. Certains auteurs considèrent même que ces règles, qui favorisent la bonne marche des institutions, devraient être considérées comme étant d'ordre public, de sorte que leur violation devrait pouvoir être soulevée d'office par les juridictions, y compris par le Conseil d'État.

Dès lors que l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État visait à garantir le caractère effectif des mécanismes de collaboration, la restriction contenue dans la disposition en cause n'est pas appropriée pour atteindre ce but. Au contraire, pour garantir un meilleur contrôle des mécanismes de fédéralisme coopératif, il faudrait permettre à tous d'en dénoncer le non-respect, tant devant la Cour constitutionnelle que devant le Conseil d'État.

A.2.1. Le Gouvernement wallon constate que la disposition en cause limite la possibilité d'invoquer le non-respect des formalités visées à l'article 14*bis*, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à l'appui d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. L'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, en revanche, permet à la Cour constitutionnelle d'annuler un acte législatif pour non-respect des règles de collaboration y visées, sans prévoir la moindre limitation en ce qui concerne les personnes pouvant invoquer la violation de ces règles.

Cette différence de traitement n'est pas justifiée. En effet, la seule explication avancée dans les travaux préparatoires serait que seuls l'État, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune auraient intérêt à invoquer le non-respect d'une de ces procédures. Cet argument n'est pas fondé et il a d'ailleurs été critiqué par la doctrine. L'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, inséré par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, limitait d'ailleurs également la liste des justiciables pouvant invoquer la violation des règles relatives à cette collaboration. Toutefois, cette limitation a été supprimée à la suite de la critique formulée par la section de législation du Conseil d'État.

A.2.2. Le Gouvernement wallon estime que les situations comparées sont comparables. La Cour admet en effet que l'applicabilité de règles procédurales différentes n'a pas pour effet que les catégories concernées ne sont pas comparables. Elle a d'ailleurs déjà admis la comparaison entre des entités fédérées, selon qu'elles étaient requérantes devant le Conseil d'État ou devant la juridiction constitutionnelle, ainsi que des justiciables, selon qu'ils agissaient devant le Conseil d'État ou devant le juge judiciaire.

A.2.3. Le Gouvernement wallon indique par ailleurs que la différence de traitement critiquée ne résulte pas d'un choix du Constituant, mais uniquement de l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. En l'espèce, la différence de traitement critiquée n'est pas liée à la nature des normes contrôlées, de sorte que la jurisprudence de la Cour fondée sur un choix du Constituant n'est pas transposable.

A.2.4. En outre, si la doctrine considère que cette limitation ne vaut pas pour le justiciable lorsqu'il invoque, à titre incident, sur la base de l'article 159 de la Constitution, le non-respect d'une de ces formalités, le Conseil d'État adopte toutefois une autre interprétation. La section de législation du Conseil d'État avait pourtant critiqué la disposition en cause, considérant que le législateur ne pouvait limiter les pouvoirs que le Conseil d'État ou les cours et tribunaux tiennent de l'article 159 de la Constitution.

A.3.1. À titre principal, le Conseil des ministres et l'AFCN estiment que les catégories de personnes comparées ne se trouvent pas dans des situations comparables. En effet, la différence de traitement soulevée dans la question préjudicielle tient à la distinction entre, d'une part, le contrôle des actes et règlements par le Conseil d'État et, d'autre part, le contrôle des normes législatives par la Cour constitutionnelle.

Or, le contrôle exercé par le Conseil d'État et le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle diffèrent tant en ce qui concerne les normes contrôlées qu'en ce qui concerne les normes de référence, ou encore en ce qui concerne la procédure, notamment du point de vue de l'intérêt au recours ou de l'intérêt à soulever une irrégularité. La Cour a d'ailleurs jugé, par son arrêt n° 22/91 du 4 juillet 1991, que la situation de requérants devant le Conseil d'État et celle de requérants devant la Cour constitutionnelle n'étaient pas comparables, ce qui est transposable en l'espèce.

A.3.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres et l'AFCN estiment que la différence de traitement repose sur un choix du Constituant, la Cour ayant déjà jugé que les différences de garanties juridictionnelles, selon que l'acte attaqué est un acte législatif ou un acte administratif, découlent d'un choix du Constituant sur lequel la Cour n'a pas à se prononcer.

A.3.3. À titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres et l'AFCN estiment que la différence de traitement repose sur un critère objectif et qu'elle est raisonnablement justifiée.

La disposition en cause est en effet une mesure pertinente eu égard à l'objectif légitime du législateur de réserver, dans le contentieux administratif, l'invocation des vices de forme visés à l'article 14*bis*, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État aux seuls bénéficiaires de ces formalités. Dès lors que toute disposition de droit public tend à l'intérêt général, le raisonnement des parties requérantes impliquerait *de facto* que tout citoyen devrait pouvoir invoquer l'ensemble de ces dispositions, ce qui n'est pas possible.

La mesure en cause est par ailleurs raisonnablement justifiée. Il existe en effet une différence de nature entre les formes de collaboration, selon qu'elles sont visées à l'article 14*bis* des lois coordonnées ou à l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle : dans le premier cas, elles sont réputées constituer des formalités substantielles, dont le non-respect ne peut être invoqué que par les autorités visées à l'alinéa 2; dans le second, elles sont réputées être des règles de compétences, dont la violation peut être invoquée par tout requérant, sans que cette invocation soit limitée aux seuls bénéficiaires de ces formalités, ce qui constitue une exception au principe selon lequel la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour contrôler le processus d'élaboration d'une loi.

Enfin, en interdisant uniquement aux personnes physiques ou morales autres que l'État, les communautés, les régions ou la Commission communautaire commune d'invoquer le non-respect de formalités dont elles ne sont pas les bénéficiaires, la mesure en cause n'apporte pas une limitation disproportionnée au droit d'accès au juge de ces personnes.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.4.1. À titre liminaire, les parties requérantes devant le juge *a quo* constatent que la seconde question préjudicielle ne présente un intérêt que si la Cour répond par l'affirmative à la première question préjudicielle et qu'elle ne juge pas que la réponse n'est manifestement pas utile car l'arrêté royal du 31 mai 2016 est une norme de produits, à charge pour le Conseil d'État de vérifier alors le respect de la formalité d'association prévue par l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.4.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* précisent que les situations envisagées sont effectivement comparables, dès lors que les normes de produits et la protection contre les radiations ionisantes constituent des aspects particuliers de la politique de l'environnement. Il en résulte qu'en ce qui concerne un même bloc de compétences régionales – la politique de l'environnement –, l'association des gouvernements régionaux est imposée dans un cas et ne l'est pas dans l'autre.

Elles émettent les plus vives réserves quant aux travaux préparatoires évoqués pour justifier l'absence d'association des régions à l'égard des normes de protection contre les radiations ionisantes. En effet, il existe une différence fondamentale entre, d'une part, les installations nucléaires et le cycle des combustibles et, d'autre part, tous les autres aspects de la politique des radiations ionisantes, dont la présence naturelle de radio-isotopes dans les couches géologiques du sous-sol. La compétence fédérale concernant les premières ne justifie donc pas, eu égard à la compétence générale des régions en matière d'environnement, que ces dernières ne soient pas associées à l'élaboration des normes qui concernent ces aspects.

Les situations comparées sont dès lors comparables, puisqu'il s'agit, dans chaque cas, de mettre en œuvre un aspect de la politique environnementale, soit une matière essentiellement régionale.

A.4.3. À titre principal, les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que l'arrêté royal du 31 mai 2016 est manifestement une norme de produit. L'eau potable, souterraine ou de surface, assainie et distribuée est un produit, de sorte que la distribution et l'assainissement d'eau doivent s'analyser comme une mise sur le marché, les mesures contenues dans l'arrêté royal du 31 mai 2016 ayant un effet contraignant qui s'impose aux fournisseurs d'eau et qui peut aboutir à l'interdiction de l'utilisation et de la distribution d'eau, lorsque les niveaux paramétriques sont dépassés, sous le contrôle de l'AFCN.

Par ailleurs, la compétence de l'autorité fédérale concernant les normes de produits, bien qu'elle constitue une exception à la compétence des régions en matière de protection de l'environnement, s'applique de manière transversale, quel que soit l'objet des normes de produits, y compris donc la santé publique. Des normes qui visent à protéger la santé publique peuvent dès lors aussi participer de l'objectif général d'assurer la protection de l'environnement.

Lorsque l'autorité fédérale adopte une norme de produit, même si cette dernière a une incidence sur la protection contre les radiations ionisantes, elle doit donc respecter la formalité d'association prévue par l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

A.4.4. À titre subsidiaire, les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que, si l'arrêté royal du 31 mai 2016 n'est pas une norme de produit, l'absence d'association des régions est discriminatoire.

Les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que la Cour pourrait reformuler la question préjudicielle comme portant sur la question de savoir si, eu égard à l'objet de l'arrêté royal du 31 mai 2016, qui transpose la directive 2013/51/EURATOM, il n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'au principe de la loyauté fédérale visé à l'article 143, § 1er, de la Constitution de ne pas associer les régions à l'élaboration d'une réglementation fédérale, dans l'exercice d'une compétence étroitement imbriquée dans les compétences régionales, puisqu'il s'agit de protéger l'eau potable.

L'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a été modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 16 juillet 1993 « visant à achever la structure fédérale de l'Etat ». À l'époque, le législateur spécial avait envisagé de confier aux régions la compétence relative aux normes de produits, ce qui n'a finalement pas été le cas, afin d'éviter d'éventuelles divergences normatives. Toutefois, vu l'élargissement des compétences des régions en matière d'environnement, il a été décidé qu'il allait de soi de les associer au processus d'adoption des normes fédérales de produits. Le même raisonnement vaut, en l'espèce, pour une compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de protection contre les radiations ionisantes, qui a des implications directes sur les compétences régionales en matière d'environnement. Il en va *a fortiori* ainsi lorsque, comme en l'espèce, la réglementation en cause est sans rapport avec le cycle des combustibles nucléaires.

A.5.1. Le Gouvernement wallon constate tout d'abord qu'il appartient au Conseil d'État et non à la Cour constitutionnelle de considérer l'arrêté royal du 31 mai 2016 comme étant ou non une norme de produit.

Pour le surplus, l'imprégnation du droit de l'eau dans la plupart des domaines du droit rend nécessaire une concertation dans le domaine de l'eau, de sorte que l'adoption de normes telles que l'arrêté royal du 31 mai 2016 doit être soumise à une association préalable des régions, d'autant plus que pareille association s'impose pour de simples normes de produits. Cette association se justifie par l'impact de telles normes sur les compétences régionales, même si une norme peut avoir un caractère mixte (protection de l'environnement et protection des consommateurs).

Selon le Gouvernement wallon, l'arrêté royal du 31 mai 2016 fixe des normes relatives à l'eau destinée à la consommation humaine, qui interfèrent directement sur les compétences régionales dans le domaine de l'eau et de l'environnement, de sorte que les gouvernements régionaux devaient être associés à l'élaboration de cet arrêté royal.

A.5.2. Même si elle ne doit pas avoir lieu dès le début du processus d'élaboration de la norme, l'association doit porter sur un échange effectif d'idées au niveau gouvernemental. Une concertation informelle au niveau de l'administration n'est pas suffisante. Même si plusieurs réunions informelles et échanges de notes ont eu lieu, ces exigences n'ont pas été respectées en l'espèce.

Dès lors que rien ne justifie la différence de traitement, en termes d'association, entre les normes de produits et les normes relatives à la protection contre les radiations ionisantes, les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés.

A.5.3. Le Gouvernement wallon se rallie également à la critique formulée par les parties requérantes devant le juge *a quo* et considère que l'absence d'association des régions n'est pas justifiée au regard du principe de la loyauté fédérale, qui oblige chaque législateur à veiller à exercer sa compétence de manière à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice, par d'autres législateurs, de leurs compétences. En l'espèce, vu l'incidence de l'adoption de normes de protection contre les radiations ionisantes dans le domaine de l'eau sur les compétences régionales, le principe de la loyauté fédérale impose qu'une association des gouvernements régionaux soit prévue par la loi dans pareil cas.

A.6.1. À titre principal, le Conseil des ministres et l'AFCN estiment que, dans la mesure où la première question préjudicielle appelle une réponse négative, la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse. En l'espèce, la réponse à la seconde question préjudicielle ne pourrait en effet être utile à la solution du litige qu'à la condition que les parties requérantes soient recevables à invoquer le non-respect d'une formalité visée à l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

A.6.2. Le Conseil des ministres et l'AFCN répondent qu'il ne relève manifestement pas des compétences de la Cour de se prononcer sur la qualification ou non de l'arrêté royal du 31 mai 2016 comme étant une « norme de produit ». Cette question est donc manifestement sans pertinence pour la Cour.

Ils constatent par ailleurs qu'en soulevant le principe de la loyauté fédérale, les parties requérantes devant le juge *a quo* étendent l'objet de la question, ce qu'elles ne peuvent toutefois faire, conformément à la jurisprudence de la Cour.

A.6.3. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres et l'AFCN estiment que les catégories comparées ne sont pas comparables.

Ainsi, la question préjudicielle ne précise pas quelles sont les catégories de personnes comparées. Il ressortirait toutefois du mémoire en réplique déposé devant le juge *a quo* que la question préjudicielle invite à comparer, d'une part, la catégorie des personnes qui sont astreintes à des normes de produits relatives à la protection contre les radiations ionisantes adoptées sans que les régions soient associées et, d'autre part, la catégorie des personnes qui sont astreintes à des normes de produits non relatives à la protection contre les radiations ionisantes adoptées avec l'association des régions.

Or, les normes de produits et les normes relevant de la protection contre les radiations ionisantes diffèrent fondamentalement. En effet, les normes de produits ne sont que des prescriptions auxquelles doivent répondre les produits au moment de leur lancement sur le marché, que ces prescriptions visent ou non la protection de l'environnement. La compétence fédérale en matière de protection contre les radiations ionisantes est étroitement liée à la compétence fédérale exclusive au niveau du cycle des combustibles nucléaires, même si elle permet à l'autorité fédérale de légiférer à propos de toutes les émissions radio-isotopes dans l'environnement, y compris celles qui proviennent d'installations non nucléaires.

A.6.4. À titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres et l'AFCN estiment que la différence de traitement repose sur un critère objectif et qu'elle est raisonnablement justifiée. La différence de traitement repose en effet sur la nature de la norme en cours d'élaboration; soit il s'agit d'une norme de produits, soit il s'agit d'une norme protégeant l'environnement contre les radiations ionisantes.

Avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 juillet 1993 « visant à achever la structure fédérale de l'Etat », il existait un régime complexe de compétences concurrentes en matière de normes de produits, que la loi spéciale du 16 juillet 1993 a clarifié en réservant à l'autorité fédérale la compétence exclusive en matière de normes de produits, tout en prévoyant, en parallèle, la formalité d'association des régions. Cette association des régions s'explique donc par le fait que les régions avaient une compétence en la matière, qui leur avait été attribuée dès 1980, avant de leur être retirée.

Par contre, la *ratio legis* de la compétence en matière de protection contre les radiations ionisantes est étroitement liée à la compétence fédérale exclusive au niveau du cycle des combustibles nucléaires, de sorte qu'aucune modification au *statu quo ante* n'a été souhaitée. Un amendement visant à prévoir l'association des régions en cette matière a d'ailleurs été déposé et rejeté, le ministre des Réformes institutionnelles de l'époque considérant que la matière était et devait rester strictement nationale.

Il en résulte qu'en n'imposant la formalité de l'association des régions qu'en ce qui concerne l'adoption de normes de produits, à l'exclusion de normes tendant à la protection contre les radiations ionisantes, l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.5. À titre encore plus subsidiaire, à supposer que la Cour conclue à une inconstitutionnalité, le Conseil des ministres et l'AFCN invitent celle-ci à maintenir les effets des dispositions jugées inconstitutionnelles.

Un constat, non modulé, d'inconstitutionnalité serait très préjudiciable, non seulement pour eux, mais aussi pour l'intérêt général. Ce constat conduirait en effet, selon toute vraisemblance, à une annulation de l'arrêté royal du 31 mai 2016, avec pour conséquence que la directive 2013/51/EURATOM ne serait pas transposée.

Les conséquences d'un tel constat excéderaient en outre le présent litige, dès lors que toute personne intéressée pourrait s'en prévaloir pour contester une loi, devant la Cour, ou un règlement ou un acte individuel non définitif, devant le Conseil d'État, si l'adoption de la norme ou de l'acte en matière de protection contre les radiations ionisantes a eu lieu sans l'association des gouvernements régionaux. Toute personne intéressée pourrait aussi contester, à titre incident, devant les cours et tribunaux, tous les actes individuels, même définitifs, fondés sur des actes législatifs et réglementaires, existants ou futurs, eux-mêmes fondés sur l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'ensemble du cadre juridique relatif

à la protection contre les radiations ionisantes s'en trouverait ébranlé, de sorte que l'avantage tiré d'un constat de violation non modulé serait manifestement disproportionné, eu égard à la perturbation que ce constat entraînerait pour l'ordre juridique.

– B –

B.1.1. La Cour est saisie de deux questions préjudicielles, posées par le Conseil d'État, dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre l'arrêté royal du 31 mai 2016 « relatif à la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine » (ci-après : l'arrêté royal du 31 mai 2016).

L'arrêté royal du 31 mai 2016 transpose en droit belge la directive 2013/51/EURATOM du Conseil du 22 octobre 2013 « fixant les exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine » (ci-après : la directive 2013/51/EURATOM).

B.1.2. Dans le cadre de ce recours en annulation, les parties requérantes devant le juge *a quo*, qui sont des associations actives dans le secteur de l'eau, critiquent le fait que le Gouvernement wallon n'a pas été associé à l'élaboration de l'arrêté royal du 31 mai 2016. Selon les parties requérantes, l'arrêté royal du 31 mai 2016 établirait non pas des normes qui visent à la protection de la santé publique, mais des « normes de produits » au sens de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour l'élaboration desquelles les gouvernements régionaux doivent être associés, conformément à l'article 6, § 4, 1°, de la même loi spéciale du 8 août 1980.

Quant à la première question préjudicielle

B.2. La première question préjudicielle porte sur l'article 14*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État).

B.3.1. La section du contentieux administratif du Conseil d'État statue par voie d'arrêtés sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre des actes et règlements (article 14, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

La section du contentieux administratif annule en règle un acte administratif attaqué lorsque celui-ci est irrégulier. Tel n'est toutefois pas le cas lorsque l'irrégularité n'était pas susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, lorsqu'elle n'a privé les intéressés d'aucune garantie ou n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte (article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

B.3.2. L'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 14 de la loi du 16 juin 1989 « portant diverses réformes institutionnelles » et modifié par l'article 9 de la loi du 4 août 1996 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 » et par l'article 2 de la loi du 8 septembre 1997, dispose :

« Pour l'application de l'article 14 des mêmes lois coordonnées, sont considérées comme des formes substantielles, les concertations, les associations, les transmissions d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et les propositions qui concernent les relations entre l'État, les Communautés et les Régions et qui sont prévus par ou en vertu des lois prises en exécution des articles 39, 127, § 1er, 128, § 1er, 129, § 1er, 130, § 1er, 135, 136, alinéa 1er, 140, 175, 176 et 177 de la Constitution.

Toutefois, les personnes physiques et les personnes morales, à l'exception de l'État, des Communautés, des Régions et de la Commission communautaire commune en ce qui concerne les matières visées à l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises, ne peuvent invoquer la violation des formes visées à l'alinéa précédent ».

B.4.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, de l'article 14*bis*, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition ne permet pas aux personnes physiques ou morales autres que l'État belge, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune d'invoquer, dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, la violation des obligations de collaboration qu'il vise, « alors que ces mêmes violations peuvent être invoquées par toute personne contre une norme de valeur législative devant la Cour constitutionnelle ».

B.4.2. En vertu de l'article 1er, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour statue, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation « 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 ».

En vertu de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989, sont assimilées à des règles répartitrices de compétences au sens de l'article 1er, 1^o, de la même loi spéciale « la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92*bis* de ladite loi, ainsi que par la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des communautés et Régions ou par toute autre loi prise en exécution des articles 39, 127, § 1er, 128, § 1er, 129, § 1er, 130, § 1er, 135, 136, 137, 140, 166, 175, 176 et 177 de la Constitution ».

Sauf à l'égard des mécanismes de fédéralisme coopératif précités, visés à l'article 30*bis* précité, la Cour n'est pas compétente pour contrôler le processus ou les modalités d'élaboration d'une loi.

La loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne limite pas la possibilité, pour les personnes physiques ou morales, d'invoquer la violation des règles visées à l'article 30*bis* de la même loi.

B.4.3. La question préjudicielle invite dès lors à comparer la situation des personnes physiques ou morales autres que l'État belge, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune, selon qu'elles agissent en annulation devant le Conseil d'État ou devant la Cour constitutionnelle : dans le premier cas, elles ne peuvent invoquer la violation des mécanismes de fédéralisme coopératif visés à l'article 14*bis*, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, assimilés à des « formalités substantielles », alors que, dans le second cas, elles peuvent invoquer la violation des mécanismes de fédéralisme coopératif visés à l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989, assimilés à des « règles répartitrices de compétences ».

B.5. Selon le Conseil des ministres et l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, les personnes physiques ou morales qui agissent en annulation devant le Conseil d'État et les personnes physiques ou morales qui agissent en annulation devant la Cour constitutionnelle ne se trouveraient pas dans des situations suffisamment comparables, dès lors que la différence de traitement critiquée découle de la distinction, voulue par le Constituant, entre, d'une part, le contrôle des actes et règlements par le Conseil d'État et, d'autre part, le contrôle des normes législatives par la Cour constitutionnelle.

B.6.1. La Cour a déjà jugé que la procédure devant le Conseil d'État et la procédure devant la Cour constitutionnelle ne sont pas comparables (arrêt n° 22/91, B.7) et que la circonstance que les citoyens ne disposent pas des mêmes garanties juridictionnelles à l'égard d'un acte législatif que celles dont ils bénéficient à l'égard d'un acte administratif tient à la différence que le Constituant a établie en matière de contrôle de validité des normes entre les actes législatifs et les actes de nature administrative (arrêts n° 67/92, B.11.2; n° 55/99, B.6.2; n° 97/99, B.12 et n° 103/2000, B.5).

De même, en ce qui concerne l'exigence d'un intérêt à agir pour les entités fédérées requérantes devant le Conseil d'État, alors que cette exigence ne s'applique pas lorsqu'elles introduisent un recours en annulation contre une norme législative, la Cour a jugé que l'absence d'exigence d'intérêt pour les « requérants institutionnels », lorsqu'ils introduisent un recours en annulation auprès de la Cour, se fonde sur un choix opéré par le Constituant lui-même, qu'il n'appartient pas à la Cour de contrôler (arrêt n° 201/2004, B.8.3).

B.6.2. En l'espèce, toutefois, la différence de traitement critiquée ne tient pas à une option du Constituant d'établir une différence en matière de contrôle de validité des normes entre les actes législatifs et les actes de nature administrative. Elle découle en effet du choix, posé par le législateur, respectivement dans l'article 14*bis*, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et dans l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, d'assimiler les mécanismes de fédéralisme coopératif y visés à des formes ou à des règles relevant, respectivement, de la compétence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle.

B.6.3. Pour le surplus, il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. Les principes différents qui fondent le contrôle de validité des normes entre les actes législatifs et les actes de nature administrative peuvent certes constituer un critère dans l'appréciation du caractère raisonnable et proportionné d'une différence quant à la procédure ou à l'étendue du contrôle exercé, mais ils ne sauraient suffire pour conclure, en l'espèce, à la non-comparabilité de justiciables qui invoquent la violation de formes ou de règles identiques, que le législateur a choisi d'assimiler, de la même manière, à des normes de référence, respectivement, devant le Conseil d'État et devant la Cour constitutionnelle.

B.7. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.8.1. L'ancien article 124*bis* (actuellement l'article 30*bis*) de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle a été inséré par l'article 68 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

L'exposé des motifs indiquait à ce sujet :

« L'article 124*bis* en projet a pour but de préciser que les dispositions qui imposent à l'État, aux Régions et aux Communautés, différents modes de concertation avant la mise en œuvre de certaines de leurs compétences, sont elles-mêmes des règles de compétence dont la violation peut entraîner l'annulation de la norme législative.

La Cour d'arbitrage veillera au respect du caractère effectif de la procédure de concertation » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 635/1, p. 49).

L'association prévue par l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constituait une illustration de l'association prévue à l'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 562/2, p. 230).

Le rapport indiquait également :

« Un membre souligne l'importance d'une précédente intervention précisant la portée du nouvel article 124*bis* contenu dans l'article à l'examen. Dès l'origine, en effet, la distinction entre les règles de forme et les règles de compétence a donné lieu à de longs débats. Au terme de ceux-ci, on aboutit à la conclusion que les violations des règles de forme n'ouvriraient pas l'action auprès de la Cour d'arbitrage. En l'espèce, c'est le fait de ne pas solliciter un avis qui est sanctionnable et pas le non-respect de l'avis rendu. L'article 68 met clairement les choses au point en transformant les règles de forme en règles de compétence.

Un membre conclut en observant que sont visées, à cet article, des exigences formelles qui s'insèrent dans le cadre de la répartition des compétences. Ces exigences formelles garantissent l'autonomie des Régions et des Communautés » (*ibid.*, p. 232).

B.8.2. En ce qui concerne la version initiale de l'article 124*bis* en projet, qui limitait la possibilité pour une personne physique ou morale d'invoquer la violation d'une des règles visées dans cette disposition, la section de législation du Conseil d'État avait émis les observations suivantes :

« On peut certes admettre que les règles précitées puissent soit être relatives à la compétence de l'autorité qui collabore à la préparation de la décision à prendre, soit influencer la décision prise par l'autorité compétente et que, dès lors, ces règles soient assimilées à des règles de compétence.

Mais, dans ce cas, les personnes privées qui, suivant l'article 2, 2°, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage peuvent, si elles justifient d'un intérêt, introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 26*bis* de la Constitution, devraient également pouvoir invoquer la violation de l'une des règles précitées. Or, l'article en projet, dans son deuxième alinéa, leur refuse un tel recours ' par dérogation à l'article 2, 2°, ' de la loi précitée.

Dans l'exposé des motifs (p. 90), la dérogation à l'article 2, 2°, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage est justifiée de la manière suivante :

' Il va de soi que seules les autorités lésées par la violation de telles dispositions peuvent invoquer celles-ci à l'appui d'un recours en annulation... '.

Une telle motivation serait adéquate si les dispositions en question énonçaient des formalités prévues dans le seul intérêt des autorités appelées à les respecter, mais elle est insuffisante dès lors que ces dispositions sont considérées comme des règles de compétence.

Puisque, suivant l'exposé des motifs (p. 90) :

' La Cour d'arbitrage veille au respect effectif de la procédure de concertation ',

il est permis d'en conclure que la Cour d'arbitrage pourrait soulever d'office un moyen déduit de la violation d'une des règles visées dans l'article en projet » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 635/1, p. 84).

B.8.3. Suivant cette observation de la section de législation du Conseil d'État, le législateur n'a pas repris l'exclusion de la possibilité pour une personne physique ou morale d'invoquer, devant la Cour constitutionnelle, la violation des mécanismes de fédéralisme coopératif visés dans l'ancien article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, devenu l'article 30*bis* de la même loi.

B.9.1. La disposition en cause a été insérée dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État par l'article 14 de la loi du 16 juin 1989 « portant diverses réformes institutionnelles ».

Les travaux préparatoires exposent à ce sujet :

« L'article 14 confirme la qualité de formalité substantielle des mécanismes de collaboration entre l'Etat, les Communautés et les Régions, prévus par et en vertu des lois prises en exécution des articles 59bis, 59ter, 107quater, 108ter et 115 de la Constitution.

Cela implique que le non-respect desdits mécanismes par les autorités administratives concernées est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

[...]

Etant donné que cet article concerne la compétence du Conseil d'Etat, une majorité spéciale n'est pas requise. La loi spéciale sur la Cour d'arbitrage n'est en aucune façon modifiée : pour les actes et règlements contestés, les mécanismes de collaboration énumérés sont des formes substantielles. Ceci n'empêche pas qu'une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage doive être posée si l'élaboration d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance sont en cause.

Le deuxième alinéa implique que seules les personnes de droit public qui y sont énumérées, peuvent invoquer la violation des formes substantielles visées à l'alinéa premier. Cela n'empêche évidemment pas que l'article [159] de la Constitution trouve à s'appliquer, pour autant qu'une requête recevable et fondée sur d'autres moyens ait été introduite » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 790/1, pp. 5-6).

B.9.2. En ce qui concerne la disposition en cause, la section de législation du Conseil d'Etat avait émis les observations suivantes :

« Aux termes de l'article, ' les concertations, associations, etc. ' dont l'omission ou l'irrégularité constituent la violation de règles de compétence au sens de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, seront qualifiées de formes substantielles dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il ressortira de l'alinéa 2 que lorsque le Conseil d'Etat sera sollicité de refuser l'application d'une disposition législative pour omission ou irrégularité de ces mêmes concertations, etc., il devra poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage parce qu'il s'agira d'un moyen pris de la violation d'une règle de compétence. Mais s'il est sollicité de refuser l'application d'un règlement ou d'un acte individuel, ou d'annuler un tel acte, il devra considérer ces mêmes concertations, etc. comme des formes substantielles dont il ne pourra relever la violation qu'à la requête de l'Etat, des Communautés et des Régions.

D'une part, le législateur ordinaire ne saurait s'attribuer le pouvoir de qualifier des actes prescrits par le législateur spécial autrement que ne l'a fait celui-ci.

D'autre part, le législateur ne peut limiter les pouvoirs que le Conseil d'Etat, section administration, et les autres juridictions administratives tiennent de l'article [159] de la Constitution, au même titre que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Il s'ensuit que l'article 7 doit être omis » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 790/1, pp. 32-33).

B.9.3. En réponse à cet avis, le rapport mentionne :

« L'article 14 n'est que la confirmation expresse dans la loi de l'interprétation donnée par le législateur spécial d'août 1988 des diverses procédures de concertation qui régissent les relations entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

En vertu de cet article, en effet, lorsque ces procédures s'imposent pour les actes et règlements dont le Conseil d'Etat peut prononcer l'annulation, il s'agit de formes substantielles prescrites dans l'intérêt de l'Etat, de la Communauté ou de la Région. C'est d'ailleurs pourquoi seules ces autorités ont intérêt à invoquer la violation d'une de ces procédures.

En revanche, lorsque ces procédures s'imposent pour l'adoption des normes de nature législative, il s'agit de règles de compétence qui relèvent de l'appréciation de la Cour d'arbitrage en vertu de la législation qui régit cette dernière » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 790/3, p. 4).

B.10. Bien que l'objectif poursuivi par la disposition en cause n'apparaisse pas clairement dans les travaux préparatoires cités en B.9, il peut être rattaché au souci, légitime, de rationaliser le contentieux administratif.

En l'espèce toutefois, la disposition en cause présume, de manière irréfragable, que les personnes physiques ou morales autres que l'État belge, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune n'ont jamais intérêt à invoquer la violation des mécanismes de fédéralisme coopératif visés à l'article 14*bis*, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui ne seraient édictés que dans le seul intérêt de l'État belge, des communautés, des régions et de la Commission communautaire commune (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 790/3, p. 4).

Ce présupposé, fondé sur la méconnaissance d'un mécanisme de fédéralisme coopératif, ne suffit toutefois pas à justifier la mesure en cause quand est en cause un acte administratif ou un règlement, dès lors que le législateur a expressément refusé ce postulat quand est en cause une norme législative au regard d'un grief identique.

B.11.1. En outre, l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts.

Cette notion d'intérêt au moyen garantit dès lors à suffisance que ne seraient recevables à invoquer la violation des mécanismes de fédéralisme coopératif visés à l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État que les personnes dont les intérêts sont lésés par l'adoption de l'acte attaqué, en méconnaissance des formes visées à l'alinéa 1er de l'article 14*bis* précité.

B.11.2. Enfin, les personnes physiques ou morales sont, en ce qui concerne l'invocation de la violation d'un mécanisme de fédéralisme coopératif, visé à l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, entourant l'adoption d'un acte ou d'un règlement, privées de tout recours en annulation.

B.11.3. Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. En présumant, de manière irréfragable, que les personnes physiques ou morales autres que l'État belge, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune n'ont jamais intérêt à invoquer la violation des mécanismes de fédéralisme coopératif visés à l'article 14*bis*, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et en excluant dès lors ces personnes de toute possibilité d'invoquer la violation de ces formes, la disposition en cause limite de manière disproportionnée le droit d'accès au juge d'une catégorie de justiciables.

Par conséquent, la disposition en cause emporte une atteinte discriminatoire au droit d'accès au juge.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.13. La seconde question préjudicielle porte sur l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, et § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.14.1. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.14.2. L'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014, dispose :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2° La politique des déchets;

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

4° La protection et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage;

5° L'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques.

[...] ».

B.14.3. L'article 6, § 1er, II, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1° L'établissement des normes de produits;

2° La protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs; ».

L'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

1° à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits, visées au § 1er, II, alinéa 2, 1°;

[...] ».

B.15. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, et § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions « ne prévoient pas que l'adoption de normes arrêtant des mesures de protection contre les ondes ionisantes fasse l'objet d'une association des gouvernements régionaux, alors qu'une telle faculté est prévue pour ce qui concerne les normes de produits, par les articles 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, et 6, § 4, 1°, de la même loi spéciale ».

B.16.1. Dans leurs mémoires, les parties requérantes devant le juge *a quo* et le Gouvernement wallon soulèvent également, dans leur argumentation, la violation du principe de la loyauté fédérale visé à l'article 143, § 1er, de la Constitution.

B.16.2. Les parties intervenantes devant la Cour ne peuvent modifier ou étendre la portée d'une question préjudicielle, de sorte que l'examen de la question ne peut être étendu à la compatibilité des dispositions en cause avec le principe de la loyauté fédérale visé à l'article 143, § 1er, de la Constitution. C'est en effet à la juridiction *a quo* qu'il appartient de décider quelles sont les questions préjudicielles qui doivent être posées à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.

B.17.1. Bien que la question préjudicielle ne fasse pas clairement apparaître quelles sont les catégories de personnes qui doivent être comparées au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, il ressort des motifs de la décision de renvoi que sont comparés, d'une part, les destinataires de normes de produits, prises avec l'association des gouvernements régionaux, et, d'autre part, les destinataires de normes relatives à la protection contre les radiations ionisantes, prises sans l'association des gouvernements régionaux.

B.17.2. Les deux catégories de personnes comparées sont, dans les deux situations visées, des destinataires de normes relevant de la compétence matérielle de l'autorité fédérale.

La différence entre les deux catégories de personnes comparées, qui sont des destinataires de normes relevant de la compétence de l'autorité fédérale, réside dans le processus d'élaboration de ces normes fédérales, les unes étant prises avec l'association des gouvernements régionaux, conformément aux dispositions en cause, à la différence des secondes.

B.18.1. Conformément à l'habilitation large contenue dans l'article 39 de la Constitution, le législateur spécial détermine, à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les matières qui relèvent de la compétence des régions et le mode d'exercice des compétences transférées, y compris les formes de coopération.

B.18.2. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 8/90 du 7 février 1990, les dispositions légales établies en vertu de la Constitution en vue de déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions constituent – avec les règles répartitrices établies par le texte même de la Constitution – des normes de référence à l'égard des lois, décrets et ordonnances. Il en découle que la Cour doit apprécier de telles dispositions légales en ce qui concerne leur conformité aux règles répartitrices de compétences établies par la Constitution (B.2.4).

B.18.3. Comme il est dit en B.17.2, les normes de produits et la protection contre les radiations ionisantes constituent deux matières différentes, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

La comparaison que les requérants font entre les destinataires des normes distinctes émanant de l'autorité fédérale en matière de protection contre les radiations ionisantes ou de normes de produits n'est pas pertinente.

B.18.4. Pour le surplus, il appartient à la juridiction *a quo*, et non à la Cour, de décider si l'arrêté royal du 31 mai 2016 constitue ou non une norme de produit.

B.19. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. L'article 14*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux personnes physiques ou morales autres que l'État belge, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune d'invoquer, dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, la violation des formes visées à l'article 14*bis*, alinéa 1er, des mêmes lois.

2. L'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, et § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 24 octobre 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût