

Numéro du rôle : 6521
Arrêt n° 149/2017 du 21 décembre 2017

ARRET

En cause : le recours en annulation des articles 3 et 4 de la loi du 16 août 2016 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation », dans la mesure où ils concernent les articles 5/2, alinéa 3, et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, introduit par H.B. et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 octobre 2016 et parvenue au greffe le 4 octobre 2016, un recours en annulation des articles 3 et 4 de la loi du 16 août 2016 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (publiée au *Moniteur belge* du 14 septembre 2016, deuxième édition), dans la mesure où ils concernent les articles 5/2, alinéa 3, et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, a été introduit par H.B., J.C., D.M., E.N., A.M., J.S., A.C., P.M., l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego » et l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe, Me A. Carton et Me A. Peytchev, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 12 juillet 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, 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 26 septembre 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 26 septembre 2017.

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. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes poursuivent l'annulation des articles 3 et 4 de la loi du 16 août 2016 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation » (ci-après : loi du 16 août 2016), dans la mesure où ces articles insèrent les nouveaux articles 5/2, alinéa 3, et 5/3 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'article 5/1, non attaqué, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit que le Conseil d'Etat assure « sans délai », par la voie d'un réseau d'information électronique accessible au public, la publication des avis donnés par sa section de législation et dispose que le Conseil d'Etat y joint l'ensemble des textes sur lesquels portent ces avis.

L'article 5/2, attaqué, prévoit une dérogation à cette obligation générale de publicité pour les avis qui se rapportent à un projet d'arrêté ou à un projet d'arrêté rendant obligatoire une convention collective de travail.

L'article 5/3, attaqué, prévoit lui aussi une dérogation pour les projets d'arrêtés fédéraux et les avant-projets d'arrêtés communautaires et régionaux qui n'ont pas été publiés au *Moniteur belge*.

Quant à la recevabilité

A.2.1. Le Conseil des ministres soulève que les parties requérantes ne démontrent nullement que les dispositions attaquées ont une incidence directe et défavorable sur leur situation personnelle. Elles ne démontrent pas davantage qu'elles justifient d'un intérêt propre, suffisamment individualisé, et, en ce qui concerne les neuvième, dixième et onzième parties requérantes, elles ne précisent pas l'intérêt collectif pour lequel elles interviennent.

En outre, le Conseil des ministres estime qu'il est impossible de justifier d'un intérêt à un recours en annulation de la loi du 16 août 2016. Cette loi vise en effet à accroître la transparence du travail législatif et réglementaire et améliore ainsi la situation juridique des citoyens. Le simple constat que cette publication des avis est soumise à certaines modalités n'enlève rien à cette avancée.

A.2.2. Les parties requérantes estiment que ni l'article 142 de la Constitution, ni la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'exigent qu'elles définissent leur intérêt dans la requête elle-même. Il suffit que les parties requérantes répondent à une exception éventuellement soulevée et exposent leur intérêt, soit dans un mémoire en réponse ultérieur, soit dans un mémoire complémentaire ultérieur. Le Constituant et le législateur spécial partagent en effet le même souci d'économie de procédure, afin d'éviter que les parties consacrent du temps à d'inutiles querelles de procédure et de permettre à la Cour d'examiner immédiatement le fond de l'affaire, sans devoir s'attarder aux exceptions classiques, soulevées à des fins purement dilatoires.

En ce qui concerne leur intérêt, les onze parties requérantes observent que l'établissement de l'intérêt chez un seul requérant suffit pour que la requête soit recevable (arrêt n° 46/2015, B.2.4). A cet égard, elles constatent que l'intérêt des trois ASBL requérantes a été reconnu notamment dans l'arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015.

Elles font valoir en outre que la possibilité de consulter les avis de la section de législation du Conseil d'Etat influence la situation juridique de tous les citoyens. Cependant, les dispositions attaquées ont pour effet que tous les avis du Conseil d'Etat ne sont pas rendus publics sans délai. Chacun, et donc chaque partie requérante également, a intérêt à l'annulation des restrictions apportées à l'obligation générale de publicité prévue pour tous les avis du Conseil d'Etat. En outre, toute personne a intérêt à l'annulation de dispositions législatives qui limitent le droit fondamental à la publicité de l'administration.

Le constat du Conseil des ministres selon lequel une annulation éventuelle des dispositions attaquées n'apporte ou ne peut apporter aucun avantage ne saurait être suivi, selon les parties requérantes. Les dérogations, qui sont limitativement énumérées dans les articles 5/2 et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, restreignent et suppriment l'avantage de la publication généralisée, ce qui porte préjudice à tous les citoyens. Après l'éventuelle annulation, les parties requérantes bénéficient de la garantie illimitée de la publication générale et sans délai de tous les avis, y compris de tous les textes sur lesquels portent ces avis. En outre, après l'annulation des dispositions attaquées, les parties requérantes ont à nouveau une chance de voir leur situation régie plus favorablement.

Par conséquent, les onze parties requérantes ont intérêt à attaquer les dispositions attaquées.

A.2.3. Le Conseil de ministres considère que la thèse des parties requérantes, selon laquelle toute personne aurait intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, ne peut pas être suivie. En effet, les parties requérantes négligent manifestement de démontrer concrètement que les dispositions attaquées affectent directement et de manière suffisamment individualisée, respectivement, leur situation personnelle ou leur objet social. La *ratio legis* de la loi du 16 août 2016, qui a une portée générale et abstraite, ne permet pas de conclure automatiquement à l'existence d'un intérêt suffisamment individualisé chez les parties requérantes, à peine sinon d'admettre une action populaire. En outre, les dispositions attaquées ne peuvent qu'être avantageuses tant pour les activités professionnelles d'un avocat que pour la situation juridique des parties requérantes concernées dans le cadre d'une procédure pendante ou future devant le Conseil d'Etat.

De même, le constat selon lequel il serait possible, après l'annulation, de se prévaloir à tout moment de l'obligation générale de publication prévue par l'article 5/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne peut pas être admis, selon le Conseil des ministres. En effet, en cas d'annulation, les modalités de publication disparaîtraient pour toutes les catégories d'avis, ce qui risque de vider complètement de sa substance l'obligation de principe, que contient l'article 5/1, de procéder à la publication. L'article 5/1 comporte seulement une obligation de principe de procéder à la publication, laquelle est concrétisée exhaustivement par les articles 5/2 et 5/3. Dès lors, en l'absence des dispositions attaquées, l'article 5/1 ne saurait être interprété comme une *lex generalis* qui serait en même temps autosuffisante pour obliger, sur cette base, le Conseil d'Etat à rendre automatiquement publics tous les avis.

Les parties requérantes ne démontrent pas non plus, selon le Conseil des ministres, qu'elles bénéficieraient, en cas d'annulation, d'une nouvelle chance d'avoir une situation éventuellement plus favorable. En effet, lors de l'adoption d'une nouvelle réglementation, le législateur devra aussi tenir compte des règles répartitrices de compétence et de l'analyse réalisée par le Conseil d'Etat sur ce point. Dans cette hypothèse aussi, le législateur fédéral ne peut pas réglementer unilatéralement, mais seulement avec l'accord de l'entité concernée, la publicité des avis et de textes n'ayant pas abouti qui émanent des entités fédérées.

A.3.1. En outre, le Conseil des ministres considère que certains moyens invoqués sont partiellement irrecevables. La Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle direct au regard de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus), de la Convention européenne des droits de l'homme, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (ci-après : la directive 2003/4/CE) et de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui a transposé la directive 2003/4/CE en droit belge.

A.3.2. Les parties requérantes considèrent que les moyens qu'elles ont invoqués ne sont pas irrecevables; le fait d'alléguer la violation de dispositions du titre II de la Constitution, combinées avec les principes généraux de droit, avec des dispositions du droit de l'Union européenne et avec la Convention d'Aarhus, est suffisant. En outre, la Cour peut remédier elle-même à une éventuelle imprécision ou inexactitude dans la formulation des moyens pris de la violation du droit de l'Union européenne (arrêts n^{os} 97/2011, B.7.3, et 105/2011, B.7). En outre, un contrôle au regard de la loi du 5 août 2006, précitée, est quand même légitime, parce que cette loi nationale reproduit les dispositions de la directive 2003/4/CE et que ce fondement est lui aussi impératif.

A.3.3. Si la thèse des parties requérantes selon laquelle les moyens sont recevables était suivie, le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait que les parties requérantes négligent de préciser les deux catégories de personnes qui, soit se trouvent dans des situations comparables et sont traitées de manière inégale par les dispositions attaquées, soit se trouvent dans des situations non comparables et sont traitées de manière égale par les dispositions attaquées, alors qu'il n'existe pour cela aucune justification objective et raisonnable. Les parties requérantes se limitent à soulever seulement *in abstracto* toutes sortes de discriminations et de violations de dispositions internationales et supranationales, sans les associer concrètement à deux catégories spécifiques de personnes. Cela équivaut en réalité à un contrôle direct, non autorisé, au regard de dispositions internationales.

Considérations liminaires

A.4.1. Avant d'examiner plus en détail les moyens soulevés par les parties requérantes, le Conseil des ministres estime que celles-ci se fondent sur des vues juridiques erronées.

Contrairement à ce qu'allèguent les parties requérantes, les nouvelles obligations de publication prévues par la loi du 16 août 2016 n'ont aucune influence sur le champ d'application et sur la portée des législations régionales et nationales existantes en matière de publicité, qui ont été adoptées en application de l'article 32 de la Constitution ou de toute autre convention. Les dispositions attaquées prévoient seulement une nouvelle façon, complémentaire, de porter les avis de la section de législation du Conseil d'Etat à la connaissance du public, à l'initiative du Conseil d'Etat lui-même et non, indirectement, à l'initiative de l'auteur ayant demandé l'avis concerné. Les dispositions attaquées n'affectent pas davantage la loi du 6 août 2006, étant donné que cette loi transpose seulement la directive 2003/4/CE dans le droit belge et qu'elle n'a pas été modifiée par la loi du 16 août 2016. La portée des dispositions attaquées est limitée aux obligations qui sont imposées au Conseil d'Etat lui-même et ces dispositions ne déterminent nullement les cas dans lesquels l'autorité fédérale, les

communautés et les régions pourraient, en application des diverses législations relatives à la publicité, refuser de rendre public un document administratif qui est en leur possession.

Ensuite, l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne prévoit aucune restriction ou dérogation à la règle générale énoncée dans l'article 5/1. L'article 5/3 fixe seulement les modalités de la nouvelle obligation de publication, en ce qui concerne les avis relatifs à des textes qui n'ont pas abouti. Les allégations des parties requérantes, selon lesquelles l'article 5/3 instaurerait « le principe de non-publication », comprendrait une « clause d'exception globale » et rendrait ainsi « inopérante » la généralité de l'article 5/1, manquant de tout fondement. La réglementation précitée n'apporte en effet aucune restriction à l'obligation de principe de la publication mais concrétise au contraire cette obligation en ce qui concerne la catégorie spécifique, précitée, d'avis et de textes qui, en vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat actuellement en vigueur, ne peuvent nullement être rendus publics. Dans l'hypothèse d'un éventuel refus de publication de la part d'une communauté ou d'une région, toute personne peut toujours, conformément à la législation en vigueur relative à la publicité, introduire devant l'entité fédérée concernée une demande de publication. Le gouvernement de l'entité fédérée sera dans ce cas lié par les principes de bonne administration et une éventuelle décision de refus pourra être attaquée devant l'instance de recours dont la décision est elle-même susceptible d'un recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'Etat. Partant, il n'y a pas d'immunité juridictionnelle.

A.4.2. Les parties requérantes rappellent que l'article 5/1 introduit une règle générale et claire de publication et instaure une obligation générale de publicité, qui est directement exécutoire sans requérir de mesure d'exécution particulière ni aucune disposition législative complémentaire, l'article précité étant autosuffisant. Les articles 5/2 et 5/3 prévoient, en tant que *lex specialis*, des dérogations à l'obligation générale et exécutoire de publicité prévue à l'article 5/1.

En outre, l'obligation de procéder à la publication est un élément crucial en droit public, dont le respect constitue une condition fondamentale pour l'Etat de droit. Cette obligation garantit la sécurité juridique (arrêt n° 25/90, 8.B.7.2). L'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus confirme le principe de la publicité. La publication d'un arrêté a également des effets sur le calcul des délais de recours, même si l'intéressé n'a, dans les faits, pas connaissance de l'arrêté. Le délai de recours ne peut pas être pleinement utilisé si l'acte faisant grief n'est publié que par extrait et si l'intéressé, dans ce cas, ne peut que recourir à son droit, garanti par l'article 32 de la Constitution, de consulter et de se faire remettre copie d'un document afin de pouvoir prendre connaissance, bien plus tard, de l'ensemble de l'acte et de sa motivation éventuelle. Selon les parties requérantes, l'article 190 de la Constitution ne prévoit qu'un droit de défense. Le législateur, lorsqu'il instaure une publication et règle les modalités de consultation et de remise d'une copie du document publié, donne dès lors aussi exécution à l'article 32 de la Constitution.

En outre, l'article 160 de la Constitution dispose que le Conseil d'Etat rend des avis dans les cas déterminés par la loi. La consultation du Conseil d'Etat intéresse l'ordre public. L'avis du Conseil d'Etat est, en tant que document administratif, aussi en possession de l'auteur de la demande d'avis et relève par conséquent de l'article 32 de la Constitution. Etant donné que l'article 32 de la Constitution établit les principes de base du droit fondamental à la publicité de l'administration et que le législateur, lorsqu'il prévoit la publication d'un document administratif, règle la publicité, ce législateur établit dès lors une modalité qui par ce seul fait donne exécution au droit fondamental tel qu'il est fixé dans l'article 32 de la Constitution.

A.4.3.1. Le Conseil des ministres répète tout d'abord que les articles 5/2, alinéa 3, et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'ont rien à voir avec la législation relative à la publicité de l'administration. Les nouvelles obligations de publication concernent exclusivement le fonctionnement organique du Conseil d'Etat, au sens de l'article 160 de la Constitution, et n'influencent nullement les législations relatives à la publicité adoptées en application de l'article 32 de la Constitution ou de toute autre convention ou directive. En outre, l'article 5/3 ne prévoit aucune restriction ni dérogation au régime général de l'article 5/1 mais prévoit seulement les modalités de l'obligation de publication en ce qui concerne les avis relatifs à des textes qui n'ont pas abouti.

A.4.3.2. Le Conseil des ministres poursuit en observant qu'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas un document administratif au sens de l'article 32 de la Constitution. On entend par « document administratif » toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent. Le Conseil d'Etat n'est pas une autorité administrative et les avis qu'il a rédigés et qui sont en sa possession ne peuvent donc pas non plus être considérés comme des documents administratifs au sens de l'article 32 de la Constitution. Le Conseil des ministres ne comprend pas non plus comment l'article 190 peut être considéré

comme un droit de défense. Un droit de défense est un droit civil, à savoir un droit qui protège un citoyen contre une action illégale et illicite des autorités. L'article 190 de la Constitution, quant à lui, fixe le principe, fondamental dans un Etat de droit, de la publication des lois, des arrêtés et des ordonnances, duquel on peut difficilement déduire un quelconque droit de défense et qui, en outre, n'a rien à voir avec l'applicabilité ou non de l'article 32 de la Constitution. Par conséquent, la thèse des parties requérantes manque de tout fondement juridique, étant donné que la loi du 16 août 2016 règle exclusivement le fonctionnement organique du Conseil d'Etat, au sens de l'article 160 de la Constitution.

Les dispositions attaquées ne méconnaissent pas non plus les motifs de refus prévus par l'article 4 de la Convention d'Aarhus, ni par la directive 2003/4/CE. En effet, l'article 5/3 ne contient pas un motif de refus mais peut seulement être qualifié de modalité concernant l'obligation de principe de publication. En outre, les motifs de refus prévus par l'article 4 de la Convention d'Aarhus et par la directive 2003/4/CE visent l'obligation passive de publicité. Dans la mesure où la loi du 16 août 2016 devrait être considérée comme une forme de législation relative à la publicité, les dispositions attaquées peuvent tout au plus concerner l'obligation active de publicité, à laquelle les motifs de refus ne peuvent pas s'appliquer. Par conséquent, la position des parties requérantes manque de tout fondement juridique. La question de savoir si un avis du Conseil d'Etat peut être qualifié ou non d'information sur l'environnement est dès lors dénuée de toute pertinence.

A.4.3.3. En outre, le Conseil des ministres estime que l'article 5/1 ne peut pas être qualifié d'obligation générale, autonome et exécutoire, de publication, au regard de laquelle les dispositions attaquées prévoient seulement des exceptions. L'article 5/1 prévoit uniquement l'obligation de principe de procéder sans délai à la publication, obligation qui est ensuite détaillée dans les articles 5/2 et 5/3. Les articles 5/2 et 5/3 précités règlent de manière exhaustive la publication de toutes les catégories d'avis et de textes, ce qui a pour conséquence que l'article 5/1 ne peut nullement être considéré comme une disposition générale et résiduelle, réglant la publication des autres catégories d'avis et de textes dont la publication n'est pas réglée plus précisément par les articles 5/2 et 5/3 précités.

Quant au fond

A.5.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus, avec la directive 2003/4/CE et avec l'article 160 de la Constitution. En effet, la publication visée dans l'article 5/3 concerne seulement les « avis » et les « textes de ces avant-projets et projets d'arrêtés » mais ne concerne pas « tous les textes sur lesquels portent ces avis ». Il en résulte que l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a une portée plus limitée que la règle générale prévue à l'article 5/1, ce qui fait naître une lacune entraînant une discrimination injustifiée et induisant une restriction illicite du droit de consulter les documents administratifs sur la base de la législation relative à la publicité de l'administration.

A.5.2. Le Conseil des ministres estime que, contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, les articles 5/1 et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont la même portée en ce qui concerne la publicité des « textes » sur lesquels portent les avis. L'article 5/3 ne peut pas être interprété en ce sens qu'il prévoirait une obligation de publication plus limitée que celle prévue à l'article 5/1. La *ratio legis* de l'obligation de publication est d'assurer la compréhension des avis; ceux-ci ne sont compréhensibles qu'en consultant les textes sur lesquels ils portent, à savoir les textes sur lesquels la section de législation du Conseil d'Etat a rendu son avis. Par conséquent, l'article 5/3 doit être interprété en ce sens que, sous les conditions fixées par l'article 5/1, il rend obligatoire la publication de tous les textes des projets d'arrêtés qui ont été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat mais qui n'ont jamais été adoptés et publiés et qui, par conséquent, ne sont jamais devenus contraignants et ne le deviendront jamais. Selon le Conseil des ministres, la thèse précitée est également confirmée par la section de législation du Conseil d'Etat, étant donné que la section assimile « les textes sur lesquels portent les avis » aux « textes sur lesquels les avis sont donnés ». Il n'y a dès lors aucune lacune.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que, même s'il fallait admettre que l'article 5/3 a une portée plus limitée, ceci ne serait pas manifestement déraisonnable. En effet, il peut être justifié, pour des avis relatifs à des projets de textes qui n'ont pas abouti et qui ne sont donc jamais devenus une réglementation obligatoire, de prévoir une obligation de publication plus limitée, étant donné que les justiciables ne doivent pas respecter ces textes. En outre, une telle limitation serait parfaitement proportionnée puisque les textes « complémentaires » qui ne seraient pas publiés en vertu de l'article 5/3 peuvent, en toute hypothèse, encore être

demandés en vertu de la législation relative à la publicité de l'administration, à laquelle il n'est nullement porté atteinte.

Selon le Conseil des ministres, il n'y a dès lors pas de violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ni de l'article 160 de la Constitution, de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE. La violation soulevée par les parties requérantes se fonde en effet sur une distinction inexistante entre les articles 5/1 et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Le Conseil des ministres objecte également que les parties requérantes ne précisent nullement en quoi l'article 23 de la Constitution serait violé; cette branche du premier moyen est dès lors irrecevable.

A.5.3. Les parties requérantes répètent qu'il existe une distinction entre l'article 5/1 général et l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce qui concerne la sorte de textes qui doivent être rendus publics. L'article 5/1 vaut en tant que *lex generalis*, alors que l'article 5/3 est une *lex specialis*; l'on ne peut dès lors pas admettre que les deux articles coïncident.

Selon les parties requérantes, il n'existe pas de justification raisonnable à cette différence de traitement. Le caractère déraisonnable doit s'apprécier en tenant compte de l'objectif de la réforme, à savoir la compréhension complète et correcte de l'avis consulté, et en tenant compte de l'objectif de publicité de l'administration, à savoir contribuer, en prévoyant la transparence administrative, à l'effectivité du droit de recours des administrés (arrêt n° 169/2013, B.16.3), ce dont il faut conclure que la limitation de l'obligation de publication est contraire aux objectifs précités.

A.6.1.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des articles 10, 11, 13, 23 et 32 de la Constitution, combinés ou non avec divers articles de la Convention d'Aarhus et avec divers articles de la directive 2003/4/CE, des articles 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 160 de la Constitution.

A.6.1.2. Dans la première branche du deuxième moyen, les parties requérantes estiment que l'article attaqué méconnaît doublement le principe d'égalité.

Premièrement, l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat contient une exception à la règle générale prévue à l'article 5/1, pour laquelle il n'existe aucune justification raisonnable. Selon les parties requérantes, en ce qui concerne la publication des avis, il n'est pas nécessaire de faire une distinction entre les textes qui ont abouti et les textes qui n'ont pas abouti.

En outre, il n'y a pas de justification raisonnable à la différence de traitement entre les avis et les textes émanant de l'autorité fédérale et les avis et les textes émanant des communautés et des régions. Les parties requérantes n'aperçoivent pas pourquoi la publication des avis émanant des communautés et des régions est subordonnée à l'accord de la communauté ou de la région concernée. En effet, le report de publication peut être illimité. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 6 de la loi du 16 août 2016 dispose que le Conseil d'Etat doit publier tous les avis rendus antérieurement à l'entrée en vigueur de ladite loi, au plus tard le 1er janvier 2019. La compétence du Conseil d'Etat n'est limitée, ni par l'absence de dissolution de la Chambre des représentants, ni par un défaut d'accord de la communauté ou de la région concernée. Le caractère déraisonnable de la restriction relative à la publication se confirme, selon les parties requérantes, si l'on fait la comparaison avec les garanties générales que l'article 32 de la Constitution prévoit et fait perdurer dans des lois et décrets. En matière de publicité de l'administration, la publicité est la règle et le refus l'exception. Ce qui est en cause est un droit fondamental qui a effet direct et est d'ordre public, ce dont il suit que les exceptions doivent s'interpréter restrictivement.

A.6.1.3. Selon les parties requérantes, la deuxième branche est fondée sur la violation du droit d'accès à un juge, au motif que le justiciable ne reçoit pas une aide juridique effective pour réagir contre le refus d'une communauté ou d'une région d'autoriser la publication des avis et des textes qui n'ont pas abouti. Tout au plus, le Conseil d'Etat pourra-t-il prendre connaissance de l'absence d'accord, si d'aventure il demandait celui-ci.

A.6.1.4. Les troisième, quatrième et cinquième branches du deuxième moyen sont prises de la violation de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE. Selon les parties requérantes, la loi du 16 août 2016 entre dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE et il s'ensuit qu'en prévoyant une exception aux termes de laquelle la non-publication est la règle et la publication l'exception, le législateur méconnaît les obligations découlant de la Convention et de la directive précitées.

A.6.2.1. Le Conseil des ministres observe que les diverses branches du deuxième moyen sont en substance identiques. La réglementation particulière instaurée par l'article 5/3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vertu de laquelle les avis et les textes n'ayant pas abouti qui émanent des communautés et des régions ne peuvent être publiés qu'avec l'accord de la communauté ou de la région concernée, repose sur des motifs raisonnables. La disposition attaquée est le résultat de l'analyse circonstanciée en matière de répartition de compétence, effectuée par la section de législation du Conseil d'Etat. Sur la base de cet avis, le législateur fédéral ne pouvait pas prévoir la même réglementation pour les textes fédéraux et pour les textes n'ayant pas abouti qui émanent des communautés et des régions. Une réglementation fédérale en matière de publication des avis qui prévoit également la publication des textes qui les accompagnent et qui émanent des communautés et des régions ne règle pas le fonctionnement de ces autorités mais tend à donner une exécution complète et effective à la compétence fédérale de régler le fonctionnement du Conseil d'Etat. Cette compétence fédérale est toutefois limitée par le principe de proportionnalité en matière de répartition de compétence, dont il résulte que chaque autorité doit veiller, dans l'exercice de ses compétences propres, à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences attribuées aux autres entités.

Le Conseil d'Etat a constaté un problème de compétence en matière de publication des avis portant sur des textes n'ayant pas abouti qui émanent des communautés et des régions. En effet, cette obligation généralisée de publication « en dépit précisément du fait que leurs auteurs aient fait le choix de ne pas poursuivre le processus menant à leur adoption, porterait atteinte de manière disproportionnée aux compétences des entités fédérées quant à la définition de leurs règles de fonctionnement et à l'indispensable marge de manœuvre dont elles doivent disposer dans la mise en œuvre de leurs politiques ». Selon la section de législation du Conseil d'Etat, le choix de procéder à la publication revient dès lors exclusivement aux entités fédérées, qui « peuvent bien entendu décider de procéder [elles-mêmes] à la publication de ces avis et textes [mais] peuvent également marquer leur accord sur leur publication par le Conseil d'Etat ». Selon la section de législation du Conseil d'Etat, le législateur n'est compétent, en vertu de l'article 160 de la Constitution, que pour régler la publication des avis et des textes sur lesquels ils portent, qui ont abouti et qui émanent tant de l'autorité fédérale que des communautés et des régions. Par contre, le législateur fédéral n'est pas compétent pour régler unilatéralement la publication des avis et des textes sur lesquels ils portent, qui n'ont pas abouti et qui émanent des communautés et des régions.

Selon le Conseil des ministres, le deuxième moyen des parties requérantes est dénué de fondement, au motif que la règle prévue par l'article 5/3, § 2, respecte les règles répartitrices de compétence. Le législateur fédéral ne peut pas faire autrement que laisser complètement le choix de la publication aux communautés et aux régions. Le simple constat que le Conseil d'Etat publiera aussi, le 1er janvier 2019 au plus tard, tous les avis rendus antérieurement à la date d'entrée en vigueur de cette loi (article 6 de la loi du 16 août 2016) n'enlève rien à ce qui précède. Cette publication ne s'effectuera que « selon les modalités définies par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres », dans le cadre duquel le Roi devra également tenir compte de l'analyse effectuée par le Conseil d'Etat concernant la répartition de compétence.

A.6.2.2. De même, le choix du législateur de décider que la publication des avis portant sur les textes fédéraux n'ayant pas abouti aura lieu après la dissolution de la Chambre des représentants (article 5/3, § 1er) est raisonnablement justifié, selon le Conseil des ministres. Dans son avis, le Conseil d'Etat a expressément reconnu que le législateur peut prendre en considération certaines conditions lors de la publication de cette catégorie d'avis et de textes. La section de législation du Conseil d'Etat a elle-même suggéré à cet égard de prévoir que la publication de ces avis puisse s'effectuer à la fin de la législature, et il a aussi été observé que le législateur devait fixer une date limite pour la publication de cette catégorie d'avis. Ceci montre que le législateur disposait d'un large pouvoir discrétionnaire pour fixer le moment de la publication.

Le législateur a introduit la réglementation suggérée par le Conseil d'Etat parce qu'elle est raisonnablement justifiée. En effet, ce n'est qu'à la fin de la législature qu'il apparaît clairement quels sont les textes qui n'ont pas abouti et qui ne sont dès lors pas devenus des normes législatives contraignantes. En outre, on peut raisonnablement considérer qu'il n'y a pas de nécessité impérieuse à publier immédiatement de tels avis, étant donné qu'ils portent sur des textes qui n'ont jamais été publiés et qui ne sont jamais devenus une législation

contraignante. En toute hypothèse, le moment choisi pour la publication de tels avis ne porte pas atteinte à l'objectif essentiel de la loi du 16 août 2016, qui est de garantir qu'un large volume d'avis soit mis périodiquement à la disposition des juristes et des autres personnes intéressées.

A.6.3. Les parties requérantes font valoir que la thèse du Conseil des ministres selon laquelle le législateur fédéral n'aurait pas d'autre choix ne peut pas être suivie. Le fait que l'article 32 de la Constitution soit d'application est crucial pour apprécier la compétence et le *modus operandi* que l'autorité compétente doit suivre à cet égard. La compétence d'une région ou d'une communauté dans une matière bien déterminée ne confère pas à cette région ou à cette communauté un blanc-seing en matière de publicité de l'administration. Il est contraire à l'article 32 de la Constitution de prévoir que la publication des avis ne peut s'effectuer que moyennant l'accord de l'auteur de la demande d'avis. Ceci méconnaît la règle fondamentale selon laquelle la publicité de l'administration est la règle et que l'auteur de la demande d'avis doit toujours produire un motif de refus concret et valable.

En outre, la compétence du Roi de « définir les modalités » n'inclut pas la compétence de décider lui-même que la publication des anciens avis du Conseil d'Etat est reportée à un moment ultérieur. L'article 6 de la loi du 16 août 2016 ne prévoit pas cette restriction. Une telle limitation a été introduite dans l'article 5/3 et doit être examinée par la Cour et non par le Conseil d'Etat dans le cadre d'un litige ultérieur relatif à un arrêté royal.

Choisir comme moment la dissolution de la Chambre des représentants n'est pas raisonnable, selon les parties requérantes, parce qu'une périodicité établie sur cette base est fallacieuse, étant donné que ce fait juridique n'a en principe lieu que tous les cinq ans. En outre, le critère de « la dissolution de la Chambre des représentants » ou celui de « l'accord des communautés et des régions » ne constituent pas un motif valable de refus, parce que ni la Convention d'Aarhus, ni la directive 2003/4/CE n'autorisent de tels motifs de refus; elles prévoient un examen individuel du motif, tout en tenant également compte à cet égard de « l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public ».

A.6.4. Contrairement à ce qu'allèguent les parties requérantes, l'article 6 de la loi du 16 août 2016 ne limite en rien la compétence du Roi de moduler la publication des avis antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 16 août 2016 en fonction de l'analyse relative à la répartition de compétence effectuée par la section de législation du Conseil d'Etat. Le simple constat des parties requérantes selon lequel la dissolution de la Chambre des représentants n'a lieu en principe que tous les cinq ans confirme également la nature périodique de cette disposition, ce qui se situe parfaitement dans le droit fil de la *ratio legis* véritable de la loi du 16 août 2016.

Enfin, les possibilités de recours existantes contre une éventuelle décision de refus opposée par les communautés et les régions à une demande de publication sont largement suffisantes pour garantir le droit d'accès à un juge au sens de l'article 13 de la Constitution, combiné avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le simple constat que l'objet de ces recours concerne la décision de refus opposée par l'entité fédérée concernée, au sens de la législation sur la publicité de l'administration, mais ne concerne pas le refus proprement dit de l'entité fédérée concernée de publier elle-même ses avis ou textes ou de donner son accord à la publication de ceux-ci par le Conseil d'Etat n'y change rien. En outre, chacun est libre également d'introduire, selon les conditions prévues par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un recours en annulation contre une telle décision implicite de refus émanant de l'entité fédérée concernée.

A.7.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 5/3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des articles 10, 11, 13 et 32 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus, avec la directive 2003/4/CE et avec l'article 160 de la Constitution, ainsi que de la violation des règles répartitrices de compétence, des articles 38, 39, 127, 128, 129, 134 et 143 de la Constitution et des articles 4, 5, 6, 10, 20, 44 et 68 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'article 5/3, § 2, attaqué, prévoit que la publication des textes des projets d'arrêtés et des avis qui portent sur ceux-ci, émanant des communautés et des régions et qui n'ont pas abouti, ne peut s'effectuer que moyennant l'accord de l'entité fédérée concernée. A la lumière de l'article 32 de la Constitution et des règles répartitrices de compétence, cette compétence ne revient toutefois pas au législateur fédéral mais au législateur décentralisé qui est seul compétent pour prévoir des exceptions à l'obligation générale de publication prévue par l'article 5/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Le législateur fédéral est tenu de reconnaître le droit constitutionnel à la publicité de l'administration et à

la consultation de documents administratifs au sens de l'article 32 de la Constitution et d'y donner exécution par le biais d'une obligation générale de publicité, sans être autorisé à prévoir une dérogation à ce principe.

Selon les parties requérantes, il appartient uniquement aux législateurs, chacun pour ce qui le concerne, d'introduire des restrictions dans les cas et aux conditions qu'ils déterminent, compte tenu des articles 10, 11, 13, 23 et 32 de la Constitution, du droit de l'Union européenne et de la Convention d'Aarhus. Le législateur fédéral ne peut pas, en tant qu'entité soumise au principe de la loyauté fédérale, placer les autres entités devant un fait accompli et doit leur accorder un temps de réflexion pour se concerter sur d'éventuels cas d'exception. De même, la loyauté fédérale ne va pas jusqu'à permettre que le législateur fédéral rende lui-même par avance inopérant le droit général de publication des avis, par le Conseil d'Etat, en prévoyant une clause d'exception intégrale, « avec l'accord des communautés ou des régions », que les régions et les communautés peuvent interpréter selon leur propre conception.

A.7.2. Le Conseil des ministres répète que l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est le résultat de l'analyse effectuée par la section de législation du Conseil d'Etat en matière de répartition de compétence. Il ne s'agit pas d'une « exception » ou d'une « atteinte » à la législation relative à la publicité de l'administration. En outre, le législateur fédéral ne dit pas dans quels cas les communautés et les régions pourraient, en application des diverses législations sur la publicité, refuser de rendre public un document administratif qui est en leur possession. Le législateur fédéral ne se substitue nullement aux communautés et aux régions et n'empiète dès lors pas sur leurs compétences. De plus, l'article 5/3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat concerne exclusivement le fonctionnement organique du Conseil d'Etat pour lequel le législateur fédéral est compétent en vertu de l'article 160 de la Constitution.

Selon le Conseil des ministres, il ne saurait y avoir une violation des articles 10, 11, 32 et 160 de la Constitution, parce que la critique des parties requérantes repose entièrement sur le constat inexact que l'autorité fédérale serait incompétente pour prévoir une condition d'autorisation. En outre, les parties requérantes n'expliquent pas pourquoi les articles 13, 23, 38, 39, 127, 128, 129, 134 et 143 de la Constitution, ainsi que les articles 4, 5, 6, 10, 20, 44 et 68 de la loi spéciale de réformes institutionnelles seraient violés. A supposer que la Cour soit compétente pour effectuer un contrôle au regard de l'ensemble de ces dispositions, ces critiques doivent être rejetées, selon le Conseil des ministres, comme étant irrecevables et à tout le moins dénuées de fondement.

A.7.3. La remarque du Conseil des ministres, selon laquelle aucune consultation de l'avis n'était possible auparavant sur un réseau d'information accessible au public, ne justifie pas, selon les parties requérantes, la non-application de l'article 32 de la Constitution selon les modalités établies par la loi du 16 août 2016. Même auparavant, l'article 32 de la Constitution s'appliquait alors qu'aucune publicité des avis du Conseil d'Etat n'était prévue. Conformément à l'article 32, alinéa 2, de la Constitution, il appartient uniquement à l'entité fédérée concernée de prévoir des restrictions à la publicité des avis du Conseil d'Etat.

A.8.1. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus, avec la directive 2003/4/CE et avec l'article 160 de la Constitution. Les articles 5/1, 5/2, alinéa 3, et 5/3, attaqués, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat violent le principe d'égalité, étant donné qu'ils traitent différemment des situations identiques.

Les articles 5/2, alinéa 3, et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat traitent différemment les arrêtés publiés et les arrêtés qui ont été adoptés mais qui n'ont pas encore été publiés au *Moniteur belge*, alors que les deux sortes d'arrêtés n'en font en réalité qu'une puisque un arrêté adopté mais non encore publié peut déjà avoir une valeur juridique. Les citoyens peuvent tirer des droits d'un arrêté adopté mais non publié et celui-ci peut également fonder un arrêté d'exécution. Le critère de la « publication de la norme » qui distingue les deux normes législatives est par conséquent manifestement déraisonnable et manque de pertinence. Le législateur fédéral favorise le procédé dilatoire de la non-publicité des actes adoptés, ce qui est illégal.

Ensuite, il n'est pas raisonnablement justifié qu'en vertu de l'article 5/2, alinéa 3, et de l'article 5/3, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un citoyen ne puisse prendre connaissance de l'avis relatif à un projet d'arrêté adopté, dont il peut dès avant la publication tirer des droits, qu'au moment de la publication au *Moniteur belge* ou seulement après la dissolution de la Chambre des représentants et après l'accord des communautés et des régions, et donc pas « sans délai », comme le prévoit l'article 5/1.

A.8.2.1 Selon le Conseil des ministres, les articles 5/2, alinéa 3, et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne contiennent pas une différence de traitement illicite en ce qui concerne les modalités prévues quant au moment de la publication. En effet, les parties requérantes se fondent sur l'hypothèse inexacte qu'il existe des projets non publiés qui entreraient toutefois en vigueur ultérieurement et qui, en méconnaissance du principe d'égalité, relèvent ainsi de l'application de l'article 5/3. Le champ d'application de l'article 5/3 est limité aux avis rendus sur des textes de projets d'arrêtés qui n'ont pas abouti, à savoir les projets d'arrêtés qui ne sont pas et qui ne deviendront pas contraignants. Il s'agit « des textes réglementaires non adoptés et non publiés »

Contrairement à ce que pensent les parties requérantes, les catégories d'arrêtés qui seraient traités, prétendument à tort, de manière différente, à savoir (1) les arrêtés adoptés et publiés et (2) les arrêtés déjà adoptés mais non encore publiés au *Moniteur belge*, ne relèvent pas du champ d'application de l'article 5/3. De tels arrêtés seront soit adoptés et publiés dans le futur (1), soit publiés (2); il s'agit partant d'arrêtés qui aboutiront et qui relèveront donc du champ d'application de l'article 5/2. Selon le Conseil des ministres, il est dès lors impossible que l'article 5/3 viole le principe d'égalité, puisque les deux catégories d'arrêtés qui violent prétendument le principe d'égalité ne relèvent même pas de cet article.

A.8.2.2. En ce qui concerne l'éventuelle violation du principe d'égalité par l'article 5/2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil des ministres observe que le choix du législateur repose sur des motifs objectifs et pertinents. En vertu de l'article 190 de la Constitution, une norme ne devient contraignante que dès qu'elle est publiée. Il est dès lors raisonnablement justifié de permettre au justiciable de consulter l'avis à partir du moment où l'arrêté sur lequel il porte deviendra contraignant. En outre, cette manière de faire permet de retrouver aisément l'avis concerné. Il est facile de chercher un arrêté et de trouver immédiatement l'avis y afférent, qui est publié à la même date. Par ailleurs, dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat a conseillé au législateur de préciser le moment de la publication (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2014, DOC 54-682/002, p. 20), et le législateur disposait pour cela d'un large pouvoir discrétionnaire.

En outre, le Conseil des ministres observe que le Conseil d'Etat n'est compétent que pour rendre des avis sur des projets d'arrêtés réglementaires qui, en vertu de l'article 190 de la Constitution, deviennent contraignants après leur publication. Pour autant que les parties requérantes font valoir qu'un citoyen pourrait tirer des droits d'un arrêté déjà adopté mais non encore publié, il y a lieu de constater que cette situation n'est en aucun cas un fait certain. En particulier se pose la question de savoir dans quelle mesure cette thèse trouve à s'appliquer aux arrêtés réglementaires. A supposer même qu'il en soit ainsi, les articles 5/1, 5/2, alinéa 3, et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne portent nullement atteinte au (prétendu) droit de se prévaloir d'un arrêté non encore publié. Le choix du législateur de fixer la publication des avis relatifs à de tels arrêtés au moment où ces arrêtés sont publiés et peuvent ainsi devenir contraignants est en tout état de cause raisonnablement justifié; c'est en effet sur la base de leur publication (et non de leur adoption) que ces arrêtés deviennent contraignants.

A.8.3. La thèse du Conseil des ministres selon laquelle l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne s'appliquerait pas aux arrêtés qui ont effectivement été adoptés mais qui n'ont pas été publiés au *Moniteur belge* ne peut pas être suivie, selon les parties requérantes. En effet, l'article 5/3 ne contient aucune restriction aux projets « qui n'ont pas abouti » en ce sens que les textes concerneraient également des projets qui n'ont pas été adoptés.

Toujours à tort, selon les parties requérantes, le Conseil des ministres soutient que le choix du moment de la publication prévu dans l'article 5/2 serait raisonnable, qu'on peut retrouver l'avis y afférent publié à la même date et que le Conseil d'Etat ne serait compétent que pour rendre des avis sur des projets d'arrêtés réglementaires. En effet, le Conseil d'Etat ne rend en principe jamais l'avis public à la même date que la publication de l'arrêté. La compétence consultative du Conseil d'Etat n'est pas non plus fixée et limitée aux projets d'arrêtés réglementaires. Tous les projets visés à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont soumis à avis. La question de savoir si, ultérieurement, les autorités publient aussi dûment le texte pour le rendre obligatoire concerne une tout autre problématique.

A.8.4. Le Conseil des ministres soulève une exception *obscuri libelli* mais souhaite réagir à diverses prises de position. En premier lieu, la thèse des parties requérantes concernant l'interprétation *contra legem* du Conseil des ministres ne saurait être suivie. Cette interprétation, qui limite le champ d'application de l'article 5/3 aux

avis sur les projets d'arrêtés qui n'ont pas abouti, est conforme aux travaux préparatoires de la disposition attaquée.

Ensuite, la thèse des parties requérantes selon laquelle, eu égard à la portée de l'article 190 de la Constitution, des citoyens peuvent tirer des droits d'un arrêté déjà adopté mais non publié ne peut pas davantage être suivie. Selon le Conseil des ministres, on ne voit pas de quelle manière l'article 190 de la Constitution impliquerait un droit de défense et, même à admettre que l'article 190 de la Constitution prévoit un tel droit, on ne saurait en déduire que des citoyens puissent tirer *a priori* des droits d'un arrêté adopté mais non publié.

A.9.1. Les parties requérantes prennent un cinquième moyen de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus, avec la directive 2003/4/CE et avec l'article 160 de la Constitution, au motif que, même à supposer que le législateur ait pu décider, conformément à la Constitution, de reporter la publication des avis rendus sur des projets d'arrêtés qui n'ont pas abouti, la disposition attaquée méconnaît le principe d'égalité. Il est inacceptable qu'un certain nombre de données ne soient pas portées sans délai à la connaissance du public, étant donné qu'il y a une obligation de publier immédiatement la demande d'avis, l'avis qui a été rendu, ainsi que les dates précises de la demande concernée et de l'avis rendu. Le report intégral de la mise à disposition des informations, qui est prévu par l'article 5/3, constitue une restriction déraisonnable de l'obligation de publication intégrale et sans délai au sens de l'article 5/1, et méconnaît dès lors le principe d'égalité.

A.9.2. Selon le Conseil des ministres, il n'existe aucune disposition constitutionnelle qui contraigne le législateur à imposer à la section de législation du Conseil d'Etat de rendre public, via un réseau d'information, que (1) un avis a été demandé, (2) un avis a été rendu, et (3) les dates respectives de la demande concernée et de l'avis concerné. Les parties requérantes déclarent seulement qu'en raison de l'absence d'une telle réglementation législative, il se crée « une idée parfaitement erronée des activités du Conseil d'Etat », mais elles ne précisent pas concrètement la norme constitutionnelle qui obligerait le législateur fédéral à imposer cette publication. En tout état de cause, la Cour ne peut pas contrôler l'article 5/3 au regard d'une autre disposition législative, à savoir l'article 5/1, et on ne saurait admettre que l'article 5/1 doive s'appliquer à chaque situation. Le législateur peut prévoir, sur des bases raisonnables, des exceptions à ce principe.

En outre, en vertu de l'article 5/4, les règles et les modalités concrètes de la publication sur le réseau d'information électronique accessible au public doivent encore être précisées par un arrêté royal, ce qui n'a pas encore eu lieu à ce jour. La loi du 16 août 2016 n'impose en aucun cas une « interdiction générale » de rendre des informations complémentaires visibles pour les justiciables. La critique des parties requérantes repose sur un constat manifestement inexact, selon lequel la loi du 16 août 2016 imposerait effectivement une telle interdiction, ce qui n'est pas étayé par le contenu des dispositions attaquées; la critique est dès lors hypothétique, parfaitement prématurée et par conséquent irrecevable.

A.9.3. Selon les parties requérantes, la thèse du Conseil des ministres relative à l'absence d'une disposition constitutionnelle ou conventionnelle prévoyant une telle obligation de publicité est non fondée. Lorsque le législateur prévoit la publication d'un document administratif, il prévoit une modalité qui donne exécution au droit fondamental de chacun à consulter ce document administratif. Le choix du support matériel de consultation détermine si chacun reçoit une copie d'une manière tout aussi rapide. A la suite des articles 5, paragraphes 2 et 3, de la Convention d'Aarhus, les autorités nationales doivent communiquer tout au moins l'existence de l'avis du Conseil d'Etat ainsi que sa date, par le biais d'un réseau d'information électronique accessible au public.

A.9.4. Le Conseil des ministres répète qu'il n'y a aucune disposition constitutionnelle ni internationale ou supranationale qui obligerait le législateur fédéral à prévoir, dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la publication des avis de la section de législation par le biais d'un réseau d'information.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. L'article 5/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par l'article 2 de la loi du 16 août 2016 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation » (ci-après : la loi du 16 août 2016), prévoit la publication des avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat assure celle-ci par la voie d'un « réseau d'information électronique accessible au public ». A l'instar des arrêts de la section du contentieux administratif (voir l'article 28 des mêmes lois coordonnées et l'arrêté royal du 7 juillet 1997), les avis de la section de législation sont publiés sur le site internet du Conseil d'Etat. Cette publication doit s'effectuer « sans délai ».

B.1.2. Les parties requérantes demandent l'annulation de certaines dérogations à l'obligation de publication sans délai, prévues par le législateur.

L'article 5/2 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par l'article 3 de la loi du 16 août 2016, dispose :

« Par dérogation à l'article 5/1, si l'avis se rapporte à un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance, la publication n'intervient qu'au dépôt du projet qui en résulte.

Si l'avis se rapporte à des amendements à un projet ou à une proposition, la publication intervient au dépôt de ceux-ci ou, si l'avis est demandé postérieurement au dépôt, lorsque l'avis est remis à l'assemblée qui l'a demandé.

S'il se rapporte à un projet d'arrêté ou à un projet d'arrêté rendant obligatoire une convention collective de travail, elle n'intervient que si [celui-ci] est publié au *Moniteur belge* ».

Les griefs des parties requérantes visent uniquement l'alinéa 3 de la disposition précitée.

B.1.3. L'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par l'article 4 de la loi du 16 août 2016, dispose :

« § 1er. Les avis qui portent sur des avant-projets de loi qui n'ont pas été déposés, sur des amendements à ceux-ci et sur des projets d'arrêtés fédéraux qui n'ont pas été publiés au *Moniteur belge*, ainsi que les textes de ces avant-projets, amendements et projets d'arrêtés sont publiés après la dissolution de la Chambre des représentants.

§ 2. Les avis qui portent sur des avant-projets de décret ou d'ordonnance non déposés, sur des amendements à ceux-ci et sur des projets d'arrêtés communautaires et régionaux qui n'ont pas été publiés au *Moniteur belge*, ainsi que les textes de ces avant-projets, amendements et projets d'arrêtés ne peuvent être publiés qu'avec l'accord de la région ou communauté concernée ».

Les griefs des parties requérantes concernent les deux paragraphes de la disposition précitée.

B.1.4. L'obligation de publication est entrée en vigueur le 1er janvier 2017 (article 7 de la loi du 16 août 2016). Les avis rendus par le Conseil d'Etat antérieurement à l'entrée en vigueur sont publiés, au plus tard le 1er janvier 2019, selon les modalités définies par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (article 6 de la même loi).

Les griefs des parties requérantes ne portent pas sur ces dispositions.

B.2.1. En instaurant l'obligation de publicité des avis, la loi du 16 août 2016 « vise à rendre la législation plus transparente et à stimuler la science juridique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0682/001, p. 4).

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a observé dans son avis sur la proposition de loi ayant abouti à la loi du 16 août 2016, cette loi instaure « une modalité supplémentaire, en vertu de laquelle les avis du Conseil d'Etat sont portés à la connaissance du public par le Conseil d'Etat lui-même et non par le demandeur d'avis ». La section de législation a observé en particulier que « conformément à l'article 32 de la Constitution et aux textes législatifs relatifs à la publicité de l'administration qui ont été adoptés en exécution de

cette disposition constitutionnelle, la plupart des demandeurs d'avis sont en principe déjà tenus de permettre la consultation de l'avis du Conseil d'Etat et, éventuellement, du texte en projet auquel l'avis se rapporte, ou d'en fournir une copie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-0682/002, p. 5).

B.2.2. Dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat a opéré une distinction entre la publication de textes « aboutis » et de textes « non aboutis » :

« Par textes ‘ aboutis ’, on entend, d'une part, les propositions de norme législative publiées dans les documents parlementaires, les avant-projets de norme législative déposés sous la forme de projets, les projets de loi adoptés par une des assemblées du Parlement fédéral, ainsi que les amendements - d'initiative parlementaire ou gouvernementale - et, d'autre part, les textes réglementaires adoptés et publiés. A l'inverse, les textes ‘ non aboutis ’ concernent, d'une part, les propositions de norme législative non publiées dans les documents parlementaires, les avant-projets de norme législative non déposés sous la forme de projets ainsi que les projets d'amendement non déposés sous la forme d'amendements et, d'autre part, les textes réglementaires non adoptés ni publiés » (*ibid.*, p. 16).

Cette distinction se retrouve dans les articles 5/2 et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'article 5/2 concerne le moment auquel a lieu la publication des avis et des textes sur lesquels ils portent lorsque ces textes « ont abouti » avant la fin de la législature en cours. L'article 5/3 concerne le moment auquel a lieu la publication des avis et des textes sur lesquels ils portent lorsque ces textes « n'ont pas abouti » à la fin de la législature en cours.

Quant à l'intérêt

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des dispositions attaquées.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.3.3. Pour étayer leur intérêt, les parties requérantes invoquent en particulier le fait que la possibilité de consulter les avis de la section de législation du Conseil d'Etat influence le statut de tous les justiciables et que la publicité de l'administration est un droit fondamental qui est accordé à toute personne en vertu de l'article 32 de la Constitution.

B.3.4. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004, la faculté pour chaque personne de prendre connaissance en tout temps des règles édictées est un droit inhérent à l'Etat de droit puisque c'est cette connaissance qui permettra à chacun de s'y conformer. La Cour en a déduit que toute personne, physique ou morale, dispose d'un intérêt à contester les dispositions d'une loi qui modifie le mode de publication de textes susceptibles d'affecter sa situation.

B.3.5. L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat constitue en principe une composante intrinsèque de l'élaboration des règles concernées. Il fait par conséquent partie des documents qui permettent, le cas échéant, de préciser le contenu et la portée des règles juridiques à respecter.

Dans la mesure où les avis de la section de législation du Conseil d'Etat portent sur des textes qui ont été promulgués et publiés, toute personne possède un intérêt à contester les dispositions d'une loi qui règle le mode de publication de ces avis.

En revanche, dans la mesure où les avis portent sur des textes qui n'ont pas abouti ou sur des textes qui n'ont pas encore donné lieu à une règle publiée, les dispositions attaquées ne portent pas directement atteinte à un aspect de l'Etat de droit démocratique qui est à ce point essentiel que sa protection intéresse tous les citoyens. De plus, ces dispositions ne portent pas atteinte à la législation sur la publicité qui donne exécution à l'article 32 de la Constitution.

B.3.6. Par conséquent, les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par l'article 4 attaqué. Elles justifient par contre de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 5/2 des mêmes lois coordonnées, inséré par l'article 3 attaqué, dans la mesure où les avis concernent des textes qui ont été promulgués et publiés.

Quant à la recevabilité des moyens

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de certains moyens.

B.4.2. Bien que la Cour ne soit pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de la Convention d'Aarhus, de la directive 2003/4/CE et de la Convention européenne des droits de l'homme, elle est compétente pour contrôler l'article 3 de la loi du 16 août 2016 au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les dispositions internationales précitées.

B.4.3. En ce qui concerne le contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution, il convient de constater que la simple mention de cet article, sans qu'il soit exposé en quoi la disposition attaquée violerait cette disposition constitutionnelle, ne peut pas suffire pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.4.4. Les moyens ne sont pas recevables en tant qu'ils sont pris de la violation de l'article 23 de la Constitution.

B.5. Etant donné que les premier, deuxième, troisième et cinquième moyens sont uniquement dirigés contre l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à l'annulation de cette disposition, ces moyens sont irrecevables.

Quant au quatrième moyen

B.6. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus, avec la directive 2003/4/CE et avec l'article 160 de la Constitution, au motif que les articles 5/2, alinéa 3, et 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat traiteraient différemment des situations égales.

B.7. Comme il est dit en B.4.4, le moyen n'est pas recevable dans la mesure où il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution.

Eu égard à la portée limitée de l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des dispositions attaquées, ainsi qu'il est dit en B.3.6, le moyen est irrecevable dans la mesure où il porte sur l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

B.8. En vertu de l'article 5/2, alinéa 3, des mêmes lois coordonnées, la publication d'un avis qui concerne un projet d'arrêté n'intervient que si cet arrêté est publié au *Moniteur belge*. Les parties requérantes allèguent notamment que s'il est vrai qu'une norme ne devient obligatoire qu'après sa publication, les citoyens peuvent toutefois déjà puiser des droits dans une norme qui n'a pas encore été publiée. Il n'existerait aucune justification raisonnable pour priver de la publication de l'avis la catégorie de citoyens qui puisent des droits dans une norme déjà adoptée mais non encore publiée.

B.9. Le choix du législateur, de prévoir que la publication des avis concernant des arrêtés ayant abouti a lieu au moment de la publication de l'arrêté réglementaire au *Moniteur belge*, est lié à l'article 190 de la Constitution, qui dispose qu'une norme n'est obligatoire qu'à partir du moment où elle a été publiée.

Par conséquent, il est raisonnablement justifié que le justiciable puisse consulter l'avis dès que l'arrêté devient obligatoire.

B.10. Dans la mesure où les avis et les textes sur lesquels portent ces avis, visés dans la disposition attaquée, seraient qualifiés d'information environnementale au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ou au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ni l'article 7 de la directive précitée, ni l'article 5 de la Convention susdite, seules dispositions de cette directive et de cette Convention traitant de l'accès actif à l'information, n'exigent une publication plus rapide des avis et textes en question.

B.11. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 21 décembre 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

E. De Groot