ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne, le 29 juin 1979, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif de la Région wallonne", a donné le 3 juillet 1979 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e juni 1979 door de Minister van het Waalse Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende regeling van de werking van de Executieve van het Waalse Gewest heeft de 3e juli 1979 het volgen advies gegeven :

L'instruction de la demande d'avis n'a pas pu se dérouler dans des conditions normales.

D'une part, le délai de trois jours laissé au Conseil d'Etat n'est aucunement en rapport avec les difficultés que soulève le projet, dont plusieurs dispositions sont rédigées de façon confuse et dont d'autres reproduisent des innovations sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas eu l'occasion de se prononcer précédemment, l'arrêté royal du 13 avril 1979 portant organisation provisoire des exécutifs des Communautés et des Régions ayant été pris "vu l'urgence".

D'autre part, aucun fonctionnaire délégué n'a été désigné dans la demande d'avis. Le membre du Cabinet du Ministre qui a été désigné verbalement pour se rendre auprès de l'Auditeur-rapporteur n'a pas été en mesure de fournir des explications à celui-ci, ni sur les intentions du Gouvernement, ni sur la portée de plusieurs des dispositions du projet à l'élaboration duquel il n'avait pas participé.

Le Conseil d'Etat doit donc se borner à des observations très générales et à recommander au Gouvernement de revoir l'ensemble des dispositions du projet y compris celles pour lesquelles il n'a pas eu la possibilité de faire des observations particulières.

+

+ +

I. Comme son intitulé l'indique, l'arrêté royal en projet a pour objet le règlement du fonctionnement de l' "Exécutif de la Région wallonne". On rappellera que les régions au sens de l'article 107quater de la Constitution n'ont encore qu'une existence virtuelle, étant donné que le législateur n'a pas encore institué les organes desdites régions, pas plus qu'il n'a déterminé les attributions de celles-ci, sauf à titre préparatoire. Dans l'état actuel de la législation, l'exécutif d'une région ne peut être qu'un Comité ministériel créé au sein du Gouvernement. C'est bien dans cet esprit que l'arrêté royal du 13 avril 1979 portant organisation provisoire des exécutifs des communautés et des régions a prévu à l'article ler, § ler, qu'il y aurait notamment : "3° Un Comité ministériel de la Région wallonne dénommé ci-après "Exécutif de la Région wallonne", composé d'un Ministre et de deux Secrétaires d'Etat".

Il a déjà existé sous l'empire de l'arrêté royal du 19 novembre 1974 organique des comités ministériels des affaires régionales, des comités ministériels pourvus d'une compétence s'étendant aux régions définies par la loi du ler août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution. L'arrêté royal du 19 novembre 1974 a été abrogé par l'article 10, 1°, de l'arrêté royal du 13 avril 1979 portant organisation provisoire des Exécutifs des Communautés et des Régions. On peut considérer que le présent projet est destiné à remplacer, en ce qui concerne la seule Région wallonne, l'arrêté royal du 19 novembre 1974.

Les dispositions du projet ne sauraient, néanmoins, excéder les règles de compétence et de fonctionnement qui sont assignées aux comités ministériels des affaires régionales, comme à tous les autres comités ministériels, par

les dispositions constitutionnelles et législatives actuellement en vigueur.

II. L'arrêté royal en projet comprend des dispositions de natures diverses :

- certaines dispositions se rapportent aux décisions et actes ministériels qui doivent être soumis à l'Exécutif;

- d'autres sont relatives au fonctionnement interne de ce dernier;

- d'autres enfin, consistent en des sortes de préceptes ou de règles de bonne conduite politique qui ne constituent pas des normes juridiques.

Parmi ces dernières, on peut citer les dispositions qui figurent à l'article 1er, alinéa 1er, alinéa 2, a, b, et c, à l'article 4, alinéa 1er, seconde phrase, à l'article 5 et à l'article 8, alinéa 2.

Il s'agit, le plus souvent, de règles semblables aux règles de bon usage qui se sont instaurées pour les ministres faisant partie du pouvoir exécutif national et qui sont inspirées par le souci de faire respecter une déontologie et d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'action gouvernementale.

C'est précisément parce que les règles dont il s'agit ne sont essentiellement pas de nature juridique que jusqu'ici le Gouvernement a estimé préférable de ne pas les consacrer par un texte d'arrêté.

.../...

Il appartiendra au Gouvernement d'examiner s'il y a lieu de s'écarter de cette tradition.

III. Plusieurs dispositions du projet (article ler, article 3, article 4, article 6 et surtout article 8) semblent reconnaître à l'exécutif régional wallon, en tant qu'organisme collégial, un pouvoir de décision. L'attribution d'un tel pouvoir ne trouve pas de fondement dans la loi du ler août 1974. Sans doute, celle-ci utilise-t-elle le verbe "délibérer" (notamment à l'article 3, alinéa 4, à l'article 4, 1° et 4°), mais on observera que la délibération porte chaque fois sur des projets ou des propositions, de sorte qu'elle s'analyse en un avis et non pas en une décision.

L'expression la plus typique de cette confusion de pouvoirs se trouve dans l'article 8 du projet qui confie à l'Exécutif une répartition des compétences régionales entre chacun de ses membres, alors que dans notre système constitutionnel, cette répartition appartient au Roi.

IV. Certaines dispositions sont rédigées en des termes si larges qu'on peut se demander si, dans l'intention du Gouvernement, le projet n'excèderait pas les limites tracées par la loi du ler août 1974. Ainsi de l'article ler, alinéa 2, d, qui, pris à la lettre, signifierait que l'Exécutif régional wallon devrait connaître de tous projets, même s'ils relevaient de matières non prévues à l'article 2 de la loi du ler août 1974, pourvu qu'ils doivent "être soumis à délibération du Conseil des ministres ou d'un comité ministériel national".

.../...

Ainsi encore de l'article 2, § ler, suivant lequel "l'Exécutif élabore et coordonne :

- la politique de la région dans les matières régionales". Telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne permet pas de déterminer les limites de l'intervention de l'Exécutif dans les matières nationales ou communautaires.

V. Le projet fait appel à des notions inhabituelles en droit public et administratif.

On citera, comme exemples, le "consensus" (article ler), "l'enveloppe", les "crédits hors enveloppe", "les crédits parallèles" (article 3, § ler), "les organismes d'utilité publique fonctionnant au moyen de subventions ou contrats à charge du budget régional", "les cellules de missions déléguées" (article 6 et article 9, § 3).

De adviesaanvraag is niet onder normale omstandigheden onderzocht kunnen worden.

Vooreerst is de termijn van drie dagen waarover de Raad van State heeft beschikt, in genen dele in verhouding tot de moeilijkheden die het ontwerp doet rijzen; een aantal bepalingen zijn duister geredigeerd; andere bevatten nieuwigheden waarover de Raad van State geen gelegenheid heeft gehad zich al eerder uit te spreken, daar het koninklijk besluit van 13 april 1979 houdende voorlopige organisatie van de executieven van de gemeenschappen en van de gewesten vastgesteld is "gelet op de hoogdringendheid".

Anderzijds is voor de behandeling van de adviesaanvraag geen gemachtigde ambtenaar aangewezen. Het Kabinetslid dat mondeling aangewezen werd om zich in verbinding te stellen met de auditeur-rapporteur, was niet bij machte deze enige uitleg te verschaffen, noch over de bedoeling van de Regering, noch over de draagwijdte van een aantal bepalingen van het ontwerp, bij het uitwerken waarvan hij niet betrokken was geweest.

De Raad van State moet zich derhalve tot zeer algemene opmerkingen beperken en de Regering de raad geven de bepalingen van het ontwerp, met inbegrip van die waarover het hem niet mogelijk is geweest bijzondere opmerkingen te maken, in hun geheel te herzien.

\+

\+ \+

.../...

I. Zoals uit het opschrift blijkt, heeft het ontwerp-koninklijk besluit tot doel de werking van de "Executieve van het Waalse Gewest" te regelen. Er moge op worden gewezen dat de gewesten in de zin van artikel 107quater van de Grondwet vooralsnog slechts een virtueel bestaan kennen, aangezien de wetgever de organen van die gewesten nog niet ingesteld heeft en evenmin hun bevoegdheden heeft bepaald, tenzij "in voorbereiding van ...". In de huidige stand van de wetgeving kan de executieve van een gewest niet anders zijn dan een binnen de Regering opgericht ministerieel comité. In die geest trouwens heeft het koninklijk besluit van 13 april 1979 houdende voorlopige organisatie van de executieven van de gemeenschappen en van de gewesten in artikel 1, § 1, bepaald dat er onder meer zou zijn "3° een Ministerieel Comité voor het Waalse Gewest, hierna "Executieve van het Waalse Gewest" genoemd, samengesteld uit een minister en twee staatssecretarissen".

Onder de gelding van het organiek koninklijk besluit van de Ministeriële Comités voor de gewestelijke aangelegenheden, van 19 november 1974, hebben er reeds ministeriële comités bestaan waarvan de bevoegdheid zich uitstrekte tot de gewesten zoals die omschreven waren door de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet. Het koninklijk besluit van 19 november 1974 is opgeheven bij artikel 10, 1°, van het koninklijk besluit van 13 april 1979 houdende voorlopige organisatie van de executieven van de gemeenschappen en van de gewesten. Men mag aannemen dat het onderhavig ontwerp bestemd is om - alleen dan voor het Waalse Gewest - het koninklijk besluit van 19 november 1974 te vervangen.

.../...

De bepalingen van het ontwerp zouden echter niet verder mogen reiken dan de bevoegdheids- en werkingsregels die door de thans geldende grondwets- en wetsbepalingen zijn opgelegd aan de ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden zoals aan alle andere ministeriële comités.

II. Het ontwerp-koninklijk besluit bevat bepalingen van diverse aard :

- sommige bepalingen hebben betrekking op de ministeriële beslissingen en handelingen die aan de Executieve moeten worden voorgelegd,

- andere hebben betrekking op de interne werking van die Executieve,

- nog andere ten slotte, zijn een soort van voorschriften of regels voor een goed beleidsgedrag, maar zijn geen rechtsnormen.

Tot deze laatste behoren de bepalingen onder artikel 1, eerste lid, tweede lid, a, b, c, onder artikel 4, eerste lid, tweede volzin, onder artikel 5 en artikel 8, tweede lid.

Het zijn voor een groot deel als het ware fatsoensregels die gangbaar geworden zijn onder ministers van de nationale uitvoerende macht, en die erop gericht zijn een deontologie te doen eerbiedigen en het regeringsbeleid samenhangend en doeltreffend te maken.

.../...

Juist omdat die regels in wezen geen juridische inslag hebben, heeft de Regering het tot dusver verkieslijk geacht ze niet in een besluit vast te leggen.

Het is zaak van de Regering uit te maken of van deze traditie dient te worden afgestapt.

III. Verscheidene bepalingen van het ontwerp (artikel 1, artikel 3, artikel 4, artikel 6 en vooral artikel 8) lijken aan de executieve van het Waalse Gewest - als collegiaal orgaan - beslissingsmacht te geven. Voor het toekennen van een zodanige macht biedt de wet van 1 augustus 1974 geen rechtsgrond. Deze gebruikt weliswaar het werkwoord "beraadslagen" (onder meer in artikel 3, vierde lid, in artikel 4, 1° en 4°), maar telkens met betrekking tot ontwerpen of voorstellen, zodat het beraad neerkomt op een adviesgeving, niet op een beslissing.

Die verwarring van machten en bevoegdheden komt het sterkst naar voren in artikel 8 van het ontwerp krachtens hetwelk de Executieve de gewestelijke bevoegdheden over haar leden verdeelt, terwijl die verdeling, in ons grondwettelijk bestel, aan de Koning toekomt.

IV. Sommige bepalingen zijn in zo ruime bewoordingen geformuleerd dat men zich kan afvragen of, volgens de bedoeling van de Regering, het ontwerp niet de grenzen overschrijdt die de wet van 1 augustus 1974 heeft aangegeven. Zo bijvoorbeeld artikel 1, tweede lid, d; naar de letter opgevat zou deze bepaling betekenen dat de Executieve van het Waalse Gewest kennis zou moeten nemen van elk ontwerp, ook al betreft het een aangelegenheid waarin artikel 2 van de wet van 1 augustus 1974 niet voorziet, als het maar "aan de Ministerraad of aan een nationaal Ministercomité dient onderworpen te worden".

.../...

Zo ook artikel 2, § 1, dat luidt : "De Executieve voorbereiden en coördineren (lees : bereidt voor en coördineert) :

- het gewestelijke beleid in gewestelijke aangelegenheden".

Zoals die bepaling is geredigeerd, kan er niet uit worden opgemaakt binnen welke grenzen de Executieve optreedt in nationale of gemeenschapsaangelegenheden.

V. Het ontwerp werkt met begrippen die én in het publiekrecht én in het administratief recht ongebruikelijk zijn.

Te vermelden zijn : het "overeenstemmingsbeginsel" ofte "consensus" (artikel 1), de "kredieten buiten omslag", de "parallelle kredieten (artikel 3, § 1), de "instellingen van openbaar nut welke werken dank zij toelagen of contracten ten laste van de gewestelijke begroting", de "gedelegeerde opdrachtkernen" (artikel 6 en artikel 9, § 3).

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.