VV.

LEGISLATIEVE - WETGEVING
- 1 - L

01-03-1982

Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. Verschuerden

L.14.318/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de l'Exécutif de la Région wallonne, le 13 août 1981, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant l'octroi d'un soutien financier à des projets de démonstration relatifs aux économies d'énergie et aux sources énergétiques alternatives", a donné le 23 novembre 1981 l'avis suivant :

1 MAR 1982

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Compte tenu du renouvellement intégral des Chambres législatives, prévu à l'article 66, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'arrêté en projet sera l'oeuvre de l'Exécutif régional wallon et non plus celle du Roi.

La fin de la première période transitoire organisée par la loi spéciale aura des conséquences quant à la présentation des actes des Exécutifs des Communautés et des Régions :

a) Ces actes ne s'intituleront évidemment plus "arrêté royal" mais "arrêté de l'Exécutif" en vertu de l'article 84 de la loi spéciale, l'article 85 étant désormais inapplicable. Il sera même souhaitable que leur intitulé précise de quel Exécutif ils émanent, afin que leur publication au Moniteur belge, prévue par l'article 84 de la loi spéciale, et leur publication ultérieure dans les codes ne prêtent pas à des confusions.

b) Les rapports entre l'Exécutif et ses membres sont sans doute tout différents des rapports entre le Roi et ses ministres. En effet, conformément à un principe essentiel du régime parlementaire, la volonté du Roi ne peut apparaître comme distincte de celle du Ministre qui propose et contresigne l'acte et qui, par cela, s'en rend seul responsable (Constitution, articles 63 et 64). En revanche, l'Exécutif forme un collège; ce sont donc les membres de l'Exécutif qui concourent à la formation de la volonté de celui-ci et ils le font selon les règles fixées respectivement pour le régime définitif par l'article 69 de la loi spéciale et par l'article 74 de cette loi pour le régime transitoire prévu par l'article 65.

.../...

Néanmoins, il semblerait normal et même souhaitable qu'à l'instar de la pratique suivie pour certains arrêtés royaux réglementaires, dont il est utile d'expliquer la portée, certains arrêtés de l'Exécutif soient précédés d'un "rapport à l'Exécutif" qui en commenterait les dispositions, comme c'est le cas pour le projet présentement examiné. Dans cette éventualité, l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, devra être publié au Moniteur belge, avec le rapport à l'Exécutif, comme il doit l'être, pour les arrêtés royaux, avec le rapport au Roi (Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, article 3, § 1er).

c) La loi spéciale ne désigne pas les membres des Exécutifs par un titre particulier. Son article 68 donne à chaque Exécutif le pouvoir de décider de ses règles de fonctionnement. Pour ne point préjuger de cette décision, le Conseil d'Etat a utilisé, dans le texte proposé, l'expression générale de "membre de l'Exécutif" en la plaçant entre parenthèses pour marquer qu'il n'y avait pas là une obligation découlant de la Constitution ou de la loi spéciale.

d) La formule de proposition doit être revue.

Pour les raisons exposées ci-dessus (b), la proposition faite par un membre de l'Exécutif à celui-ci a une signification tout autre que la proposition faite par un ministre au Roi de prendre un acte déterminé.

Mais il se conçoit qu'un membre de l'Exécutif fasse à celui-ci une proposition. On peut certainement admettre qu'une telle proposition soit prévue lorsqu'elle tend simplement à assurer l'adoption par l'Exécutif, dans de meilleures conditions,

.../...

d'une décision que le membre indiqué a eu la tâche de préparer; une telle proposition entre incontestablement dans les prévisions de l'article 74, 3°, de la loi spéciale. Pour le surplus, c'est l'ensemble des règles qui régiront le fonctionnement de l'Exécutif - et qui seront pour la plupart arrêtées par l'Exécutif lui-même en application de l'article 68 et de l'article 74, 1° - qui détermineront s'il y a lieu de faire précéder un arrêté de l'Exécutif de la proposition d'un membre de celui-ci.

Pour ces motifs, la formule de proposition ne constate pas l'accomplissement d'une formalité substantielle. Elle est donc facultative. Elle n'est pas indispensable puisque "l'Exécutif décide collégialement" (article 74, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Elle n'est pas à proscrire, puisque la proposition constitue, en ce cas, un acte de préparation au sens de l'article 74, 3°, de la loi spéciale.

Par contre, la mention de l'avis des ministres qui forment l'Exécutif n'a plus de signification.

II. Il ressort des explications données au Conseil d'Etat que, par l'expression "projet de démonstration", il faut entendre un projet considéré au moment où, ayant dépassé les stades de la recherche, de la mise au point et même de la réalisation d'un prototype, il est en mesure d'atteindre le stade de l'industrialisation et de la commercialisation, grâce, précisément, à la démonstration. C'est, par suite, à juste titre que le préambule ne mentionne pas comme fondement de l'arrêté en projet la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles, modifiée par la loi du 14 février 1961 et par l'arrêté royal n° 87 du 11 novembre 1967, car l'article 7 de cette loi, qui permet l'octroi d'avances sans intérêt, ne vise que "la recherche et la mise au point de prototypes, de produits nouveaux ou de nouveaux procédés de fabrication".

En l'état de la législation, l'arrêté en projet ne peut trouver de fondement que dans la combinaison du décret contenant le budget de la Région wallonne, non pas avec l'article 29 de la Constitution, puisque le pouvoir exécutif régional n'appartient plus au Roi, mais avec la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi qu'il sera exposé ci-après à propos du préambule.

Encore faut-il voir que ce fondement, limité dans le temps par l'annualité du budget dont il dépend, n'aura pas la même permanence que celui que l'arrêté pourrait trouver dans un décret qui organiserait l'aide dont il s'agit.

III. La mention, dans le préambule de l'arrêté en projet, de l'accord du membre de l'Exécutif qui a le contrôle budgétaire dans ses attributions ne ferait-elle pas double emploi avec la formule de proposition - si celle-ci était maintenue - lorsque, comme en l'espèce, c'est précisément le membre proposant qui a la charge du contrôle budgétaire ?

La question appelle une réponse négative, car les deux fonctions ne se confondent pas, notamment en ce qu'elles requièrent chacune une instruction du projet à des points de vue différents et notamment par des services distincts. Pour qu'au voeu de l'article 13, §§ 2 et 5, de la loi spéciale, la preuve soit fournie que le contrôle budgétaire a été exercé, il convient donc que la formalité de l'accord du membre de l'Exécutif qui a ledit contrôle dans ses attributions soit, dans tous les cas, expressément mentionnée, avec sa date, au préambule des projets soumis à ce contrôle.

.../...

IV. Le projet contient, en annexe, une "liste des domaines d'application possibles", qui, selon la phrase introductive de cette annexe, n'est "ni limitative, ni l'expression de priorités".

L'article 2 du projet se borne à prévoir que,

"A titre exemplatif, une liste des domaines d'application possibles figure en annexe au présent arrêté".

Le procédé est critiquable. Mieux vaudrait supprimer la phrase précitée de l'article 2 et remplacer l'annexe au projet par une circulaire ministérielle.

V. Les subventions payées en exécution du projet tomberont, ainsi que le délégué du Ministre en a convenu, sous l'application de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

INTITULE.

Pour la raison indiquée dans l'observation générale n° I, il conviendrait que le projet s'intitule :

"Arrêté de l'Exécutif régional wallon relatif à l'attribution ..." (la suite comme au projet, mais en remplaçant par un autre l'adjectif "alternatives", improprement employé pour qualifier des sources d'énergie, alors surtout qu'il ne s'agit pas de sources de substitution, mais de sources complémentaires).

.../...

PREAMBULE.

Fondement légal du projet.

L'arrêté en projet a pour objet de déterminer les règles selon lesquelles un "soutien financier" peut être accordé à des "projets wallons de démonstration relatifs aux économies d'énergie et aux sources énergétiques alternatives".

Jusqu'ici le Conseil régional wallon n'a pas pris de décret qui contienne des dispositions régissant la matière dont il s'agit et qui puisse constituer le fondement légal de l'arrêté en projet.

Il apparaît donc que, dans la pensée de l'Exécutif, l'adoption de l'arrêté en projet se justifie, comme celle d'assez nombreux arrêtés accordant des subventions, par l'inscription de crédits budgétaires destinés à cette fin (1).

Une loi budgétaire n'est, en principe, qu'un acte de prévision, d'évaluation et d'autorisation de recettes et de dépenses soumis à la règle de l'annualité. Hormis le cas où une disposition normative est introduite dans la loi budgétaire, cet acte de nature administrative, accompli dans la forme de la loi, ne peut servir de fondement légal à un arrêté réglementaire (2) (3) (4)

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Etant donné qu'aux termes de son article 7, l'arrêté en projet produira ses effets à partir du 1er janvier 1982, les premiers crédits budgétaires visés seraient ceux qui seraient alloués pour l'exercice 1982.

(2) Cass. 17 mai 1963, Pas. 1963, I, 987.

(3) Conseil d'Etat 9 juin 1961, Commune d'Anderlecht n° 8652, IIIe, Rec. p. 495; 14 décembre 1964, Naaykens n° 10.926, IVe, Rec. p. 93

(4) Voir également l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, cité plus loin.

Toutefois, sur le plan national, à défaut de loi, il a été reconnu au Roi le pouvoir de prendre des arrêtés réglementaires qui avaient pour objet non de désigner les dispositions applicables à une matière déterminée, mais de fixer - dans la limite des crédits - les conditions et autres modalités de dépenses déterminées, notamment de dépenses faites en vue de l'octroi de subventions. A la condition que les arrêtés aient exclusivement un tel objet, le Conseil d'Etat considère qu'ils relèvent d'une compétence comprise dans le pouvoir exécutif qui appartient au Roi. C'est pourquoi, dans plusieurs avis, le Conseil d'Etat a recommandé de viser uniquement l'article 29 de la Constitution en tête du préambule d'un arrêté ayant l'objet défini plus haut (1).

En ce qui concerne les Exécutifs des Régions et des Communautés, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles contient, en son article 20, un article correspondant à l'article 67 de la Constitution. Par contre, elle ne contient pas d'article correspondant à l'article 29 de celle-ci; la raison en est certainement que le terme "exécutif" a été jugé suffisant pour viser les pouvoirs qui traditionnellement, dans notre droit public, appartiennent à un organe de cette nature.

Il y a donc lieu d'indiquer l'article 1er, § 3, de la loi spéciale, qui prévoit l'existence d'un "Exécutif régional wallon", comme fondement légal d'un arrêté de cet Exécutif, qui - tel le projet - est pris en vertu d'un des pouvoirs de l'Exécutif, qui ne lui ont pas été conférés par une disposition particulière expresse.

+

.../...

---

(1) Par exemple, l'avis préalable à l'arrêté royal du 13 février 1976 organisant le régime de financement par l'Etat belge et les organisations non gouvernementales, d'actions de coopération dans les pays en voie de développement (Moniteur belge 25 février; Pasinomie 1976, p. 313).

Sous le bénéfice de ces observations et de l'observation générale n° I, le texte suivant est proposé :

"L'Exécutif de la Région wallonne,

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 1er, § 3;

Vu l'accord du (Membre de l'Exécutif ...) donné le ...;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition du (Membre de l'Exécutif ...),

ARRETE :

...".

DISPOSITIF.

Article 1er.

Suivant cet article :

"La Région wallonne peut accorder, dans les conditions prévues au présent arrêté, un soutien financier à la réalisation de projets wallons de démonstration".

1. Le terme de "soutien" manque de précision. Selon les indications fournies au Conseil d'Etat, l'aide régionale aux projets de démonstration pourra consister soit en une subvention, soit en un prêt consenti, le cas échéant, à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché. Il conviendrait que ces précisions figurent dans le texte.

2. Il s'indiquerait de même que le texte fournisse les critères de rattachement selon lesquels un projet pourra bénéficier de l'aide régionale, critères que l'adjectif "wallon", fût-il répété dans plusieurs articles, ne suffit pas à dégager. L'un de ces critères peut être trouvé à l'article 2, alinéa 2, disposition qui serait mieux à sa place dans un article 1er revu et précisé.

De même la règle selon laquelle l'aide est consentie dans les limites des crédits budgétaires (article 4, alinéa 2) gagnerait à être inscrite au début de l'article 1er, sous la formulation usuelle dans les réglements à fondement uniquement budgétaire :

"Dans les limites des crédits budgétaires, l'Exécutif peut ..."

Article 2.

A la fin de la première phrase de l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire : "... permettant des économies significatives d'énergie traditionnelle".

Dans la deuxième phrase, l'adjectif "traditionnelle" doit être substitué à "conventionnelle" qui, en français, n'a pas le sens requis par le contexte.

Article 3.

Suivant l'alinéa 1er:

"La responsabilité du projet incombe à une personne physique, à une personne morale ou une association de personnes physiques ou morales".

Suivant les indications fournies au Conseil d'Etat, cet alinéa ne tend qu'à indiquer par qui le projet peut être

.../...

introduit, la question de responsabilité ne se posant évidemment que dans le cas de l'introduction par une association dépourvue de personnalité juridique. Il serait donc plus simple d'écrire :

"Le projet peut être présenté par une personne physique, par une personne morale ou par une association dépourvue de personnalité juridique".

L'alinéa 2 serait alors mieux rédigé comme suit :

"Au cas où le projet est présenté par une association dépourvue de personnalité juridique, les personnes physiques ou morales qui forment cette association sont solidairement et indivisiblement tenues des engagements qu'elle a contractés envers la Région".

La dernière phrase de l'alinéa 2 doit être omise, car il n'est pas au pouvoir de l'Exécutif de limiter la responsabilité de la Région.

Article 4.

Moyennant le transfert de son alinéa 2 à l'article 1er sous la forme proposée à l'occasion de l'examen de cet article, le texte suivant est proposé pour l'article 4 :

"Article 4.-

La subvention ou le prêt accordé par la Région ne peut être inférieur à 35 p.c. du coût total du projet. Le niveau de l'aide est d terminé séparément pour chaque projet, conformément à la procédure prévue à l'article 5.

Sous réserve de l'application de l'arrêté royal n°5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, si l'aide consiste en un prêt, le contrat prévu à l'article 7 en détermine les conditions et les modalités de remboursement".

.../...

Article 5.

La phrase liminaire de cet article devrait être libellée comme suit :

"Tout projet comprend au moins les éléments suivants :".

Au troisième tiret, il conviendrait d'écrire "du ou des auteurs" au lieu de "du ou des responsables".

Au quatrième tiret, il y aurait lieu d'écrire :

" - les effets du projet sur l'environnement;".

Au cinquième tiret, il faudrait écrire :

" - la nature et l'ampleur des risques que le projet présente du point de vue technique;".

Au septième tiret, la rédaction suivante est proposée :

" - la mesure dans laquelle la démonstration pourra encourager l'application et la diffusion de la technique, du procédé ou du produit et les avantages pouvant en résulter pour l'économie régionale;".

Il conviendrait d'intervertir la lecture des dixième et onzième tirets.

Article 6.

Le projet ne prévoit pas l'allocation de jetons de présence aux membres du jury qu'il charge l'Exécutif de constituer. Il appartiendra à l'Exécutif d'examiner s'il n'y a pas là une lacune de nature à gêner le fonctionnement de l'institution mise en place.

Sous cette réserve, il conviendrait de rédiger l'article de la manière suivante :

.../...

"Article 6.-

L'Exécutif constitue un jury qui est chargé de sélectionner les projets. Les membres du jury ne peuvent avoir un intérêt quelconque dans les projets qui leur sont soumis".

Article 7.

Il ressort des explications données au Conseil d'Etat que le Ministre sera lié par la décision du jury quant à la sélection des projets.

La première phrase serait dès lors mieux rédigée comme suit :

"Le (Membre de l'Exécutif) qui a l'énergie dans ses attributions conclut les contrats nécessaires à la démonstration des projets retenus en application de l'article 5".

Suivant les deux dernières phrases de cet article,

> "Il (le Ministre) établit à cet effet un modèle de contrat indiquant les droits et obligations de chaque partie et les modalités de remboursement du soutien accordé par la Région. Il en informe l'Exécutif".

On peut se demander si, surtout avant toute expérience de l'application de l'arrêté en projet, il est prudent que le Ministre se lie par l'établissement d'un modèle de contrat qui n'a de sens que s'il ne peut pas y être dérogé.

Article 8.

Le texte suivant est proposé :

"Article 8.-

A la demande du (Membre de l'Exécutif) qui a l'énergie dans ses

attributions, ou au moins annuellement, l'auteur du projet lui fait parvenir un rapport sur l'exécution des engagements qu'il a contractés envers la Région et, en particulier, sur l'avancement des travaux relatifs au projet et sur les frais engagés".

Article 9.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 9.-

Lorsque la subvention ou le prêt excède vingt millions de francs, le contrat peut prévoir la création d'un collège chargé de surveiller l'exécution du projet et aux réunions duquel participera un délégué de l'Exécutif en qualité d'observateur".

Article 10.

La disposition relative à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet et à la cessation de ses effets est sans portée juridique, compte tenu de l'observation générale II. Elle doit être omise.

Article 11.

Il y a lieu d'écrire : "Le (Membre de l'Exécutif) qui a l'énergie ...".

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE	président de chambre,
	H. ROUSSEAU, Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
	P. DE VISSCHER, L. MATRAY,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, auditeur.

LE GREFFIER LE PRESIDENT

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.