

1
à M.
de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 25 janvier 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "modifiant, en ce qui regarde le Conseil Economique Régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil Economique et Social de la Région Wallonne", a donné le 1er février 1983 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. La proposition de décret soumise au Conseil d'Etat (1) tend, ainsi qu'il est exposé dans les développements, à "adapter la composition et les missions du Conseil Economique Régional à la situation institutionnelle issue de la mise en place, à partir de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, du Conseil régional wallon".

La compétence du Conseil régional de modifier la composition et les missions du Conseil économique régional pour la Wallonie résulte de l'article 6, § 1er, VI, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de cette disposition, en effet, les matières qui sont de la compétence de la Région comprennent "la planification et l'initiative industrielle publique au niveau régional, y compris la création d'organismes, leur suppression, leur composition, leur organisation interne et leurs missions, la prise en charge de leurs frais, ainsi que leur contrôle".

Comme il est rappelé dans les développements de la proposition, les Conseils économiques régionaux ont été expressément visés dans l'exposé des motifs de la loi spéciale du 8 août 1980, à propos de la disposition qui vient d'être rappelée, parmi "les instruments ... de la planification régionale", celle-ci étant reconnue parmi les "matières régionales" (Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 26). Il est fait référence à ce passage de l'exposé des motifs dans le rapport présenté au Sénat sur le projet 434, afin de préciser que "la structure de la planification régionale ... appartient à la région" (Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/2, p. 179).

.../...

(1) C.R.W., 1981-1982, doc. n° 23/1, ci-après dénommée "proposition n° 23".

Ainsi, il paraît certain que le législateur régional a le pouvoir de modifier la composition et l'organisation interne de "l'organisme" de nature régionale que représente le Conseil économique régional pour la Wallonie. Il peut aussi redéfinir les missions que ce Conseil remplit dans l'intérêt régional auprès des organes de la Région, aussi bien, par conséquent, auprès de l'Exécutif régional qu'auprès du Conseil régional lui-même.

Toutefois, le Conseil économique régional pour la Wallonie ne remplit pas seulement des missions de cette nature. La loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, qui a institué les conseils économiques régionaux, a confié à ceux-ci certaines missions qui intéressent l'Etat et les Communautés. La planification, telle qu'elle a été conçue par le législateur de 1970, est une vaste matière, qui comporte des aspects régionaux, mais qui présente aussi des aspects nationaux et même des aspects communautaires. Ces différents aspects ne peuvent d'ailleurs pas être considérés séparément les uns des autres. Les aspects nationaux, notamment, sont faits, pour partie du moins, d'une confrontation des aspects régionaux.

L'article 1er de la loi du 15 juillet 1970 définit le but de la planification par rapport à une "politique économique globale et nationale", mais en envisageant l'expansion économique qu'elle poursuit, "tant pour l'ensemble du territoire que pour chacune des régions". L'article 4 fait résulter le Plan de "la confrontation des besoins hiérarchisés conformément aux buts définis à l'article 1er, avec les données et prévisions sectorielles, régionales, budgétaires et financières, ainsi qu'avec les tendances et prévisions générales". En vertu de l'article 7, ce

Plan, qui est national, est élaboré selon une procédure complexe qui fait intervenir les Conseils économiques régionaux tant pour préparer les "options" à prendre en considération que pour donner leur avis avant l'approbation finale du document complet du Plan et lors de ses adaptations annuelles. En d'autres termes, la planification régionale s'intègre dans la planification nationale et celle-ci ne peut se réaliser sans que soient dûment pris en compte les choix que comporte la planification élaborée dans les diverses régions.

L'autorité nationale, pour assumer ses responsabilités en matière de planification, doit donc pouvoir recourir aujourd'hui comme avant les réformes institutionnelles de 1980, aux organes consultatifs compétents pour la planification régionale, c'est-à-dire aux Conseils économiques régionaux. On comprend, dans ce contexte, que le Ministre des Réformes institutionnelles (N) ait pu dire, en commission du Sénat, au cours de la discussion relative à l'article 6, § 1er, VI, 2°, de la loi spéciale, que "la compétence de planification ... porte sur les matières pour lesquelles les régions sont compétentes", mais qu'en outre, "les régions peuvent participer à la programmation nationale et à celle des communautés". Cette participation des régions à la planification nationale se fait essentiellement par la voie des Conseils économiques régionaux. Ceux-ci conservent donc des missions qui en font des instruments à la disposition du pouvoir national. Le législateur régional n'a pas le pouvoir de porter atteinte à ce système de consultation des Conseils économiques régionaux par l'autorité nationale, ni, a fortiori, le pouvoir de supprimer les Conseils économiques régionaux ou d'en modifier la nature au point qu'ils ne seraient plus en mesure de remplir leurs missions d'intérêt national.

La loi du 15 juillet 1970 attribue en outre aux Conseils économiques régionaux certaines missions particulières d'intérêt national, qui doivent aussi continuer à être remplies. Ainsi, l'article 11, § 2, de la loi du 15 juillet 1970 fait intervenir les Conseils économiques régionaux pour la Wallonie et pour la Flandre dans la nomination des membres du Conseil économique régional pour le Brabant. Ces compétences du Conseil économique régional pour la Wallonie doivent pouvoir continuer à s'exercer sans interruption, ce qui suppose le maintien, sans interruption non plus, du fonctionnement du Conseil économique régional pour la Wallonie.

La conformité de la proposition n° 23 avec la Constitution et avec la loi spéciale de réformes institutionnelles doit s'apprécier en fonction des considérations qui précèdent.

L'article 1er de la proposition n° 23 prévoit que "la dénomination du Conseil Economique Régional pour la Wallonie ... est remplacée par la dénomination suivante : "Conseil Economique et Social de la Région wallonne". Cette simple modification de dénomination entre évidemment dans la compétence du Conseil régional.

De même, les articles 2 et 3 qui concernent la composition et les règles de fonctionnement du Conseil n'appellent pas d'observation du point de vue de la compétence du législateur régional.

L'article 4 de la proposition définit les compétences du Conseil économique et social de la Région wallonne. Le paragraphe 1er indique la nature générale des compétences de ce Conseil : il s'agit d'une "compétence d'étude et d'avis" et d'une "compétence générale de recommandation". Ces formules, qui figuraient déjà dans la loi du 15 juillet 1970, ne font que confirmer le rôle déjà dévolu à l'organisme consultatif en question.

Le paragraphe 2 de l'article 4 détermine la compétence territoriale du Conseil économique et social de la Région wallonne c'est le territoire de la Région wallonne. Il s'agit du même ressort que celui qui a été attribué au Conseil économique régional pour la Wallonie par l'arrêté royal du 12 mars 1971. Il ne saurait donc y avoir, dans cette limitation dans l'espace de la compétence du Conseil, un obstacle quelconque à ce qu'il remplisse, même pour ses missions d'intérêt national, le rôle qui est actuellement le sien.

Le paragraphe 3 de l'article 4 énonce des matières dans lesquelles le Conseil économique et social exercera ses compétences d'étude et d'avis et sa compétence générale de recommandation. Ce sont non seulement des matières régionales, mais aussi des matières d'intérêt national pour lesquelles l'Exécutif régional wallon peut être invité à donner un avis ou un accord, ou à participer à une concertation avec le gouvernement national. Cette disposition, en précisant que telles sont les compétences que le Conseil économique et social exerce "à l'égard du Conseil Régional wallon et de l'Exécutif Régional wallon" ou "à l'égard" de ce

dernier seulement, n'exclut pas que le même conseil puisse continuer à exercer d'autres compétences qui le mettent en rapport avec des autorités nationales, à la demande du gouvernement ou vis-à-vis du Bureau du Plan, par exemple. Dans leurs développements, les auteurs de la proposition écrivent d'ailleurs que les compétences que la proposition de décret tend à reconnaître au Conseil économique et social "s'exerceront sans préjudice des compétences que le Conseil exerce actuellement dans les matières relevant intégralement de la compétence nationale (...) ainsi que des compétences que le Conseil peut exercer dans les matières relevant de la compétence de la Communauté française" (p. 3).

Le paragraphe 4, qui donne une énumération non limitative de missions particulières du Conseil, le paragraphe 5 qui reprend à la loi du 15 juillet 1970 (article 13, 4) la règle selon laquelle les avis et propositions sont formulés "sous forme de rapports exprimant les différents points de vue exprimés en son sein" et le paragraphe 6 qui autorise l'Exécutif régional à étendre la compétence consultative du Conseil, n'empêchent pas davantage le Conseil de remplir les missions que la loi lui a conférées comme organe consultatif du pouvoir national.

L'article 5 de la proposition entre dans une compétence expressément attribuée au législateur régional. En prévoyant que le Conseil économique et social de la Région wallonne reçoit une dotation annuelle inscrite au budget de la Région wallonne, il règle ce que l'article 6, § 1er, VI, 2°, appelle "la prise en charge des frais" des organismes compétents en matière de planification régionale.

.../...

L'article 6, alinéa 1er, abroge les articles 11 à 14 de la loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique. Les articles 11, § 1er, 12 et 14 de la loi du 15 juillet 1970 se trouvent, en effet, remplacés, pour la Région wallonne, par les dispositions de la proposition, dont il vient d'être question. L'article 11, § 2, par contre, qui concerne le Conseil économique régional pour le Brabant, ne peut être abrogé par le Conseil régional wallon. Il faut l'exclure des dispositions visées à l'article 6, alinéa 1er, de la proposition. L'article 13 de la même loi du 15 juillet 1970, qui définissait les compétences des conseils économiques régionaux actuels, se trouve, pour la plus grande partie, remplacé aussi, en ce qui concerne la Région wallonne, par l'article 4 de la proposition n° 23. Toutefois, la faculté donnée au Roi par l'article 13, 3, de la loi du 15 juillet 1970, d'étendre la compétence consultative des Conseils économiques régionaux et de déterminer les cas dans lesquels leur consultation par le gouvernement est obligatoire, ne saurait être érogée par un décret. Il y aurait donc lieu d'exclure des dispositions abrogées, l'article 13, 3, de la loi du 15 juillet 1970.

Suivant l'alinéa 2 de l'article 6 : "le Conseil économique et social de la Région wallonne succède à tous les biens, droits, charges et obligations du Conseil économique régional pour la Wallonie". Cette disposition qui, sous un autre aspect, fait l'objet de l'observation générale n° II, dépasse la compétence du Conseil régional dans la mesure où elle implique la suppression du Conseil économique régional pour la Wallonie, qui existe actuellement en vertu de la loi du 15 juillet 1970.

II. L'alinéa 2 de l'article 6 de la proposition n° 23 fait, dans les développements de cette proposition, l'objet du commentaire suivant :

"Le Conseil Economique Régional pour la Wallonie, tel qu'il a été créé par la loi-cadre du 15 juillet 1970, cesse juridiquement d'exister et fait place à un organisme juridiquement nouveau qui en reprend les droits, charges et obligations (...)".

Il a été exposé dans l'observation générale qui précède que le législateur régional n'a pas le pouvoir de supprimer le Conseil économique régional pour la Wallonie qui est investi de certaines missions d'intérêt national qu'il remplit à la demande ou vis-à-vis de l'autorité nationale.

Mais il faut ajouter que cette disposition de l'article 6, alinéa 2, de la proposition se concilie mal avec l'article 1er qui prévoit que le Conseil économique régional actuel change de nom. Seul un organisme qui est maintenu, peut voir sa dénomination remplacée par une autre.

Dans la mesure où l'article 6, alinéa 2, répond seulement à la préoccupation de conserver à l'organisme consultatif régional en matière économique les biens, les droits, les charges et les obligations de l'actuel Conseil économique régional pour la Wallonie, il est superflu; le simple changement de dénomination n'affecte, en effet, ni la personnalité juridique de l'organisme ni ses droits et ses obligations.

.../...

L'équivoque qui serait créée par l'alinéa 2 de l'article 6 serait d'autant plus grande que la proposition ne modifie pas expressément l'article 9 de la loi du 15 juillet 1970 qui institue le Conseil économique régional pour la Wallonie et qui lui attribue la personnalité juridique.

Par l'effet de l'article 1er de la proposition, la nouvelle dénomination du Conseil est substituée à l'ancienne dans toutes les dispositions de la loi où celle-ci apparaissait, y compris à l'article 9 d'ailleurs, et, de ce fait même, assure à l'institution, sous son nouveau nom et avec sa nouvelle composition, le patrimoine, le personnel, les droits et les obligations qu'elle avait déjà sous son ancienne dénomination.

Il s'impose donc de supprimer l'alinéa 2 de l'article 6 de la proposition.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

L'observation générale numéro I ci-avant doit conduire à supprimer, dans l'intitulé de la proposition n° 23, les mots : "et instaurant un Conseil Economique et Social de la Région wallonne" ou, du moins, à les remplacer par une expression comme : "et donnant à ce Conseil la dénomination de Conseil économique et social de la Région wallonne".

Articles 1er et 6.

Ces dispositions appellent l'observation générale n° I ci-avant.

Article 2.

Tout en reproduisant en grande partie des dispositions de l'article 11, § 1er, de la loi-cadre du 15 juillet 1970, l'alinéa 3 les présente dans un ordre quelque peu différent et surtout les rassemble dans un alinéa unique, ce qui risque de prêter à certaines confusions, par exemple en ce qui concerne le sens de l'expression "au sein des différentes catégories énumérées ci-dessus", employée dans une phrase qui suit, certes, celle qui vise les membres cooptés, mais qui n'apparaît pas suffisamment isolée du reste de l'article.

Suivant la deuxième partie de la première phrase de l'alinéa 3, les mandats des membres cooptés sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat politique au sein de la Région.

.../...

Cette disposition reproduit, en en restreignant la portée à la Région, le deuxième membre de phrase de l'article 11, § 1er, alinéa 3, de la loi du 15 juillet 1970. Elle a un caractère tout à fait général et exclut, par conséquent, de la catégorie des membres cooptés tous les mandataires politiques, qu'il s'agisse de mandataires régionaux ou de mandataires locaux.

Article 3.

La notion de "catégories de membres", utilisée dans la deuxième phrase de l'alinéa 1er, manque de précision. Si, comme on peut le supposer, les deux catégories visées sont celles du 1° et du 2° de l'article 2, alinéa 1er, mieux vaudrait écrire "au sein de chacune des catégories visées à l'article 2, 1° et 2°".

A l'alinéa 2, l'expression "qui doit obligatoirement", bien qu'elle figure déjà à l'article 12, alinéa 3, de la loi du 15 juillet 1970, est évidemment tautologique; l'adverbe "obligatoirement" doit donc être supprimé.

Au 2° du même alinéa, il est prévu que c'est le règlement organique qui détermine la représentation du Conseil pour les actes judiciaires et extrajudiciaires. Bien qu'elle figure aussi dans la loi (article 12, alinéa 3, 1°), cette habilitation n'est pas conforme aux règles qui gouvernent la représentation en justice. Cette détermination devrait résulter du décret lui-même.

Article 4.

La rédaction du paragraphe 3 devrait être revue. La formule consistant à énoncer que le Conseil exerce ses compétences "à l'égard" du Conseil régional wallon et de l'Exécutif régional wallon ou "à l'égard" de celui-ci seulement, est peu précise et, d'un point de vue formel, peu heureuse.

Le texte devrait exprimer plus clairement les intentions qu'ont eues les auteurs de la proposition en recourant à cette formule.

Au paragraphe 4, 1°, il serait plus correct d'écrire "d'étudier les questions relatives ..." au lieu de "les problèmes". De plus, il n'est pas d'usage de mettre entre parenthèses une partie d'un texte normatif.

Au 5°, il serait plus correct d'écrire "à promouvoir l'initiative industrielle dans la Région" au lieu de "au niveau de".

La rédaction du 6° devrait être revue aussi dans un souci de précision. On n'aperçoit pas, notamment, en quoi consiste la mission d'harmoniser les avis et rapports émanant des Commissions consultatives régionales, ni de quelles commissions il s'agit.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	P. KNAEPEN,	conseillers d'Etat,
	A. VANWELKENHUYZEN,	
	R. PIRSON,	assesseurs de la
	C. DESCHAMPS,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. TAPIE.