

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 chargé de la Tutelle et des Relations extérieures, le 4 novembre 1983, d'une demande d'avis sur un projet de décret "modifiant la loi provinciale en ce qui concerne l'exercice de la tutelle", a donné le 21 décembre 1983 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

A. Le présent avis et le texte proposé qui lui est annexé s'inspirent de l'avis sur le projet de décret tendant à modifier la loi communale en ce qui concerne les délais et l'exercice de la tutelle générale (doc. C.R.W., 1982-1983, n° 62-1). Ils tiennent compte du projet de loi modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités provinciales qui a, lui aussi, été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation (Chambre, session 1982-1983, doc. n° 713-1).

B. L'objet du projet est décrit dans l'exposé des motifs. Il entre dans la compétence du Conseil régional telle qu'elle est déterminée par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

C. 1° Légistiquement, le projet propose une nouvelle version des dispositions auxquelles il apporte des modifications. Ce faisant, il reproduit ou modifie des dispositions qui relèvent de la compétence du législateur national. L'avantage est de présenter un texte plus lisible. L'inconvénient est double. Suivant le cas, le procédé donne ouverture à une confusion ultérieure des compétences ou à un excès de pouvoir. Il risque de laisser subsister telle quelle dans le décret une disposition relevant de la compétence du législateur national, que celui-ci viendrait à modifier.

2° Relèvent notamment de la compétence du législateur national : le caractère suspensif du recours du gouverneur (article 125, alinéas 1er et 2, de la loi provinciale), la détermination des actes soumis à l'annulation, les motifs pour lesquels

.../...

celle-ci peut être prononcée (article 89, alinéa 1er, de la loi provinciale), le caractère définitif de l'acte non annulé sauf recours au Conseil d'Etat ou au pouvoir législatif, ainsi que la disposition qui interdit aux conseils provinciaux de refuser de se conformer aux arrêtés portant annulation ou suspension de leurs actes (alinéa 5 du même article).

3° Le texte proposé ci-après tente de concilier les exigences de la clarté et le respect des compétences.

D. Pour des raisons de concordance générale, il serait opportun que la modification projetée pour l'article 88 s'accompagnât d'une modification de l'article 86 par une disposition désignant l'autorité qui, pour les provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, exerce désormais la tutelle d'approbation sur les délibérations visées par cet article. Une telle disposition, bien que non indispensable, se recommanderait d'autant plus que le projet de décret, en son article 2, prend soin de procéder à une telle désignation pour l'exercice de la tutelle d'annulation.

E. Le projet fait appel à la notion de "jours ouvrables". Ainsi que le Conseil d'Etat l'a constaté dans son avis sur le projet de décret tendant à modifier la loi communale en ce qui concerne les délais et l'exercice de la tutelle générale, "il n'existe pas de définition générale de cette expression, que l'on retrouve cependant déjà dans la législation". La définition alors proposée par le Conseil d'Etat est reproduite dans le texte ci-après.

+

.../...

DISPOSITIF.Article 1er (article 2 du texte proposé).

1° L'article complète l'article 88 de la loi provinciale par une disposition qui, pour le tout, relève de la compétence du Conseil régional telle qu'elle est déterminée par l'article 7, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il n'y a dès lors aucun inconvénient à utiliser le procédé légistique du projet.

Le texte proposé ci-après complète le projet par une définition de l'expression "jours ouvrables", à laquelle il sera référé dans les dispositions subséquentes.

2° Une discordance apparaît entre le texte destiné à compléter l'article 88 de la loi provinciale et l'exposé des motifs; elle tient à la différence de rédaction entre l'article 88 actuel, la disposition que le projet tend à y ajouter et le commentaire que l'exposé des motifs donne de cette disposition.

L'article 88 de la loi provinciale concerne les "délibérations du conseil soumises ou subordonnées à l'approbation du Roi, en vertu de l'article 86".

L'article 86 fait en effet une distinction entre les délibérations soumises et les délibérations subordonnées à l'approbation. Il en ressort que le terme "soumises" a trait aux délibérations pour lesquelles, de plein droit, l'approbation est requise (alinéa 1er), et que le terme "subordonnées" concerne celles pour lesquelles cette approbation n'est requise que par déclaration du gouverneur (alinéa 3). L'article 87, alinéa 1er, confirme cette distinction.

La disposition qui fait l'objet du projet de décret ne mentionne que les délibérations soumises à approbation.

Il ressort de l'exposé des motifs et des explications données au Conseil d'Etat que l'omission des délibérations subordonnées à approbation ne correspond pas aux intentions de l'Exécutif.

La question ne perdrait qu'une partie de sa pertinence en cas de vote du projet de loi modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités provinciales (Chambre, session 1982-1983, doc. n° 713-1). Ce projet, qui tend à supprimer la plupart des cas où le gouverneur peut subordonner une délibération du conseil à approbation, maintient en effet cette compétence pour les règlements provinciaux d'administration intérieure et les règlements de police.

La lacune du texte en projet a donc été comblée dans le texte proposé.

Article 2 (article 3 du texte proposé).

En tant qu'il reproduit ou modifie des dispositions qui relèvent de la compétence du législateur national, l'article appelle l'observation générale C ci-dessus.

Le texte proposé évite les inconvénients relevés et s'inspire de celui qui a été proposé pour l'article 87bis de la loi communale dans l'avis sur le projet de décret tendant à modifier la loi communale en ce qui concerne les délais et l'exercice de la tutelle générale.

.../...

Quant à la publication des arrêtés portant annulation, le texte proposé se borne à reproduire la formule du projet : "Ils seront insérés au Moniteur belge et au Mémorial administratif".

Dans la pratique, la publication a lieu par mention au Moniteur belge et in extenso au Mémorial administratif. S'ils estiment devoir maintenir cette façon de faire, il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil régional d'apprécier s'il s'indique qu'un même verbe exprime ces deux modes différents de publication et s'il ne serait pas plus précis d'écrire : "Ils seront publiés par mention au Moniteur belge et intégralement au Mémorial administratif".

Article 3 (article 4 du texte proposé).

En ce qui concerne la difficulté légistique causée par la coexistence des pouvoirs nationaux et régionaux, l'article appelle les mêmes observations que l'article 2.

Le délégué de l'Exécutif a signalé deux inadvertances dans la rédaction du projet de décret :

A l'alinéa 2 du texte ajouté à l'article 125 de la loi provinciale, il faut lire : "la notification" au lieu de "l'exécution".

A l'alinéa 3, il faut insérer les mots "ou le Ministre que celui-ci délègue" après les mots "l'Exécutif".

Le texte suivant est proposé pour le dispositif du décret :

"Article 1er.-

Un article 87bis, rédigé comme suit, est inséré dans la loi provinciale :

"Article 87bis. Pour les provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, les pouvoirs attribués au Roi par les articles 86 et 87 sont exercés par l'Exécutif ou par le Ministre que celui-ci délègue".

Article 2.-

Un article 88bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 88bis. Pour les provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, les délibérations soumises ou subordonnées à approbation en vertu de l'article 86 seront exécutoires de plein droit si, dans un délai de quarante jours ouvrables après celui de leur réception par l'Exécutif ou par le Ministre que celui-ci délègue, il n'est pas intervenu de décision contraire ou, au moins, un arrêté motivé par lequel l'Exécutif ou le Ministre que celui-ci délègue aura fixé le nouveau délai qui lui est nécessaire pour se prononcer.

On entend par jours ouvrables au sens du présent article, tous les jours du calendrier, à l'exclusion des samedis, dimanches et jours fériés".

.../...

Article 3.-

Un article 89bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 89bis. Pour les provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, l'article 89 est modifié comme suit :

- 1° A l'alinéa 1er, les mots "le Roi" sont remplacés par les mots "l'Exécutif ou le Ministre que celui-ci délègue", et les mots "dans le délai fixé par l'article 125" sont remplacés par les mots "dans le délai de quarante jours ouvrables au sens de l'article 88bis, alinéa 2, après la réception de l'acte.
- 2° L'alinéa 2 est abrogé.
- 3° A l'alinéa 3, les mots "par le Roi" sont supprimés, et les mots "le pouvoir législatif" sont remplacés par les mots "le Conseil régional".
- 4° L'alinéa 4 est remplacé par la disposition suivante :

"Les arrêtés portant annulation en spécifieront les motifs. Ils seront insérés au Moniteur belge et au Mémorial administratif".

Article 4.-

Un article 125bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

.../...

"Article 125bis. Pour les provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, l'article 125 est modifié comme suit :

- 1° A l'alinéa 1er, les mots "recours auprès du Roi dans les dix jours" sont remplacés par les mots "recours auprès de l'Exécutif ou du Ministre que celui-ci délègue, dans les quinze jours ouvrables au sens de l'article 88bis, alinéa 2".
- 2° A l'alinéa 2, les mots "trente jours" sont remplacés par les mots "trente jours ouvrables au sens de l'article 88bis, alinéa 2".
- 3° A l'alinéa 3, les mots "le Roi" sont remplacés par les mots "l'Exécutif ou le Ministre que celui-ci délègue".

Article 5.-

Le présent décret s'applique aux résolutions prises après son entrée en vigueur".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,	président de chambre,
Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,	
F. RIGAUX,	assesseurs de la
C. DESCHAMPS,	section de législation,
Madame : M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.