

ST.

CONSEIL D'ETAT - 1989 VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L 17-04-1989 <i>Landemeulebroeck</i> Transmis à M. Grootenboeck van de H.

L. 19.012/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre chargé des Pouvoirs locaux, des Travaux subsidiés et de l'Eau pour la Région Wallonne, le 4 avril 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret "modifiant le décret du 1er décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région Wallonne à certains investissements d'intérêt public", a donné le 13 avril 1989 l'avis suivant :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

OBSERVATION GENERALE.

Le décret en projet tend à confier au député permanent délégué par la députation permanente, et non plus à l'Exécutif, voire sur délégation au gouverneur (1), la compétence de donner un "avis technique" sur les projets et d'exercer le contrôle technique sur les chantiers (2).

EXAMEN DU TEXTE.

I. La première question qui se pose est celle de savoir si le projet n'excède pas les compétences de la Région.

.../...

- (1) Depuis l'entrée en vigueur de l'article 9 de la loi du 6 juillet 1987 modifiant l'article 120 de la loi provinciale, le personnel provincial auquel appartiennent les membres des services techniques provinciaux sont placés sous la haute direction de la députation permanente sans préjudice de la remarque qui sera faite ci-dessous quant à la compétence de la Région. Une modification de l'article 13 du décret du 1er décembre 1988 s'imposait déjà de ce seul point de vue dans la mesure où celui-ci n'autorise de délégation qu'au profit du gouverneur.
- (2) Comparez avec l'article 11 du décret du 30 avril 1985 : les programmes triennaux ne sont pas visés.

Que ce soit pour exercer la tutelle ou pour accomplir d'autres tâches, le législateur décréteil puise, de manière générale, dans l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, le pouvoir de confier aux autorités provinciales le soin d'exécuter ses décrets.

Il ressort des articles 96 et 104 de la loi provinciale que la députation permanente est composée de six membres, qu'elle est présidée en outre par le gouverneur, qui a voix délibérative, et que toute résolution est prise par celle-ci à la majorité absolue des membres présents. Il s'agit donc bien d'un organe collégial.

Le projet, en ce qu'il confie l'avis ou le contrôle technique au "député permanent délégué par la députation permanente du conseil provincial", règle un aspect du fonctionnement de cet organe en lui imposant de déléguer une partie de ses pouvoirs à un de ses membres. Il rompt ainsi avec le caractère collégial de la députation permanente.

Or, l'organisation des institutions provinciales est une matière réservée au législateur national par l'article 108 de la Constitution (1). A défaut d'une habilitation particulière dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décréteil ne peut contraindre les députations permanentes à accorder à l'un de leurs membres une délégation de compétence, fût-ce dans une matière régionale.

.../...

(1) Cour d'arbitrage, n° 45 du 20 janvier 1988, 4.B.4.

De ce point de vue, il ne pourrait se fonder sur l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles qui, en permettant aux Régions de confier aux "autorités des provinces" certaines tâches, se réfère nécessairement aux autorités telles qu'elles ont été organisées par la loi provinciale.

Le législateur décrétal ne pourrait pas non plus tirer argument de la loi ordinaire organisant les autorités provinciales et, en particulier, de l'article 104, alinéa 4, ou de l'article 109 de la loi provinciale.

L'article 104, alinéa 4, n'autorise la députation permanente à répartir entre ses membres les matières qui sont de sa compétence qu'"en vue de la préparation de ses délibérations". Quant à l'article 109, il réserve à la députation permanente l'initiative de désigner, de manière purement facultative et, de surcroît, au cas par cas et non de façon générale, un de ses membres pour procéder à une enquête ou à une instruction, en vue d'obtenir les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions (1).

Dès lors, le législateur décrétal ne peut confier l'exercice de certaines compétences à un "député permanent délégué par la députation permanente".

.../...

(1) R.P.D.B., t. X, v° Province, n°s 139 et 834; Nouvelles, Lois politiques et administratives, T. I, v° Institutions provinciales, n° 171.

II. Le projet utilise indistinctement les mots "avis technique" et "contrôle technique".

Dans son avis L. 18.738/2 du 19 septembre 1988, la section de législation avait déjà relevé "qu'un contrôle technique ne constitue pas une tutelle au sens juridique de ce terme" (1).

Le projet contient une certaine confusion entre ces deux notions.

L'avis sur les projets - qui comportent la délibération relative au mode de passation du marché, le cahier spécial des charges et le devis estimatif - peut être rangé dans la catégorie des contrôles tutélaires parce qu'il s'agit d'actes de l'autorité décentralisée. Ces projets sont d'ailleurs soumis à la tutelle d'approbation de l'Exécutif en vertu de l'article 6 du décret du 1er décembre 1988.

L'avis de la députation permanente sur les aspects techniques des projets apparaît ainsi comme une tutelle préalable à l'exercice de la tutelle d'approbation par l'Exécutif régional.

.../...

(1) Doc. C.R.W., s. 1988-1989, n° 76/1, p.8.

Au contraire, le contrôle du déroulement du chantier ne constitue pas une forme de tutelle, car il ne porte pas sur un acte, mais sur un fait matériel.

Selon la déléguée du ministre, l'objectif est de charger les députations permanentes, en réalité les services techniques provinciaux, de veiller à ce que les travaux soient exécutés conformément à ce qui avait été prévu (1) et de s'assurer de l'emploi régulier des subventions allouées (2), avec l'obligation d'en référer immédiatement à l'Exécutif en cas d'irrégularité et aussi de lui adresser périodiquement des rapports, en tout cas chaque fois qu'une avance sur le montant de la subvention est sollicitée (3).

L'auteur du projet devrait préciser clairement si le contrôle est à la fois périodique et quotidien ou s'il ne présente que l'une de ces deux caractéristiques.

.../...

-
- (1) Eviter qu'une rue ne soit revêtue du plus mauvais asphalte en lieu et place de pavés mosaïqués, par exemple.
 - (2) Veiller à ce que le travail soit effectivement exécuté.
 - (3) Voir l'article 13 de l'A.E.R.W. du 16 décembre 1988. La sanction consiste, en cas d'irrégularité, soit dans le refus d'octroyer la subvention (article 7, § 3, du décret du 1er décembre 1988), soit dans la répétition, totale ou partielle, de ce qui aurait déjà été alloué (article 3, de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions).

En conséquence, il résulte de ce qui précède, le délégué du ministre étant d'accord pour que les tâches de tutelle (1) soient confiées, dans le décret en projet, à la députation permanente, que l'article en projet doit être divisé en plusieurs articles.

Le premier de ceux-ci devrait compléter l'article 6 du décret du 1er décembre 1988, lequel article doit être divisé en deux paragraphes, le premier de ces paragraphes relatif à l'approbation des projets par l'Exécutif après avis préalable de la députation permanente sur les aspects techniques de ces projets (2), le second déterminant le contenu de la demande et l'autorité à laquelle celle-ci doit être adressée. .../...

-
- (1) Il s'agit ici d'une tutelle spécifique et non de la tutelle ordinaire. Il faudrait, sur ce point, revoir l'exposé des motifs.
- (2) On relèvera que, suivant les travaux préparatoires du décret, l'approbation des projets devrait intervenir, conformément à l'article 82bis de la loi communale, dans les nonante jours de la réception de ceux-ci au gouvernement provincial (Doc. C.R.W., S. 1988-1989, n° 76/1, exposé des motifs, p. 2; Ibid., n° 76/3, rapport, p. 11, C.R.I. C.R.W., S. 1988-1989, n° 2, p. 16). Cette intention n'est toutefois pas traduite dans le texte de l'article 12 ("Par dérogation aux alinéas 2 et 3 du paragraphe précité, l'approbation n'est acquise que par la notification de la décision, conformément à l'article 7 du présent décret") qui fut proposé par le Conseil d'Etat de l'accord du délégué. Si l'Exécutif d'abord, le Conseil régional ensuite, entendaient consacrer cette intention, une modification de cet article s'imposerait, mais il conviendrait alors de tenir compte de la tutelle d'avis que le projet tend à instituer. Sans doute s'indiquerait-il de prévoir un délai de rigueur pour son exercice et de préciser que celui dans lequel l'autorité régionale devrait exercer sa tutelle d'approbation ne prendrait lui-même cours qu'au moment où l'avis serait rendu ou au moment où le délai imposé à la députation permanente serait expiré. La chambre appréciera l'opportunité de faire une telle observation.

Le second article qui remplacerait l'actuel article 13 devrait organiser le contrôle technique des chantiers par la députation permanente et préciser les missions de celle-ci.

La disposition finale du projet doit faire l'objet d'un article rédigé comme suit :

"Article 3.-

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge".

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre, ;
C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.