ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 23 novembre 1990, d'une demande d'avis sur un projet de décret "portant approbation de l'accord de coopération relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne, conclu à Namur le 17 novembre 1990", a donné le 3 décembre 1990 l'avis suivant :

A titre préliminaire, il convient de rappeler que tels que les définit l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les accords de coopération sont appelés, après avoir été approuvés, le cas échéant, par le pouvoir législatif compétent, à s'intégrer dans l'ordre juridique de l'Etat, de la Communauté et de la Région qui les ont conclus. Il s'ensuit que le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut limiter son examen aux seuls avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance qui en portent l'approbation, mais qu'il doit l'étendre aux accords eux-mêmes. C'est, en l'espèce, au contenu de l'accord de coopération du 17 novembre 1990 relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne que le présent avis est consacré.

En vue de l'exercice conjoint de certaines de leurs compétences propres, la Communauté française et la Région wallonne créent un établissement doté de la personnalité juridique dénommé "l'Etablissement". Plus précisément, elles délèguent à l'Etablissement qu'elles créent à cette fin l'exercice conjoint de certaines de leurs compétences propres. Un accord de coopération peut avoir un tel objet. L'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale précitée est, en effet, rédigé en des termes tout à fait généraux, de telle sorte que les accords peuvent porter sur les objets les plus divers, ainsi qu'il appert de l'emploi de l'adverbe "notamment". En plus, sont expressément énumérés, au titre d'exemples, les accords portant sur la création et la gestion d'institutions communes et ceux portant sur l'exercice conjoint de compétences propres. L'accord soumis au Conseil d'Etat a un objet mixte : l'institution commune exerce les compétences propres mises en commun.

Comme il vient d'être relevé, l'accord réalise une délégation de compétences. Cette délégation reste contenue dans des limites admissibles.

Contrairement à ce qu'une lecture un peu hâtive de l'article 1er de l'accord pourrait laisser croire, il ressort de la combinaison des articles 1er et 6 de l'accord que la délégation prévue à l'article 1er ne porte pas sur l'exercice du pouvoir réglementaire, mais exclusivement sur l'exercice du pouvoir de prendre des décisions individuelles dans les trois matières qui y sont énumérées. En ce qui concerne la fonction normative, l'Etablissement se voit seulement reconnaître, à l'article 6 de l'accord, une compétence d'avis, le pouvoir de prendre les décrets et les arrêtés à caractère réglementaire continuant à être exercé séparément, chacun pour ce qui le concerne, par les organes régionaux et communautaires dans la sphère de leurs attributions. Les explications données au Conseil d'Etat par la déléguée de l'Exécutif de la Région wallonne et par les délégués de l'Exécutif de la Communauté française corroborent cette interprétation.

En ce qui concerne plus particulièrement la tutelle sur les centres publics d'aide sociale, les explications ainsi fournies préviennent l'objection selon laquelle il y aurait modification des règles organiques des centres publics d'aide sociale et qu'il serait de la sorte porté atteinte à une compétence nationale (article 5, § 1er, II, 2E, a, de la loi spéciale précitée); il s'agit seulement ici de désigner l'autorité compétente pour exercer la tutelle.

Quant à la matière du transport scolaire, l'article 2 prévoit la subdélégation à la Société régionale wallonne du transport public de personnes ou aux sociétés d'exploitation

visées par le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, du pouvoir attribué à l'Etablissement par l'article 1er. La question se pose de savoir si la mission qui lui est ainsi déléguée entre dans l'objet social de la Société régionale. La réponse est affirmative. En signant l'accord de coopération, l'Exécutif régional wallon a, conformément à l'article 2, alinéa 2, 6E, du décret précité, chargé ladite Société d'exécuter une mission d'intérêt général. Toutefois, comme cette Société a été créée par la Région et est gérée, contrôlée et surveillée par des organes régionaux, il faudra, afin de respecter l'article 92bis de la loi spéciale susmentionnée et, singulièrement, l'exigence relative à l'exercice conjoint de compétences propres, que le législateur régional, en application de l'accord, modifie le décret précité de telle sorte que l'Etablissement puisse exercer son contrôle sur la manière dont la Société régionale mettra en oeuvre la compétence qui lui est subdéléguée.

Des explications fournies par les délégués des Exécutifs, il ressort que les propositions visées à l'article 6 de l'accord ne peuvent être formulées qu'à la suite d'une demande d'avis portant sur les avant-projets de décrets et de règlements.

Les articles 4 et 5 de l'accord prévoient que l'Etablissement est dirigé par des membres des deux Exécutifs et que les délibérations sont prises collégialement selon la procédure du consensus, avec cette précision que, que, pour que la délibération soit valable, chaque partie à l'accord doit être représentée.

Les deux articles sont destinés à garantir l'exercice conjoint des compétences propres. Ils ont pour conséquence

que la responsabilité politique des membres des deux Exécutifs dirigeant l'Etablissement pourra être mise en cause devant leurs Conseils respectifs.

L'article 7 permet à l'Etablissement d'organiser "des délégations en son sein". Conformément aux principes applicables aux délégations, celles-ci ne peuvent être admises que si elles portent sur des mesures de minime importance ou de détail. Ces délégations doivent en plus se concilier avec l'exigence relative à l'exercice conjoint de compétences propres. Il s'ensuit que l'article 7 ne permet pas à l'Etablissement de déléguer à un seul de ses membres ni davantage à plusieurs membres appartenant au même Exécutif, l'exercice de ses compétences.

Outre que les membres des deux Exécutifs peuvent, à tout moment, voir leur responsabilité politique être mise en cause devant leurs Conseils respectifs en raison de la manière dont l'Etablissement s'acquitte de ses missions, chaque Conseil exerce son contrôle lors du vote de la partie des crédits budgétaires destinés à être transférés à l'Etablissement (article 8 de l'accord).

Enfin, l'article 11 dispose que l'accord est conclu pour une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction. Cet article ne prévoit aucune mesure relative à la liquidation de l'Etablissement pour le cas où l'accord serait dénoncé. Il s'ensuit que, dans cette hypothèse, un nouvel accord devra être conclu.

En conclusion, aucune objection ne peut être faite à l'approbation de l'accord de coopération par les deux Conseils qui en seront saisis.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
M. LEROY,

Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. BOUCQUEY, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY . P. TAPIE.