

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Communauté française, le 2 avril 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "réglant la composition et le fonctionnement du Conseil scientifique et éthique de Prévention du Sida", a donné le 4 mai 1992 l'avis suivant :

1. En raison des dispositions de ses articles 7 et 8, l'arrêté en projet est de nature à entraîner des dépenses nouvelles.

Dès lors, en vertu des articles 6 et 13 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, le projet doit non seulement être soumis à l'avis de l'inspecteur des finances - avis qui, en l'espèce, a été donné -, mais aussi avoir l'accord du ministre ayant le budget dans ses attributions.

Cet accord n'a pas été donné.

Il s'ensuit que le dossier n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

2. Encore que le dossier ne soit point en état, la section de législation croit devoir faire, dès à présent, l'observation suivante.

L'arrêté en projet tend à régler, en application des articles 14 et 15 du décret du 16 avril 1991 portant création de l'Agence et du Conseil scientifique et éthique du sida pour la Communauté française, la composition et le fonctionnement de ce Conseil.

Le texte soumis à la consultation du Conseil d'Etat se présente sous la forme d'un projet d'arrêté de l'Exécutif. Toutefois, il ressort des explications fournies que le projet n'a pas été délibéré par l'Exécutif; par

.../...

ailleurs, dans sa demande d'avis, le ministre explique que le projet "ne donne pas lieu à délibération de l'Exécutif", car suivant l'article 4, 10°, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 17 février 1992 portant règlement de son fonctionnement,

"Ne donnent pas lieu à délibération de l'Exécutif :

...

10° la composition, le fonctionnement, la désignation des membres des commissions consultatives, des conseils supérieurs et conseils d'avis".

En réalité, une confusion semble exister dans l'esprit de l'auteur du projet, car si l'arrêté en projet ne doit pas être délibéré par l'Exécutif, il ne peut constituer un arrêté de celui-ci. Il ne peut être, en ce cas, qu'un projet d'arrêté ministériel pris par un membre de l'Exécutif en vertu d'une délégation à lui consentie par ce dernier.

C'est donc d'un tel arrêté ministériel qu'il s'agit en l'espèce.

La question se pose, dès lors, de savoir si un arrêté ministériel peut régler la composition et le fonctionnement du Conseil scientifique et éthique de prévention du sida ou si, au contraire, une telle matière ne peut être réglée que par un arrêté de l'Exécutif, pris collégialement par celui-ci.

.../...

En vertu de l'article 14 du décret du 16 avril 1991 précité, "L'Exécutif règle la composition et le fonctionnement du Conseil scientifique et éthique". Une telle disposition comporte attribution à l'Exécutif de l'entière responsabilité du pouvoir de régler cette composition et ce fonctionnement, c'est-à-dire, en définitive, du pouvoir de compléter le décret sur ce point.

Certes, en vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'Exécutif est autorisé à accorder des délégations à ses membres; en l'espèce, c'est ce qu'il a fait à l'article 4 de l'arrêté du 17 février 1992 précité. De telles délégations peuvent assurément avoir pour objet, non seulement la prise de décisions individuelles mais aussi l'exercice du pouvoir réglementaire, pouvoir qu'en règle, l'Exécutif tient de l'article 20 de ladite loi spéciale, mais qu'il peut se voir spécialement attribuer par un décret, ce qui est le cas en l'occurrence.

Toutefois, conformément aux principes applicables en matière de délégations consenties par les Exécutifs, il reste que la délibération collégiale est la règle et la délégation l'exception. Il s'ensuit que, spécialement lorsque le pouvoir réglementaire a été expressément attribué à l'Exécutif par un décret pour en compléter, sur une matière déterminée, les dispositions, cet Exécutif ne peut entièrement se dépouiller de ce pouvoir en le subdélégant purement et simplement à l'un de ses membres.

.../...

L'article 4, 10°, de l'arrêté précité du 17 février 1992 ne peut, dès lors, s'interpréter comme autorisant chaque membre de l'Exécutif de la Communauté française à régler entièrement la composition et le fonctionnement d'un organisme consultatif, lorsque le décret créant cet organisme a confié le soin de régler cette matière à l'Exécutif lui-même.

Il s'ensuit qu'en donnant à l'article 4, 10°, de l'arrêté du 17 février 1992 précité la portée excessive d'une subdélégation générale pour régler la matière de la composition et du fonctionnement du Conseil scientifique et éthique de prévention du sida, en prétendant user d'un pouvoir aussi étendu et en prenant l'arrêté en projet, l'auteur de cet arrêté excéderait les limites de la subdélégation qui peut lui être consentie.

Par ailleurs, l'article 15 du décret du 16 avril 1991 précité prévoit que

"Les membres ont droit à des jetons de présence et au remboursement de leurs frais de parcours selon les normes arrêtées par l'Exécutif".

Ici encore, une habilitation est donnée formellement à l'Exécutif, par le décret; mais, il n'existe aucun

.../...

texte par lequel l'Exécutif aurait subdélégué ce pouvoir à ses membres (1).

Il suit des observations qui précèdent que les dispositions en projet doivent nécessairement être prises par l'Exécutif et délibérées par lui.

(1) L'on ne pourrait, pour les raisons indiquées ci-avant, se fonder sur l'article 4, 10°, de l'arrêté précité du 17 février 1992; du reste cet arrêté est d'interprétation restrictive et les termes "la composition, le fonctionnement, la désignation des membres des commissions consultatives, des conseils supérieurs et conseils d'avis", ne sauraient viser la rémunération des membres de ces organes consultatifs.

La chambre était composée de

Messieurs : C-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
C. WETTINCK,
P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,
Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. BOUVIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. JAUMOTTE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.