

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics de la Région wallonne, le 2 août 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "portant dissolution de l'Office de la navigation et création de l'Office de promotion des voies navigables", a donné le 1er décembre 1993 l'avis suivant :

Observations générales quant à la forme.

1. La division en titres et chapitres ne se justifie pas pour un texte ne comptant que dix-huit articles.

Une division en chapitres suffit; sous réserve d'adapter la numérotation en fonction des observations qui seront faites ci-après, elle grouperait en un chapitre premier les dispositions relatives à la dissolution de l'Office de la navigation (articles 1er à 4 de l'avant-projet), en un chapitre II celles relatives à l'Office de promotion des voies navigables (articles 5 à 15 de l'avant-projet), en un chapitre III intitulé "Dispositions diverses" celles qui font l'objet du titre III du projet (articles 15 à 17 de l'avant-projet) et en un chapitre IV ce qui a trait à l'entrée en vigueur (article 18 de l'avant-projet).

2. Sauf pour l'article 1er, les dispositions du projet doivent être numérotées "Art. 2", "Art. 3", etc. ..., et non "Article 2", "Article 3", etc.

3. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa. L'observation vaut pour les articles 5, 11 et 12.

.../...

4. La disposition de l'article premier qui prévoit la dissolution de l'Office de la navigation à la date fixée par le Gouvernement, ainsi que les articles 4, 14 et 18, concernant l'entrée en vigueur de tout ou partie de dispositions du décret. Une telle dispersion n'est envisageable que pour les projets de grande ampleur. Il convient de ne prévoir qu'une seule disposition à cette fin (voir texte proposé sous l'article 18 de l'avant-projet).

5. Les subdivisions d'une phrase doivent se faire par 1º, 2º, 3º, etc., ceux-ci étant eux-mêmes éventuellement subdivisés en a), b), c), et.

6. Les tirets doivent être remplacés par 1º, 2º, 3º, etc. ... et se terminer par un point virgule.

7. Le projet gagnerait à être rédigé avec plus de soin, tant en ce qui concerne la précision que la correction de la langue.

Dispositif.

Articles 1er, 2 et 15.

1. L'article 61, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions dispose que

.../...

"les Communautés et les Régions succèdent, chacune en ce qui la concerne, aux biens, droits et obligations des organismes d'intérêt public dont les missions relèvent des compétences régionales et communautaires, selon les modalités fixées par la loi, dans le respect des principes énoncés à l'article 57 et au paragraphe 1er, alinéas 2 et 8, du présent article".

En vertu de l'article 1er de la loi du 17 mai 1976, l'Office de la navigation était compétent pour la "région de langue française" ce qui, au sens de cette disposition, correspond au territoire de la région wallonne tel qu'il est fixé par l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Bien que la loi n'ait pas explicitement organisé le transfert de l'Office de la navigation à la Région wallonne, il résulte des travaux préparatoires de la loi du 26 juin 1990, modifiant celle du 28 décembre 1984 que ledit office est tombé, de plein droit, sous l'autorité de la Région wallonne du seul fait de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (1).

Dès lors, l'autorité reconnue à la Région wallonne autorise celle-ci à dissoudre ledit organisme.

2. L'article 1er, s'il prévoit la dissolution de l'Office de la navigation, n'abroge pas la loi du 17 mai 1976 instituant cet office. Cette abrogation fait l'objet

(1) Voir l'exposé des motifs de la loi du 26 juin 1990 modifiant la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public (Ch. Doc. parl. 1989-1990, n° 1063/1).

d'une disposition séparée, à savoir l'article 15. Mieux vaut grouper ces dispositions en un seul article.

Le texte suivant est proposé :

"Article 1er. L'Office de la navigation est dissous.

La loi du 17 mai 1971 instituant un Office de la navigation et un "Dienst voor de scheepvaart", modifiée par la loi du 5 août 1986, est abrogée en ce qu'elle a trait à l'Office de la navigation.

La mention de ce dernier dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public est supprimée".

Article 2.

Il est proposé d'écrire :

"Art. 2. Les missions de l'Office de la navigation ainsi que les biens, les droits et les obligations y afférents reviennent à la Région wallonne".

Article 3.

1. A l'alinéa 1er, mieux vaut écrire :

.../...

"Art. 3. Les membres du personnel statutaire de l'Office de la navigation sont transférés de plein droit ... Transports".

2. Il serait plus logique d'intervertir les alinéas 2 et 3.

Article 4.

Compte tenu de l'observation générale n° 4, la disposition doit être omise.

Article 5 (devenant l'article 4).

Comme il ne fait que rappeler, à propos de l'Office de promotion des voies navigables, les pouvoirs que l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991, attribue au Gouvernement wallon à l'égard de tout service de la Région auquel un décret reconnaît le statut de service à gestion séparée, le paragraphe 2 est dépourvu de toute utilité et doit être omis.

Article 6 (devenant l'article 5).

1. L'alinéa 2 du paragraphe 1er ne se justifie pas puisque les missions sont définies à l'article 9 de manière précise.

.../...

Toutefois, la disposition de l'article 9 trouverait plus logiquement sa place à la suite de l'article 6 (devant l'article 5).

2. Selon le délégué du Ministre, les mots "soit indirectement dans le cadre d'associations ou de sous-traitance avec des tiers spécialisés" figurant au paragraphe 2 permettraient de faire appel à des tiers en vue d'assurer la promotion de l'utilisation des voies navigables. Même en tenant compte de cette précision, la rédaction du paragraphe 2 reste critiquable, car elle accrédite l'idée erronée que l'Office, qui n'a ni personnalité juridique propre, ni patrimoine distinct de celui de la Région, pourrait contracter les engagements juridiques nécessaires à la réalisation de sa mission, alors que de tels engagements (en l'espèce des marchés de service) doivent être conclus par un organe de la Région et donc, en principe, par son Gouvernement.

Par ailleurs, il conviendrait de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "associations", dès lors que, suivant les explications qui ont été données par le délégué du Gouvernement, ce terme pourrait inclure de simples contrats d'entreprises, ce qui est de nature à les confondre avec la notion de sous-traitance.

3. Le paragraphe 3 ne se justifie pas. En effet, il ne revient pas au décret d'attribuer des pouvoirs à un membre du Gouvernement, comme le font, à tort, certaines dispositions de l'avant-projet.

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte en projet doit être revu.

Articles 7 et 8.

1. Dans ces dispositions sont énoncées les règles relatives à la composition et au mode de fonctionnement du Conseil d'orientation.

ces dispositions n'échappent pas à la critique, notamment :

- a) Il convient de compléter le texte par l'indication du nombre des "représentants" et fonctionnaires devant composer le Conseil d'orientation, en tenant compte de la règle de parité dont fait état l'exposé des motifs;
- b) la nature et la composition des représentations du "privé" doivent être précisées, notamment par l'énoncé de règles relatives aux modalités de présentation et à la représentativité des secteurs concernés;
- c) il faut préciser également qui procède aux nominations;
- d) comme ce sont des personnes physiques qui siègent, mieux vaut, en ce qui concerne la représentation de l'Inspection des Finances, écrire "un délégué de l'Inspection des Finances" ou "un inspecteur des finances";
- e) l'article 7, § 2, crée une confusion entre la durée des mandats personnels et la continuité des activités du Conseil d'orientation;
- f) rien n'est dit quant aux indemnités et frais éventuels.

.../...

D'une façon plus générale, on observera, du reste, qu'instituer un organe consultatif ne requiert pas nécessairement l'intervention du législateur décréteil pour régler tout en détail, ce dernier pouvant se limiter à prévoir l'existence et le rôle de cet organe, ainsi que les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement, et à charger le Gouvernement d'arrêter les règles accessoires.

2. Les dispositions en projet restent en défaut de préciser les missions du Conseil d'orientation, sinon de manière incidente à l'article 11. En particulier, le texte ne permet pas de distinguer en quoi les missions du Conseil différeraient de celles de l'Office, telles qu'elles sont définies à l'article 9, singulièrement, sub c) et d).

Eu égard aux observations qui précèdent, le texte doit être fondamentalement revu.

Article 9 (devenant l'article 6).

1. Au a), devenant 1°, le projet utilise les mots "la promotion par ... la formation professionnelle permanente".

L'expression est ambiguë; elle pourrait donner à penser que l'Office assumerait des tâches qui relèvent notamment de la compétence de la Communauté française, au titre de l'enseignement et de la formation permanente.

.../...

Une autre expression plus adéquate doit être employée.

2. En confiant à l'Office des compétences d'avis, les dispositions figurant sub c) et d) paraissent inutiles, puisque, malgré le statut budgétaire particulier dont le projet tend à le doter, l'Office reste un service de l'administration et qu'à ce titre il est naturel qu'il conseille le Gouvernement wallon dans le domaine de l'utilisation des voies navigables.

En revanche, les points c) et d) retrouveraient toute leur utilité, si les missions prévues étaient attribuées, non pas à l'Office, mais au conseil d'orientation.

3. La disposition en projet est tout particulièrement mal rédigée.

Article 10 (devenant l'article 9).

Comme l'observation en a déjà été faite, il ne revient pas au décret de conférer des attributions à un membre du Gouvernement ou à des fonctionnaires. C'est au Gouvernement lui-même qu'il revient de déléguer ses pouvoirs. Il serait préférable de prévoir que la gestion séparée de l'Office sera assurée par l'autorité que le Gouvernement désigne.

.../...

Article 11 (devenant l'article 10).

Suivant l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, la détermination des modes de liquidation des dépenses effectuées par l'Office relève de la seule compétence du Gouvernement wallon; la première phrase du paragraphe 2 doit donc être omise.

Une conclusion identique s'impose à propos de la seconde phrase du même paragraphe qui n'a d'autre objet que de reproduire, en les paraphrasant, les principes énoncés à l'article 140, alinéa 2, 2^o et 5^o, des lois sur la comptabilité de l'Etat.

Il est, par ailleurs, proposé de rédiger la disposition de la manière suivante :

"Art. 10. Après avoir recueilli l'avis du Conseil d'orientation, le Gouvernement arrête, avant la fin de chaque année, le plan des activités de l'Office pour les deux années suivantes".

Article 12.

Comme le souligne l'exposé des motifs, cette disposition ne fait que rappeler des règles en vigueur. Elle est dès lors inutile et doit être omise.

.../...

Article 13 (devenant l'article 11).

Il est proposé d'écrire :

"Art. 11. Sont affectés à l'Office :

- 1° une part, déterminée chaque année par le Gouvernement, des droits de navigation perçus en vertu de la loi du 15 mars 1971 concernant des droits de navigation à percevoir sur les voies navigables administrées par l'Etat;
- 2° les recettes provenant de son activité".

Articles 14 et 15.

Compte tenu de l'observation générale n° 3 et de la proposition de texte qui a été faite pour l'article 1er, les dispositions en projet doivent être omises.

Article 16 (devenant l'article 12).

Les droits de navigation dont l'article 13 prévoit l'affectation partielle à l'Office sont déjà, en vertu de l'article 3, alinéa 2, b), du décret du 17 décembre 1992 créant des fonds budgétaires en matière de travaux publics, affectés, en totalité, au Fonds du trafic et des avaries - Secteur voies hydrauliques. Afin que, tant en recettes qu'en dépenses, la distinction entre ce fonds

.../...

budgétaire et l'Office apparaisse plus nettement, il est proposé de rédiger l'article comme suit :

"Art. 12. L'article 3, alinéa 2, b), du décret du 17 décembre 1992 créant des fonds budgétaires en matière de travaux publics est remplacé par la disposition suivante :

- b) de tous paiements imposés par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du réseau des voies hydrauliques et de ses dépendances, à l'exception de la part des droits de navigation visée à l'article 13, 1^o, du décret du ... portant dissolution de l'Office de la navigation et création de l'Office de promotion des voies navigables".

Article 17 (devenant l'article 13).

La disposition en projet est dépourvue de portée.

En effet, l'arrêté royal n° 117 reste applicable aux agents de l'Office de la navigation, jusqu'à leur transfert.

Il s'impose, toutefois, de supprimer la mention "Office de navigation" à l'article 7 dudit arrêté n° 117.

La rédaction suivante est, dès lors, proposée :

"Art. 13. Dans l'article 7 de l'arrêté royal n° 117 du 27 février 1935 établissant le statut des pensions du personnel des établissements publics autonomes et des régies

.../...

instituées par l'Etat, modifié par les lois des 28 avril 1958, 17 mai 1976 et 15 juillet 1977 et par l'arrêté royal n° 480 du 22 décembre 1986, les mots "Office de la navigation" sont supprimés".

Article 18 (devenant l'article 14).

La rédaction suivante est proposée :

"Art. 14. La Gouvernement fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent décret, à l'exception du présent article qui entre en vigueur le jour de la publication du présent décret au Moniteur belge".

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,	
J. DE GAVRE,	assesseurs de la
F. DELPEREE,	section de législation,
Madame : M. PROOST,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par
M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.