

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième et neuvième chambres, saisi par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 13 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret-programme "portant diverses mesures en matière de finances, de recherche, d'emploi, d'environnement, de travaux subsidiés, d'aménagement du territoire, de logement, d'action sociale et de transports", a donné le 20 novembre 1996 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'article 2, a, du décret de la Région wallonne du 1er juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne confère audit Conseil la mission "d'émettre un avis au sujet de tout projet et proposition de décret du Conseil régional wallon et de tout projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon susceptible d'influencer les finances et/ou la gestion des villes, communes et provinces, à l'exception du décret relatif au budget de la Région wallonne".

L'article 3 du même décret dispose, en son premier paragraphe, que le Conseil est saisi de la demande d'avis par le Gouvernement wallon, et en son troisième paragraphe, que "l'avis préalable est obligatoire pour tout projet de décret ou d'arrêté (...) tels que définis à l'article 2a".

Selon les informations communiquées par le délégué du Gouvernement, les articles 9, 10, 11, 12, et 18 de l'avant-projet n'ont pas été soumis à l'avis préalable du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, alors pourtant qu'ils affectent les conditions d'octroi de subventions pour des investissements d'intérêt public destinées à bénéficier, en ordre principal, aux communes et provinces et sont, par conséquent, susceptibles d'influencer leurs finances et leur gestion.

.../...

Sous réserve des observations faites à leur sujet, lesdites dispositions devront donc être soumises à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne et, aussi longtemps que l'avis préalable de ce conseil n'aura pas été recueilli, elles ne pourront être considérées comme des textes définitifs en état d'être examinés en pleine connaissance de cause.

2. La plupart des dispositions du décret en projet règlent exclusivement des matières régionales visées à l'article 39 de la Constitution. Ce n'est pas le cas d'autres, notamment de l'article 20 qui règle une matière communautaire pour laquelle la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française.

Cette combinaison, dans un seul décret, des compétences exercées par la Région wallonne dans les deux sphères de matières citées ne peut être admise.

En effet, la Constitution et les autres dispositions de réformes institutionnelles établissent une nette distinction entre les matières communautaires et les matières régionales. Ces matières sont dévolues à des personnes morales distinctes, dotées d'organes qui leur sont propres. La circonstance que la Région wallonne exerce certaines compétences de la Communauté française sur le territoire de la région de langue française ne porte pas atteinte à la séparation des deux sphères de compétences, ni aux missions distinctes dévolues

.../...

respectivement aux autorités régionales et aux autorités communautaires; il n'y a pas, dans le domaine d'application des compétences communautaires exercées par la Région wallonne, la moindre fusion de celle-ci et de la Communauté française (1).

En outre, le champ d'application territorial des dispositions arrêtées par la Région wallonne n'est pas le même selon que celle-ci règle une matière régionale ou exerce des compétences de la Communauté française : dans le premier cas, les dispositions s'appliquent sur tout le territoire de la Région wallonne; dans le second, elles s'appliquent uniquement sur le territoire de la région de langue française, et non pas sur celui de la région de langue allemande.

Enfin, on rappelle, en ce qui concerne les décrets, que les membres du Conseil régional wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand ne peuvent participer aux votes au sein de ce

(1) Voir, dans le même sens, la solution adoptée au sujet de l'exercice des compétences de la Région flamande par le Conseil et par le Gouvernement de la Communauté flamande : Cass., 5 novembre 1985, Pas., 1986, I, p. 256; C.E. arrêt Schiltz, n° 22.690 du 26 novembre 1982; de nombreux avis de la section de législation, notamment l'avis sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", Doc. Vl. Raad, sess. 1983-1984, n° 244/1, pp. 8 et 9, et l'avis sur une proposition de loi "supprimant le "double mandat" par l'organisation d'élections distinctes pour les conseils de Communauté et les conseils régionaux", Doc. Ch., 554/2-85/86.

conseil sur les matières relevant de la compétence de la Communauté française (1).

De ce qui précède, il résulte que la Région wallonne ne peut arrêter des dispositions qui se donnent pour objet de régler, dans un même texte, des matières régionales et des matières communautaires (2) (3).

En conséquence, il n'y a d'autre solution que d'élaborer deux textes distincts.

3. Selon l'alinéa 1er de l'exposé des motifs :

"Le Gouvernement a estimé devoir recourir pour la première fois à la technique du décret-programme en raison de la lourdeur actuelle du dispositif des

(1) Article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) Voir, dans le même sens, la solution retenue par la section de législation du Conseil d'Etat à propos de l'exercice des compétences de la Région flamande par les organes de la Communauté flamande (notamment l'avis précité sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding").

(3) On relève à cet égard que, pour éviter toute confusion entre les deux sphères de compétences, l'article 4, 2°, des décrets II du 19 et du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française exige que les décrets pris dans le domaine des matières communautaires fassent expressément mention de ce qu'ils règlent une matière visée à l'article 127 ou à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

décrets contenant le budget des recettes et du budget des dépenses de la Région alors que manifestement certaines dispositions sont de caractère normatif".

Les dispositions en projet, si elles sont adoptées, sont donc destinées à revêtir un caractère permanent et à avoir une portée qui ne se limitera pas à l'exercice budgétaire 1997.

Or, le Conseil d'Etat constate :

- a) que certains articles de l'avant-projet se présentent comme des dispositions modificatives de décrets ou de textes légaux, tandis que d'autres apparaissent comme des dispositions autonomes et que, parmi ces dernières, certaines emportent une modification implicite de textes existants : il en va ainsi des articles 9 et 10 de l'avant-projet qui modifient implicitement certaines dispositions du décret du 1er décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public et des articles 13, 14 et 19 qui modifient implicitement aussi le Code du logement;
- b) que certains articles de l'avant-projet paraphrasent ou reproduisent d'autres textes existants, par exemple l'article 21 qui paraît faire double emploi avec l'article 5, alinéa 1er, du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne qui autorise déjà le Gouvernement, selon les modalités qu'il détermine, à céder aux concessionnaires le droit

.../...

de perception de redevances afférentes à l'utilisation des aéroports ou aérodromes.

Cette manière de procéder est de nature à affecter la sécurité juridique, car un doute pourrait exister quant à la portée exacte, spécialement dans le temps, de ces dispositions.

Il appartient, dès lors, au législateur régional, pour exercer adéquatement sa compétence, d'opter, dans la rédaction de chacune desdites dispositions, selon le cas tantôt pour une modification expresse et permanente d'une règle actuellement en vigueur, tantôt pour l'élaboration d'une règle temporaire limitée à la durée d'un exercice budgétaire.

4. Plusieurs des dispositions à l'examen, notamment les articles 12, 13, 15, 18, 19 et 20, contiennent des habilitations au Gouvernement qui sont excessivement larges.

Ces dispositions doivent être complétées pour déterminer les principaux éléments des matières qu'elles règlent.

Par ailleurs, comme le prévoit à tort l'article 10, le législateur décrétal n'a pas le pouvoir d'accorder directement à un membre du Gouvernement des attributions qu'il revient exclusivement à ce dernier de consentir conformément à l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

.../...

Examen du projet.

En ce qui concerne la compétence de l'auteur de l'acte.

Article 1er.

Afin d'éviter toute possibilité de discordance avec l'article 5, §§ 3 et 4, de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, il convient de transformer la règle formulée de manière autonome à l'article 1er du projet en une disposition qui indique expressément les modifications que les auteurs du projet entendent apporter à la législation relative à la taxation des déchets ménagers. Voyez dans le même sens, mais pour une autre raison, l'observation générale n° 2.

*

*

*

Article 3.

1. Quoiqu'il vise à modifier une législation que l'Office régional de l'emploi est chargé d'appliquer, l'article 3 du projet n'a pas, contrairement à ce que prescrit l'article 11, alinéa 1er, du décret du 16 décembre 1988 portant création de l'Office régional de l'emploi, été soumis à l'avis du comité de gestion de cet organisme d'intérêt public (1). En conséquence, l'article 3 du projet n'est pas actuellement en état d'être soumis à la section de législation.

(1) Cette information a d'ailleurs été confirmée par le délégué du ministre.

2. Il y a lieu de se référer à l'observation formulée à propos de l'article 20.

Article 4.

L'O.N.S.S. ayant cessé la liquidation des primes au 1er janvier 1996, il y a lieu d'écrire dans l'article 1er, § 2bis, alinéa 2, en projet :

"Pour la Région wallonne, le Gouvernement wallon détermine, selon ...".

Article 5.

1. Comme le relève l'exposé des motifs, les modifications que la disposition en projet apporte au décret du 13 juin 1991 (1) concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement ont pour but de corriger certains défauts dans la transposition de la directive du Conseil 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Cet objectif n'est cependant pas totalement atteint. En effet, en ce qui concerne la modification envisagée à l'article 2, b, alinéa 1er, du décret du 13 juin 1993, en prévoyant que les documents "incomplets"

(1) Et non du 19 juin 1991, comme indiqué erronément dans le texte en projet.

n'entrent pas dans la sphère des données auxquelles toute personne se voit reconnaître un droit d'accès, le texte en projet introduit une exception à ce droit que ne prévoit pas la directive 90/313/CEE. Il en irait autrement si le législateur faisait état des "communications internes" que vise l'article 3, 3°, de cette directive.

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

2. Pour éviter toute équivoque quant au respect des limites des compétences de la Région wallonne, il convient de compléter l'article 2, b), alinéa 2, du décret du 13 juin 1991, pour préciser que cette disposition s'applique aussi aux organismes visés par le texte proposé pour modifier l'article 2, c), alinéa 1er, du même décret.

Article 7.

Il est particulièrement malaisé, en l'état actuel du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, de déterminer si, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'article 11 de ce décret, une norme de la Région wallonne soumet à autorisation l'implantation et l'exploitation d'une installation de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets et, dans l'affirmative, de préciser quel est le régime juridique applicable à l'examen des demandes d'autorisation. Cette difficulté trouve son origine dans le fait que les dispositions

.../...

insérées dans le chapitre XIII de ce décret - en particulier les articles 69 et 76 - ont été conçues et rédigées sans beaucoup de clarté.

La disposition en projet ne répond pas, à cet égard, au "souci de sécurité juridique maximale" dont fait état l'exposé des motifs. Elles ne permet pas, en effet, de déterminer avec certitude et précision quels sont tous les éléments du régime d'autorisation pour l'implantation et l'exploitation ainsi que pour la modification ou l'extension d'une installation de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets.

Il appartient au législateur de régler cette question avec une clarté qui s'impose d'autant plus, en l'espèce, que l'organisation d'un régime d'autorisation pour les établissements et les entreprises qui effectuent des opérations d'élimination ou de valorisation de déchets constitue, pour la Région, une obligation résultant de la directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets.

Article 11.

La disposition en projet tend à régler, de façon permanente, des aspects particuliers d'une matière - l'octroi, par la Région wallonne, de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine - qui, jusqu'à présent, ne fait l'objet d'aucune disposition législative présentant un caractère permanent.

.../...

Cette manière de faire défie la logique et rend les textes incompréhensibles.

La disposition en projet n'a de sens que si elle est insérée dans une législation organique réglant complètement l'octroi de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine.

C'est seulement alors qu'il sera possible au Conseil d'Etat de donner un avis en connaissance de cause sur un tel texte.

Article 17.

L'exposé des motifs fait apparaître que la disposition en projet tend spécialement à régler la participation de la Société régionale wallonne du logement à deux associations sans but lucratif soumises à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique : l'"Association wallonne des régies de quartier" et l'"Association informatique pour la gestion du logement social".

Il ressort de leurs statuts que ces associations sont, pour l'essentiel, l'émanation d'autorités publiques (1).

(1) Tout particulièrement, la Région wallonne, la Société régionale wallonne du logement et des sociétés immobilières de service public agréées par celle-ci.

Lesdites associations constituent, de ce fait, des personnes de droit public.

Or, en vertu de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il appartient au législateur décrétal de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et les contrôle des personnes de droit public auxquelles sont confiées des missions relevant de la compétence de la Région (1). En raison de l'ampleur des restrictions qu'il apporte au principe de la liberté d'association, un tel régime ne peut être combiné avec celui de la loi du 27 juin 1921.

Le dispositif envisagé doit donc être fondamentalement revu.

Article 22.

La rétroactivité de l'article 3 du projet n'est pas admissible parce qu'elle est de nature à porter atteinte à la sécurité juridique.

La rétroactivité de l'article 4 ne peut se concevoir que si elle tend à la régularisation d'une situation de fait.

(1) Sous réserve, bien entendu, de l'hypothèse où les dispositions organiques des personnes de droit public envisagées ressortissent à la compétence d'une autre autorité (c'est le cas des communes dont les dispositions organiques sont de la compétence de l'autorité fédérale).

L'avis concernant le chapitre 1er, article 1er, le chapitre 3, articles 3 et 4, et le chapitre 10, article 22, a été donné par la deuxième chambre composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
Madame	J. GIELISSEN,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.

VG.

- 15 -

L. 25.757/9.

L'avis concernant les chapitres 2 et 4 à 9, a été donné par la neuvième chambre composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET, président de chambre,

C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY,

Madame M. PROOST, greffier.

Les rapports ont été présentés par MM. J.-L. PAQUET et B. JADOT, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.