ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

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

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Recherche, du Développement technologique, du Sport et des Relations internationales de la Région wallonne, le 17 septembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif au financement de l'Institut scientifique de service public", a donné le 16 novembre 1998 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L’arrêté en projet traite en plusieurs de ses dispositions, à savoir les articles 4, 10 et 13, du droit d’accès aux documents administratifs.

La matière est, en Région wallonne, réglée par le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d’accès des citoyens à l’information relative à l’environnement et par le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l’administration.

L’article 32 de la Constitution qui consacre le "droit de consulter chaque document administratif et de s’en voir remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l’article 134", réserve au seul législateur le soin de régler les cas et conditions dans lesquels ce droit d’accès s’exerce.

Il ne peut être admis que cette matière soit réglée par la voie d’un simple arrêté, quand bien même celui-ci ne ferait que reproduire, paraphraser ou expliciter les cas et conditions dans lesquelles le droit d’accès a été réglé par le législateur, en l’espèce le législateur régional wallon. Ces dispositions doivent, dès lors, être omises.

Le cas échéant, elles pourraient être adoptées par le législateur décrétal lui-même.

2. L’article 5 du projet détermine le type et l’ampleur des dépenses que l’Institut scientifique de

service public pourra ou devra effectuer au moyen de la subvention, qualifiée dans le projet d'"organique" (1), que le budget général des dépenses de la Région wallonne prévoit annuellement en sa faveur. Quant à l'article 3, il interdit à l'Institut de s'engager au-delà d'un niveau fixé par référence à la subvention précitée, dans la réalisation d'opérations qui ne sont que partiellement subventionnées par des commanditaires autres que la Région.

Quoiqu'ils soient de nature à conditionner dans une large mesure le fonctionnement et les activités de l'Institut (2), les deux articles à l'examen ne peuvent toutefois pas être considérés comme le développement ou la mise en oeuvre de principes préalablement arrêtés par le législateur décrétal : ainsi, le décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de Service public ne prévoit, en dehors du plan stratégique trisannuel dont il est question en son article 4, § 2, aucun moyen permettant - comme le fait l'article 3 du projet - de limiter l'activité de l'Institut dans des domaines où celui-ci est pourtant statutairement compétent; de même, le décret du 7 juin 1990 ne contient aucune énumération des différentes sortes de subventions que la Région entend allouer à l'Institut et a fortiori aucune précision quant à la hauteur ou au mode d'utilisation de ces subventions.

---

(1) Dans l'esprit des auteurs du projet, ce qualificatif est utilisé pour désigner l'intervention financière que la Région prévoit annuellement dans son budget afin d'assurer la subsistance de l'Institut, indépendamment des missions que celui-ci réalise effectivement.

(2) Pour mémoire, la subvention "organique" représente environ 50 p.c. du budget de l'Institut scientifique de service public pour l'année 1998.

S’il est vrai qu’ainsi que l’affirme la déléguée du ministre, le Gouvernement wallon est, en vertu de l’article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le titulaire d’un pouvoir général d’exécution des décrets du Conseil régional wallon et notamment du décret précité du 7 juin 1990, il ne peut toutefois user de cette compétence pour réglementer des matières qui, comme en l’espèce, touchent à des aspects importants du fonctionnement d’une personne morale de droit public créée par la Région et qui sont dès lors réservées au décret par l’article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conséquence, les articles 3 et 5 du projet doivent être omis.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. A l’alinéa 1er, il conviendrait de viser non pas l’article 5 du décret du 7 juin 1990 portant création d’un Institut scientifique de Service public en Région wallonne, mais l’article 6, § 2.

Mieux vaudrait rédiger cet alinéa comme suit :

"Vu le décret du Conseil régional wallon du 7 juin 1990 portant création d’un Institut scientifique de Service public en Région wallonne, notamment l’article 3, modifié par le décret du 9 avril 1998, et l’article 6, § 2;".

2. On complétera les alinéas 2 à 5 en indiquant la date à laquelle les différents avis, accord et délibération sont intervenus.

Dispositif

Article 1er

Les définitions contenues dans cet article ne présentent guère d'intérêt. En effet :

- compte tenu de l'observation générale 2 et de l'observation particulière qui sera formulée sous l'article 8, les définitions de la "subvention" et des "ressources spécifiques" deviennent sans objet;

- le dénomination de l'Institut scientifique de service public peut être donnée in extenso la première fois qu'elle apparait dans le texte, suivi de la mention (ci-après dénommé Institut);

- quant aux termes "missions", "missions complémentaires" et "prestations", les renvois au décret dans les chapitres respectifs qui en traitent, ne peuvent que simplifier la lecture du texte en projet et éviter certaines confusions (voir par exemple le mot "mission" utilisé à l'article 2);

- le terme "comité" n'est utilisé que dans les articles 2 et 4, et pourrait y être remplacé par les mots "comité

d’accompagnement" en visant l’article 4 du décret lors de sa première utilisation.

L’article 1er peut dès lors être omis.

2. Par ailleurs, lorsqu’il est fait mention du décret du Conseil régional wallon du 7 juin 1990 portant création d’un Institut scientifique de service public en Région wallonne dans le dispositif du texte en projet, il ne convient pas de citer la modification apportée par le décret du Conseil régional wallon du 9 avril 1998.

Article 2 (devant l’article 1er).

Compte tenu de l’observation formulée sous l’article 1er du projet, cette disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Article 1er. Pour la fin du premier trimestre de chaque exercice, l’Institut scientifique de Service public, ci-après dénommé l’Institut, fournit au comité d’accompagnement institué par l’article 4 du décret du Conseil régional wallon du 7 juin 1990 portant création d’un Institut scientifique de Service public en Région wallonne ci-après dénommé le Comité, les informations nécessaires à l’exécution de sa mission.".

Article 6

Compte tenu de la suppression de l'article 1er du projet, cette disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Art. ... Chacune des missions de service public visées à l'article 3, alinéa 2, 1°, du décret du Conseil régional wallon du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de Service public en Région wallonne, fait l'objet ... (la suite comme au projet).".

Article 8.

Le texte en projet prévoit que

> "Les subventions inscrites au budget de la Région wallonne et dont bénéficie l'institut pour l'exercice de ses missions, sont mises à disposition de l'institut par tranche trimestrielle d'un montant égal à payer au plus tard le vingtième jour du premier mois de chaque trimestre.".

Cette disposition est la simple répétition de la règle énoncée à l'article 6, § 3, du décret du 7 juin 1990 précité, tel que modifié par le décret du 9 avril 1998, pour ce qui concerne les missions définies à l'article 3, alinéa 2, 1°. Or la définition des "missions" de l'Institut, telle qu'elle ressort de l'article 1er en projet, renvoie précisément à cette disposition du décret.

Du point de vue de la légistique, il est déconseillé de reproduire, dans un texte de valeur inférieure, des dispositions d'un texte de valeur supérieure.

Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune norme nouvelle, mais il peut aussi être source de confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire perdre de vue, par la suite, que seul le législateur du niveau supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La disposition en projet doit être omise.

Article 9

Compte tenu de la suppression de l'article 1er du projet, cette disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Art. .... Toute mission complémentaire exécutée en application de l'article 3, alinéa 2, 3°, du décret du 7 juin 1990 précité, est financée ... (la suite comme au projet).".

Article 11

Compte tenu de la suppression de l'article 1er du projet, on rédigera l'alinéa 1er comme suit :

"Art. .... Les frais relatifs aux prestations pour le secteur privé ou public réalisées en application de l'article 3, alinéa 2, 2°, du décret du 7 juin 1990 précité, sont à charge des demandeurs, sur la base ... (la suite comme au projet).".

Article 12

On remplacera les mots "Ministre ayant la tutelle sur l'institut dans ses attributions" par les mots "ministre ayant l'Institut dans ses attributions". En effet, l'article 4, § 1er, du décret du 7 juin 1990 précité dispose que l'Institut est soumis à l'autorité du Gouvernement.

Par ailleurs, on écrira "sur la proposition".

Article 14

Il convient de reproduire intégralement l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1992 relatif au financement et aux missions de l'Institut scientifique de Service public et donc, d'insérer les mots "scientifique de Service public" entre les mots "l'Institut" et les mots "est abrogé".

Article 15

La section de législation n'aperçoit pas la raison objective pour laquelle il y a lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des textes réglementaires (1).

---

(1) Voir dans ce sens l'avis L. 28.223/4, donné le 12 octobre 1998, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant création d'un comité d'accompagnement de l'Institut scientifique de service public".

En tout état de cause, il ne convient pas, pour des raison de sécurité juridique évidentes, de prévoir que "le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa signature". Tout au plus pourrait-il être admis qu'il entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, ce sur quoi la déléguée du ministre a marqué son accord.

Observation finale

Le projet recourt fréquemment, et souvent à tort, à l'emploi de la majuscule. Mieux vaudrait écrire : "l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 octobre 1996", "ministre concerné", "un ministre", "arrêté de l'Exécutif régional wallon".

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. GOTHOT, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST R. ANDERSEN