

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.366/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics de la Région wallonne, le 8 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons", a donné le 13 novembre 2002 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence invoquée est motivée par les considérations suivantes :

Le 19 octobre 2002, le Gouvernement wallon, réuni en conclave budgétaire, a adopté le principe d'une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons, ainsi que la présentation au Gouvernement, en même temps que le dépôt des projets de décrets budgétaires pour l'année 2003, d'un avant-projet de décret destiné à concrétiser cette centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons.

Compte tenu de la nécessité de prévoir l'entrée en vigueur de ce mécanisme avant le 31 décembre 2002, notamment pour ce qui concerne le transfert des trésoreries nettes des organismes d'intérêt public au sein de la trésorerie de la Région wallonne, tel qu'il sera réglementé dans le projet d'arrêté d'exécution qui sera présenté au Gouvernement wallon dans les deux semaines qui suivront l'adoption du présent projet de décret en seconde lecture, il est indispensable que ce dernier puisse être voté concomitamment avec le projet de budget 2003, soit lors de la session de décembre 2002."

*

* *

Observations générales

1. Il résulte de l'exposé des motifs que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'étendre le champ d'application de celui-ci aux personnes morales de droit public relevant de la Région wallonne non seulement sur la base des compétences qu'elle exerce en vertu de l'article 39 de la Constitution, mais également sur la base de celles qu'elle exerce en vertu de l'article 138 de la Constitution.

.../...

Comme la section de législation l'a déjà souligné à diverses reprises, la Région wallonne ne peut régler, dans un même texte, des matières régionales et des matières communautaires. Deux avant-projets de décrets distincts doivent, par conséquent, être établis et déposés au Conseil régional wallon

En exécution de l'article 4, 2°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, un des deux avant-projets doit être complété par une disposition précisant qu'il règle une matière visée aux articles 127 et 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

2. En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les règles de fonctionnement des services décentralisés, des établissements et des entreprises communautaires ou régionaux sont une compétence réservée du législateur décréteur ¹.

L'avant-projet habilite le Gouvernement à établir la liste des personnes morales de droit public créées par ou en vertu d'une loi ou d'un décret, relevant de la Région wallonne, qui bénéficient de moyens financiers octroyés à charge du budget de la Région wallonne, d'un fonds budgétaire, ou d'un service à gestion séparée et auxquelles le décret en projet serait applicable. Le Gouvernement dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire pour décider lesquels parmi ces organismes seront soumis au décret en projet. Dès lors que la mesure projetée affecte substantiellement les modalités de fonctionnement de ces organismes, modalités qui résultent de dispositions légales ou décrétoires, une telle délégation est excessive et ne satisfait pas à l'exigence de l'article 9 de la loi spéciale.

(1) Selon la Cour d'arbitrage, "en indiquant lui-même dans quelles matières la compétence attribuée aux communautés et aux régions par l'alinéa 1^{er} de l'article 9 ne peut être exercée que par décret, c'est-à-dire en réservant certaines compétences aux autorités législatives des communautés et des régions, le législateur spécial a exprimé une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétences, au sens de l'article 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage." (arrêt n° 24/98).

La disposition ne soulèverait pas la même objection si elle était formulée de manière telle que toutes les personnes morales de droit public créées par ou en vertu d'une loi ou d'un décret, relevant de la compétence de la Région wallonne et bénéficiant de moyens financiers de celle-ci, étaient soumis au présent décret, le Gouvernement étant seulement chargé d'en dresser la liste ².

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait qu'un avant-projet de décret qui, pour tenir compte de l'observation qui précède, déterminerait, soit par une règle générale, soit en les désignant, les organismes auxquels le décret en projet s'appliquerait, devrait satisfaire aux formalités de consultation spécifiées par la législation organique des organismes concernés.

En tout état de cause, conformément aux dispositions organiques régissant les divers organismes d'intérêt public concernés, une consultation de ceux-ci devra être organisée à un moment donné de la procédure. Ce n'est que sous cette réserve que l'article 2 de l'avant-projet peut être admis.

3. L'article 1^{er}, § 2, de l'avant-projet, contient également une délégation excessive, d'autant plus qu'elle est rédigée de manière quelque peu ambiguë. Si, en effet, le paragraphe 1^{er} se limite à prévoir que les organismes visés doivent confier leurs comptes financiers et leurs placements auprès d'une entreprise de crédit déterminée, par contre, le paragraphe 2 habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de gestion de ces comptes et de ces placements et spécifie que cette gestion se fait "au sein de la trésorerie de la Région wallonne", ce qui pourrait vouloir indiquer que le Gouvernement pourrait confier la gestion des avoirs financiers des organismes à ce service en lieu et place des organes de gestion désignés notamment à cet effet par la législation organique de ces personnes morales de droit public.

(2) Voir en ce sens l'avis 22.367/1, donné le 27 avril 1993, sur un avant-projet de décret "houdende maatregelen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1993" (Doc. VI. Raad, session 1992-1993, n° 335/1).

4. La sécurité juridique s'oppose en principe à une disposition telle que celle de l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet, qui abroge toutes les dispositions contraires au décret en projet, sans les spécifier expressément.

En l'espèce, compte tenu de la délégation contenue dans l'article 1^{er}, aucune disposition n'est en tant que telle contraire au décret en projet. Une telle contrariété ne pourrait apparaître que lorsque les organismes auront été désignés et que les modalités de gestion des comptes et placements auront été spécifiées.

Quant au paragraphe 2 de l'article 3 de l'avant-projet, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment il pourrait être apporté des "modifications aux dispositions et stipulations dont il est question au paragraphe 1^{er}", dès lors que le paragraphe 1^{er} en question a précisément pour objet de les abroger.

5. En conclusion, l'avant-projet doit être revu. Il doit préciser quels sont les organismes visés et spécifier, au moins dans les grandes lignes, les modalités de gestion des comptes financiers et placements.

Il doit également abroger ou modifier expressément les dispositions organiques contraires au décret en projet, ou, à tout le moins, habilitier le Gouvernement à le faire.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS