ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 35.831/2V/VR
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

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

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 6 août 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 25 septembre 2003, sur un avant-projet de décret "organisant les provinces wallonnes" après avoir examiné l'affaire en ses séances des 15 septembre 2003 (deuxième chambre des vacations) et 18 septembre 2003 (chambres réunies), a donné à cette dernière date l'avis suivant :

Observation préliminaire

Pour l'essentiel, l'avant-projet de décret examiné consiste en une adaptation de la loi provinciale du 30 avril 1836. Compte tenu du délai dans lequel la demande d'avis a été sollicitée, la section de législation a limité son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte, à l'accomplissement des formalités préalables, ainsi que, en ce qui concerne les observations particulières, aux dispositions de l'avant-projet autres que celles qui ne font que reproduire ou apporter des adaptations mineures à des dispositions actuelles de la loi provinciale. Ne sont donc pas examinés, sauf s'ils soulèvent des questions de compétence, les articles 3 à 6, 8 à 14, 16 à 29, 32, 37, 41 à 43, 46 à 53, 56 à 59, 61 et 62, 65 à 76, 78, 80 à 88, 91, 95 et 96, 100, 105, 108, 112 et 113, 117 à 132 de l'avant-projet.

Observations générales

I. Compétence de l'auteur de l'acte

1. L'organisation de la consultation populaire provinciale.

Les articles 120 à 131 de l'avant-projet de décret reproduisent, en y apportant parfois de légers aménagements, les articles 140-1 à 140-12 de la loi provinciale, relatifs à la consultation populaire provinciale. La reproduction de cette matière dans un décret suscite cependant une double difficulté d'interprétation.

D'une part, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a attribué aux régions la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, sous réserve des exceptions découlant soit des articles 41 et 162 de la Constitution, soit de cette disposition de la loi spéciale.

Se fondant sur ce que c'est, sous réserve des exceptions expressément prévues, l'ensemble de la législation organique des communes et des provinces qui a été confiée aux régions [(1)], une première interprétation consiste à considérer que la compétence en matière de consultation populaire communale et provinciale a bien été transférée aux régions par la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980 [(2)]. Selon cette première interprétation, la révision, le 12 mars 1999, de l'article 41 de la Constitution, afin d'y viser, à l'alinéa 5, la consultation populaire communale et provinciale, ne peut être considérée comme ayant eu pour but de faire de la consultation populaire, au niveau tant provincial que communal, une matière en soi, mais bien de permettre à l'avenir au législateur compétent d'obliger les communes et les provinces à organiser une consultation populaire lorsqu'un certain nombre d'habitants ou de citoyens le sollicitent [(3)].

---

(1) Voir la déclaration du Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères en ce sens (Doc. parl., Sénat, n° 2-709/7 - 2000/2001, p. 9).

(2) Voir en ce sens l'avis 34.480/3, donné le 7 juillet 2003, au sujet d'un " voorontwerp van "Gemeentedecreet", dans lequel il est rappelé que la législation relative à la consultation populaire communale a été expressément citée au cours des travaux parlementaires relatifs à la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés (Doc. parl., Sénat, n° 2-709/1 - 2000/2001 (exposé des motifs), p. 9; Doc. parl., Sénat, n° 2-709/7 - 2000/2001 (déclaration du Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, p. 9). Dans cette interprétation, l'absence de référence lors des travaux parlementaires, à la législation relative à la consultation populaire provinciale ne peut être considérée comme un obstacle dirimant, dès lors que cette matière est considérée comme faisant partie intégrante de la législation organique des provinces.

(3) Il convient à cet égard d'observer :

- que la matière de la consultation populaire faisait déjà l'objet, avant même la révision de la Constitution, de dispositions insérées tant dans la Nouvelle loi communale (articles 318 à 323) que dans la loi provinciale (articles 140-1 à 140-6), mais, conformément à plusieurs avis concordants de la section de législation du Conseil d'État en ce sens, sous la forme d'une simple faculté offerte aux communes et aux provinces;

- et que c'est à la suite de l'adoption par la Chambre de dispositions tendant à obliger tant le conseil communal (Doc. parl., Chambre, n° 49 - 1.174/16 - 1997/1998) que le conseil provincial (Doc. parl., Chambre, n° 49 - 1.175/17 - 1997/1998) à procéder, à l'initiative d'un certain nombre d'habitants ou de citoyens, à une consultation populaire qu'une révision de l'article 41 de la Constitution a, à juste titre, été estimée nécessaire.

.../...

Se fondant par contre sur la date à laquelle l'article 41 de la Constitution a été révisé, sur l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 35/2003 du 25 mars 2003 (4), de même que sur la récente déclaration de révision de la Constitution (5) visant notamment l'article 41 de la Constitution, une seconde interprétation des dispositions pertinentes en la matière tend à considérer que la matière de la consultation populaire locale, qu'elle soit communale ou provinciale, ne peut pas être analysée comme un simple aspect de la législation organique des provinces et des communes, mais bien comme une matière en soi (6) qui n'a donc pas été expressément transférée aux régions à la suite de la loi spéciale du 13 juillet 2001. En conséquence, les régions ne sont donc pas compétentes pour réglementer cette matière et des indications en sens contraire figurant dans des travaux parlementaires ne peuvent prévaloir sur le texte même de la loi spéciale (7) (8).

---

(4) Voir en particulier le considérant B. 12.6.

(5) Moniteur belge du 10 avril 2003, 2ème éd.

(6) À l'appui de cette interprétation, on pourrait se référer aux travaux préparatoires relatifs à la révision de la Constitution desquels il semble résulter que la consultation populaire est une matière qui, au même titre que le référendum décisionnel, concerne la participation active des citoyens à la vie politique et sociale du pays et dont l'introduction au niveau communal et provincial dans la Constitution n'a constitué qu'un premier pas indispensable en ce sens (Doc. parl., Chambre, n° 49 - 1.177/1 - 96/97, p. 2; Doc. parl., Chambre, n° 49 - 1.177/3 - 96/97, p. 2). Il a de même été observé, lors de ces mêmes travaux préparatoires, que cette matière était liée à la procédure de révision de la Constitution visant à permettre l'organisation d'une consultation populaire régionale (Doc. parl., Chambre, n° 49 - 1.177/3 - 96/97, p. 2).

(7) Voir en ce sens : Y. Sacreas, "De gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen : een algemeen overzicht", in A. Alen (ed.), De vijfde staatshervorming van 2001, Brugge, die Keure, 2002, n° 16 - p. 73; C. Van Vyve et I. VOS, "Knelpunten bij de tenuitvoerlegging van de gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen", in A. Alen (ed), op. cit., nos 37 à 44 - p. 95; D. Deom et B. Lombaert, "L'autonomie et le financement des provinces et des communes", A.P.T., 2002, n° 9 - p. 175; H. Simonart, "La régionalisation du droit organique des provinces et des communes: considérations de fond et de méthode", A.P.T., 2002, n° 7 - p. 215.

(8) Comparez avec l'avis 32.153/VR/2V/1V, donné le 4 septembre 2001, sur une proposition de loi "relative à l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections communales aux ressortissants non européens résidant en Belgique", en ce qui concerne le maintien de la compétence du législateur fédéral pour régler le droit de vote des non Belges (Doc. parl., Sénat, n° 2-548/2 - 2000/2001).

D'autre part, à supposer même qu'une disposition expresse de la loi spéciale du 8 août 1980 aurait bien rendu les régions compétentes en la matière, encore convient-il de se poser la question de la constitutionnalité d'une telle disposition par rapport à l'article 41 de la Constitution.

Selon une première interprétation, qui se fonde sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 35/2003 du 25 mars 2003, précité [(9)], une telle disposition serait anticonstitutionnelle du fait même que l'article 41, alinéa 5, de la Constitution a été introduit en 1999 et que le mot "loi" dont il est question dans cet alinéa a expressément réservé au législateur fédéral la compétence de régler "les modalités et l'organisation de la consultation populaire" au niveau communal et provincial [(10)]. Seule une révision expresse de l'article 41 de la Constitution serait en conséquence de nature à rendre conforme à la Constitution la disposition expresse de la loi spéciale.

L'arrêt de la Cour d'arbitrage précité ne permet cependant pas d'exclure une seconde interprétation selon laquelle la Cour d'arbitrage pourrait, dans l'hypothèse où elle serait amenée à devoir se prononcer sur la question :

- d'une part, se référer à l'intention réelle qu'aurait eue le Constituant lorsqu'il a procédé à la révision de l'article 41 de la Constitution, à savoir réserver au pouvoir législatif, quel qu'il soit, le pouvoir d'obliger les communes et les provinces à organiser, dans certains cas, une consultation populaire dont les résultats ne les lieraient donc pas;

- d'autre part, considérer qu'il est possible de déroger à l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 par une autre disposition expresse en sens contraire de la même loi spéciale, à savoir l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°.

---

(9) Considérant B.12.

(10) Voir en ce sens : Y. Sacreas, op. cit.; C. Van Vyve et I. Vos, op. cit.; H. Simonart, op. cit.; F. Delpérée, "La nouvelle configuration de la Belgique", J.T., 2001, p. 603, note 22.

En conclusion, la question de savoir si la région est ou non compétente pour adopter des dispositions relatives à la consultation populaire provinciale est doublement controversée, de sorte que la base juridique sur laquelle s'appuie l'avant-projet de décret est fragile. A défaut d'un arrêt dans lequel la Cour d'arbitrage se serait déjà prononcée sur la question, seule une révision expresse en ce sens de l'article 41 de la Constitution est de nature à lever ces controverses (11). Il est dès lors prudent que les articles 120 à 131 de l'avant-projet de décret ne soient adoptés, comme semble l'indiquer l'exposé des motifs de l'avant-projet, qu'à la suite de cette révision constitutionnelle.

2. La suppression de la fonction de commissaire d'arrondissement.

L'article 135 de l'avant-projet supprime la fonction de commissaire d'arrondissement. C'est pourquoi le titre X de la Loi provinciale, contenant les articles 132 à 139*bis* qui organisent cette fonction, ne trouve pas d'équivalent dans l'avant-projet. L'exposé des motifs précise cependant :

> "(...) ce point sera toutefois de nouveau abordé en ce qui concerne la compétence de la Région wallonne à la lumière de l'avis de la section de législation du Conseil d'État".

L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, prévoit que les commissaires d'arrondissement "sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des ministres". Il en résulte que réglant la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales, la région ne peut supprimer la fonction de commissaire d'arrondissement, pas plus qu'elle ne peut d'ailleurs supprimer les autres fonctions visées dans cette même disposition (12). Les travaux préparatoires de la loi spéciale confirment cette interdiction.

---

(11) L'article 41, alinéa 5, deuxième phrase, de la Constitution est repris dans la déclaration de révision de la Constitution (Moniteur belge du 10 avril 2003, 2ème éd.), "afin de permettre aux régions de régler les modalités d'organisation de la consultation populaire dans les matières d'intérêt communal ou provincial (Doc. parl., Sénat, n° 2-1.549/1 - 2002/2003).

(12) En ce sens H. Simonart, op. cit., p. 213.

Ainsi, dans son exposé introductif fait devant la Commission du Sénat, le Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères a confirmé que les fonctions, notamment, de commissaire d'arrondissement et commissaire d'arrondissement adjoint "ne peuvent être supprimées" (13).

L'avant-projet doit dès lors être revu afin d'y réintégrer la fonction de commissaire d'arrondissement.

3. L'introduction de la motion de défiance constructive à l'égard de la députation permanente (dénommée "collège provincial" par l'avant-projet (14)) au regard de ses missions.

3.1. Ni l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, qui a modifié l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ni ses travaux préparatoires n'ont envisagé les missions juridictionnelles de la députation permanente. Ceci n'empêche évidemment pas que le législateur régional, lorsqu'il règle la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales, doit prendre en compte le fait que la députation permanente (le "collège provincial" dans l'avant-projet) continue à exercer, en qualité de juridiction administrative, des missions juridictionnelles.

---

(13) Doc. parl., Sénat, n° 2-709/7 - 2000/2001, p. 10. M. Van den Bossche, Ministre de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, réitéra cette déclaration dans son exposé introductif fait devant la Commission de la Chambre (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 50 - 1280/003, p. 11) (voir également le rejet d'un amendement tendant à supprimer les mots "les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints" à l'article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 - Doc. parl., Sénat, n° 2-709/7 - 2000/2001, p. 189).
Il convient à cet égard d'observer que la fonction de commissaire d'arrondissement est expressément prévue dans certaines règles inscrites dans le Code électoral (articles 15*bis*, 92*bis* et 93*bis*) en vertu de la loi du 9 août 1988 dite de pacification communautaire (articles 22 à 24) et que ces règles restent de la compétence expresse du législateur fédéral (article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, premier tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980) (voir également l'observation générale I.7. ci-après, relative au maintien de la compétence du législateur fédéral concernant l'organisation de et la politique relative à la police).

(14) Au sujet de cette nouvelle dénomination, voir l'observation générale I.5. ci-après.

A cet égard, si l'introduction par l'avant-projet de décret de la motion de défiance constructive, dont l'adoption par le conseil provincial contraindrait les membres de la députation permanente (du "collège provincial") à démissionner, peut, dans son principe, être admise en ce qu'elle viserait l'aspect politique de la fonction, il n'en reste pas moins que ces membres accomplissent simultanément des missions juridictionnelles et qu'ils doivent, lorsqu'ils agissent en cette qualité, jouir des garanties institutionnelles fondamentales que sont les principes d'indépendance et d'impartialité des membres de toute juridiction [(15)].

Comme il n'apparaît par ailleurs pas possible d'assurer une séparation complète de ces deux aspects - politique et juridictionnel - de la fonction et d'éviter qu'une telle motion ne soit, en tout ou en partie, de manière directe ou déguisée, fondée sur des motifs liés à l'exercice juridictionnel de la fonction, il y a lieu de considérer que la qualité de juridiction administrative de la députation permanente (du "collège provincial") s'oppose à ce que cet organe puisse faire l'objet d'une motion de défiance, fût-ce même constructive, de la part du conseil provincial [(16)]. En effet, outre les entraves au bon fonctionnement de la juridiction administrative qui seraient susceptibles de surgir en cas d'adoption d'une motion de défiance [(17)], la possibilité offerte à un organe politique - le conseil provincial - de démettre, pour des motifs pouvant être de pure opportunité, un ou plusieurs juges, ou même l'ensemble des membres d'une juridiction - la députation permanente devenant le collège provincial dans l'avant-projet - priverait cette institution de l'indépendance et de l'impartialité requises pour qu'elle puisse encore être qualifiée de juridiction.

---

(15) Ces principes sont par ailleurs expressément consacrés par l'article 6, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 14, § 1er, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

(16) L'introduction d'une motion de défiance constructive au niveau de la députation permanente figurait déjà dans une proposition de loi devenue la loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale. Dans l'avis 25.156/2, donné le 15 juillet 1996, la section de législation du Conseil d'État s'est déjà interrogée sur "la compatibilité de ce système avec les missions de nature juridictionnelle qui reviennent à la députation permanente" (Doc. parl., Sénat, n° 236/8 - 1995/1996, p. 14) et la proposition a été abandonnée sur ce point, notamment au vu de la difficulté ainsi soulevée (Doc. parl., Sénat, n° 236/16 - 1996/1997, pp. 94-95).

(17) La composition du siège doit en effet rester identique durant toute la procédure. Le renversement d'un ou plusieurs députés permanents contraindrait donc la juridiction à devoir recommencer tous les débats éventuellement en cours (Ch. Lambotte, La procédure devant la députation permanente exerçant ses compétences juridictionnelles, Bruxelles, Nemesis, 1987, p. 43).

.../...

3.2. A cela s'ajoute que la possibilité d'une motion de défiance à l'égard des membres d'une juridiction administrative doit être considérée comme une règle essentielle de fonctionnement de cette juridiction, matière qui, comme cela sera explicité ci-dessous, est, en principe, restée de la compétence du législateur fédéral en vertu de l'article 161 de la Constitution.

3.3. En conclusion, à défaut pour l'auteur de l'avant-projet de pouvoir prévoir un mécanisme qui soit clairement de nature à rencontrer les observations qui précèdent, l'avant-projet de décret doit être expurgé de ses dispositions relatives à la motion de défiance constructive [(18)].

4. L'organisation de la députation permanente (du "collège provincial" dans l'avant-projet) en tant que juridiction administrative.

L'avant-projet de décret reprend également, en les modifiant parfois, les dispositions de la loi provinciale relatives à l'organisation et au fonctionnement de la députation permanente (qui devient le "collège provincial") lorsqu'elle exerce une mission juridictionnelle [(19)].

---

(18) Il est vrai que l'article 3.2. de la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 et non encore ratifiée par la Belgique (Pour la Région wallonne, voir le décret d'assentiment du 14 décembre 2000 - Moniteur belge du 18 janvier 2001), prévoit que les organes exécutifs des collectivités locales soient responsables devant les conseils ou assemblées composées de membres élus. Un accord serait toutefois intervenu entre l'État, les communautés et les régions afin d'émettre une réserve au sujet de cet article (Doc. parl., C.R.W., n° 147/1-1999/2000, p. 3).

(19) Comparer les articles 104 et 104*bis* de la loi provinciale avec les articles 64 et 65 de l'avant-projet.
Ainsi l'article 65, dernier alinéa, de l'avant-projet confie au Gouvernement le soin de régler les règles complémentaires de procédure devant le collège provincial agissant en tant que juridiction administrative, alors que l'article 104*bis*, dernier alinéa, de la loi provinciale confère ce pouvoir au Roi et ce, pour l'ensemble des députations permanentes (voir l'arrêté royal du 17 septembre 1987 relatif à la procédure devant la députation permanente dans les cas où elle exerce une mission juridictionnelle).

Or, la compétence d'établir les juridictions administratives et, par voie de conséquence, de régler leur organisation et leur mode de fonctionnement, ainsi que de déterminer les règles de procédure applicables devant ces juridictions est une matière réservée au législateur fédéral, ainsi qu'il résulte de la lecture combinée de l'article 161 de la Constitution, inséré le 18 juin 1993, et de l'article 19, § 1er , alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il est vrai que les régions peuvent invoquer l'article 10 de cette loi spéciale (pouvoirs implicites) pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Encore faut-il, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en la matière (20), que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

Tel ne semble pas être le cas en l'espèce.

L'incidence des dispositions en projet n'est en effet pas marginale, du fait même que c'est l'ensemble des règles de procédure applicables devant la députation permanente agissant en tant que juridiction administrative (le "collège provincial" dans l'avant-projet) qui est fixé par le législateur régional, alors même que ces règles ont déjà été déterminées par le législateur fédéral et qu'elles sont par ailleurs susceptibles de concerner également des contentieux qui ne relèvent pas de la compétence des régions (21).

Il n'apparaît pas non plus que la réglementation envisagée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région et que la matière se prête effectivement à un régime différencié par rapport à celui déjà établi, de manière générale, par le législateur fédéral. Le Conseil d'État n'aperçoit notamment pas pour quelle raison il pourrait être nécessaire de reproduire dans un texte décrétal des dispositions de la loi provinciale qui

---

(20) Voir, par exemple: arrêt n° 19/2001 du 14 février 2001, considérants B.4.2., B.4.3. et B.5.4.; arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, considérants B.5.5.1. à B.5.5.5.; arrêt n° 85/2002 du 8 mai 2002, considérants B.5.2., B.5.3., B.6.4. à B.7.3. et B.11.; arrêt n° 49/2003 du 30 avril 2003, considérants B.6. à B.8.6.

(21) Voir, par exemple, l'article 18*bis* de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, en application duquel la députation permanente statue sur les recours contre l'élection des conseils de police.

seraient abrogées dans le même temps. Le souci de la sécurité juridique par l'accessibilité des textes ne saurait être invoqué. En effet, l'avant-projet de décret n'abroge pas toute la loi provinciale et ne pourrait d'ailleurs le faire [(22)].

En conséquence :

- l'article 64 de l'avant-projet doit être revu afin de ne plus contenir de dispositions relatives aux règles générales à suivre par la députation permanente (le "collège provincial" dans l'avant-projet) lorsqu'elle exerce une fonction juridictionnelle;

- l'article 65 doit être omis;

- l'article 138 doit être complété afin que les dispositions relatives à cette matière et contenues dans les articles 104 et 104*bis* de la loi provinciale ne soient pas abrogées.

5. Le changement des dénominations "députation permanente" et "député permanent".

L'avant-projet de décret abandonne ces dénominations au profit de celles de "collège provincial" et de "député provincial". Selon l'exposé des motifs,

> "(...) loin d'être de pure forme, ces changements de vocables sous-tendent les nouvelles relations établies entre le conseil provincial et l'exécutif, essentiellement marquées par l'introduction de la motion de méfiance constructive".

Compte tenu des observations générales qui précédent, ce changement de dénomination pose les problèmes suivants.

---

(22) Une telle façon de légiférer pourrait également donner à penser qu'il y aurait, à tort, affirmation de compétence à l'égard de cette réglementation, avec cette conséquence que le législateur fédéral, s'il désirait réaffirmer sa compétence en la matière ou modifier des dispositions pour lesquelles il est resté compétent, n'aurait d'autre choix que de modifier les dispositions d'un décret.

Dès lors que l'introduction de la motion de défiance constructive ne semble, en l'état actuel des compétences de la députation permanente, pas pouvoir être envisagée (observation générale I.3.), le but essentiel poursuivi par le changement de dénomination ne peut en tout état de cause pas être atteint, ce qui rend ce changement inutile.

Compte tenu de la compétence réservée au législateur fédéral en la matière et des critères fixés à cet égard par la Cour d'arbitrage (observation générale I.4.), il n'apparaît pas possible d'admettre le recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour autoriser le changement par décret de la dénomination de la députation permanente agissant en tant que juridiction administrative [(23)]. Le Conseil d'État n'aperçoit par ailleurs pas comment il serait possible de dénommer de deux façons différentes une même institution selon la qualité, juridictionnelle ou non, en laquelle ses membres seraient appelés à intervenir.

De manière plus générale, il n'est de toute façon pas sain, sur le plan de la sécurité juridique, de changer des dénominations qui subsistent par ailleurs dans d'autres législations qui ne relèvent pas de la compétence du législateur régional dont, notamment l'article 11*bis* de la Constitution [(24)] et des dispositions de la loi du 9 août 1988 dite de pacification.

---

(23) Outre les arguments déjà invoqués, il convient encore d'observer que la députation permanente est susceptible de conserver des missions juridictionnelles dans des matières qui ne relèvent pas de la compétence des régions et que cette institution est également visée, en tant que juridiction administrative, dans des dispositions qui ne relèvent pas non plus de la compétence des régions (voir, par exemple, l'article 83*quinquies*, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

(24) Cet article vise en effet de manière expresse les appellations de "députation permanente" et de "députés permanents". L'accent a été mis, lors des travaux préparatoires, tant sur la lourdeur de l'alinéa 4 de cette disposition (Doc. parl. Chambre, 2001/2002, 50 - 1140/002, p. 5) que sur le danger de procéder à une énumération précise des institutions (ibid., p. 16), mais il a été clairement précisé que le choix d'une énumération exhaustive pour certains organes a été expressément voulu (ibid. p. 26).
Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur cette question, vu les autres objections déjà soulevées, il convient d'observer que certains auteurs en ont déduit que cette disposition constitutionnelle avait eu pour effet de "figer", dans la lettre constitutionnelle, "(...) des pans très importants d'un paysage institutionnel belge qui, jusqu'alors, pouvaient parfaitement être modifiés sans révision constitutionnelle préalable (H. Simonart, op. cit., p. 213; I. Hachez et S. Van drooghenbroeck, "L'introduction de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution", Rev. b. dr. const., 2002, p. 173).

A supposer même que la procédure de motion de défiance constructive puisse être introduite, cela n'implique de toute façon pas en soi une obligation de changer les dénominations actuelles de "députation permanente" et de "députés permanents".

6. L'appréhension de la notion de l'intérêt provincial.

6.1. L'article 41 de la Constitution prévoit que

> "(...) les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution".

L'article 162, alinéa 2, de la Constitution, prévoit que la loi consacre, notamment, l'application des principes suivants :

> "(...) l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal" et "la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales".

L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue la compétence organique des institutions provinciales et communales aux régions, consacre effectivement ces principes en posant que

> "(...) les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial" et qu'"ils délibèrent et statuent sur tout objet qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés"[25].

La région ne peut donc exercer ses compétences en matière d'organisation des communes et des provinces sans respecter les principes de l'autonomie locale ainsi définis [26] .

---

[25] Le principe de la décentralisation fait également objet de l'alinéa 2 du même paragraphe 1er, VIII, qui prévoit, notamment, que les lois et arrêtés de l'autorité fédérale ou les décrets et arrêtés des communautés peuvent charger les autorités des provinces et des communes "de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités".

[26] Doc. parl., Sénat n° 2 - 709/7 - 2000/2001, p. 9.

Ces dispositions de la Constitution et de la loi spéciale n'ont bien entendu pas pour effet d'empêcher le législateur régional, dans le cadre de ses autres compétences matérielles, de régler une matière précédemment réglée par les communes ou les provinces parce qu'il estime que cette matière dépasse l'intérêt communal ou provincial. En outre, dès qu'une autorité fédérale ou fédérée règle une matière déterminée, les communes et les provinces, qui sont des pouvoirs subordonnés, ne peuvent plus réglementer ce domaine que dans le respect des dispositions de niveau supérieur.

Le législateur régional n'excède pas non plus ses compétences lorsque, dans une matière déterminée relevant de ses autres compétences matérielles, il réglemente ou même interdit l'intervention de la province, pour autant qu'il ne soit pas apporté une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale, tel qu'il résulte de la Constitution et de la loi spéciale [(27)].

---

(27) Un parallèle peut être fait avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie que les communautés et les régions sont tenues de respecter dans l'exercice de leurs compétences, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon la Cour d'arbitrage, cette disposition n'empêche en effet pas le législateur compétent de limiter cette liberté dans un secteur déterminé, pour autant que le principe de proportionnalité soit respecté (voir, par exemple, arrêt n° 124/99 du 25 novembre 1999, considérants B. 5.2. et B. 5.3.).
Dans l'avis 32.553/4, donné le 17 décembre 2001, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, le Conseil d'État a de même précisé que le législateur décrétal ne pourrait ainsi, sans violer les dispositions de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980, vider de sa substance le contenu de l'intérêt provincial en faisant rentrer dans la sphère générale toutes les matières réglées par les provinces qui relèvent de la compétence régionale (Doc. parl., C.R.W., n° 317/1 - 2001/2002, pp. 8 - 12).

Par contre, la région ne pourrait, par le biais de l'adoption d'une disposition organique, empêcher les provinces de régler tout ce qui est d'intérêt provincial, par exemple en dressant a priori une liste limitative des matières que ces institutions seraient autorisées à régler ou en donnant, de manière péremptoire, sa propre définition de l'intérêt provincial [(28)].

6.2. Au regard de ce qui précède, les mots "dans le respect du principe de subsidiarité", dont il est question à l'article 34, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet, ne peuvent être compris que comme une injonction faite aux provinces de ne régler ce qui relève de l'intérêt provincial que dans la mesure où cette intervention s'avère plus adéquate que celle qui pourrait être exercée par des autorités, telles que les communes, agissant sur un territoire plus restreint que le territoire provincial [(29)]. Ainsi comprise, la disposition en projet ne tend pas à limiter de manière disproportionnée le domaine des compétences de l'autorité provinciale, mais se limite à lui indiquer une règle à respecter dans l'exercice de ses compétences. Elle ne soulève en conséquence pas d'objection.

6.3. La question est plus délicate en ce que l'alinéa 2 de l'article 34, § 1er, détermine a priori un certain nombre de matières qui, "sans préjudice des dispositions spéciales légales et décrétales", ne relèveraient en tout état de cause plus de l'intérêt provincial, quelle que soit par ailleurs l'attitude adoptée dans ces matières par la Région wallonne.

---

(28) Ainsi M.-A. Flamme (Droit administratif, U.L.B., Bruxelles, T. Ier, 1989, n° 67, p. 175) met l'accent sur ce que l'article 41 de la Constitution ne limite aucunement la notion d'intérêts communaux ou provinciaux ni par le moyen d'une définition de principe ni par une énumération qui serait exhaustive, ce qui n'empêche pas le législateur compétent, s'il le juge expédient, de restreindre la compétence provinciale ou communale en faisant assumer par l'État, les communautés ou les régions, des intérêts jusqu'alors considérés comme se trouvant dans le champ d'application de la compétence des autorités locales. Voir, dans le même sens: J. Dembour, Droit administratif, Faculté de droit, Liège, 3ème éd., 1978, n° 327, p. 474; P. Nihoul et B. Lombaert, "Belgique", in Droit administratif et subsidiarité, Bruxelles, Bruylant, 2001, n° 6 - p. 45, n° 9 - p. 47 et n° 13 - p. 50.

(29) Voir l'exposé des motifs en ce sens. Voir également à ce sujet : P. Nihoul et B. Lombaert, op. cit., nos 3 et svts - p. 43.

Ce faisant, l'auteur de l'avant-projet, comme il l'indique également dans l'exposé des motifs, procède a contrario à une certaine définition de l'intérêt provincial en excluant expressément de son contenu une série d'actions et de responsabilités qui, par principe, ne relèveront donc plus de la compétence de la province. L'exposé des motifs n'exclut par ailleurs pas que cette liste de matières soit par la suite complétée, ce qui restreindrait encore d'autant la définition de l'intérêt provincial.

La fixation d'une telle liste des matières qui ne relèveraient par définition pas de l'intérêt provincial apparaît cependant comme une restriction, à la fois organique(30) et préventive (31), de la notion de l'intérêt provincial, dont il n'est pas possible de s'assurer qu'elle ne constituerait effectivement pas une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale, tel qu'il résulte de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il appartiendrait dès lors à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir dûment justifier que chacune des matières ainsi visées dans l'article 34, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet peut effectivement y être maintenue sans que cela ne constitue une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale. Ainsi, il lui incomberait, par exemple, de démontrer concrètement que l'interdiction faite aux provinces d'intervenir dans "la construction et la gestion de voiries publiques" est justifiée par le fait que toute voirie qui ne serait pas d'intérêt exclusivement communal dépasserait nécessairement l'intérêt provincial et ferait déjà l'objet d'une réglementation suffisamment complète de la part des autorités supérieures.

---

(30) Puisqu'inscrite dans la législation organique des provinces et non dans la législation propre à chacune des matières considérées.

(31) Puisque prévue avant même que le législateur décrétal n'ait expressément interdit, au nom de l'intérêt général, toute intervention en la matière ou ne soit intervenu pour réglementer lui-même cette matière de façon à ce point complète et détaillée que serait exclue toute intervention complémentaire et subsidiaire utile des autorités provinciales.

Même si une telle démarche respecterait effectivement le principe de l'autonomie locale figurant dans la Constitution et dans la loi spéciale du 8 août 1980, il n'en reste pas moins que la fixation d'une liste de matières a priori exclues de l'intérêt provincial est une manière de procéder inhabituelle et, pour le moins, hasardeuse. L'interdiction faite aux provinces d'intervenir dorénavant dans une matière donnée trouverait en définitive mieux sa place dans la législation propre à chacune de ces matières [(32)] et le but poursuivi par l'auteur de l'avant-projet serait tout aussi bien atteint [(33)].

En tout état de cause, l'interdiction faite aux provinces de régler "les bureaux d'information générale aux touristes" devrait faire l'objet d'un projet distinct. En effet, le tourisme est une matière culturelle. Elle relève de la compétence de la Région wallonne non pas en vertu de l'article 39 de la Constitution, mais bien en vertu des décrets dits de transfert, qui ont attribué, en vertu de l'article 138 de la Constitution, certaines compétences de la Communauté française à la Commission communautaire française et à la Région wallonne. Cette dernière n'exerce donc cette compétence que sur la région de langue française.

Il résulte de ce qui précède que mieux vaudrait omettre l'alinéa 2 de l'article 34, § 1er, de l'avant-projet, et supprimer, dans toutes les dispositions qui se réfèrent à l'intérêt provincial, les mots "au sens de l'article 34", "dans les matières prévues à l'article 34" ou les autres expressions similaires renvoyant à l'article 34.

---

(32) Voir, par exemple, l'article 6 des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la circulation routière qui interdit aux conseils provinciaux de faire des règlements complémentaires ayant pour objet la police de la circulation routière.

(33) L'article 136 de l'avant-projet prévoit du reste, en ce qui concerne précisément les voiries et les cours d'eaux, que ces limitations à la compétence provinciale n'entreront en vigueur que lorsqu'auront été transférés à la Région wallonne les voiries et cours d'eau provinciaux.

7. L'organisation de et la politique relative à la police.

L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, prévoit comme exception à la compétence régionale en matière de législation organique des pouvoirs locaux, "l'organisation de et la politique relative à la police ...".

De l'exposé des motifs de cette loi spéciale, il résulte que restent une matière fédérale, entres autres, les réglementations relatives à la "compétence du conseil provincial de faire des ordonnances de police (article 85 de la loi spéciale)" et la compétence du gouverneur en vertu des articles 128 et 129 de la loi provinciale (le maintien de la tranquillité et du bon ordre, la sûreté des personnes et des propriétés, la réquisition de la force armée en cas de rassemblement tumultueux ...) (34).

Comme le souligne M. Quintin,

> "(...) en commission des affaires institutionnelles du Sénat, des amendements avaient été déposés afin de tenter de préciser le contenu de l'exception ayant trait à la police; certains de ces amendements recouraient à la technique de la référence, dans le texte du projet de loi spéciale, à une énumération de dispositions demeurant fédérales; certaines de ces dispositions n'étaient pas visées dans l'exposé des motifs du projet (par exemple, les articles 133, 136, 139*bis* de la loi provinciale, les articles 119*bis*, 134*ter* et 134*quater* de la nouvelle loi communale ou l'article 129 de la même loi).
>
> L'auteur des amendements retira ceux-ci après que le ministre eut déclaré que tout ce qui concerne l'organisation des services de police et le statut des membres du personnel de ces services demeure une compétence exclusivement fédérale, que le projet ne modifie en rien cela et que les amendements étaient de nature à semer le doute et à «donner lieu à des discussions»" (35).

L'article 85 de la loi provinciale, dans la mesure où il a pour objet les ordonnances provinciales de police, ainsi que les articles 133, 134, 136, 139 et 139bis de cette même loi, concernent la police. Le décret ne peut donc les abroger. L'article 138 de l'avant-projet doit être revu en conséquence.

---

(34) Doc. parl., Sénat, n° 2 - 709/1 - 2000/2001, p. 17.

(35) M. Quintin, "La police administrative générale et les sanctions administratives", A.P.T., 2002, pp. 207 et 208.

En outre l'article 54 de l'avant-projet, qui reprend le contenu de l'article 85 de la loi provinciale, doit également être revu pour limiter son objet aux règlements provinciaux d'administration intérieure.

8. Les compétences fédérales en matière de pension.

L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'autorité fédérale les régimes de pension des membres du personnel et des mandataires des pouvoirs locaux.

Les articles 46, 66, § 5, 78, alinéa 2, 109 et 133, alinéa 4, de l'avant-projet, excèdent la compétence des régions dans la mesure où ils ont pour objet ces régimes de pension. Il en va de même de l'article 138, alinéa 1er, de l'avant-projet, dans la mesure où cette disposition abroge les articles 4, alinéa 5, 71 et 113*novies*, alinéa 2, de la loi provinciale, qui ont également cet objet.

Excède également la compétence régionale, l'article 44, 1° et 5°, de l'avant-projet, qui prévoit que le conseil provincial est tenu de porter au budget des dépenses les pensions du greffier, des membres du "collège provincial" et des anciens employés de la province. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est en effet à l'autorité fédérale, compétente en matière de pensions, qu'il revient, le cas échéant, de charger les provinces d'inscrire à leur budget les dépenses dans cette matière. Pour cette même raison, l'article 138, alinéa 1er, de l'avant-projet ne peut pas non plus procéder à l'abrogation de l'article 69, 1° et 14°, de la loi provinciale.

9. Les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités.

Les matières qui, dans le cadre des relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, doivent être soumises à la négociation en comités de secteur avec les organisations syndicales représentatives, sont expressément définies en application de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de ses arrêtés d'exécution [(36)].

En conséquence, les mots "négociation au sein du comité secteur XVI et du Comité C, avec les organisations syndicales représentatives" doivent être omis à l'article 133, alinéa 2, de l'avant-projet, la mention de cette obligation de consultation syndicale pouvant utilement figurer dans l'exposé des motifs.

10. Le contrôle des provinces par la Cour des comptes.

Les articles 39, § 2, 75, 85, 87, 88 et 92, de l'avant-projet assignent un certain nombre de missions à la Cour des comptes. Celle-ci est chargée de donner un avis sur le projet de budget de la province, de contrôler les comptes de recettes et de dépenses de celle-ci, ainsi que les comptes du receveur et des comptables provinciaux, de même que de ceux des régies provinciales.

Les missions de la Cour de comptes sont définies par l'article 180 de la Constitution [(37)].

Cette disposition constitutionnelle prévoit également que cette institution de contrôle est organisée par la loi.

---

(36) Voir l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, §1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de ses arrêtés d'exécution.

(37) Cette disposition a été ouverte à révision "en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes" (Moniteur belge, 10 avril 2003, p. 18320).

Comme indiqué ci-dessus, selon la Cour d'arbitrage, lorsque des dispositions constitutionnelles, adoptées avant la modification constitutionnelle du 24 décembre 1970 portant création des communautés et des régions, utilisent

> "(...) les termes «par la loi», le Constituant a uniquement voulu exclure cette matière de la compétence du pouvoir exécutif, de sorte que le législateur spécial peut confier aux régions la compétence de régler cette matière, à condition que cette attribution soit expresse et précise" (38).

Aucune disposition expresse et précise n'attribue aux régions la compétence d'établir des règles relatives à l'intervention de la Cour des comptes dans le contrôle des provinces. L'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ne contient en effet une telle habilitation qu'à l'égard du budget et de la comptabilité des communautés et des régions ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent.

En outre, l'organisation de la Cour des comptes ne saurait être qualifiée de compétence instrumentale pouvant être exercée de manière concurrente par plusieurs législateurs.

Les dispositions précitées de l'avant-projet doivent dès lors être omises. Par ailleurs, il convient de ne pas abroger les dispositions de la loi provinciale qui règlent le contrôle de la Cour des comptes.

II. Formalités préalables

L'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget ne figurent pas au dossier alors que l'avant-projet est de nature à entraîner des dépenses nouvelles dans le chef de la Région, notamment par le transfert du personnel et par la modification des compétences provinciales.

---

(38) Arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, considérant B.12.6.

Observations particulières

Dispositif

Articles 1er et 2

Ces dispositions sont superflues et doivent être omises.

Article 7

La règle selon laquelle les gouverneurs de province sont nommés et révoqués par le Gouvernement, sur avis conforme du Conseil des ministres fédéral, fait l'objet de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée. Il n'y a donc pas lieu de reprendre cette règle dans l'avant-projet. L'alinéa 2 doit dès lors être omis.

Article 15

L'alinéa 2 de cette disposition entend conférer le "droit d'initiative" à "chaque conseiller". Il prévoit que le règlement d'ordre intérieur règle les modalités de prise en considération de la proposition déposée, ainsi que le renvoi, le cas échéant, devant une commission et au collège provincial.

L'article 67, alinéa 3, de l'avant-projet, qui reproduit l'article 106, alinéa 3, de la loi provinciale, prévoit par contre que le collège provincial veille à l'instruction préalable des affaires d'intérêt provincial qui sont soumises au conseil.

La question se pose de savoir comment combiner ces deux dispositions. L'avant-projet doit préciser si le droit d'initiative appartient également au collège provincial (à la députation permanente - voir l'observation générale I.5.) et si les propositions émanant des conseillers doivent être instruites par le collège préalablement à leur prise en considération par le conseil.

Article 33

Cette disposition prévoit la création de "conseils participatifs" chargés de "synthétiser les besoins prioritaires exprimés par la population, dans l'une ou l'autre matière relevant de la compétence de la province".

Dans les matières qui relèvent de la compétence des provinces à la suite d'une délégation d'une autorité supérieure fédérale ou fédérée, il appartient à cette dernière d'en fixer les modalités en prévoyant, le cas échéant, la création de commissions consultatives.

Par conséquent, il convient de limiter l'intervention des "conseils participatifs" en projet aux seules matières relevant de l'intérêt provincial ou aux matières que la Région wallonne dans le cadre de ses compétences déléguerait à la province.

Article 34

Concernant le paragraphe 1er, il est renvoyé à l'observation générale I.6. relative à la notion d'intérêt provincial.

Le paragraphe 2 est à omettre car dépourvu de portée normative ajoutée. Du fait de sa qualité de pouvoir subordonné, le conseil provincial ne saurait exercer ses compétences de manière "concurrente avec l'action régionale". Quant à la notion de "complémentarité", elle apparaît inhérente tant à l'action de la province par rapport à la Région wallonne qu'au respect par la province du principe de subsidiarité envers les communes. Tout au plus ces précisions pourraient-elles figurer dans l'exposé des motifs.

Article 37

Le paragraphe 2, alinéa 5, prévoit que "le droit d'interrogation" ne peut porter sur des dossiers de tutelle administrative à l'égard des "centres publics d'aide sociale".

La tutelle sur les centres publics d'aide sociale constitue une matière attribuée à la Région wallonne par les décrets de transfert adoptés en vertu de l'article 138 de la Constitution [(39)]. Si l'auteur de l'avant-projet entend fixer une règle spécifique de fonctionnement des institutions provinciales dans cette matière, il doit le faire dans un décret distinct.

Articles 44 et 45

Les articles 44, 10°, et 45, 3°, de l'avant-projet, renvoient à un "accord de coopération conclu avec le Gouvernement fédéral". Si cet accord de coopération a déjà été conclu et a reçu l'assentiment par décret, il convient de citer l'intitulé de cet accord de coopération et les références du décret d'assentiment.

Dans le cas contraire, mieux vaudrait omettre cette disposition. Si la répartition des frais de fonctionnement des services du gouverneur fait l'objet d'un accord de coopération avec l'autorité fédérale, cet accord devra, conformément à l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, recevoir l'assentiment par décret.

(39) Même depuis sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001, l'article 7 de la loi spéciale, qui attribue aux régions la tutelle administrative sur les communes, ne paraît pas en effet devoir s'appliquer aux centres publics d'aide sociale. Sur ce point, voir L. Detroux, "La répartition des compétences en matière d'institutions intracommunales", A.P.T., 2002, p. 194.

Article 52

Cette disposition n'est admissible que dans la mesure où les circonscriptions auxquelles il est fait référence se rapportent à des matières relevant de la compétence de la Région wallonne. Il n'appartient en effet pas à celle-ci de prévoir que le conseil provincial devra être consulté relativement à des découpages territoriaux décidés dans des matières ne relevant pas de sa compétence.

Article 55

L'article 11*bis*, alinéa 3, de la Constitution prévoit que

> "La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134, organise la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux" (40).

Cette disposition contraint le législateur régional, lorsqu'il règle la désignation, des députés permanents, autrement que par élection directe (41), à fixer lui-même des dispositions qui garantissent la présence de personnes de sexe différent au sein de la députation permanente. L'avant-projet sera complété à cet effet.

Articles 94, § 2, et 103

Comme l'ont indiqué les délégués du ministre, ces dispositions seront revues de manière à uniformiser les règles de désignation des représentants du conseil provincial dans les conseils d'administration des régies autonomes provinciales et des associations sans but lucratif auxquelles participent les provinces et en tenant compte de ce que ni la législation organique existante ni le texte de l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation ne consacrent l'existence de groupes politiques au sein du conseil provincial.

Article 101

(40) Au sujet de cet article, voir l'observation générale I.5.

(41) Voir l'alinéa 4 de cet article 11*bis*.

Par définition, une association intercommunale a pour objet des matières relevant de l'intérêt communal, sauf dans la seule hypothèse où elle assume des missions dans des matières qui sont confiées aux communes par une autorité supérieure conformément à la loi ou au décret.

Il paraît dès lors contradictoire de prévoir que l'objet social de l'intercommunale à laquelle pourrait participer une province devrait porter exclusivement sur les matières relevant de l'intérêt provincial.

Articles 110, alinéa 2, et 113, alinéa 5

Ces dispositions tendent à placer des agents de l'État fédéral sous la direction du greffier provincial.

Elles empiètent en conséquence sur les compétences de l'État fédéral, à savoir celle conférée au Roi par l'article 107 de la Constitution. Une telle collaboration devrait faire l'objet d'un accord de coopération.

Article 115

Cette disposition fait double emploi avec l'article 124 de la loi provinciale que l'avant-projet ne prévoit pas d'abroger.

En tout état de cause, les mots "d'intérêt régional" doivent être omis.

Article 138

Outre les corrections qui devront y être apportées conformément aux observations générales, cette disposition abrogatoire appelle encore les observations suivantes.

Il convient de ne pas abroger l'article 64 de la loi provinciale. Cette disposition concerne en effet l'organisation judiciaire et relève en conséquence de la compétence du législateur fédéral.

De même ne doit pas être abrogé le Titre XI [(42)] de cette même loi. En effet, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, deuxième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, excepte ce titre de la compétence régionale en matière de pouvoirs subordonnés.

Par contre, devraient être abrogés l'article 122 de la loi provinciale, dès lors que cette disposition renvoie à l'article 106 qui lui est abrogé, et l'article 130 de cette même loi, qui, dans le cas contraire ferait double emploi avec l'article 117 de l'avant-projet.

Enfin, en ce qui concerne l'article 70 de la loi provinciale, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que seuls les 3° et 8° sont réservés à l'État fédéral par la disposition précitée de la loi spéciale et que le 1°, s'il est maintenu, ferait double emploi avec l'article 45, 1°, de l'avant-projet.

---

(42) Même si le Titre XI est intitulé "Dispositions particulières et transitoires relatives au Brabant", il contient d'autres dispositions transitoires, les articles 141 et 142, insérées par la loi du 25 juin 1997, et qui concernent l'ensemble des provinces. Il ne ressort ni du texte de la loi ni même des travaux préparatoires que l'intention du législateur spécial n'était pas de ne pas viser également ces dispositions (Doc.parl., Sénat, 2 - 709/7, 182-183). L'article 141 a du reste cessé de produire ses effets en date du 1er janvier 2002 (voir l'article 94 de l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale).

L'avis concernant la compétence a été donné par les chambres réunies composées de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'État, président,
	Y. KREINS,	président de chambre,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J. van COMPERNOLLE, H. COUSY, B. GLANSDORFF, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE, L. DETROUX, W. PAS et B. WEEKERS, auditeurs.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE W. DEROOVER

La deuxième chambre des vacations était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
	B. GLANSDORFF,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE et L. DETROUX, auditeurs.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS