

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.148/4
DU 17 MARS 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 19 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant le statut des gouverneurs de province", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation ci-après.

L'arrêté en projet se donne comme fondement juridique l'article L2212-51, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (C.D.L.D.), selon lequel :

"En application de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 telle que modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, les gouverneurs (de province) sont nommés et révoqués par le Gouvernement, sur avis conforme du Conseil des ministres fédéral."

Cette disposition se limite à paraphraser l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1/, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽¹⁾, qui établit une règle de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions. Elle ne contient par contre aucune habilitation expresse au Gouvernement wallon pour fixer le statut des gouverneurs de province.

L'auteur du projet semble néanmoins vouloir donner une interprétation large à l'article L2212-51, alinéa 2, C.D.L.D. par analogie avec l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, qui, en conférant au Roi le pouvoir de nommer les agents de l'État, Lui attribue également le pouvoir de fixer leur statut administratif et pécuniaire ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dans son avis 35.831/2/V, donné le 18 septembre 2003, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, la section de législation avait relevé qu'il n'y avait pas lieu de reprendre cette règle dans le décret et que cet alinéa devait dès lors être omis (Doc., Parl. wall., 2003-2004, n/ 613/1, pp. 51 et 52).

⁽²⁾ Dès 1831, la Constitution a veillé à distinguer l'administration générale, organisée par le Roi qui nomme à ses emplois (article 107, alinéa 2, de la Constitution), d'autres administrations, organisées par la loi et où le Roi n'intervient que si celle-ci L'y habilite (article 107, alinéa 3, de la Constitution).

Cependant, cette interprétation contreviendrait à l'article 6, § 1^{er}, VII, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée car elle impliquerait que le statut administratif et pécuniaire des gouverneurs de province ne pourrait être fixé que "sur avis conforme du Conseil des ministres fédéral" alors que la Région wallonne est, en principe, seule compétente en matière de législation organique des pouvoirs locaux.

En outre, comme le relèvent les deux notes au Gouvernement qui sont jointes au dossier,

"Depuis le 1^{er} janvier 2002, le gouverneur, désormais nommé par le Gouvernement wallon sur l'avis conforme du Conseil des ministres, est avant tout agent et organe de la Région. Il est commissaire du Gouvernement wallon. Il n'en demeure pas moins organe provincial."

[...]

"Quant à la qualité d'organe provincial, il peut être répondu à l'Association des Provinces wallonnes que :

- l'article L2212-1 CDLD, reprenant les dispositions de la loi provinciale et du décret du 12 février 2004, cite les organes provinciaux et le gouverneur en fait partie;
- le gouverneur garde des missions d'intérêt provincial. Ainsi, l'article L2212-55 CDLD confie au gouverneur la vérification de la caisse provinciale;
- le gouverneur demeure membre du collège provincial avec voix délibérative lorsque celui-ci exerce des missions juridictionnelles" ⁽³⁾.

⁽³⁾ Dans son avis n/ 50/2007 du 9 octobre 2007, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne avait constaté :
"Quant au statut du Gouverneur, il est calqué sur celui des fonctionnaires régionaux moyennant certaines adaptations.
Le Gouverneur serait donc bien un agent régional.
[...]
Il apparaît des discussions qui se sont tenues en séance du Conseil (d'administration de l'Association des Provinces wallonnes) qu'il semble nécessaire de déterminer si le Gouverneur, qui est un agent régional, reste ou non organe provincial, sachant que le Gouverneur n'exerce plus aucune mission provinciale proprement dite".

Or, en vertu de l'article 162, alinéa 1^{er}, de la Constitution, il revient au pouvoir législatif de régler les institutions provinciales. Une disposition décrétable qui confère au Gouvernement le pouvoir de nommer et de révoquer les gouverneurs de province (article L2212-51, alinéa 2, C.D.L.D.) n'autorise donc pas le Gouvernement, sans habilitation expresse en ce sens ⁽⁴⁾, à fixer leur statut administratif et pécuniaire.

L'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée dont il découle que le Gouvernement est habilité à fixer le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires de la Région ne peut d'ailleurs pas non plus servir de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Par conséquent l'arrêté en projet est dépourvu de fondement juridique ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Comparer, pour ce qui concerne la Région flamande, avec l'article 59 du décret provincial du 9 décembre 2005.

⁽⁵⁾ Les arrêtés royaux abrogés par l'article 80 de l'arrêté en projet n'ayant pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État, celle-ci n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur ce point.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE