

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.506/4
DU 27 MAI 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, le 7 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant création du Conseil économique et social de la Communauté française", 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Compétence du législateur décréteil

Dans l'avis 43.685/4 donné le 12 mars 2008 sur un avant-projet de décret-cadre de la Région wallonne "portant rationalisation de la fonction consultative", la section de législation a rappelé qu'

"en matière de création et d'organisation des services publics, il résulte tant des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, en ce qui concerne l'autorité fédérale, que de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne les Régions et Communautés, que les fonctions, commissions, comités, conseils, organes consultatifs et autres "observatoires" rattachés au pouvoir exécutif doivent être créés et réglés par celui-ci et non par le législateur, qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière.

Par contre, lorsque la consultation de l'organe créé est obligatoire, que ses avis sont susceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers ⁽¹⁾, c'est au législateur qu'il revient de créer cet organe, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement".

En l'espèce, il est prévu que tous les candidats seront présentés par des institutions qui ne relèvent pas de la Communauté française. La création du Conseil économique et social de la Communauté française (ci-après dénommé le "Conseil") nécessite donc bien l'intervention du législateur décréteil.

⁽¹⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Par exemple, lorsque des institutions déterminées sont chargées de faire des propositions de candidats en vue de composer l'organe considéré.

2. Incidence de l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980
de réformes institutionnelles

Dans l'avis 33.892/4 donné le 2 décembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du Logement et l'article 174 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ⁽²⁾, la section de législation du Conseil d'État a rappelé ce qui suit :

"Il résulte du principe de l'autonomie respective de l'État, des Régions et des Communautés qu'une Région ne peut prévoir la représentation d'autres niveaux de pouvoirs dans les organes qu'elle institue qu'en respectant l'une des deux manières de procéder ci-après :

a) Soit le texte est rédigé de telle sorte que la représentation des autres niveaux de pouvoirs est purement facultative. Ceci implique :

- d'une part, que les représentants de ces niveaux de pouvoirs ne disposent pas d'une voix délibérative;
- d'autre part, qu'il soit indiqué clairement que la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentant ou que, dans l'hypothèse où une telle proposition intervient effectivement, les membres concernés n'assistent pas aux réunions de l'organe, ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de celui-ci ni sur la validité des actes qu'il pose.

b) Soit la représentation des autres niveaux de pouvoirs présente un caractère obligatoire. En ce cas, la Région wallonne est tenue de respecter l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui est rédigé comme suit :

«Les Gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord du Roi et des autres Gouvernements, selon le cas, la représentation de l'autorité fédérale et, le cas échéant, des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'ils désignent»."

⁽²⁾ Doc., Parl. Wall., 2002-2003, 472/1, deuxième observation relative à l'article 63.

En l'espèce, tous les membres du Conseil doivent être proposés par des institutions relevant d'autres niveaux de pouvoirs. Le fonctionnement même de l'organe projeté dépend donc entièrement de la collaboration de ces autres niveaux de pouvoirs ⁽³⁾ et la représentation de ceux-ci revêt un caractère obligatoire. Dans ces conditions, l'article 92^{ter}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est d'application.

Il est également renvoyé à la deuxième observation particulière relative à l'article 2 de l'avant-projet.

3. Nécessité de compléter l'avant-projet sur certains points

L'avant-projet devra être complété en précisant les règles essentielles du fonctionnement du Conseil. Il prévoira, en outre, une habilitation qui autorise le Gouvernement à fixer les indemnités ou rétributions éventuellement accordées aux membres du Conseil.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Le Conseil, dont la création est envisagée, ne jouissant pas de la personnalité juridique, l'article 1^{er} devrait être rédigé comme suit :

"Il est créé auprès du Gouvernement de la Communauté française un organe consultatif dénommé le «Conseil économique et social de la Communauté française» et désigné ci-après le «Conseil»".

⁽³⁾ Il importe peu, à cet égard, que les membres du Conseil soient "présentés" par les Conseils économiques et sociaux, respectivement de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale, ou que ces derniers ne donnent qu'un "avis" sur les nominations, comme suggéré dans les réponses du délégué du ministre.

Article 2

1. L'attention du délégué du ministre a été attirée sur ce que les mots "et du secteur non-marchand", figurant à l'article 2, § 1^{er}, b) *in fine* de l'avant-projet, ne trouvaient pas leur pendant dans l'article 2, § 1^{er}, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil économique et régional pour la Wallonie, la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne. Interrogé sur la question de savoir si ces mots ne devaient pas, dès lors, être omis, le délégué du ministre a répondu comme suit :

"Le secteur non-marchand est spécifique en CF car il y représente 20.000 emplois subventionnés partiellement ou totalement par la Communauté française. Dès lors, il nous semble important de viser ce secteur en particulier."

Cette réponse n'est pas satisfaisante. Dès lors que le Conseil économique et social de la Région wallonne ne comporte pas, aux termes de l'article 2, § 1^{er}, du décret du 25 mai 1983, précité, de représentants du secteur non-marchand, il n'est pas possible que le Conseil économique et social de la Région wallonne présente de tels membres pour faire partie du Conseil économique et social de la Communauté française. Les mots "et du secteur non-marchand", figurant à l'article 2, § 1^{er}, b), *in fine*, de l'avant-projet, doivent dès lors être omis.

2. Pour satisfaire au prescrit de l'article 92^{ter}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽⁴⁾, il convient d'ajouter, à l'article 2, § 2, première phrase, de l'avant-projet, après les mots "Les membres sont nommés par le Gouvernement", les mots "de l'accord, respectivement du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale".

Dans la même phrase, après les mots "sur la base de listes doubles, présentées", il convient d'insérer le mot "respectivement".

⁽⁴⁾ Voir ci-dessus l'observation générale n/ 2.

Article 3

À l'alinéa 2, après les mots "par un membre présenté par le Conseil économique et social de la Région wallonne et", il convient d'ajouter les mots "par un membre présenté".

Article 5

1. L'article 5, § 2, de l'avant-projet, habilite le Gouvernement à étendre la compétence du Conseil. Comme la section de législation l'a également observé dans l'avis 43.685/4, précité, lorsqu'un organe consultatif doit être créé par voie législative, il appartient au législateur compétent pour créer l'organe de définir les missions de celui-ci. L'habilitation envisagée à l'article 5, § 2, de l'avant-projet, doit dès lors être omise.

2. À la fin du paragraphe 3, il est suggéré d'ajouter la phrase suivante :

"Si l'avis n'est pas communiqué dans les délais précités, il est passé outre."

3. Comme en a convenu le délégué du ministre, au paragraphe 4, le mot "propositions" doit être remplacé par le mot "recommandations", pour tenir compte de la terminologie utilisée à l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet.

4. Le délégué du ministre a été invité à expliquer si, par les mots "les différents points de vue", contenus dans l'article 5, § 4, de l'avant-projet, il fallait entendre les points de vue des quatre catégories de membres définies à l'article 2, § 1^{er}, de l'avant-projet (ce qui supposerait que chacune de ces quatre catégories arrête un point de vue qui lui est propre), ou s'il pouvait s'agir d'opinions individuelles. Le délégué du ministre a répondu que le texte serait clarifié par la précision "que cela peut être des avis individuels ou par catégorie". Il y a lieu d'apporter cette précision dans le commentaire de l'article.

.../...

Article 7

Il n'y a pas lieu, dans l'article 7 de l'avant-projet, de prévoir d'une part qu'"à partir du 1^{er} janvier 2009" le fonctionnement du Conseil sera assuré "dans la limite des crédits disponibles" ⁽⁵⁾ et, d'autre part, que "le Secrétariat général de la Communauté française assure l'hébergement et le fonctionnement du Conseil".

En effet, sur la première question, la disposition est inutile puisque le législateur budgétaire vote annuellement les crédits nécessaires au fonctionnement du Gouvernement et de ses services ⁽⁶⁾ et, sur la seconde question, il n'appartient pas au législateur de régler le fonctionnement des services de l'exécutif. En effet, en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement dispose en propre d'une administration et d'institutions et il a le pouvoir exclusif d'en régler l'organisation, les missions et le fonctionnement ⁽⁷⁾.

Il n'appartient donc pas au législateur de confier des missions au secrétariat général du ministère de la Communauté française.

Par conséquent, l'article 7 doit être omis.

⁽⁵⁾ Une telle formulation elliptique ne peut viser que le budget général des dépenses de la Communauté française puisque le nouvel organisme est dépourvu de la personnalité juridique, partant d'un patrimoine propre, et donc d'un budget.

⁽⁶⁾ Voir notamment l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et les lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, applicables à la Communauté française en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

⁽⁷⁾ Voir l'avis 37.973/4, donné le 19 janvier 2005 sur un avant-projet de décret relatif à la gestion et à la transparence des cabinets des ministres, à leur contrôle par le Parlement, à leurs relations avec les services de l'administration et à leur transmission (déposée par M. Cheron) (Doc., Parl. Com. Fr., 2004-2005, n° 53/2, pp. 4-15) sous l'observation I, 1 et l'avis 42.022/2, donné le 24 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 11 mai 2007 relatif à l'enseignement en immersion linguistique (Doc., Parl. Com. Fr., 2006-2007, n° 392/1, pp. 40-50).

Observations finales de légistique ⁽⁸⁾

1. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa. Les subdivisions en paragraphes figurant dans les articles 2, 4, 5 et 6 de l'avant-projet devront dès lors être omises. Les renvois à des paragraphes, figurant dans diverses dispositions de l'avant-projet, ainsi que dans l'exposé des motifs, seront par conséquent remplacés par des renvois aux alinéas correspondants.

2. Les subdivisions en a), b) ..., figurant à l'article 2, § 1^{er} (devenant l'article 2, alinéa 1^{er}), de l'avant-projet, et à l'article 5, § 1^{er} (devenant l'article 5, alinéa 1^{er}), de l'avant-projet, seront remplacées par des subdivisions en 1/, 2/, ... Les articles 3, alinéa 1^{er}, et 6, § 2 (devenant l'article 6, alinéa 2), seront adaptés en conséquence.

⁽⁸⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 57 et suivantes, [www.raadvst-consetat.be/?page=technique legislative&lang=fr](http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr), [27 mai 2008].

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 Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE