KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.882/4/AG
48.883/4/AG
DU 7 DÉCEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, assemblée générale, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 29 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [(*)], sur

- un avant-projet de décret « relatif au mérite wallon » (48.882/AG) ;

- un avant-projet de décret « relatif au mérite wallon pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution » (48.883/AG),

après avoir examiné l'affaire en ses séances du 24 novembre 2010 (quatrième chambre) et du 7 décembre 2010 (assemblée générale), a donné à cette dernière date l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er , 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 des avant-projets, 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, les avant-projets appellent les observations ci-après.

Compétence de la Région wallonne

1. Les avant-projets examinés créent une distinction officielle, le « Mérite wallon », « destinée à consacrer la reconnaissance des autorités wallonnes à toute personne physique ou morale dont le talent ou le mérite a fait ou fait honneur à la Wallonie dans une mesure exceptionnelle et contribue ainsi d'une façon significative à son rayonnement » (article 1er, § 1er, de l'avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au mérite wallon (ci-après dénommé le «décret matières régionales»); article 2, § 1er, de l'avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au mérite wallon pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution (ci-après dénommé le « décret matières transférées »)). Il est encore précisé que le talent « concerne une aptitude remarquable, notamment dans un domaine intellectuel ou artistique » tandis que le mérite « vise à récompenser les services rendus par une personne au regard de la valeur de sa conduite et les difficultés surmontées ou pour un ensemble de qualité(s) intellectuelles et morales particulièrement estimables » (article 1er, § 2, du décret régional; article 2, § 2, du décret matières transférées).

Les avant-projets entendent aussi ériger un « ordre du mérite wallon » qui rassemble toutes les personnes ayant reçu la distinction officielle (article 2, alinéa 1er, du décret régional ; article 3, alinéa 1er, du décret matières transférées) [1].

[1] Cfr l'avant dernier alinéa des deux exposés des motifs.

2. Selon l'exposé des motifs, les avant-projets visent à « consacrer le talent et le mérite wallons par une marque de reconnaissance particulière qui s'exercera dans les matières pour lesquelles la Wallonie est matériellement compétente ». Invité à préciser quelle est la compétence mise en œuvre par la Région wallonne, le délégué du Ministre-Président a répondu :

> « Faisant le lien avec les principes d'égalité et de non-discrimination abordés par la section législation du Conseil d'État dans le cadre de son avis 40.620 sur un avant-projet de décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinées au public, le mérite wallon est conçu comme une compétence connexe ou complémentaire aux compétences attribuées à la Région wallonne au travers de la loi du 8 août 1980 ainsi que celles de la Communauté française dont l'exercice a été confié à la Région wallonne.
>
> En effet, la Région wallonne peut exercer les compétences qui lui sont attribuées de la manière dont elle l'entend.
>
> Ainsi, à titre d'exemple, elle pourrait décider de mettre à l'honneur, en matière de politique des aînés, la maison de repos qui aurait mis œuvre d'une manière exemplaire la politique wallonne des aînés. Un entrepreneur ayant obtenu une bourse innovation et ayant, via le produit développé grâce au soutien financier de la Région wallonne, fait connaître cette dernière au-delà des frontières wallonne pourrait également être mis à l'honneur.
>
> Nous avons donc conçu le mérite wallon comme complémentaire (attaché) aux compétences exercées par la Région wallonne.
>
> Au lieu d'intégrer ce concept dans chacun des textes wallons, nous avons opté pour un texte transversal. »

3. Il ne ressort toutefois pas des dispositifs des avant-projets que le mérite wallon est bien conçu comme une compétence accessoire aux compétences matérielles attribuées à la Région wallonne ou transférées à celle-ci en vertu de l'article 138 de la Constitution

Les avant-projets prévoient en effet l'attribution d'une marque de reconnaissance aux personnes physiques ou morales qui auront fait preuve de talent ou de mérite dans n'importe quelle activité, sans qu'il soit requis que celle-ci ait un lien avec les compétences de la Région wallonne.

En outre, la procédure d'octroi de la distinction est inspirée de celle organisée par la loi du 1er mai 2006 relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, en ce compris la fixation d'un contingent annuel d'octroi (article 4, § 1er, alinéa 2, du décret régional; article 5, § 1er, alinéa 2, du décret matières transférées).

Or il faut considérer que l'octroi d' « ordres civils » constitue une matière en soi, qui relève de la compétence de l'État fédéral [2]. Cette compétence implique que le législateur fédéral peut créer des ordres nationaux afin de distinguer toute personne qui aura fait honneur à la collectivité politique fédérale, sans que cet octroi ne soit limité aux personnes qui se sont distingués dans une activité ayant un lien avec les matières fédérales.

Pour cette raison, la section de législation du Conseil d'État n'émet aucune objection lorsqu'elle examine des projets d'arrêtés royaux tels que le projet devenu l'arrêté royal du 16 avril 2008 portant approbation des Règlements relatifs à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux au personnel de l'enseignement des Communautés française, flamande et germanophone [3].

Les Communautés et Régions ont certes aussi la compétence de reconnaître les mérites des personnes pour autant que ces mérites ont un lien direct ou indirect avec les compétences qui leur ont été attribuées. Ainsi elles peuvent récompenser des activités spécifiquement déployées dans les matières communautaires ou régionales. (lien direct). Elles peuvent en outre honorer des personnes qui ont contribué à l'image positive, à l'épanouissement ou au rayonnement de la collectivité communautaire et régionale (lien indirect).

Afin de respecter la compétence fédérale d'instaurer des « ordres civils », qui doivent garder leur caractère distinctif, les distinctions honorifiques instaurées par les Communautés et Régions doivent être spécifiquement régionales ou communautaires, tant par leur nom, que par le système d'attribution des distinctions.

Il s'en suit que le système élaboré dans les avant-projets de décret qui est très similaire à celui des « ordres civils » , pour lequel l'État fédéral est compétent, doit être revu.

---

[2] Sans préjudice de la compétence des provinces ou des communes d'octroyer des distinctions honorifiques d'intérêt provincial ou communal, en vertu de l'article 162 de la Constitution.

[3] Avis n° 44.018/2 donné le 11 février 2008. Cet arrêté a encore été modifié par l'arrêté royal du 14 avril 2009 ayant fait l'objet de l'avis 45.843/2 donné le 11 février 2009. Voir dans le même sens, l'avis 45.435/4, donné le 3 décembre 2008, sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 février 2009 portant approbation de l'assimilation relative à l'attribution des distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres du personnel de la Région de Bruxelles-Capitale.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER — LE PRÉSIDENT

C. GIGOT — P. LIÉNARDY

L'assemblée générale était composée de

Messieurs	R.	ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	M.	VAN DAMME,	présidents de chambre,
	Y.	KREINS,	
	P.	LEMMENS,	
	P.	LIÉNARDY,	
	J.	BAERT,	conseillers d'État,
	J.	SMETS,	
	J.	JAUMOTTE,	
Madame	M.	BAGUET,	
Messieurs	B.	SEUTIN,	
	W.	VAN VARENBERGH,	
	L.	DETROUX,	
	J.	VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A.	WEYEMBERGH,	
	D.	LANGBEEN,	greffier en chef,
	A.	BECKERS,	greffier.

Les rapports ont été presentés par MM. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section et W. PAS, premier auditeur.

LE GREFFIER EN CHEF — LE PREMIER PRÉSIDENT

D. LANGBEEN — R. ANDERSEN