



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 50.838/2/VR

du 8 janvier 2013

sur

une proposition de décret spécial 'relatif à l'exercice des affaires courantes en Région wallonne ainsi que sur un amendement' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n^{os} 317/1 et 317/2)

Le 13 janvier 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Parlement wallon à communiquer un avis, sur une proposition de décret spécial 'relatif à l'exercice des affaires courantes en Région wallonne' ainsi que sur un amendement (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n^{os} 317/1 et 317/2).

La proposition et l'amendement ont examinés par la deuxième chambre les 28 novembre 2012 et 3 décembre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

La proposition et l'amendement ont été examinés par les chambres réunies le 8 janvier 2013. Les chambres réunies étaient composées de Yves KREINS, président de chambre, président et Johan BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Bernadette VIGNERON et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Wouter PAS, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2013.

*

I. OBSERVATION PRÉLIMINAIRE SUR LA DEMANDE D'AVIS

1. La section de législation du Conseil d'État a été saisie, par la Présidente du Parlement wallon, le 13 janvier 2012, d'une demande d'avis sur une proposition de décret spécial 'relatif à l'exercice des affaires courantes en Région wallonne'¹, ainsi que sur un amendement à cette proposition². La demande n'était pas assortie d'un délai.

Malgré plusieurs rappels en ce sens, les questions adressées par l'auditorat du Conseil d'État à l'auteur de la proposition sont demeurées sans réponse, en dépit du prescrit de l'article 82, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le présent avis a donc été établi sans le bénéfice des éclaircissements que, sur l'un ou l'autre point, l'auteur de la proposition examinée aurait pu fournir quant à la portée de celle-ci et de l'amendement précité.

II. LA PORTÉE DE LA PROPOSITION ET DE L'AMENDEMENT À L'EXAMEN

2. La proposition de décret spécial tend à modifier l'article 73 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 aux fins d'y prévoir, via l'adjonction d'un alinéa 3 nouveau, que le Gouvernement wallon est démissionnaire de plein droit le lendemain du renouvellement intégral du Parlement wallon.

Il ressort des développements de la proposition que l'objectif de celle-ci consiste à assurer que, dès le lendemain des élections tenues en vue du renouvellement du Parlement wallon, le Gouvernement qui a été élu par l'ancien Parlement, conformément à ce que prévoit l'article 122 de la Constitution et l'article 60 de la loi spéciale précitée, voie son action limitée à l'expédition des « affaires courantes ». En effet, selon l'article 73, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, « Tant qu'il n'a pas été remplacé, le Gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes ».

L'amendement à cette proposition de décret spécial a, quant à lui, pour objet d'obvier aux effets non désirés que le dispositif de l'article 73, alinéa 3, nouveau, serait, sans plus amples aménagements, susceptible d'induire. Aux termes de l'article 73, alinéa 1^{er}, en effet, il devrait être pourvu « sans délai » au remplacement du gouvernement démissionnaire. Faute d'avoir pu dégager un accord sur ce point au sein du Parlement nouvellement élu, il serait alors nécessaire de recourir à la procédure subsidiaire d'élection des ministres conformément à l'article 60, §§ 2 et 3, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Dès lors toutefois que le recours immédiat à cette procédure subsidiaire n'apparaît pas souhaitable, l'amendement vise à allonger le délai dans lequel il doit être pourvu au remplacement du Gouvernement dans l'hypothèse où sa démission aurait pour cause le renouvellement intégral du Parlement wallon. En l'occurrence, il est proposé que ce remplacement, en pareille

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 317/1.

² *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 317/2.

hypothèse, ait lieu « au plus tard lors de la deuxième séance du Parlement suivant ces élections ».

III. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Selon l'article 49, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, le Parlement wallon peut, par décret spécial, « modifier, compléter, remplacer ou abroger [...] les dispositions des articles 32, 33, 34, 37, 41, 46, 47 et 48, ainsi que la disposition du Chapitre III, Section II », de cette même loi.

4.1. S'agissant de la « Section II du Chapitre III » ainsi visée, la portée de l'habilitation donnée appelle la précision suivante.

Dès 1980, cette section comportait plusieurs dispositions. Il apparaît toutefois, à la lecture de ses travaux préparatoires, qu'une faute matérielle s'est glissée dans la rédaction de cet article 49, § 1^{er}, dans sa version française.

En effet, à l'origine, deux dispositions, l'article 49 proposé et l'article 68, alinéa 3, proposé attribuaient des compétences aux entités fédérées dans le cadre de leur autonomie constitutive. L'article 68, alinéa 3, proposé disposait :

« Les Conseils peuvent, chacun pour ce qui le concerne, modifier, compléter, remplacer ou abroger par décret les dispositions du Chapitre III, Section II ».

À l'invitation du Conseil d'État, les articles 49 et 68, alinéa 3, ont été fusionnés au sein du premier³ mais, dans la version française, les mots « les dispositions » y ont été remplacés par les mots « la disposition ».

Il y a donc lieu en l'espèce de se référer à la version néerlandaise du texte, ainsi formulée :

« De Parlementen kunnen, ieder wat hem betreft, bij decreet de bepalingen van de artikelen 32, 33, 34, 37, 41, 46, 47 en 48, evenals de bepalingen van Hoofdstuk III, Afdeling II, wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen ».

4.2. Il ressort de ce qui précède que l'article 73 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 fait partie des dispositions de cette loi que le décret spécial peut modifier, sous la réserve toutefois que la modification concernée s'inscrive exclusivement dans la matière dont traite cette disposition et n'aboutisse pas, de manière directe ou indirecte, à la modification explicite ou implicite d'une règle, étrangère à ladite matière, contenue dans une disposition de la loi spéciale qui, quant à elle, ne peut être semblablement « modifiée, complétée, remplacée ou abrogée » par décret spécial, faute d'avoir été incluse quant à son objet, par le législateur spécial, dans l'autonomie constitutive de la collectivité fédérée concernée.

³ Avis 21.990/VR donné le 18 décembre 1992 sur une proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 18.

Dans son avis 21.990/VR précité donné sur la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', la section de législation du Conseil d'État avait en effet défini la portée de l'autonomie constitutive conférée aux entités fédérées de la manière suivante :

« Aux termes de l'article 49, § 1^{er}, proposé, 'les Conseils peuvent, chacun pour ce qui le concerne, modifier, compléter, remplacer ou abroger par décret les articles 32, 33, 34, 37, 41 46, 47 et 48' ⁴.

Les modifications que les Conseils peuvent ainsi apporter aux articles précités – dans le cadre de 'l'autonomie constitutive' qui leur est accordée – se limitent visiblement, selon l'intention des auteurs du projet, aux matières régies par ces articles. Les ajouts ou remplacements visés ne peuvent, en d'autres termes, pas excéder les matières régies par ces articles » ⁵.

Au regard de ce qui précède, il y a lieu de conclure que, s'inscrivant exclusivement dans la matière traitée par les dispositions de la section II du chapitre III de la loi spéciale du 8 août 1980 – à savoir, entre autres, la détermination des hypothèses dans lesquelles le Gouvernement wallon est amené à (devoir) démissionner et la fixation des limites à son action lorsqu'il a pareillement démissionné –, la proposition de décret spécial à l'examen ne soulève pas de problème de compétence dans le chef de son auteur. Il en va de même pour l'amendement à l'examen, compte tenu de ce que, s'agissant de l'élection du Gouvernement wallon appelé à succéder au Gouvernement démissionnaire, la portée qui lui est assignée demeure cantonnée à la seule détermination du délai dans lequel il doit y être procédé et ne concerne d'aucune manière les modalités de cette élection, en ce compris l'obligation de recourir immédiatement au mode d'élection subsidiaire dans l'hypothèse visée à l'article 60, §§ 2 et 3, de la loi spéciale ; les modalités de l'élection ainsi visées sont en effet régies par l'article 60 de la loi spéciale, lequel échappe à l'autonomie constitutive du Parlement régional wallon.

S'agissant des règles, énoncées respectivement à l'article 73, alinéa 3, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, proposé par la proposition de décret spécial n° 317/1, et par l'article 73, alinéa 2, première phrase, de la même loi spéciale, proposé par l'amendement n° 317/2, aux termes desquelles, « Le lendemain du renouvellement intégral du Parlement, le Gouvernement est démissionnaire » et « Le Gouvernement est démissionnaire de plein droit le lendemain des élections », elles sont sans rapport direct avec l'objet de l'article 73 actuellement en vigueur de la loi spéciale, qui concerne les effets d'une démission du Gouvernement et non ses éventuelles causes. Ces dispositions, sous réserve des observations qui suivent, devraient faire l'objet d'un article séparé au sein de la section II du chapitre III de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁴ (Note propre au présent avis 50.838/2 :) Comme relevé plus haut, l'article 68, alinéa 3, proposé, permettait en outre aux Conseils de modifier, compléter, remplacer ou abroger par décret « les dispositions du Chapitre III, Section II », de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. À la suite de l'avis du Conseil d'État, cette dernière disposition a été intégrée dans l'article 49, § 1^{er}.

⁵ Avis 21.990/VR précité du 18 décembre 1992, *loc. cit.*, p. 18.

5.1. La question se pose toutefois de la nécessité des modifications proposées de l'article 73 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 aux fins d'atteindre l'objectif ci-avant décrit de leur auteur, à savoir garantir qu'à compter du renouvellement intégral du Parlement wallon, le Gouvernement élu par le Parlement précédent voie son action limitée à l'expédition des affaires courantes.

5.2. Il ressort en effet des règles et principes d'ores et déjà en vigueur qu'à compter de la dissolution du Parlement d'une entité fédérée par échéance du terme visé à l'article 117 de la Constitution et jusqu'à l'installation du Parlement renouvelé par les élections, le Gouvernement de cette entité, qu'il soit démissionnaire ou non, doit se limiter à l'expédition des affaires courantes.

L'arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 212.559 du 7 avril 2011, en cause *Ligue des droits de l'homme c. Région wallonne*, énonce en effet ce qui suit :

« Considérant que la dernière séance du Parlement wallon au cours de la session 2008-2009 a eu lieu le 15 mai 2009 ; que des élections régionales ont eu lieu le 7 juin ; que, dès le lendemain, des négociations ont commencé en vue de la formation d'un nouveau Gouvernement ; que les décisions attaquées ont été prises le 8 juin ; que la première réunion du Parlement nouvellement élu a eu lieu le 23 juin ; que, ce jour-là, le Gouvernement a présenté sa démission par un courrier adressé au Parlement, dont la présidente a donné connaissance à l'assemblée le jour même (*Parlement wallon, C.R.I. NE 1 (SE 2009)*, p. 18) ;

Considérant qu'aux termes de l'article 70 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, 'le Gouvernement de même que chacun de ses membres est responsable devant le Parlement' ; que, selon l'article 73, alinéa 2, de la même loi, 'tant qu'il n'a pas été remplacé, le Gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes' ;

Considérant que si le Gouvernement wallon n'a démissionné que le 23 juin 2009 et si sa compétence n'a été formellement limitée aux affaires courantes que ce jour-là, en application de l'article 73 précité, il n'en reste pas moins qu'aucun contrôle parlementaire ne pouvait s'exercer sur son activité pendant la période où le Parlement n'était pas en mesure de se réunir ; que s'il n'existe pas d'acte formel de dissolution du Parlement dans le droit des communautés et des régions, il est hors de doute qu'une assemblée ne peut plus se réunir après qu'ont eu lieu les élections destinées à la renouveler ; que le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses pouvoirs pendant la période au cours de laquelle il est privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle de l'assemblée élue ; que ce Gouvernement, à l'instar d'un Gouvernement démissionnaire, peut uniquement expédier les affaires courantes, notion qui recouvre trois catégories d'affaires, à savoir les affaires de gestion journalière, les affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, encore que ne constituant pas des 'affaires de gouvernement', et les affaires urgentes ».

5.3. L'arrêt précité, et la jurisprudence bien établie dont il se fait l'écho, ne sauraient être interprétés *a contrario* comme affirmant de manière implicite qu'à compter de l'installation du Parlement renouvelé, le Gouvernement non démissionnaire élu par le Parlement précédent recouvrerait la plénitude de ses attributions et ne verrait donc plus

celles-ci limitées à l'expédition des affaires courantes. Tout au contraire, cet arrêt et la jurisprudence dans laquelle il s'inscrit impliquent logiquement la conclusion inverse.

L'arrêt confirme en effet qu'il existe, au-delà des prévisions explicites de l'article 73, alinéa 2, de loi spéciale, des hypothèses où le Gouvernement d'une collectivité fédérée, quoiqu'il ne soit pas démissionnaire, n'en verra pas moins ses attributions limitées à l'expédition des affaires courantes. Ce n'est donc pas uniquement en cas de démission d'un Gouvernement qu'il peut y avoir l'obligation pour ce dernier de s'en tenir à l'expédition des affaires courantes. L'obligation susdite s'impose, aux termes de la jurisprudence précitée⁶, toutes les fois que le Gouvernement concerné est privé de « sa base parlementaire » et qu'un contrôle politique efficace ne peut être exercé sur son action. Il en va ainsi lorsque le contrôle politique dont il est question ne peut matériellement être exercé parce que le Parlement est dissous ou que, quoiqu'il ait été renouvelé par voie d'élection, il n'est pas encore installé. Il n'y a pas davantage de contrôle politique qui puisse s'exercer de manière efficace par le Parlement lorsque celui-ci a retiré sa confiance au Gouvernement qu'il a élu (motion de méfiance) ou qu'il a refusé de réitérer sa confiance au Gouvernement qu'il a élu (rejet d'une motion de confiance) : telle est précisément la situation que rencontrent les articles 71, 72 et 73, alinéa 2, combinés de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Un Gouvernement qui a perdu la confiance du Parlement devant lequel il est responsable est un Gouvernement qui n'a plus rien à redouter du contrôle politique qui s'exerce à son encontre : voilà la raison pour laquelle il est contraint, à peine de censure juridictionnelle de ses actes, de s'en tenir à l'expédition des affaires courantes. Il ne saurait en être autrement⁷ pour un Gouvernement qui n'a jamais obtenu la confiance de la part du Parlement devant lequel il est responsable, pour la simple raison qu'il n'a pas été élu par ce Parlement mais bien par le Parlement qui l'a précédé. Démissionnaire ou non, il s'agit là d'un Gouvernement privé de « sa base parlementaire », laquelle n'existait qu'au sein du Parlement qui l'a élu et peut fort bien ne pas subsister au sein du Parlement renouvelé.

6. Il pourrait certes être considéré opportun, sans être nécessaire, de confirmer par la voie législative que, comme la section du contentieux administratif du Conseil d'État l'a jugé dans son arrêt n° 212.559 précité du 7 avril 2011, un Gouvernement doit se limiter à l'expédition des affaires courantes dès le lendemain de l'élection du Parlement qui a remplacé celui qui l'a formé et de compléter à cet effet la section II du chapitre III de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 par une disposition qui, comme le prévoit la proposition de décret spécial, répute démissionnaire un Gouvernement dès le lendemain de cette élection.

Pareille démarche crée toutefois la difficulté à laquelle l'amendement à la proposition de décret spécial tend à obvier, décrite plus haut sous le n° 2, à savoir celle selon laquelle l'obligation de pourvoir « sans délai » au remplacement du gouvernement considéré

⁶ Voir également C.E., n° 138.872, 24 décembre 2004 ; n° 210.071, 23 décembre 2010 ; n° 211.590, 28 février 2011 ; n° 214.911, 31 août 2011 ; n° 220.717, 24 septembre 2012.

⁷ Voir notamment S. WEERTS, « La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'État », *A.P.T.*, 2001, p. 114.

désormais comme démissionnaire peut avoir pour effet, à défaut d'accord politique tendant à l'élection d'un nouveau gouvernement par le Parlement nouvellement élu, de contraindre celui-ci à recourir, toujours « sans délai », à la procédure organisée par l'article 60, §§ 2 et 3, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

La réponse donnée à cette objection par l'amendement suscite toutefois de nouvelles difficultés en tant qu'il impose le remplacement du Gouvernement « au plus tard lors de la deuxième séance du Parlement suivant [l]es élections ». Il n'est en effet pas impossible que, lors de cette deuxième séance, une majorité ne se soit pas encore constituée autour d'un Gouvernement. D'une part, cela pourrait dissuader le Parlement de se réunir une deuxième fois tant qu'une majorité n'a pas été trouvée, ce qui n'est pas indiqué du point de vue du fonctionnement démocratique des institutions, et, d'autre part, en cas de deuxième séance, le Parlement serait tenu d'appliquer l'article 60, §§ 2 et 3, de la loi spéciale, ce que l'auteur de l'amendement souhaite précisément éviter.

Seule une interprétation plus souple des mots « sans délai », selon laquelle le Parlement disposerait d'un « délai raisonnable » après la démission du Gouvernement, que celle-ci résulte d'un acte exprès ou soit réputée telle par la loi spéciale, permettrait d'éviter la difficulté. Pareille interprétation ne se concilie toutefois pas avec la terminologie utilisée, laquelle implique un rapport temporel d'immédiateté ou de quasi-immédiateté entre la démission et le remplacement d'un gouvernement ou d'un de ses membres.

7. Il résulte de ce qui précède que, déjà en l'état actuel du droit en vigueur, le Gouvernement régional wallon doit se limiter à l'expédition des affaires courantes à compter du jour où le Parlement qui l'a élu est dissout. Ceci rend la proposition et l'amendement sans portée juridique nouvelle, d'autant qu'ils ne font que créer davantage de difficultés qu'ils n'en résolvent.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS