



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.452/4
du 20 mai 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le
décret du 1^{er} avril 1999 relatif à la création du Port autonome
du Centre et de l'Ouest'

Le 27 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 1^{er} avril 1999 relatif à la création du Port autonome du Centre et de l'Ouest'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 mai 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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 suivantes.

1. L'avant-projet de décret vise à insérer dans le décret du 1^{er} avril 1999 'relatif à la création du Port autonome du Centre et de l'Ouest', un article 20bis qui permettrait au Gouvernement de modifier le décret par arrêté.
2. Pareille habilitation est à l'évidence excessivement large et ne pourrait être admise que moyennant l'octroi de pouvoirs spéciaux, dans le respect des strictes conditions qui encadrent le recours à cette procédure d'exception.

Notamment, comme l'a également observé la section de législation à plusieurs reprises,

« Lorsque le législateur s'estime dans l'impossibilité d'établir lui-même des dispositions que la Constitution réserve à sa compétence, et qu'il juge nécessaire de conférer au Roi le pouvoir de prendre lesdites dispositions, le procédé qui sauvegarde, dans la mesure du possible, les principes établis par la Constitution, consiste à soumettre à une prompt confirmation par le législateur, les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation. Il a été recouru à ce procédé à plusieurs reprises, notamment lorsque ces habilitations se trouvaient inscrites dans des lois de pouvoirs spéciaux ¹, en particulier dans les plus récentes d'entre elles ².

Le procédé présente l'avantage de réserver le dernier mot au législateur, de telle sorte que l'arrêté royal apparaît comme établissant en quelque sorte un régime provisoire. La 'clause de confirmation' est aussi fréquemment recommandée afin de mieux préserver la sécurité juridique.

La loi portant confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux donne l'occasion aux Chambres législatives d'apporter éventuellement des modifications aux dispositions prises par le Roi » ³.

¹ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Voir les exemples cités dans l'avis 14.457/VR donné le 23 décembre 1981, p. 8.

² *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : L'article 6 de la loi du 2 février 1982, l'article 5 de la loi du 6 juillet 1983 et l'article 6 de la loi du 27 mars 1986.

³ Voir l'avis 25.169/1 donné les 31 mai et 4 juin 1996 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 26 juillet 1996 'portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 607/1, pp. 54-80), cité notamment dans l'avis 55.395/2 donné le 13 mars 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 632/1, pp. 180-202).

3. En outre, il résulte de l'article 2 du décret du 1^{er} avril 1999 que le Port autonome du Centre et de l'Ouest est un organisme d'intérêt public. Il a donc été institué conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui énonce une exigence de légalité. Selon la Cour constitutionnelle,

« En indiquant lui-même dans quelles matières la compétence attribuée aux communautés et aux régions par l'alinéa 1^{er} de l'article 9 ne peut être exercée que par décret, c'est-à-dire en réservant certaines compétences aux autorités législatives des communautés et des régions, le législateur spécial a exprimé une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétence [...].

La règle de compétence de l'article 9 précité, aux termes duquel il appartient au législateur décréteur de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres [...], oblige le législateur décréteur à fixer les règles de base.

Elle ne l'empêche toutefois pas de confier l'affinement de ces règles de base au pouvoir exécutif »⁴⁻⁵.

4. Selon l'exposé des motifs, la modification envisagée est faite « dans un souci de cohérence par rapport aux autres Ports autonomes ».

Invitée à préciser à quelles dispositions législatives il est fait référence, la déléguée du ministre a répondu :

« – Pour le Port autonome de Liège : règlement organique du port approuvé par AR du 06 février 1939 + statuts annexés à la loi du 21 juin 1937 ;

– Pour le Port autonome de Charleroi : Arrêté du Gouvernement wallon du 14 mai 2009 modifiant les statuts du Port (loi du 12 février 1971 portant création du PAC) ;

– Pour le Port autonome de Namur : Arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 modifiant les statuts du Port (loi du 20 juin 1978 créant le PAN) ».

⁴ C.C., 31 mai 2001, n° 75/2001, B.10 et B.11 ; s'agissant, dans le cadre de l'article 9 de la loi spéciale, de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, voir aussi C.C., 14 juillet 1997, n° 39/97, B.5.2 à B.5.3.3.

⁵ Sur la portée de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', voir notamment l'avis 30.511/4 donné le 13 novembre 2000 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 mars 2001 'portant réforme de la Société wallonne des Distributions d'Eau' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2000-2001, n° 171/1, p. 32), l'avis 39.442/2/4 donné le 19 décembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 23 février 2006 'relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2005-2006, n° 296 /1, pp. 37-39, observations relatives à la Société Wallonne de Stimulation Économique (en abrégé « SOWALSTIME ») et l'avis 41.869/4 donné le 4 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 février 2007 'portant création de la société anonyme de droit public « Société de rénovation et d'assainissement des sites industriels (SORASI) »' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 534/1, pp. 7-11) ; l'avis 53.143/4 donné le 24 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 4 juillet 2013 'modifiant le décret du 14 novembre 2008 instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 491/1) ; l'avis 55.045/2 du 10 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 11 avril 2014 'modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1008/1).

Il semble résulter de cette réponse que la volonté de l'auteur de l'avant-projet est d'habiliter le Gouvernement à approuver par arrêté les modifications apportées aux statuts qui sont annexés au décret du 1^{er} avril 1999. Invitée à confirmer cette interprétation, la déléguée du ministre a répondu :

« Oui, c'est ça. Le décret de 1999 contient également les Statuts du PACO, dès lors, en cas d'éventuelle modification, il faudrait un décret, alors que pour les autres Ports, un arrêté du Gouvernement suffit.

Dès lors, les procédures seraient différentes, pour des modifications qui auraient le même objet, alors qu'il serait plus simple de tout aligner sur un arrêté du Gouvernement wallon ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est toutefois attirée sur l'article 2, alinéas 4 et 5, du décret du 1^{er} avril 1999, qui dispose :

« Les statuts de la Société sont soumis à l'approbation du Gouvernement.

Toute modification des statuts de la Société ne peut être adoptée par l'assemblée générale statuant qu'à la majorité des deux tiers des voix émises ou représentées et est approuvée par le Gouvernement ».

Point n'est dès lors besoin de modifier le décret pour permettre une modification des statuts sans intervention du législateur.

L'avant-projet est non seulement inconstitutionnel mais également dépourvu d'objet puisque le décret en vigueur habilite déjà le Gouvernement à réaliser l'objectif qu'il entend poursuivre. L'avant-projet est donc inutile.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY