CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.600/4
du 26 juin 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'érigeant l'Agence wallonne du Patrimoine en service administratif à comptabilité autonome et portant dissolution de l'Institut du Patrimoine wallon'

‡LW-CHGRKEACH-GBGAAQW‡

Le 24 mai 2017, 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 'érigeant l'Agence wallonne du Patrimoine en service administratif à comptabilité autonome et portant dissolution de l'Institut du Patrimoine wallon'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2017.

*

‡LW-CHGRKEACH-GBGAAQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet de décret tend à ériger l'Agence wallonne du patrimoine en service administratif à comptabilité autonome au sens de l'article 2, 5° du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

Selon la disposition citée du décret du 15 décembre 2011, un service administratif à comptabilité autonome est une « unité d'administration publique dont la gestion et la comptabilité sont séparées par une loi ou un décret de celles des services d'administration générale, sans que la personnalité juridique ne lui soit accordée, et qui dispose d'une trésorerie et d'une comptabilité autonomes ».

Les articles 68 à 73 du même décret comportent un ensemble de dispositions fixant ou habilitant le Gouvernement à fixer les règles régissant le budget et les comptes des services administratifs à comptabilité autonome.

Comme l'indique l'article 2, 5°, du décret du 15 décembre 2011, ces services n'ont pas une personnalité juridique distincte de celle de la Région wallonne. Il s'agit de services du Gouvernement, dont l'autonomie se limite aux aspects budgétaires et comptables.

Il résulte de l'article 2, 5°, du décret du 15 décembre 2011 qu'une intervention du législateur est requise pour séparer la gestion et la comptabilité des services administratifs à comptabilité autonome de celles des services d'administration générale, c'est-à-dire, plus précisément, pour désigner les services soumis au régime organisé par les articles 68 à 73 du même décret.

(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CHGRKEACH-GBGAAQW‡

Comme l'indique l'exposé des motifs, tel est le seul point sur lequel il incombe au législateur d'intervenir, lorsque la Région wallonne entend ériger un service en service administratif à comptabilité autonome [1].

Il convient, à cet égard, d'observer plus précisément ce qui suit.

1. Dès lors qu'un service administratif à comptabilité autonome est un service du Gouvernement, il résulte de l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que c'est au Gouvernement qu'il incombe de décider de la création de ce service, laquelle décision doit, logiquement, précéder ou, en tout cas, être concomitante à l'adoption du décret érigeant ce service en service administratif à comptabilité autonome.

En conséquence, en l'espèce, il appartient au Gouvernement d'adopter un arrêté créant l'Agence wallonne du patrimoine au sein de ses services, et ce avant ou en même temps que l'adoption du décret en projet.

2. En outre, pour tout ce qui n'est pas couvert par les dispositions figurant aux articles 68 à 73 du décret du 15 décembre 2011, il résulte aussi de l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 que c'est au Gouvernement qu'il incombe de régler l'organisation, les missions et le fonctionnement de ceux de ses services qui sont érigés en services administratifs à comptabilité autonome et non au Parlement.

Contrairement à ce que prévoit l'article 1er, alinéa 2, de l'avant-projet, il n'appartient donc pas au législateur de fixer l'objet même des missions de l'Agence wallonne du patrimoine.

Cette disposition sera dès lors omise de l'avant-projet.

3. Enfin, dès lors que les articles 68 à 73 du décret du 15 décembre 2011 fixent ou habilitent le Gouvernement à fixer les règles régissant le budget et les comptes des services administratifs à comptabilité autonome, il n'y a pas lieu, pour le législateur, lorsqu'il érige un service déterminé en service administratif à comptabilité autonome, de fixer lui-même l'une ou l'autre de ces règles en ce qui concerne ce service. Une telle manière de procéder ne peut qu'être source de confusions ou d'incohérences.

[1] L'exposé des motifs se réfère à l'avis 43.673/4 donné le 5 novembre 2007 sur l'avant-projet devenu le décret du 5 mars 2008 'portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat en service à gestion séparée' (*Doc .parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 714/1, pp. 7 et sv.). Cet avis se rapporte à la constitution des services à gestion séparée visés par l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, auxquels correspondent aujourd'hui les services administratifs à comptabilité autonome. Les principes relatifs à la répartition des pouvoirs entre le législateur et le Gouvernement pour fixer les règles relatives aux services à gestion séparée restent applicables, *mutatis mutandis*, quand il s'agit de fixer les règles relatives aux services administratifs à comptabilité autonome.

‡LW-CHGRKEACH-GBGAAQW‡

En l'espèce, pour tenir compte de cette observation, il convient d'omettre la disposition qui, à l'article 3 de l'avant-projet, entend énumérer les éléments constitutifs du budget des recettes de l'Agence wallonne du patrimoine. Conformément à l'article 68 du décret du 15 décembre 2011 et dans le respect des règles minimales fixées par cette dernière disposition, c'est au Gouvernement qu'il appartient de régler la matière en question.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. Le 1° tend à permettre à la Région wallonne de « faire valoir un droit de préemption sur les biens classés aux conditions fixées par les articles 176, § 1er et § 2 et 177 à 180 du CWATUPE ».

Les dispositions auxquelles il est ainsi renvoyé ont été abrogées [2].

Aujourd'hui, la matière est réglée par les articles D.VI.17 à D.VI.33 du Code du développement territorial.

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, c'est par le biais d'une modification de ces dispositions qu'il convient de permettre à la Région wallonne d'exercer un droit de préemption sur les biens classés.

2. Un décret n'est en principe pas nécessaire pour permettre à la Région wallonne de poser les actes indiqués au 2° et au 4°. La section de législation relève en particulier, à cet égard, que l'article 9, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' donne expressément et directement aux Communautés et aux Régions le pouvoir de créer des établissements ou des entreprises et de prendre des participations en capital, sans imposer l'adoption d'un décret à cette fin [3].

Toutefois, lorsqu'il s'agit de créer une personne morale de droit public, c'est-à-dire une personne morale créée par les gouvernants, placée sous leur haute direction, et soumise à un régime spécial destiné à lui permettre d'accomplir une mission de service public, l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 requiert l'adoption d'un décret

[2] Voir l'article 2, alinéa 2, du décret du 20 juillet 2016 'abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129*quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129*quater* à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et formant le Code du Développement territorial'.

[3] Voir en ce sens l'avis 58.874/4 donné le 1er février 2016 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale 'relative à la création d'une fondation pour la promotion de certaines matières régionales visées à l'article 4*bis*, 3° de la loi spéciale du 19 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises - Fondation CIVA'.

‡LW-CHGRKEACH-GBGAAQW‡

contenant l'ensemble des règles de base liées à la création, à la composition, à la compétence, au fonctionnement et au contrôle de la personne morale de droit public ainsi créée.

Tels qu'ils sont rédigés, les 2° et 4° doivent être omis.

3. Le 3° est en défaut d'encadrer à suffisance l'organisation du régime de subventions dont il envisage de faire bénéficier « des personnes de droit public ou privé », sans autre précision quant aux éléments de base du régime envisagé.

4. Il résulte des observations qui viennent d'être faites que la disposition à l'examen doit être fondamentalement revue.

À cette occasion, pour se conformer à ce qui a été dit dans l'observation générale, le législateur évitera de faire référence à l'objet des missions de l'Agence wallonne du patrimoine.

Article 4

La disposition à l'examen, qui charge le Gouvernement de régler certains points « à l'occasion de l'élaboration du budget initial 2018 » de l'Agence wallonne du patrimoine, n'a pas sa place dans un texte de portée normative.

Elle sera donc omise.

Chapitre 2 (articles 5 à 14)

1. L'avant-projet est en défaut de contenir une disposition prévoyant expressément la dissolution de l'Institut du patrimoine wallon.

Le chapitre en projet sera introduit par un article nouveau ayant cet objet.

2. En vertu de la loi du 3 juillet 1978 'relative au contrat de travail', le transfert, dans les services du Gouvernement, des membres du personnel de l'Institut du patrimoine wallon bénéficiant d'un contrat de travail, suppose que ceux-ci consentent de manière certaine à ce transfert, le cas échéant par la conclusion à un avenant au contrat de travail.

L'article 6 de l'avant-projet sera complété par une disposition en ce sens.

‡LW-CHGRKEACH-GBGAAQW‡

3. Les dispositions que les articles 8 à 10 de l'avant-projet tendent à abroger figurent dans un code qui, désormais, s'intitule « Code wallon du patrimoine », et non plus « Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie » [4].

L'avant-projet sera corrigé sur ce point.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIENARDY

[4] Voir l'article 2, alinéa 3, du décret du 20 juillet 2016.

‡LW-CHGRKEACH-GBGAAQW‡