

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La décentralisation fonctionnelle en Communauté française et en Région wallonne

Nihoul, Marc; Barcena-Fernandez, François-Xavier

Published in:

Le paraétatisme aujourd'hui ou quelle décentralisation fonctionnelle au XXIe siècle ?

Publication date:

2010

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Nihoul, M & Barcena-Fernandez, F-X 2010, La décentralisation fonctionnelle en Communauté française et en Région wallonne. dans *Le paraétatisme aujourd'hui ou quelle décentralisation fonctionnelle au XXIe siècle ?*. Bibliothèque de droit administratif, La Charte, Bruxelles, pp. 415-467.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LA DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE EN RÉGION WALLONNE ET EN COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

MARC NIHOUL,

Professeur aux Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur,

Directeur du centre de recherches PROJURCT,*

Avocat au barreau de Bruxelles

FRANÇOIS-XAVIER BÀRCENA,

Assistant aux Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur,

Membre du centre de recherches PROJURCT,

Chargé d'enseignement à la Haute Ecole Francisco Ferrer et à la Haute Ecole de Namur

* Protection juridique du citoyen, centre de recherche fondamentale.

Les auteurs remercient Renaud VAN MELSEN pour sa relecture éclairée et attentive et ses précieuses suggestions.

INTRODUCTION¹

1. Quelles sont les tendances actuelles de la décentralisation par services du côté du sud du pays² ? Cette question nous a été confiée par les organisateurs du colloque consacré à la décentralisation fonctionnelle. Elle s'apparentait à première vue à une mission quasi impossible. Selon le regard avisé de P. QUERTAINMONT au sujet des « Tendances actuelles de la décentralisation par services »³ l'on assiste en effet, y compris au niveau fédéré⁴, à une « multiplication » – pire – une véritable « prolifération » de personnes de droit public, de forme et de statut variés, investies de compétences propres et dotées de ressources leur constituant un patrimoine distinct de l'autorité qui les crée. La « capacité imaginative » du droit administratif à créer des organismes à statut *sui generis* et recouvrant des réalités institutionnelles les plus diverses paraît « inépuisable ». Il s'agirait là d'un « phénomène inévitable, voire nécessaire, dans la plupart des secteurs de la vie économique, sociale et culturelle »⁵, c'est-à-dire des secteurs qui relèvent largement des compétences régionales ou communautaires.

Cela a-t-il un sens, dans ce contexte apparemment totalement anarchique, de s'interroger sur des tendances probablement inexistantes ? Nous répondrons à cette question en fin d'étude, au terme de nos recherches, en essayant d'éviter tout préjugé.

En attendant, nous nous sommes appliqués à circonscrire l'objet de nos investigations en nous fixant une série de limites. Il ne s'agit en effet pas de faire la recension exhaustive de tous les organismes créés au niveau fédéré méridional. Rien que leur énumération avec quelques mots d'explications pour chacun d'entre eux suffirait à épuiser l'espace imparti dans le présent ouvrage. Il s'agit donc tout au plus de déceler des tendances. Nos lectures et les sites internet officiels des collectivités publiques étudiées – car qui mieux que la collectivité concernée est à même de révéler les principes de son organisation – nous ont permis d'identifier les principaux organismes pouvant entrer en ligne de compte dans notre analyse.

Encore convenait-il alors de fixer une série de critères d'observation et d'analyse, susceptibles d'être vérifiés pour chaque organisme et peut-être complétés au fur et à mesure selon les singularités : la valeur de la norme créatrice, la forme juridique, les missions, l'existence d'un contrat de gestion, la sujétion à la réglementation relative aux marchés publics, la structure de gouvernance et de contrôle, le statut

² A l'exception de la Communauté germanophone.

³ *In En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1267 à 1283. V. également P. QUERTAINMONT, *Droit public de l'économie. L'interventionnisme économique des pouvoirs publics*, 4^e éd., Kluwer, Waterloo, 2007, n° 78 à 82, pp. 78 à 82.

⁴ P. QUERTAINMONT, *in o. c.*, 2007, p. 1269 : l'auteur évoque la « renaissance » du phénomène parastatal au niveau des régions et des communautés ».

⁵ *Ibid.*, p. 1281.

du personnel, les sources de financement, l'existence d'un règlement d'ordre intérieur. A propos de chaque critère, il est évidemment renvoyé aux contributions spécialement consacrées au thème concerné dont les lignes qui suivent ne constituent en fin de compte qu'une illustration, le plus souvent heureuse, il faut l'espérer.

Plutôt que de se disperser dans l'ordre de la recension, l'on s'est donc fixé pour objectif de vérifier si les organismes publics renseignés par la Communauté française et la Région wallonne répondent ou non à quelques principes directeurs communs sous tous ces points de vue et si les divergences de structure ou de forme juridique sont justifiées ou non en législation.

2. L'analyse de la décentralisation fonctionnelle au niveau des entités fédérées de l'Etat fédéral belge⁶ ne peut plus surprendre aujourd'hui après 30 années d'existence de celles-ci.

D'abord, plusieurs organismes parastataux auparavant nationaux ont été « régionalisés » ou « communautarisés » parallèlement aux compétences qu'ils servaient à gérer⁷. Plus exactement, lesdits organismes ont été supprimés au niveau fédéral, leurs missions, biens, membres du personnel et droits et obligations ont été transférés aux Régions ou Communautés, à charge pour celles-ci de choisir leur propre mode d'organisation pour gérer leurs nouvelles compétences et, éventuellement, la voie de la décentralisation fonctionnelle, de même que les conditions de celle-ci. Ont par exemple été créées la Société régionale wallonne du transport, la Radio-Télévision belge de la Communauté française, ... C'est-à-dire des organismes « pararégionaux » ou « paracommunautaires », désormais, selon le cas. Depuis 1989⁸, la collectivité fédérée est devenue libre, dans chaque

⁶ V. à ce sujet *ibid.*, pp. 1269-1271.

⁷ V. à ce sujet M. DAMAR et P. DELAUNOIS, « Les organismes d'intérêt public en Belgique », *C.H. CRISP*, 1988, n° 1191-1192 ; M. BARBEAUX et M. BEUMIER, *Administration, parastataux et réforme de l'Etat*, Faculté de droit de Namur, 1989 ; J. SAROT, « Réformes institutionnelles et organismes publics », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, T. II, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 1065-1088.

⁸ V. aussi la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public et autres services de l'Etat et la loi du 26 juin 1990 relative à certains organismes publics ou d'utilité publique et autres services de l'Etat, régulièrement modifiées.

Le processus semble avoir été long et fastidieux. Il est vrai que la priorité visait d'abord la communautarisation et la régionalisation de l'Etat et des administrations. Des questions comme celles des transferts, du financement et des charges du passé se sont par ailleurs avérées épineuses. Chaque organisme, enfin, avait déjà sa forme juridique, son histoire et ses particularités.

A noter que certains services nationaux ont été mis à disposition des Régions et Communautés, tels le Secrétariat permanent de recrutement, ancêtre du SELOR, la Cour des comptes, l'Inspection des finances, ...

⁹ Auparavant, les §§ 3 et 6 de la même loi spéciale – abrogés par l'article 16, 4° de la loi spéciale du 8 août 1988 – stipulaient que « Les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public sont applicables aux organismes d'intérêt

.../...

cas, de soumettre ou non la personne juridique qu'elle crée à la loi du 16 mars 1954 sur le contrôle des organismes publics, pour prendre un exemple significatif.

Ensuite, l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dans deux alinéas, autorise le législateur régional et communautaire à créer de nouveaux organismes décentralisés dotés de la personnalité juridique⁹. « Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital. Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Sans préjudice de l'article 87, § 4, il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle »¹⁰. La disposition donnera lieu à une véritable « "renaissance" du phénomène parastatal au niveau des Régions et des Communautés »¹¹ pour l'exécution des politiques régionales et communautaires. Ont par exemple été créées, surtout en Région wallonne, la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, l'Agence wallonne des télécommunications, la Société wallonne des aéroports, ...

Au fil du temps, la décentralisation fonctionnelle s'est par ailleurs fortement diversifiée à travers d'autres procédés que constituent la participation publique au capital d'entreprises privées, la participation privée au capital d'organismes publics créés par les entités fédérées, la création de filiales de droit privé par les entreprises publiques¹², ... L'un des intérêts prépondérants de ces procédés consiste, précisément, dans la plus grande autonomie et l'affranchissement par rapport aux normes, contrôles et instruments étatiques. En Région wallonne, la S.R.I.W. détient aujourd'hui des participations de plus de 50 pour cent, avec plus de 75 pour cent

.../...

public qui dépendent de la Communauté ou de la Région » et « A l'exception de la fixation du statut administratif et pécuniaire, les compétences attribuées par la loi du 16 mars 1954 au ministre ayant la fonction publique dans ses attributions sont exercées par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région ». Par l'abrogation, le législateur a souhaité aller « plus loin dans la voie de l'autonomie » (J. SAROT, in *Présence ...*, 1992, p. 1079) tout en prévoyant que les dispositions de cette loi resteront applicables à titre transitoire aussi longtemps qu'elles n'auront pas été modifiées par la Communauté ou la Région concernée (article 17) et que l'arrêté royal désignant ceux des principes généraux du statut administratif et pécuniaire de l'Etat applicables au personnel des Communautés et des Régions ainsi qu'à celui des personnes morales de droit public qui en dépendent n'aura pas été adopté (article 18). La loi du 16 mars 1954 est une loi-cadre non seulement à portée limitée puisqu'elle ne visait dès le départ que certains organismes, mais désormais « en voie d'éclatement » (*ibid.*) voire de « dislocation » (p. 1081) sous la poussée interne du fédéralisme et externe de l'Union européenne. D'où l'idée de la remettre sur le métier (*ibid.*) exprimée en 1992, sans aucun effet depuis lors.

⁹ Rem. à cet égard S. BAETEN et F. VANDENDRIESSCHE, *Oprichting van rechtspersonen en participaties in het federale België*, Brugge, die Keure, 2007, pp. 32 à 71.

¹⁰ Le second alinéa procède de l'article 7 de la loi du 8 août 1988.

¹¹ P. QUERTAINMONT, in *o. c.*, 2007, p. 1269. V. aussi du même auteur, *o. c.*, 4^e éd., 2007, n° 82, p. 82.

¹² P. QUERTAINMONT, *o. c.*, 4^e éd., 2007, n° 251, p. 238.

des droits de vote, dans la S.A. SOFIPOLE¹³ (société qui met à disposition sous forme de bail, leasing ou vente des infrastructures ou équipements financés destinés à des projets de pôle de compétitivité en matière d'aéronautique, d'agro-industrie, de génie mécanique, de sciences du vivant et de transport-logistique), la S.A. SPAQUE (société spécialisée dans la prévention, l'élimination et le traitement des déchets de toute nature, visant notamment l'assainissement et le rétablissement des sols), la S.A. SOFIBAIL (société wallonne de location-financement active en matière immobilière), la S.A. SOWASPACE (société spécialisée dans les domaines d'activités de l'espace, de l'aéronautique, de la défense et des machines-outils¹⁴), la S.A. SOWECOSOM (société wallonne d'économie sociale marchande destinée à développer celle-ci par le financement et le soutien de projets d'entreprises dans ce secteur).

Les entreprises publiques elles-mêmes prennent des formes juridiques très variées¹⁵ : établissements publics à caractère industriel ou commercial, régies personnalisées, associations de personnes publiques, associations de personnes publiques avec des opérateurs privés, entreprises publiques autonomes, personnes morales de droit privé, etc.

Dans notre étude et pour des raisons évidentes de documentation et d'accès à l'information, mais aussi de délai et d'espace impartis, nous nous sommes limités à ce que l'on pourrait dénommer « la décentralisation fonctionnelle de premier degré », impliquant la création directe d'un organisme public par la Communauté ou la Région. Avec cette question posée en fil rouge tout au long de l'investigation : la décentralisation fonctionnelle au sud du pays part-elle vraiment dans tous les sens, en ordre totalement dispersé, ou les autorités régionales et communautaires ont-elles tenté, en pratique voire par des actes législatifs ou réglementaires concrets, de s'organiser avec ordre et discipline ? Il faut préciser qu'en doctrine plusieurs auteurs – et non des moindres¹⁶ – ont tour à tour – et encore récemment – appelé de leurs vœux la création d'un statut organique des organismes parastataux permettant d'organiser les conditions optimales de transparence et d'efficacité en matière de gestion publique. Par exemple dans une loi-cadre ou – aujourd'hui en ce qui concerne la décentralisation fédérée – un décret-cadre. Qu'en est-il au juste à ce sujet, exactement ?

Après un rapide tour d'horizon en Région wallonne et en Communauté française, l'on procédera à une analyse conjointe de la décentralisation fonctionnelle qui en résulte.

¹³ La SRIW détient 60 pour cent du capital, la SOWALFIN 40 pour cent.

¹⁴ Elle constitue le lien avec WESPAVIA où sont logées les participations industrielles dans ces secteurs (SONACA, TECHSPACE AERO, HERSTAL S.A., ...).

¹⁵ P. QUERTAINMONT, *o. c.*, 4^e éd., 2007, n° 251, p. 238.

¹⁶ A. BUTTGENBACH, *Théorie générale des modes de gestion des services publics*, Bruxelles, Larquier, 1952 ; D. DÉOM, *Le statut juridique des entreprises publiques*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, p. 501 ; P. QUERTAINMONT, *in o. c.*, 2007, p. 1283.

I. TOUR D'HORIZON

A. En Région wallonne

3. Le site internet de la Région wallonne¹⁷ mentionne que les services publics en Wallonie se composent du Service public de Wallonie (administration wallonne en tant que telle anciennement organisée en deux ministères et restructurée depuis le 1^{er} août 2008 avec deux directions générales transversales et six directions générales opérationnelles) et d'« autres acteurs publics de la Région wallonne » reprenant une trentaine d'organismes publics nantis ou non de la personnalité juridique, sans prétention affichée d'exhaustivité¹⁸. Ainsi¹⁹ l'Agence de stimulation économique (ASE), l'Agence de stimulation technologique (AST), l'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité (APAQ-W), l'Agence wallonne pour l'Exportation et aux Investissements étrangers (AWEX), l'Agence wallonne pour l'Intégration des Personnes handicapées (AWIPH), l'Agence wallonne des Télécommunications (AWT), le *Conseil économique et social de la Région wallonne*²⁰, le centre régional de soins psychiatriques « Les Marronniers », les *Comités, Commissions et Conseils d'avis et/ou d'Études*²¹, le Commissariat

¹⁷ <http://wallonie.be>, successivement onglets « Institutions » et « Services publics » après le parlement et le gouvernement (les « autres institutions » visent les communes, provinces, intercommunales, CPAS).

¹⁸ Les principaux organismes s'y retrouvent, à comparer le site avec les listes des différents organes reprises dans les différents décrets de base commentés ci-après.

¹⁹ Ci-après, seules les abréviations seront encore utilisées.

²⁰ Sont renseignés sous cet onglet : le Conseil de la Politique scientifique (CPS), le Conseil wallon de l'Économie sociale (CWES), le Conseil wallon de l'Égalité entre Hommes et Femmes (CWEHF), la Commission pour l'Intégration des populations d'origine étrangère (CIPOE), la Commission consultative d'Agrement en matière de placement (COPLA), le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD), la Commission régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT), la Commission d'Agrement des Auteurs de Projets (CAAP), la Commission des Experts, la Commission d'Avis sur les Recours en Matière d'Urbanisme (CAR), la Commission consultative de l'Eau (CCE), la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles de la Région wallonne (CRMSF), la Commission régionale des Déchets (CRD), le Conseil supérieur wallon de la Conservation de la nature (CSWCN), le Conseil supérieur wallon de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de l'Alimentation (CSWAAA), la Commission consultative scientifique pour les Produits agro-alimentaires (CCSPA), la Commission régionale d'Avis pour l'Exploitation des Carrières (CRAEC), le Conseil supérieur wallon des Forêts et de la Filière Bois (CSWFFB), le Comité de Contrôle de l'Eau, le Comité consultatif de la Formation en Alternance (CCFA), le Comité d'Experts chargés de l'examen des demandes d'agrement des systèmes d'épuration individuelle, le Comité Energie.

²¹ Sont renseignés sous cet onglet : le Comité d'accompagnement des centres de planning et de consultation familiale et conjugale, le Comité d'accompagnement des centres régionaux pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, la Commission consultative en matière d'assuétude, la Commission consultative relative aux maisons d'accueil, maisons de vie communautaire, abris de nuit et maisons d'hébergement de type familial, la Commission consultative wallonne de l'aide sociale aux justiciables, la Commission consultative wallonne des services Espaces-rencontres, la Commission d'agrement des associations de santé intégrée, la Commission d'agrement des centres de coordination de soins et de services à domicile, la Commission d'avis concernant la valorisation des terrils, la Commission d'avis et d'agrement

.../...

général au tourisme (CGT), la Commission wallonne pour l'énergie (CWaPE), le Centre wallon de Recherches agronomiques (CRA-W), le Centre régional d'Aide aux communes (CRAC), le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (FLW), l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM), l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (IFAPME), l'Inspection des Finances pour la Région wallonne, l'Institut du Patrimoine wallon (IPW), l'Institut scientifique de Service public (ISSEP), l'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS), l'Office de Promotion du Tourisme de Wallonie et de Bruxelles (OPT), les Ports Autonomes, le Service social des Services du Gouvernement wallon, le Service interne pour la prévention et la protection au travail des Services du Gouvernement wallon, la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO), la Société wallonne de gestion et de participations (SOGÉPA), la Société wallonne des aéroports (SOWAER), la Société wallonne de financement et de garantie des PME (SOWALFIN), la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (SPAQUE), la Société publique de gestion de l'eau (SPGE), la Société régionale d'Investissement de Wallonie (SRIW), la Société régionale wallonne du Transport (SRWT), la Société wallonne du Crédit social (SWCS), la Société wallonne des eaux (SWDE), la Société wallonne du Logement (SWL), Wallonie-Bruxelles International (WBI).

Parmi tous ces organismes, l'on peut déjà distinguer, à la suite de P. QUERTAINMONT²², de façon générale et sans prétention d'exhaustivité, les organes consultatifs, généralement sans personnalité juridique, organisés auprès des ministères (qualifiés ci-dessus de Comités, Commissions et Conseils d'avis et/ou d'Études), et les institutions spécialisées, dotés de la personnalité juridique, véritables organismes parastataux. « De façon générale » car il existe bien entendu des exceptions qui vont d'organismes parastataux parfois chargés de rendre des avis en plus de leurs autres missions, à des organes dépourvus de personnalité juridique mais chargés d'une mission spécifique, comme les services de l'Etat à gestion séparée²³.

.../...
des services d'insertion sociale, la Commission des arts de la Région wallonne, la Commission des services réguliers, des services réguliers spécialisés et des services de taxis, le Conseil consultatif wallon pour les Personnes handicapées, le Conseil régional de la Formation des agents des administrations locales et provinciales de Wallonie, le Conseil régional wallon des Services de santé mentale, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, le Conseil supérieur du logement, le Conseil supérieur du tourisme, le Conseil supérieur wallon de la chasse, le Conseil supérieur wallon de la pêche, le Conseil wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, le Conseil wallon des établissements de soins, le Conseil wallon du Troisième âge.

²² P. QUERTAINMONT, *o. c.*, 4^e éd., 2007, n° 80 à 82, pp. 78 à 82.

²³ Pour mémoire, la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat a établi des formes particulières de service public centralisé nanti d'une autonomie sur le plan technique dans le but notamment de limiter la création d'organismes personnalisés. V. M. DAMAR et P. DELAUNOIS, *o. c.*, 1988, p. 13.

Dans les lignes qui suivent, l'accent sera davantage mis sur les seconds, seuls véritablement mis en avant par la Région wallonne sur son site internet au titre de services publics fonctionnellement décentralisés et pour lesquels les instruments de gestion et de contrôle paraissent davantage cruciaux, compte tenu d'une plus grande autonomie. Néanmoins, le souci de rendre cohérentes les structures a conduit la Région wallonne à se doter d'une réglementation de base dans les deux cas.

1. Les organes consultatifs

Les organes consultatifs ou commissions d'avis sont nombreux. Ils sont destinés à mêler experts et fonctionnaires au sein d'organes institués afin de rendre des avis (recommandations, évaluations, ...) sur des questions déterminées, tantôt à la demande de l'un ou l'autre ministre voire organe, tantôt d'initiative.

Ils sont institués par décret et/ou arrêté du Gouvernement, selon que *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*²⁴.

Prenons la Commission régionale d'avis pour l'exploitation des carrières instituée par décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Elle a pour missions d'informer le Gouvernement de tous les aspects afférents à l'exploitation et à l'extraction dans les carrières, de donner un avis sur les projets de travaux d'infrastructure, en regard de l'exploitation rationnelle de matières minérales, de faire des propositions sur la révision éventuelle des plans de secteur, de donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Gouvernement (article 5). Elle se compose pour un tiers de fonctionnaires, pour un tiers de représentants des exploitants et pour un tiers de représentants des intérêts divers, désignés par le Gouvernement (article 4). Le nombre de membres de la Commission, les modalités de présentation de ceux-ci et le fonctionnement de la Commission sont

²⁴ Selon la section de législation du Conseil d'État, « 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 [par exemple, lorsque des institutions déterminées sont chargées de faire des propositions de candidats en vue de composer l'organe considéré], 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 dehors de ces hypothèses, l'intervention du pouvoir législatif n'est possible et requise que dans des matières concernant des dispositions qui, en vertu de la Constitution ou d'une loi de réformes institutionnelles, ne peuvent être édictées que par le législateur » (avis 43.685/4 du 12 mars 2008, *Doc. parl.*, Parl. W., 2007-2008, n° 820/1, p. 16), ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

déterminés par arrêté du Gouvernement wallon du 2 octobre 2003 portant exécution du décret précité.

D'autres exemples peuvent encore être trouvés dans la Commission des déchets instituée par l'article 33 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 octobre 1996 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission des déchets, dans le Conseil supérieur wallon de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de l'alimentation institué par arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 1987 ou encore le Conseil économique et social de la Région wallonne²⁵, organe d'avis et de concertation avec les interlocuteurs sociaux, lui-même composé de neuf commissions (de l'emploi, la formation et l'éducation, de la politique des villes, l'équipement, le logement et la sécurité, ...), le Conseil wallon de Politique scientifique créé en Région wallonne par arrêté du 15 novembre 1990, ...

Par deux décrets-cadre²⁶ du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative (l'un « tout court », l'autre pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution), le Parlement wallon a souhaité mettre de l'ordre dans ses organes consultatifs, conformément à la Déclaration de politique générale et au Contrat d'avenir²⁷ dans leurs versions et dénomination de l'époque. La réforme avait une double portée : « à la fois quantitative et qualitative : quantitativement, elle conduit à réduire le nombre global des commissions et conseils, de 75 au départ à 53 ; qualitativement, il s'agit surtout d'introduire des règles de fonctionnement largement harmonisées »²⁸ pour plus de pertinence, de performance, de simplification et de transparence administratives²⁹. Sont visés les organismes énumérés à l'article 1^{er} et 2, respectivement³⁰. L'objectif est d'établir des « mesures transversales » dans un premier chapitre pour les transposer ensuite directement, si possible, dans les décrets concernés ou dans les commissions instituées, sous réserve de quelques exceptions ou adaptations et à l'exception des organes créés par arrêtés pour lesquels le gouvernement s'est engagé politiquement à apporter

²⁵ www.cesrw.be

²⁶ L'expression est inappropriée, selon la section de législation du Conseil d'Etat, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une « législation d'habilitation ordinaire, qui recouvre un domaine déterminé de l'action des pouvoirs publics en général et qui, après avoir chaque fois fixé les lignes de force des divers éléments de la réglementation, confère à l'Exécutif un pouvoir normatif relativement étendu » (avis 43.685/4 du 12 mars 2008, o. c., n° 820/1, p. 21).

²⁷ Devenu plan Marshall entre-temps.

²⁸ Rapport, *Doc. parl.*, Parl. W., 2007-2008, n° 820/15 et 821/23, p. 4.

²⁹ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. W., 2007-2008, n° 820/1, p. 2 et n° 821/1, p. 2. L'opinion de l'opposition est plus critique, estimant que l'on est passé à côté d'une véritable rationalisation et mobilisation citoyenne.

³⁰ Sur la préférence de la section de législation du Conseil d'Etat pour l'actualisation de la liste des organismes visés au fur et à mesure de la création de nouveaux organismes, au lieu d'une formule générale destinée à inclure tout nouvel organisme créé, pour plus de sécurité juridique, v. avis 43.685/4 du 12 mars 2008, o. c., n° 820/1, p. 17 et note 5. L'idée est d'éviter les discussions au sujet d'organismes dont les missions seraient apparentées à des avis (recommandations, propositions, études, concertation, agrément, ...) ou dont les missions ne seraient pas exclusivement consultatives.

les modifications nécessaires³¹. Ces mesures visent des modalités de composition et de fonctionnement standards (suppléances, durée des mandats et remplacements, incompatibilités, conflits d'intérêts, démission d'office, quorums, rapport d'activités annuel, indemnités de déplacement, règlement d'ordre intérieur et son contenu, ...).

Vu le caractère récent des décrets-cadre concernés, il n'est pas facile d'évaluer si les éléments transversaux sont depuis lors respectés par la Région au moment de créer de nouveaux organes consultatifs. Mais en prévoyant des mesures transversales, la Région a restreint sa propre liberté de décision en la matière puisque désormais « *L'exclusion du champ d'application du décret en projet d'organismes consultatifs existants relevant de la Région wallonne, ne peut être admise que moyennant une justification admissible au regard du principe d'égalité* »³². Tout écart, en réalité, par rapport aux normes standards, au sein de la même collectivité, quel que soit le processus légal de création d'un organisme d'avis, requiert une justification. A défaut, ou en cas de justification inadéquate, cet écart s'expose théoriquement à sanction, à condition de faire grief à un sujet de droit et sous réserve des autres conditions procédurales permettant de demander et, le cas échéant, d'obtenir éventuellement, une annulation ou une mise en cause de responsabilité³³. Il faut cependant préciser que les mesures concernées par les décrets-cadre ne sont pas absolues puisqu'elles ne sont pas systématiquement applicables à tous les organes d'avis.

2. Les organismes pararégionaux

En ce qui concerne les organismes pararégionaux en tant que tels, la Région wallonne s'est dotée plus rapidement d'une législation cadre. Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2004, un décret établit le contrat de gestion régional type³⁴ pour les organismes

³¹ Selon la section de législation, en effet, « *En l'espèce, si rien ne s'oppose à ce que les mesures transversales contenues dans le chapitre premier de l'avant-projet soient rendues applicables à des organismes dont, conformément aux principes indiqués ci-avant, la création et l'organisation relèvent de la compétence du législateur, par contre, elles ne peuvent pas être rendues applicables à des organismes que le pouvoir exécutif aurait créés et organisés sur la base de ses compétences propres. (Ainsi en va-t-il, en particulier, du Conseil supérieur wallon de la pêche, institué par un arrêté du Gouvernement wallon du 15 juin 2006)* » (avis 43.685/4 du 12 mars 2008, o. c., n° 820/1, p. 17 et note 3).

³² S.L.C.E., Avis 43.685/4 du 12 mars 2008, o. c., n° 820/1, p. 17. *Adde* p. 19.

³³ Rappr. à ce sujet M. NIHOUL, « A propos de l'inégalité des autorités publiques en matière de prescription », note sous C.A., n° 106/2006, 21 juin 2006, *C.D.P.K.*, 2006, pp. 705 à 713 et « L'inégalité des collectivités publiques en matière pénale, spécialement sous l'angle de la responsabilité et de la compétence normative », in S. LUST et M. NIHOUL (éd.), *Le droit public au tournant du millénaire C.D.P.K.*, 2007, n° spécial anniv., pp. 63 à 92.

³⁴ Cela ne signifie pas que la Région wallonne, en 2004, n'avait aucune expérience en la matière. Les travaux préparatoires cités à la note suivante indiquent que le premier contrat de gestion particulier a vu le jour en 1989 au FOREM et qu'au moment de légiférer une dizaine de contrats de gestion étaient en vigueur en Région wallonne (p. 5) dont il convenait de bénéficier de l'expérience.

qu'elle souhaite créer. Il s'agit du décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information.

Le décret énumère en son article 3 les organismes auxquels il s'applique – dont la liste correspond à celle établie sur le site internet de la Région – tout en prenant soin de préciser qu'après l'entrée en vigueur du décret, celui-ci s'appliquera à toute personne morale dont le décret ou l'arrêté qui en porte création prévoit la conclusion d'un contrat de gestion.

En réalité, le décret s'inscrit dans un ensemble décretaal plus large, examiné en même temps en Commission du Budget, des Affaires générales, des Relations extérieures et des Fonds européens du Parlement wallon³⁵ et visant à régler un statut de l'administrateur public³⁶ et le rôle du Commissaire du Gouvernement³⁷, renforcer les moyens de contrôle sur les organismes d'intérêt public, régler la transparence des rémunérations et jetons de présence au sein des personnes morales de droit public relevant de la Région wallonne et instaurer une Charte de l'Administrateur public³⁸. Par ces initiatives, la Région wallonne a souhaité s'engager « dans la voie d'une large réforme portant sur la formalisation des relations entre la Région et toute personne morale de droit public ou d'intérêt public relevant de celle-ci en vue d'organiser et de rendre plus performantes les règles de transparence, d'autonomie et de contrôle de ces O.I.P. (...) L'objectif général poursuivi est de mettre en place un cadre formalisé précisant les règles et les mécanismes de définition des missions, d'évaluation de l'accomplissement de celles-ci, d'autonomie et de contrôle des organismes concernés en vue de garantir un service public plus efficient, qui soit également transparent tant à l'égard de la Région wallonne en sa qualité d'autorité publique, de pouvoir subsidiant, d'actionnaire ou encore de mandant, qu'à l'égard du bénéficiaire du service public (à savoir, le citoyen, l'utilisateur, l'entreprise ...) »³⁹. (...) Ces nouvelles dispositions seraient applicables à tous les organismes existants spécifiquement visés par ces six projets de décret⁴⁰, mais constitueraient également le cadre minimal imposé à tout nouvel organisme qui serait constitué à l'avenir »⁴¹. Les six projets de décret forment en effet « un cadre standardisé et transversal à tous les organismes

³⁵ V. *Doc. parl.*, Parl. W., 2003-2004, n° 618/6, 619/6, 620/3, 621/3, 622/5, 623/4, 278/3, 293/3 et 321/3 (rapport commun). V. aussi, en des termes souvent identiques, le projet de décret relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. W., 2003-2004, n° 620/1, pp. 2 et 3.

³⁶ Décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public.

³⁷ Décret du 12 février 2004 relatif aux Commissaires du Gouvernement.

³⁸ Chaque décret est dédoublé d'un décret identique (sauf en ce qui concerne son champ d'application) pour les matières communautaires transférées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

³⁹ Cela en référence générale avec les priorités définies dans feu le Contrat d'avenir pour la Wallonie, en particulier en matière d'amélioration du fonctionnement des services publics, de qualité totale et de culture d'évaluation.

⁴⁰ Il est précisé que « le périmètre de la réforme englobe l'ensemble des organismes publics relevant de la Région wallonne » (*ibid.*, p. 4).

⁴¹ *Ibid.*, p. 3 (souligné par nos soins à l'aide de caractères gras).

*concernés qui ne remplace [toutefois] pas ou n'empêche pas des dispositions plus spécifiques propres à un organisme particulier »*⁴².

Du point de vue méthodologique, les concepteurs de la réforme ont par ailleurs indiqué avoir dû composer avec la situation actuelle au moment de légiférer, « caractérisée par la multiplicité et la variété des organismes concernés. La diversité de leurs missions, de leurs activités, de leurs statuts a dû être prise en considération, tout en dégagant une ligne directrice qui préside à l'organisation d'une harmonisation et d'une certaine standardisation des règles de fonctionnement des organismes concernés »⁴³.

« A cette fin, quatre volets distincts complémentaires ont été envisagés :

- les droits et les obligations de l'administrateur public en ce compris la charte à laquelle ils devront adhérer avant leur prise de fonction ;
- les droits et les obligations du Commissaire du Gouvernement ;
- la standardisation du processus d'élaboration du contrat de gestion et des dispositions qui doivent y figurer ;
- les obligations d'information à l'attention du Gouvernement et du Parlement que doivent respecter les entreprises et les organismes publics dès lors qu'ils ne sont pas soumis à un contrat de gestion »⁴⁴.

L'événement déclencheur de la démarche législative semble avoir été « certaines problématiques apparues au début de l'année 2002 à d'autres niveaux de pouvoir entre les Gouvernements et certains organismes publics »⁴⁵. Le 18 avril 2002, le Gouvernement wallon aurait approuvé une note d'orientation relative à la formalisation des relations entre la Région et toute personne morale de droit public ou d'intérêt public relevant de la Région en vue d'organiser et de rendre plus performantes les règles de transparence, d'autonomie et de contrôle de celles-ci. Cette note d'orientation était, selon le Gouvernement wallon, le résultat d'une large réflexion qui a pour objet de mieux définir les relations qui doivent exister entre la Région wallonne et les entreprises publiques, organismes d'intérêt public ou encore plus généralement toutes les personnes morales de droit public et d'intérêt public relevant de la Région wallonne.

A noter que le champ d'application des différents décrets n'est pas totalement constant. Le décret wallon du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public énumère par exemple davantage d'organismes que celui concernant le contrat de gestion, tout en en excluant certains, tels les organismes personnalisés ne disposant que d'un très faible degré d'autonomie (notamment les régies personnalisées et les fonds) et pour lesquels le contrôle hiérarchique a paru

⁴² *Ibid.*, p. 4 (souligné par nos soins à l'aide de caractères gras).

⁴³ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 3.

suffisant⁴⁶. Sans oublier que chaque décret est lui-même dédoublé, avec un champ d'application chaque fois différent, nécessairement, selon que sont visées ou non les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution⁴⁷. C'est la section de législation du Conseil d'Etat qui a conseillé le recours au procédé de listes limitatives des organismes visés par les décrets pour moins d'interprétation et plus de sécurité juridique⁴⁸. Régulièrement, lorsque les décrets-cadre ne s'appliquent pas à un organisme déterminé, une explication en est donnée dans les travaux préparatoires, ce qu'il faut souhaiter dans tous les cas.

A noter également l'existence d'un décret de 22 janvier 1998 sur le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne, dont on reparlera au moment d'aborder le critère du personnel.

B. En Communauté française

Sur son site internet⁴⁹, la Communauté française explique que « *Pour lui permettre de mettre en œuvre sa politique et de garantir la continuité du service public, le Gouvernement de la Communauté française dispose d'une Administration. L'Administration est composée : des Services du gouvernement, chargés de l'administration générale de la Communauté française (...) et d'organismes d'intérêt public (OIP) et d'organismes publics autonomes* ».

Etonnamment, les « *services du gouvernement* » visent un Ministère unique pour l'ensemble des compétences de la Communauté française ainsi que des « *services non ministériels du gouvernement* » au nombre de trois : les services de l'Inspection des Finances, le Délégué général aux Droits de l'Enfant et le Corps interministériel des Commissaires du Gouvernement. Il s'agit d'une forme de « *décentralisation fonctionnelle* » sans personnalité juridique distincte, à supposer qu'elle puisse être qualifiée de la sorte.

⁴⁶ Ainsi, « *Il est apparu au Gouvernement qu'il convenait d'exclure du champ d'application du décret les organismes personnalisés ne disposant que d'un très faible degré d'autonomie (notamment les régies personnalisées et les fonds). En effet, c'est le Gouvernement qui assure la gestion de ces organismes – pouvoir de gestion qui peut, le cas échéant, être délégué à un fonctionnaire dirigeant. En conséquence, le Gouvernement dispose à leur égard d'un pouvoir hiérarchique et il n'a pas paru opportun de renforcer le contrôle exercé par le Gouvernement sur ces organismes et sur les fonctionnaires dirigeants* » (Doc. parl., Parl. W., 2003-2004, n° 618/1, p. 5 et n° 619/1, p. 4).

⁴⁷ A savoir les matières transférées par le Parlement de la Communauté française à la Région wallonne et la Commission communautaire française emportant l'exercice de la compétence de créer, financer et contrôler conjointement avec la Communauté française, les organismes publics en question.

⁴⁸ V. ainsi S.L.C.E., avis L. 35.324/2 du 26 mai 2003, Doc. parl., Parl. W., 2003-2004, n° 622/1, p. 14. A charge pour le législateur de compléter la liste au fur et à mesure des nouvelles créations : S.L.C.E., avis L. 35.323/2 du 26 mai 2003, Doc. parl., Parl. W., 2003-2004, n° 618/1, p. 15.

⁴⁹ www.cfwb.be, onglet « Services publics » après le parlement et le gouvernement.

Parmi les organismes d'intérêt public (OIP) et organismes publics autonomes, l'on retrouve⁵⁰ la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), le Centre hospitalier universitaire de Liège (CHU de Liège), Wallonie-Bruxelles International (WBI)⁵¹, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), l'Institut de la Formation en cours de carrière (IFC), l'Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'information et de la Communication (ETNIC), le Fonds Ecureuil de la Communauté française et le Conseil interuniversitaire francophone (CIUF).

Le site ne fait guère la publicité à cet endroit, sauf erreur, des nombreux organes consultatifs qui existent pourtant.

Quant au site du médiateur de la Communauté française, il fait état d'une « *parcellisation de la Communauté française* » ou de ses services⁵² pour situer la place du médiateur dans un ensemble très vaste qui compte des organismes d'intérêt public, des services à gestion séparée (établissements scolaires de la Communauté française et internats ...), une entreprise publique autonome à caractère culturel (RTBF) ... sans oublier « *la création incessante d'une légion de commissions, comités, organes de toutes sortes qui viennent complexifier davantage le paysage institutionnel communautaire en s'ajoutant aux autres déjà existants sans qu'il y ait nécessairement une adaptation adéquate de la structure. En outre, l'institution communautaire externalise une partie significative de l'exercice de sa compétence (Carte Senior, a.s.b.l. d'aide aux détenus, acteurs culturels, organisations de jeunesse, centres sportifs ...). De plus, en matière de médiation, on constate l'existence d'institutions similaires (DGDE, médiation en milieu scolaire, service de médiation interne ...) ainsi que l'attribution d'une mission de médiation à d'autres organismes (rôle de médiation dévolu aux commissaires du Gouvernement pour l'enseignement supérieur artistique, Bureau de Conciliation pour les usagers culturels au sein du Ministère ...)* ». En somme, « *à côté des modèles classiques d'organisation administrative, se dessine un modèle constitué de plusieurs réseaux* ».

1. Les organes consultatifs

A notre connaissance, la Communauté française ne dispose pas d'une législation-cadre générale en matière de fonction ou d'organes consultatifs, sous réserve du décret du 17 juillet 2002 visant à promouvoir la participation équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs⁵³. Le règne est donc celui du

⁵⁰ Ci-après, seules les abréviations seront encore utilisées.

⁵¹ Commun à la Région wallonne et à la Communauté française.

⁵² www.mediateurcf.be

⁵³ L'article 2 vise largement les « *conseils, commissions, comités et autres instances, quelle que soit leur dénomination, qui sont créés par une loi, un décret ou un arrêté et qui ont pour mission principale de formuler, d'initiative ou sur demande, des avis destinés au Conseil de la* .../...

particularisme, même si en pratique le droit à la différence ne se solde pas toujours par la réalité de la différence. Leur grand nombre explique probablement pourquoi ils ne sont pas répertoriés sur le site officiel de la communauté. Il rend difficile toute analyse comparative.

A noter cependant que l'on distingue, en Communauté française, les organes d'avis selon qu'ils relèvent de la matière de l'enseignement⁵⁴ ou des matières culturelles

.../...

Communauté française, au Gouvernement, à un ou plusieurs de ses membres ou à ses services. Toutefois, « *Le Gouvernement peut exclure un organe du champ d'application du présent décret, pour des raisons fonctionnelles ou tenant à sa nature* » et des motifs de dérogation sont admis. L'objectif de 35 pour cent de membres de chaque sexe est poursuivi sous peine d'invalidité de l'avis émis.

⁵⁴ L'on relèvera dans cette matière les organismes suivants : Conseil supérieur des allocations et prêts d'études, Comité médical d'avis, Commission interzonale, Commissions zonales d'affectation, Commission interzonale d'affectation de l'enseignement de promotion sociale, Commissions zonales d'affectation de l'enseignement de promotion sociale, Commission permanente de la promotion et de la sélection, Commission des titres, Commission créée par l'article 2 de la loi du 8 février 1974, Commissions de reconnaissance d'expérience utile, Commission de reconnaissance de notoriété pour les membres du personnel enseignant des écoles supérieures des arts organisées ou subventionnées par la CF, Commission chargée de donner des avis à propos de recrutement, dans l'enseignement subventionné, de porteurs de titres jugés suffisants autres que ceux du groupe A, Commission des titres B, Commission centrale de gestion des emplois, Commission d'affectation des centres de dépaysement et de plein air de la CF, Conseil général des Hautes Ecoles, Commission communautaire pédagogique des Hautes Ecoles, Conseil interréseaux de concertation et Conseils interréseaux zonaux, Conseil de la politique scientifique (CPS-CF), Conseil interuniversitaire de la CF (CIUF), Commission interuniversitaire d'équivalence des diplômes universitaires étrangers, Conseil supérieur de l'enseignement de promotion sociale, Commission de concertation de l'enseignement de promotion sociale, Conseil de coordination de l'enseignement de promotion sociale de la CF, Conseils de zone de l'enseignement de promotion sociale de la CF, Conseil de perfectionnement de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit, Conseil supérieur de l'enseignement à distance, Conseil supérieur de l'enseignement supérieur artistique, Commission d'assimilation (théâtre et arts de la parole), Conseil supérieur de la guidance psycho-médico-sociale et de l'orientation scolaire et professionnelle, Conseil consultatif supérieur des cours philosophiques, Commission de promotion de la santé à l'école, Conseil général de l'enseignement fondamental, Commission communautaire des professions et des qualifications, Commissions consultatives qui préparent les profils de formation et les profils de formation spécifique, Conseil supérieur de l'enseignement spécialisé, Commission des programmes de l'enseignement secondaire spécialisé, Commissions consultatives de l'enseignement spécialisé, Conseil général de concertation de l'enseignement secondaire, Comités de concertation de l'enseignement secondaire, Collèges des districts socio-pédagogiques, Commission des discriminations positives, Commission de proximité pour l'enseignement fondamental, Commissions des discriminations positives pour l'enseignement de promotion sociale, Commission instituée par l'article 2 de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, Commissions zonales des inscriptions, Conseils de recours dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice, Commission d'avis sur les demandes de dérogation aux modes d'apprentissage décrits dans les socles de compétences, Commission d'avis sur les projets de formation continuée, Commission d'homologation des certificats et des diplômes de la Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, Conseil de l'Education et de la Formation (chambre de l'éducation et chambre de la formation), Conseil supérieur de l'Education aux médias, Commission pour l'égalisation des chances des garçons et des filles

.../...

ou personnalisables⁵⁵. Or, une législation-cadre existe bel et bien en ce qui concerne ces dernières matières.

.../...

dans l'enseignement, Conseil des parents d'élèves de la CF, Conseil de concertation de l'enseignement officiel, Commission de pilotage des enseignements organisés ou subventionnés par la CF, Commission « Théâtre-Ecole », Comités de coordination (enseignement fondamental), Conseil général de concertation pour l'enseignement spécialisé, Conseil de coordination de l'enseignement de promotion sociale de la CF, Conseils de zone de l'enseignement de promotion sociale de la CF, Comité de coordination des Centres de dépaysement et de plein air, Commission d'affectation des centres de dépaysement et de plein air, Conseil pédagogique de l'enseignement de la CF, Commission des programmes, Commissions des outils d'évaluation.

⁵⁵ En matières culturelles : Conseil supérieur des Wallons et des Bruxellois de l'extérieur, Commission consultative de l'aide sociale aux détenus, Commission chargée d'examiner les titres, les capacités et les aptitudes des candidats (fonctions spécialisées dans les services du Gouvernement de la CF), Commission de sélection et d'évaluation, Commission de déontologie pour les Services du Gouvernement de la CF et les Organismes d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII, Commission d'accès aux documents administratifs au sein de la CF, Comité d'accompagnement pour l'accès à l'Internet, Conseil de la formation (Ecole d'administration publique), Conseil de la transmission de la mémoire, Conseil économique et social de la CF, Conseil supérieur de l'Audiovisuel, Commission consultative permanente de la radio et de la télévision, Commissions régionales, Comité de concertation du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, Commission consultative de la création radiophonique, Commission de sélection des projets radiophoniques ayant accès au fonds d'aide à la création radiophonique, Commission de sélection des films culturels, Commission du film, Commission des produits multimédias reconnus d'intérêt pédagogique, Conseil des bibliothèques publiques, Conseil du livre, Commission des lettres, Commission d'aide à l'édition, Commission d'aide à la librairie, Commission d'aide à la bande dessinée, Conseil de la langue française et de la politique linguistique, Commission de surveillance de la législation sur la langue française, Conseil des langues régionales endogènes, Commission consultative de la langue des signes, Conseil supérieur des musées et des autres institutions muséales, Conseil d'héraldique et de vexillologie, Conseil d'ethnologie, Conseil des centres d'archives privées, Comité de pilotage (archives privées en CF), Commission consultative des Arts plastiques, Commission d'Intégration des œuvres d'arts dans les bâtiments publics, Commission des Arts numériques, Conseil supérieur de l'éducation permanente, Conseil de la jeunesse d'expression française, Commission consultative des organisations de jeunesse et ses sous-commissions, Commission consultative des maisons et centres de jeunes, Sous-commission de concertation sur l'information des jeunes, Commission générale d'avis relative aux centres de vacances, Commission d'avis relative à la formation des animateurs et des coordinateurs de centres de vacances, Commission d'avis sur les écoles de devoirs, Commission des centres culturels, Conseil d'administration des Centres culturels, Conseil interdisciplinaire des Arts de la Scène, Conférence des Présidents et Vice-présidents, Comité de concertation des Arts de la Scène, Conseil de l'Art dramatique, Conseil de l'aide aux projets théâtraux, Conseil du théâtre pour l'enfance et la jeunesse, Commission du théâtre amateur, Conseil de l'Art de la Danse, Conseil de la Musique classique, Conseil de la Musique contemporaine, Conseil des Musiques non classiques, Conseil des Arts forains, du Cirque et de la Rue.

En matières personnalisables : Conseil supérieur de l'Education physique, des Sports et de la Vie en plein air, Commission d'avis instituée pour l'octroi ou le retrait de la qualité de sportif de haut niveau, d'espoir sportif ou de partenaire d'entraînement, Commission d'Application chargée d'examiner les contestations nées à l'occasion de l'application des dispositions concernant les transferts, Conseil supérieur de promotion de la santé, Commission d'agrément des services médicaux du travail, Commission d'avis en matière de dépistage du cancer du sein, Commission d'avis des projets locaux, Commission francophone de promotion de la santé dans la pratique du sport, Comité de pilotage du programme de dépistage néonatal

.../...

Il convient en effet de signaler l'existence d'un décret du 10 avril 2003 relatif aux instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel, complété par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instances d'avis tombant dans le champ d'application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel, le décret du 11 janvier 2008 portant ratification de celui-ci et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 juin 2006 portant exécution du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel.

Ce décret vise à régler la composition (procédure de nomination, indépendance des membres)⁵⁶ et le fonctionnement (transparent et dynamique)⁵⁷ des instances d'avis concernés, ainsi que leur publicité. Il s'agit donc d'un décret-cadre sectoriel n'empêchant pas les exceptions par décret, même si de nombreux organes d'avis ont été institués précédemment par arrêtés. Leur compétence d'avis est en effet obligatoire aux termes de l'article 6 de la loi du Pacte culturel et c'est donc au législateur décentralisé qu'il appartient de créer de telles instances d'avis et d'en définir les missions, la composition, les règles essentielles de fonctionnement ainsi que les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres⁵⁸. Les articles 16 et 17 ont prévu un mécanisme de délégation de pouvoir limité dans le temps permettant de modifier les décrets existants sur certains points précis et sous condition résolutoire de ratification décentralisée.

L'objectif était visiblement de redonner aux organes d'avis concernés une légitimité alors qu'ils faisaient l'objet de critiques relatives au manque de transparence, au

.../...

systématique de la surdité, Comité de pilotage du programme de dépistage des anomalies congénitales ; liés à l'ONE, Conseil d'avis, Conseil scientifique, Conseil médical, Comités régionaux, Comité de programmation, Comité d'accompagnement de l'enfance maltraitée (CAEM), Commission d'avis sur les écoles de devoirs, Commission générale d'avis relative aux centres de vacances, Conseil supérieur de l'adoption, Commission d'agrément en application du décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, Comité d'accompagnement relatif aux services d'accueil téléphonique des enfants ; Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse, Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse, Conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse, Commission d'agrément créée par le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, Comité d'accompagnement pédagogique.

⁵⁶ Incompatibilités ; nomination après appel à candidatures, sur la base de la compétence, de l'expérience, de la motivation, sauf d'autres membres avec voie consultative uniquement (ce qui vaut aussi pour les membres de cabinets ministériels ou de l'administration de la communauté) dont la moitié au plus peut relever des tendances idéologiques ou philosophiques (*sic*) et des organisations représentatives d'utilisateurs agréés, après consultation de ces dernières, suppléants ; procédure agréementée de délais.

⁵⁷ Règlement d'ordre intérieur approuvé par le gouvernement et précisant notamment la méthodologie de travail et des règles de déontologie et de conflits d'intérêt ; faculté d'audition ; rapport d'activités transmis aux Gouvernement, Parlement et Observatoire des politiques culturelles et diffusé sur internet ; obligation de présence et fixation uniforme des indemnités.

⁵⁸ S.L.C.E., avis 33.761/4 du 23 octobre 2002, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 364/1, p. 42.

copinage, aux abus de pouvoir et à la politisation⁵⁹. Ces organes sont jugés essentiels à la concertation, la définition et au développement des politiques culturelles de la Communauté française par les avis et propositions rendus en matière de reconnaissance des opérateurs culturels, d'octroi de subsides en fonction de leurs projets et de suivi pour permettre à la Communauté d'avoir une vision objective, impartiale et spécialisée en la matière. Il convenait de garantir leur indépendance, d'objectiver les nominations et de rendre plus professionnel et dynamique leur fonctionnement.

A titre d'exemple, le Conseil économique et social de la Communauté française a été créé par le décret du 24 octobre 2008. Ses membres sont nommés par le Gouvernement sur la base de listes doubles, présentées respectivement par le Conseil économique et social de la Région wallonne et par le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. Sa compétence est une compétence d'étude, d'avis et de recommandation, sous forme de rapports, dans les matières ayant une incidence sur la vie économique et sociale, d'initiative ou à la demande du gouvernement, dans ce dernier cas notamment sur les avant-projets de décrets relatifs aux dites matières (articles 4 et 5). Un rapport annuel est prévu.

Parmi les organes relevés dans d'autres secteurs, l'on peut mentionner à titre d'exemple l'Observatoire de l'enseignement supérieur créé par l'article 15 du décret du 18 juillet 2008 démocratisant l'enseignement supérieur, œuvrant à la promotion de la réussite des étudiants et créant l'Observatoire de l'enseignement supérieur. Il est intégré au sein du Ministère de la Communauté française et placé sous l'autorité de l'Administrateur(trice) général(e) de l'Enseignement et de la Recherche scientifique (article 24, alinéa 1^{er}). Du personnel de la Communauté française et des moyens spécifiques éventuels sont mis à sa disposition (articles 24, alinéa 2 et 27).

L'on signalera encore simplement, à titre d'illustration, le Conseil de la politique scientifique de la Communauté française (CPS-CF) organisé au premier chapitre du décret du 9 janvier 2003 relatif aux organes d'avis en matière de politique scientifique et universitaire et à la concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur, le Conseil interuniversitaire de la Communauté française créé au chapitre 2 du même décret (CIUF) et le Comité de concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur prévu par le chapitre 3 du même décret. Ce dernier est constitué de membres du bureau du CIUF, de membres du bureau du Conseil général des Hautes Ecoles (CGHE), du président du Conseil supérieur de l'Enseignement supérieur artistique, ainsi que du président du Conseil supérieur de l'Enseignement de promotion sociale.

⁵⁹ Projet de décret relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 364/1, p. 2 et Rapport, n° 364/3, p. 2.

2. Les organismes paracommunautaires

Avant même la Région wallonne, la Communauté française s'est dotée d'un décret-cadre en matière de décentralisation fonctionnelle. Il s'agit du décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française. L'initiative remonte au 22 novembre 2000 et était motivée par « *l'actualité récente* » qui aurait montré « *l'importance pour les pouvoirs publics d'exercer autrement leur rôle à l'égard des organismes d'intérêt public et des entreprises publiques et ce, tant en leur qualité de pouvoir subsidiant que d'autorité de tutelle* »⁶⁰. Plus précisément, la réforme aurait été engagée « *suite aux problèmes que la RTBF a rencontré avec une de ses filiales* »⁶¹ et construite autour de deux maîtres mots : transparence et responsabilité.

L'article 1^{er} énumère les différents organismes d'intérêt public visés par le décret, mais la réforme vise « *tous les organismes d'intérêt public existants (...) et à venir* »⁶². En effet, « *Le décret s'appliquera également à tout nouvel organisme public qui viendrait à être créé par la Communauté française. Il appartiendra au législateur communautaire d'ajouter à la liste des organismes, l'organisme nouvellement créé* »⁶³. Il appert toutefois que dans l'état actuel du texte, WBI, CIUF, CHU de Liège et CSA ne figurent pas dans la liste⁶⁴. Sont mentionnées, en

⁶⁰ Projet de décret relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 345/1, p. 2.

⁶¹ Rapport, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 345/3, p. 2.

⁶² Rapport, *ibid.*, p. 2. Des modifications aux décrets relatifs à la RTBF et à l'ETNIC sont au demeurant prévues par l'article 57 du décret.

⁶³ Exposé des motifs, *ibid.*, p. 2. *Adde* p. 4.

⁶⁴ Les travaux préparatoires justifient partiellement ces absences de la manière suivante : « *En ce qui concerne le Centre hospitalier universitaire de Liège (CHU) il reste régi par l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 portant l'organisation, le fonctionnement et la gestion des hôpitaux universitaires de l'Etat à Gand et à Liège. Ni le CGRI, paracommunautaire de type A ni le service de redevance radio-télévision, bientôt transféré à la Région wallonne ne sont concernés par le décret* » (Exposé des motifs, *ibid.*, p. 2). « *Il faut relever (...) qu'en ce qui concerne le « Centre hospitalier universitaire de Liège », organisme d'intérêt public de type B, une législation ad hoc a été établie pour cet organisme, il s'agit de l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987. Il n'est dès lors pas nécessaire de le faire entrer dans le champ d'application du présent décret. Il en est de même pour le commissariat général aux Relations internationales (CGRI) paracommunautaire de type A (visé par l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public). En fait, en ce qui concerne le CGRI, la raison supplémentaire de l'exclusion du présent décret est que cet organisme, même s'il possède la personnalité juridique, relève directement du Gouvernement et n'a dès lors pas autant d'autonomie de gestion et de fonctionnement et ne dispose pas de conseil d'administration. Dans la mesure où le service de perception de la radio-redevance sera prochainement régionalisé, le présent décret ne s'y applique pas même de manière transitoire. Il appartient dès lors au législateur communautaire, en cas de création d'un nouvel organisme public, de prévoir, à l'instar de la référence qui était faite communément à la loi du 16 mars 1954 sur les organismes d'intérêt public, d'ajouter, par amendement à la liste de l'article 1^{er}, l'organisme public nouvellement créé pour lui rendre applicable le régime de droit commun ainsi institué.* .../...

revanche, les Sociétés de bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics et les Sociétés de gestion patrimoniale pour les travaux de première nécessité en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française. En outre, certaines dispositions ne sont pas applicables à certains organismes, le plus souvent avec justification à la clef⁶⁵. La philosophie générale de la réforme reste néanmoins l'uniformité maximale des outils de gestion et de contrôle. Même si « *La ratio legis de cette disposition (l'article 2 qui exclut l'application de certaines dispositions à certains organismes nommément cités) est pour l'essentiel que les décrets organiques des organismes publics cités prévoient à leur propos des dispositions spécifiques* »⁶⁶, ce qui revient en réalité à justifier la différence par son constat. L'intention n'était donc pas, vraisemblablement et comme en Région wallonne, de bouleverser systématiquement et outre mesure le paysage existant, mais de tracer des lignes claires pour l'avenir en tirant les leçons de l'expérience passée⁶⁷.

.../...

Le point 5 de l'article rend inapplicable à l'IFC un certain nombre de dispositions du présent décret dans la mesure où soit des dispositions identiques sont prévues dans le décret organique de l'IFC, soit en raison de la taille de cet organisme public qui ne justifient pas certaines dispositions (le service d'audit interne n'est pas utile pour l'IFC). Enfin, le point 6 de l'article susvisé rend inapplicable toutes les dispositions du décret qui visent les missions et le rôle des commissaires du Gouvernement auprès des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale, suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat. Cela n'empêche cependant pas le législateur communautaire de définir le statut administratif de ces commissaires du Gouvernement. Dès lors, hormis les articles 33, 34, 35 et 36, toutes les autres dispositions du présent décret sont applicables à ces commissaires du Gouvernement » (ibid., p. 4).

⁶⁵ Ainsi, les sociétés de gestion patrimoniale sont des associations constituées de personnes privées et non de pouvoirs publics. Elles sont néanmoins soumises au contrôle d'un commissaire du Gouvernement, mais exclusivement pour que ce dernier vérifie l'affectation de subventions aux fins pour lesquelles elles ont été octroyées. Il serait contraire aux principes d'égalité et de liberté d'association de soumettre des associations privées à l'ensemble des modalités de contrôle applicables aux organismes de droit public. V. S.L.C.E., avis 33.750/2 du 16 septembre 2002, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 345/1, p. 48. Autre exemple, concernant certaines indemnités : « *En ce qui concerne l'ONE, il y a lieu de tenir compte d'une part du rôle particulier du conseil d'administration vu l'absence de Bureau ou de Comité permanent et d'autre part des missions, définies dans le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la naissance et de l'enfance, en abrégé « ONE », du Collège de la Présidence. Le président et les vice-présidents à l'ONE y assument donc les mêmes tâches et mêmes responsabilités que dans les autres OIP même si les organes ont des attributions différentes* » (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 345/1, p. 6). Autre exemple encore, le règlement d'ordre intérieur est normalement « *soumis préalablement à l'approbation du Gouvernement accompagné d'un rapport préalable des commissaires du Gouvernement ceci à l'exception de la RTBF en raison de son statut d'entreprise publique qui lui confère davantage d'autonomie qu'à un organisme d'intérêt public* » (ibid., p. 7). Enfin, sans être exhaustif, « *C'est ainsi, à titre d'exemple l'Entreprise publique des technologies nouvelles, de l'information et de la communication (ETNIC) ou le Fonds Ecoreuil n'effectuant pas comme tel des prestations de service au grand public, un service de médiation s'avère inutile* » (ibid., p. 9, *sic*).

⁶⁶ Exposé des motifs, *ibid.*, p. 4.

⁶⁷ En ce qui concerne la compétence des administrateurs, par exemple, « *Cette disposition complète ce qui est déjà prévu dans leurs réglementations propres pour l'ETNIC et le Fonds Ecoreuil* » (ibid., p. 6).

L'objectif de la réforme est « *de pouvoir garantir un service public de qualité, transparent à l'égard des mandats, au service de tous et assumé par l'autorité politique. Ceci passe par plusieurs axes : 1° les missions de service public des organismes publics doivent être clairement établies et définies notamment en prise directe avec les attentes des usagers ; 2° il faut redéfinir le rôle de chacun des acteurs : - la Communauté française tant en sa qualité d'autorité publique qu'en sa qualité de pouvoir subsidiant - les administrateurs publics au sein des Conseils d'administration, des Bureaux ou Comités permanents ; 3° il importe de revoir les mécanismes de contrôle interne et externe des organismes publics. Ces axes doivent veiller à établir un équilibre entre deux principes fondamentaux : - l'autonomie de l'organisme d'intérêt public ou de l'entreprise publique - la responsabilité finale de la Communauté française* »⁶⁸.

A noter aussi l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 avril 1984 organisant les relations sociales dans les organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française.

Il est important de rappeler que le décret-cadre ne concerne pas toutes les formes de décentralisation fonctionnelle observables en Communauté française et que certains organismes *a priori* plutôt consultatifs se voient parfois confier d'autres missions. En outre, la création d'une personne juridique distincte n'est pas nécessairement la règle lorsqu'une mission spécifique, distincte de l'avis, est prévue. L'on peut citer à cet égard, parmi les nombreux exemples potentiels, l'Ecole d'Administration publique de la Communauté française créée par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 octobre 2002 et organisée en service de la Communauté française à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 par le décret du 27 février 2003 portant au surplus diverses mesures modificatives en vue de l'instauration d'un régime de mandats pour les Fonctionnaires généraux dans les Services du Gouvernement de la Communauté française, certains organismes d'intérêt public qui en dépendent⁶⁹ et dans les Universités organisées par la Communauté française. « *L'organisation administrative de l'école* » est définie par le Gouvernement de la Communauté française, en vertu de l'article 6 de l'arrêté précité, dans l'arrêté du 17 juillet 2003 relatif à la gestion financière et à l'organisation administrative de l'Ecole d'Administration publique de la Communauté française comme service de la Communauté française à gestion séparée (ressources, budget joint à celui de la Communauté française, gestion, comptabilité et comptes, organisation administrative, conseil de la formation). Concrètement, un fonctionnaire dirigeant (par ailleurs ordonnateur) est désigné par le Gouvernement et placé sous la tutelle

⁶⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁹ Sont visés le CGRI (aujourd'hui WBI), l'ETNIC et l'IFC dont les décrets sont directement modifiés en ce sens. V. aussi l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 relatif aux formations en cours de carrière des membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de Secteur XVII et l'arrêté du 3 septembre 2003 organisant la formation en vue de l'obtention du brevet de management public.

directe du Ministre de la fonction publique et de la Cour des comptes. Un cadre organique de l'Ecole est fixé au sein de la Direction générale du Personnel et de la Fonction publique du Ministère de la Communauté française. La formation elle-même est organisée et planifiée par l'Ecole mais non nécessairement dispensée par elle. Le Conseil de formation, chargé d'accompagner et de conseiller l'Ecole, est composé des huiles de l'administration et des organismes concernés ou leur suppléant ainsi que de deux représentants des organisations syndicales et un expert spécialisé en formation du personnel.

Un autre exemple *sui generis* peut être trouvé avec l'arrêté du Gouvernement du 20 juillet 2006 portant création du service social des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des Organismes d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII à l'exception du Commissariat général aux Relations internationales. Il s'agit d'un service social (sans personnalité juridique) au bénéfice des agents visés. Les activités concernent au plan individuel l'aide sur le plan social, psychologique, juridique, matériel ou financier et l'octroi de cadeaux de circonstances ou l'affiliation à une assurance collective soins de santé. Au plan collectif, la consultation sociale, la gestion de restaurants et de cafétérias, la promotion d'activités culturelles, sportives et de loisirs, l'organisation de garderies et de vacances ou la préparation à la retraite de futurs pensionnés (article 2). L'originalité du dispositif consiste dans la délégation par le Ministre à une a.s.b.l. agréée par lui et subventionnée de la détermination des politiques sociales et de l'administration de tout ou partie des activités du service social (article 4) (en pratique l'a.s.b.l. Service social). Les statuts de cette a.s.b.l. doivent garantir une représentativité syndicale parmi les membres et au sein du CA, la présence consultative de deux représentants du Gouvernement et du fonctionnaire délégué dans tous les organes, la production annuelle et le contrôle d'un budget et de comptes, la constitution d'une instance exécutive et l'établissement d'un règlement d'ordre intérieur (article 5). Un rapport annuel, moral et financier, par l'a.s.b.l. est prévu (article 6). Outre les subventions, l'a.s.b.l. peut organiser des tombolas, des ventes d'insignes, organiser toute action destinée à procurer des ressources exceptionnelles ou accepter des dons et legs, mais avec l'accord préalable du Ministre (article 7). Un contrôle de gestion, du budget et des comptes est prévu par deux représentants dont les pouvoirs (notamment de recours) sont précisés à l'article 8. Le retrait d'agrément peut être décidé par le Ministre en cas de manquement par l'a.s.b.l. à ses engagements ou de non-respect de l'arrêté concerné (article 9). Du personnel est mis à disposition « *d'un service créé au sein du Secrétariat général du Ministère de la Communauté française* » sous la direction d'un fonctionnaire délégué (article 10).

II. ANALYSE

Au terme de ce rapide tour d'horizon, l'on sait, désormais, que des législations-cadre existent à la fois en Région wallonne et en Communauté française, même si leur champ d'application respectif a ceci en commun qu'il n'est pas exhaustif. Les principaux organismes et certainement les organismes les plus autonomes – donc potentiellement les plus risqués – sont chaque fois visés. Il peut être utile d'approfondir encore l'analyse et de comparer le contenu des décrets-cadre pour identifier les points communs et les divergences dans la politique menée en matière d'organismes publics déconcentrés, tout en évitant les longues énumérations descriptives et les redites.

Dans un second temps, l'analyse des principaux organismes eux-mêmes, selon les critères déjà exposés à l'entame, permettra d'avoir une meilleure idée de la réalité de la décentralisation fonctionnelle au sud du pays.

A. Comparaison des législations-cadre

1. Une opération tantôt unique tantôt multiple et plus complexe

Ce que le législateur de la Communauté française avait fait par un décret unique en 2003, le législateur wallon semble l'avoir fait au moyen de plusieurs décrets en 2004.

Le décret du 9 janvier 2003 de la Communauté française contient en effet plusieurs titres consacrés respectivement à l'administrateur public, sa charte et la transparence des rémunérations, au contrat de gestion et au plan de développement, au droit des usagers, au contrôle administratif et budgétaire (par l'entremise d'une cellule d'audit, de commissaires du gouvernement et de commissaires aux comptes). Soit, à quelques variations près, l'intitulé des différents décrets wallons adoptés le même jour.

2. De la cohérence plutôt que de la nouveauté

On ne peut pas dire que les décrets soient véritablement révolutionnaires dans leur genre car ils reprennent la plupart des éléments déjà imaginés en matière de gestion des organismes publics particuliers. La nouveauté se situe davantage au niveau de la tentative de généraliser lesdits instruments pour une plus grande cohérence et davantage d'efficacité.

3. Un champ d'application non contraignant, à condition de se justifier

Dans les deux cas, l'objectif est de fixer un décret-cadre dont on dérogera toutefois au besoin, c'est-à-dire en cas de nécessité. En procédant de la sorte, les autorités

limitent néanmoins volontairement leur liberté, puisque chaque dérogation requiert désormais une justification appropriée. En pratique, cette justification fait parfois défaut, plongeant le cas échéant l'observateur extérieur dans la perplexité sinon la frustration.

4. Un contrat de gestion quasi généralisé

Le contrat de gestion est communément défini, par deux définitions néanmoins différentes⁷⁰, comme la convention passée entre le Gouvernement et l'organe de gestion d'un organisme d'intérêt public ou d'une entreprise publique en vue de définir les règles, modalités et conditions spéciales en vertu desquelles ceux-ci exercent leurs missions de service public. Pour mémoire, il revient au législateur de déterminer de façon exhaustive le contenu obligatoire du contrat de gestion⁷¹.

De manière générale, le décret de la Communauté française est plus ou moins calqué sur les dispositions de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques⁷², dont il reprend souvent les termes, tandis

⁷⁰ V. les articles 2 du décret wallon et 16, 1^{er} du décret de la Communauté française.

⁷¹ C.A., n° 24/98, 10 mars 1998, B.5.1 ; S.L.C.E., avis L. 35.325/2 du 26 mai 2003, *Doc. parl.*, Parl. W., 2003-2004, n° 620/1, pp. 13 et 14 et note 4 renvoyant à la jurisprudence constante dans ce sens. V. aussi S.L.C.E., avis L. 33.9693/3 du 26 juin 2002 précité, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2001-2002, n° 307/1, p. 27 dont il n'a pas été tenu compte eu égard à l'impossibilité de tout prévoir de suite.

⁷² V. les articles 3 et 4 de la loi, en particulier. A noter au passage que l'article 3, 5 précise, sans équivalent dans le décret de la Communauté française, que « *Le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. Toutes ses clauses sont réputées contractuelles* », ce qui a permis au Conseil d'Etat de considérer « *que ce « contrat de gestion » est en réalité un règlement particulier applicable à la seule R.T.B.F., dont l'élaboration est négociée avec elle* » (C.E., R.T.B.F., 13 octobre 2008, n° 187.032). Cette mention a été omise à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat pour éviter de limiter indûment le recours à l'article 159 de la Constitution (de manière inconstitutionnelle en réalité) et d'empiéter sur la compétence fédérale s'agissant des compétences du Conseil d'Etat (S.L.C.E., avis 33.750/2 du 16 septembre 2002, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 345/1, pp. 50 et 51 – dans le même sens : S.L.C.E., avis n° L. 33.9693/3 du 26 juin 2002 sur un avant-projet de décret « portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE » », *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2001-2002, n° 307/1, pp. 27 et 28 ; S.L.C.E., avis L. 30.511/4 du 13 novembre 2000 au sujet de l'article 9, 4 d'un avant-projet de décret de la Région wallonne « portant réforme de la Société wallonne des distributions d'eau et instituant une Société wallonne des eaux », *Doc. parl.*, Parl. W., 200-2001, n° 171-1, pp. 23-42 ; S.L.C.E., avis 26.610/A.G. du 31 octobre 1997 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *Doc. parl.*, Parl. W., 1997-1998, n° 332/1, pp. 32 à 34). Elle figure pourtant dans l'article 40, 5 du décret du 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement [spécialisé], l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière sans avoir fait l'objet d'une observation de la part du Conseil d'Etat (S.L.C.E., avis 33.070/2 du 6 mai 2002, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2001-2002, n° 281/1, pp. 36-38). A l'inverse, l'article 16, § 2, 10^e du décret prévoit de façon singulière l'insertion d'« *une clause d'imprévision permettant de modifier certains paramètres du contrat de gestion, en raison de cas fortuits ou de cas de force majeure* ».

que le décret wallon prend davantage de liberté tout en stipulant un contenu en fin de compte similaire, libellé sur un mode plus moderne.

Ainsi dispose-t-il par exemple à l'article 10, alinéa 2, en ce qui concerne le contenu du contrat explicité dans tous les cas, que « *Les objectifs d'impact, de qualité, d'efficacité, d'efficience et d'économie à atteindre sont déterminés par des critères mesurables, précis et assortis de délais de réalisation* ». Ou encore à l'article 12 que le contrat « *décrit les engagements de l'organisme vis-à-vis des usagers des services publics, notamment en matière d'information, ainsi que les mécanismes de compensation en cas de défaillance dans l'exécution des tâches* ». Le Gouvernement wallon est en l'occurrence chargé de déterminer le contenu du contrat en apportant des précisions aux mentions prévues, eu égard aux spécificités des missions de l'organisme (article 9).

En ce qui concerne la procédure (élaboration, approbation, durée, renouvellement), les deux décrets sont plus précis que la loi du 21 mars 1991, notamment en ce qui concerne l'évaluation. Le décret wallon prévoit une évaluation générale du fonctionnement et de l'état du service public avant même la rédaction d'une note d'orientation par le Ministre de tutelle (article 5). Le décret de la Communauté française prévoit l'existence d'un plan de développement annuel à arrêter par le Conseil d'administration de l'organisme (article 20), en plus du plan d'entreprise. Les deux décrets prévoient le principe de tableaux de bords (article 18, § 2 en Communauté française, articles 14 et 18 pour la Région wallonne).

Quelques différences existent, sans nécessiter une recension, par exemple le décret wallon ne prévoit pas (en tous cas à cet endroit) l'approbation du contrat par le Conseil d'administration statuant à la majorité des deux tiers.

A noter que seul le décret wallon du 12 février 2004 distingue les organismes sujets à contrat de gestion (article 3) de ceux qui n'y sont pas soumis (article 4)⁷³, prévoit un régime de base commun pour chaque catégorie et prévoit expressément l'application des règles concernées, parfois partiellement, aux organismes futurs selon que le décret ou l'arrêté le créant les assujettissent ou non à un contrat de gestion 2 des articles 3 et 4).

En Communauté française, le contrat de gestion tel que défini par le décret du 9 janvier 2003 ne s'applique pas à la R.T.B.F., à l'ONE et à l'IFC, selon l'article 2, alinéa 2, 1° et 5° dudit décret.

⁷³ Le décret prévoit, le cas échéant, un rapport d'information annuel comprenant au moins les comptes annuels du dernier exercice certifiés au moins par un réviseur d'entreprise, les budgets de l'exercice suivant, un bilan social sur l'application des règles relatives à la gestion du personnel et à la concertation sociale, une présentation de la réalisation de l'objet social et, le cas échéant, de la réalisation des objectifs définis par le Gouvernement et des effets de cette mise en œuvre pour les usagers et les bénéficiaires, un plan qui expose, pour l'exercice suivant, les mesures et projets pris pour rencontrer ou améliorer la réalisation de l'objet social ou des objectifs fixés par le Gouvernement (article 20).

5. L'existence consacrée d'un Conseil d'administration

Seul le décret de la Communauté française le précise, mais le principe veut que les organismes publics soient gérés par un Conseil d'administration et un bureau ou comité permanent (article 3) dont il règle la composition.

6. Le statut commun de l'administrateur public renforcé

En ce qui concerne le statut de l'administrateur public, le décret wallon du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ne diffère que légèrement, dans le contenu, du décret de la Communauté française du 9 janvier 2003 (articles 3 à 8). Les deux décrets semblent plus complets et précis que la loi du 21 mars 1991 (articles 21 et 22), notamment sur le plan des incompatibilités (respectivement articles 4, § 4 et 4, 6, 7 et 8)⁷⁴. Ils prévoient en outre des conditions de révocation (respectivement articles 6 et 9)⁷⁵.

La nomination des administrateurs publics se fait en tenant compte de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus au sein du parlement avec application de la méthode d'Hondt ; dans le cas de la Communauté française sur la base des candidatures déposées conformément à un appel publié au *Moniteur belge* (dans les deux cas article 4, 1^{er}).

La formation des administrateurs est également prévue (articles 7 et 8 du décret de la Communauté française, article 10 du décret wallon du 12 février 2004).

Une certaine transparence des mandats et rémunérations est planifiée dans le rapport annuel d'activités (articles 15 du décret de la Communauté française et 15 du décret wallon).

Une charte de l'administrateur, que celui-ci est appelé à signer, est encore prévue. Elle balise utilement le rôle de l'administrateur et les principales obligations de sa fonction (articles 9 du décret de la Communauté française⁷⁶ et 16 et 17 du décret wallon⁷⁷).

⁷⁴ Non-respect des principes de la démocratie, exercice d'une fonction de nature à créer un conflit d'intérêt personnel ou fonctionnel, qualité de conseiller externe ou consultant régulier de l'organisme concerné, ...

⁷⁵ Absence sans justification à plus de trois réunions du Conseil d'administration au cours d'une même année, non-respect des engagements découlant de la charte de l'administrateur public, ...

⁷⁶ V. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mars 2003 relatif à la Charte de l'administrateur public et aux indemnités octroyées aux administrateurs publics et aux administrateurs de droit d'un organisme public relevant de la Communauté française.

⁷⁷ V. aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 portant exécution du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public.

7. L'importance du contrôle

Le contrôle des organismes publics est à la fois interne et externe en Communauté française. Interne au moyen d'une cellule d'audit interne instaurée dans chaque organisme public et composée de deux experts au maximum justifiant de qualifications ou d'une expérience utile en matière de gestion publique et dans les domaines des missions de l'organisme (articles 24 à 29 du décret de la Communauté française⁷⁸). Externe par le truchement, d'une part, de commissaires du Gouvernement (articles 30 à 36bis du décret de la Communauté française et décret du 12 février 2004 relatif aux Commissaires du Gouvernement) réunis en corps interministériel (articles 37 à 43 du décret de la Communauté française) ou en collège (article 44 du même décret) pour une meilleure coordination et, d'autre part, de commissaires aux comptes issus de l'Institut des réviseurs d'entreprise et de la Cour des comptes (articles 45 à 53 de ce décret)⁷⁹.

En Région wallonne, le contrôle est surtout externe, à lire les décrets, par le biais de commissaires du gouvernement placés sous la tutelle du ministre compétent et du ministre du budget.

Dans les deux cas, le statut des commissaires est fixé par les décrets de manière comparable à ce que l'on a vu pour l'administrateur public⁸⁰. Les missions sont sensiblement comparables, visant principalement un contrôle de légalité et de conformité à l'intérêt général balisé, assorties de modalités parfois différentes⁸¹ au-delà d'instruments communs (assistance aux réunions et droit d'inscrire certains points à l'ordre du jour, droit d'information et de communication de documents, droit de recours ou de rapport). Une charte du Commissaire du Gouvernement est prévue par l'article 20 du décret wallon. Les commissaires sont nantis des pouvoirs les plus étendus.

Un service de médiation des plaintes des usagers est instauré (décret de la Communauté française, articles 21 et 22 ; comp. loi du 21 mars 1991, articles 43 et s.).

⁷⁸ Ladite cellule a pour mission d'évaluer le fonctionnement de l'organisme (gestion des risques, information, objectifs et réalisation), avec les pouvoirs les plus étendus et sous la direction du fonctionnaire dirigeant qui fait rapport tous les six mois.

⁷⁹ En plus du contrôle par la Cour des comptes elle-même (S.L.C.E., avis 33.750/2 du 16 septembre 2002, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 345/1, p. 52). La mission des commissaires aux comptes se rapporte bien entendu à la situation financière de l'organisme. Un statut (avec incompatibilités), les missions, prérogatives et fonctionnement sont également détaillés dans le décret. La responsabilité du commissaire aux comptes est du même ordre que celle d'un receveur.

⁸⁰ Articles 4 à 7 et 16 et 17 du décret wallon du 12 février 2004 relatif aux Commissaires du Gouvernement, articles 30 à 32 et 40 à 43 du décret de la Communauté française. Le décret wallon semble plus complet.

⁸¹ Articles 8 à 19 du décret wallon du 12 février 2004 relatif aux Commissaires du Gouvernement, articles 33 à 36bis du décret de la Communauté française.

En Région wallonne, un devoir d'information du Gouvernement est mis à charge de l'administrateur public (article 11 du décret wallon du 12 février 2004).

B. Comparaison des décentralisations

L'existence de législations-cadre ne garantit aucunement l'uniformité de la décentralisation fonctionnelle en ce qui concerne la création, la dénomination, l'organisation, l'encadrement, le contrôle, le personnel, le financement des organismes publics, spécialement lorsque la législation-cadre prévoit elle-même la possibilité de déroger aux quelques règles de base communes. Une comparaison sommaire des décentralisations effectives, c'est-à-dire des organismes publics créés, selon les critères prédéfinis, n'est donc pas inutile, à la fois dans les entités étudiées et entre elles.

La profusion d'organismes rend toute analyse exhaustive illusoire. Tout au plus s'agit-il, comme nous l'avons déjà indiqué, d'identifier quelques grandes tendances, quelques points saillants.

Pour mémoire, l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles autorise le législateur communautaire ou régional à créer des services décentralisés. Cela implique nécessairement, pour qu'il soit procédé ainsi, l'adoption d'un décret, lequel réglera, outre la création de l'organisme, sa composition, sa compétence, son fonctionnement et son contrôle. Le législateur peut, en outre, décider d'octroyer ou non la personnalité juridique au parastatal ainsi créé.

1. La personnalité juridique

Lorsqu'une entité fédérée souhaite donner une réelle autonomie fonctionnelle à l'organisme qu'elle crée, elle la dote d'abord de la personnalité juridique et, ensuite, de ressources propres, d'un pouvoir décisionnel et d'un cadre spécifique.

Tel n'est généralement pas le cas en présence d'un organe d'avis destiné à accompagner l'action administrative davantage qu'à assumer en propre une activité de service public à part entière.

En Communauté française, la plupart des organismes publics recensés selon les informations officielles disponibles ont été dotés de la personnalité juridique – en règle *in limine* de chaque texte⁸².

⁸² La RTBF (décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, art. 1), l'ONE (décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé «O.N.E.», art. 1), le CHU de Liège (arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 portant l'organisation, le fonctionnement et la gestion des hôpitaux universitaires de l'Etat à Gand et à Liège, art. 1, al. 1), le CSA (arrêté du Gouvernement de la

.../...

Tel est également le cas en Région wallonne⁸³, où le nombre d'organismes publics est impressionnant. Il arrive toutefois que le texte fondateur ne précise pas que l'organisme en question est doté de la personnalité juridique. Tel est le cas, par exemple, de la CWE. A défaut de disposition expresse, il faut en déduire ou présumer l'absence de personnalité juridique, conformément à l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Le fait d'être constitué sous la forme d'un organisme d'intérêt public ne peut faire présumer de l'octroi de la personnalité juridique. L'IFAPME, par exemple, est un organisme d'intérêt public relevant de la loi du 16 mars 1954 (catégorie B) mais dont le décret fondateur est muet sur la question de la personnalité juridique⁸⁴ alors que tous les décrets fondateurs des autres organismes d'intérêt public précisent *expressis verbis* qu'ils en sont dotés. Dans la mesure où la loi de 1954 n'emporte aucune présomption de personnalité

.../...

Communauté française du 26 mars 2009 portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels, art. 133), l'IFC (décret du 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement [spécialisé], l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière, art. 30), l'ETNIC (décret du 27 mars 2002 portant création de l'Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française, art. 2), le Fonds Ecureuil (décret du 20 juin 2002 relatif à la création du Fonds Ecureuil de la Communauté française, art. 1), le CIUF (décret du 9 janvier 2003 relatif aux organes d'avis en matière de politique scientifique et universitaire et à la concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur, art. 12), les sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics (décret du 5 juillet 1993 portant création de six sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, art. 2), les sociétés de gestion patrimoniale (impl. s'agissant d'une a.s.b.l., décret du 14 juin 2001 relatif au programme de travaux de première nécessité en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française). En revanche, sont naturellement dépourvus de personnalité juridique propre : le Corps inter-ministériel des Commissaires du Gouvernement (décret du 9 janvier 2003), le Délégué général aux Droits de l'Enfant (décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant), ...

A noter que certains organismes sont issus d'anciens parastataux nationaux : la RTBF (anciennement RTB, devenue RTBF par décret du Conseil culturel de la Communauté française et entreprise publique autonome par le décret de 1997), l'ONE (anciennement Œuvre nationale de l'Enfance créée par une loi du 5 septembre 1919, trois institutions distinctes ont vu le jour avec la communautarisation, dont l'ONE créé par un décret de la Communauté française en date du 30 mars 1983 et fondamentalement réformé en 2001 à la suite de dysfonctionnements internes, Kind en Gezin pour la partie néerlandophone du pays et Dienst für Kind und Familie pour la Communauté germanophone).

Dans la suite du texte, l'on se limitera à préciser les articles sans rappeler pour chaque organisme l'intitulé de la norme concernée.

⁸³ Sont expressément nantis de la personnalité juridique par le texte fondateur : l'ASE, l'AST, l'APAQ-W, l'AWEX, l'AWIPH, le CGT, le CRA-W, le CRAC, le FLW, le FOREM, l'IPW, l'ISSEP, l'IWEPS, le Service social des Services du Gouvernement wallon, la SOFICO, la SOWAER, la SOWALFIN, la SPAQUE, la SPGE, la SRIW, la SRWT, la SWCS, la SWDE, la SWL.

⁸⁴ V. à cet égard le décret du 17 juillet 2003 portant création de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises.

juridique, nous sommes amenés à conclure à l'absence, du moins au caractère incertain de la personnalité de l'institut.

A côté de ces organismes, il faut mentionner les services administratifs décentralisés dont le législateur n'a pas cru bon de les doter de la personnalité juridique⁸⁵ et les organes dits « consultatifs » déjà mentionnés⁸⁶.

2. La nature du texte organique

La règle, pour la création des services décentralisés, des établissements et des entreprises, est le décret, en vertu de l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Cette règle ne vaut toutefois pas en ce qui concerne les organes rattachés au pouvoir exécutif, comme il a été dit. Selon la section de législation du Conseil d'État, en effet, « *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 [par exemple, lorsque des institutions déterminées sont chargées de faire des propositions de candidats en vue de composer l'organe considéré], 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 dehors de ces hypothèses, l'intervention du pouvoir législatif n'est possible et requise que dans des matières concernant des dispositions qui, en vertu de la Constitution ou d'une loi de réformes institutionnelles, ne peuvent être édictées que par le législateur* »⁸⁷.

En ce qui concerne la Communauté française, la règle décrétole semble respectée, la particularité d'un arrêté ne devant pas induire en erreur ce qui concerne le CSA dès lors qu'il s'agit d'un arrêté de coordination et donc en définitive d'un « *décret coordonné* » (sic). Quant au CHU de Liège, il a été créé à « l'époque préfédérale » par arrêté royal numéroté, c'est-à-dire de pouvoirs spéciaux.

⁸⁵ Wallonie-Bruxelles International, le Service interne pour la prévention et la protection au travail des Services du Gouvernement wallon, l'Inspection des Finances pour la Région wallonne.

⁸⁶ V. www.wallonie.be. Une liste de conseils, commissions ou comités peut être obtenue en cliquant sur les onglets Conseil économique et social de la Région wallonne et Comités, Commissions et Conseils d'avis et/ou d'Études. V. également *supra* en ce qui concerne la Communauté française.

⁸⁷ Avis 43.685/4 du 12 mars 2008, *Doc. parl.*, Parl. W., 2007-2008, n° 820/1, p. 16.

En Région wallonne, la règle paraît également observée, du moins pour les services dotés de la personnalité juridique, lesquels sont tous créés par décret, sauf rares exceptions. Il faut en effet relever deux cas de création par un autre parastatal. La SOWAER a été créée par la SOGEPA sur base d'une autorisation par un arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2001. La SPAQUE a, quant à elle, été constituée en 1991, sur la base de la loi du 2 avril 1962 par la SRIW.

3. La forme, la dénomination et le champ d'application de la loi du 16 mars 1954

Il est déjà difficile de s'y retrouver dans toutes les catégories juridiques proposées par les différentes lois, ne fût-ce que pour déterminer le champ d'application *ratione personae* de celles-ci. Cette situation devrait inciter les législateurs à redoubler de prudence dans les termes utilisés pour qualifier l'organisme qu'elles souhaitent créer et à faire preuve de constance eu égard, en particulier, au champ d'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et de ses arrêtés d'exécution. L'intitulé de la loi et le mot « certains » en particulier, recommandent en effet que le législateur détermine systématiquement par un texte clair et précis la sujétion ou non à cette loi. Pour mémoire, les Communautés et Régions sont habilitées, depuis 1989, à substituer leurs propres textes à la loi du 16 mars 1954, ce qu'ils n'ont pas vraiment fait depuis lors, préférant se satisfaire du schéma commode tracé par cette loi, en classant leurs organismes de réaffectation ou non dans l'une de ses catégories⁸⁸.

Or, il faut bien constater qu'au-delà d'une certaine orthodoxie générale, la dénomination des organismes⁸⁹ n'est pas toujours constante, comme pour encourager le singularisme, guère propice à la lisibilité. Quant aux précisions relatives à l'application de la loi du 16 mars 1954, elles font parfois tout simplement défaut.

En Communauté française, l'on parle majoritairement d'« organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique » (de catégorie B)⁹⁰, mais également parfois

⁸⁸ En 1992, J. SAROT prédisait du reste que les législateurs fédérés s'inspireraient probablement de la loi nationale au moment d'adopter les textes de substitution (*in Présence ...*, 1992, p. 1080).

⁸⁹ Comp. avec la « fonction organisée auprès du Gouvernement de la Communauté française et sous son autorité » en ce qui concerne le Délégué aux droits de l'enfant.

⁹⁰ Dont le nom est généralement ajouté à la liste des organismes de catégorie B de la loi de 1954. Voir ci-dessus.

Sont concernés : l'ONE (décret du 17 juillet 2002, art. 1^{er}), l'IFC (décret du 11 juillet 2002, art. 30) (l'article 25 parle d'un « institut »), le Fonds Ecureuil (décret du 20 juin 2002, art. 1), l'ETNIC (décret du 27 mars 2002, art. 2), le CIUF (décret du 9 janvier 2003, art. 12, al. 1^{er}). Parfois la section de législation du Conseil d'Etat est amenée à rappeler au législateur une certaine orthodoxie dans les catégories utilisées, par exemple l'incompatibilité d'une autonomie organique dans le cadre d'un service à gestion séparée sans personnalité juridique : S.L.C.E., avis 33.070/2 du 6 mai 2002 sur un avant-projet de décret de la Communauté française relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement spécial, l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière en interréseaux, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2001-2002, n° 277-1, p. 38.

d'« établissement public doté de la personnalité juridique » s'agissant du CHU de Liège⁹¹ ou d'« autorité administrative indépendante jouissant de la personnalité juridique et chargée de la régulation du secteur de l'audiovisuel en Communauté française » pour le CSA⁹². L'on parle également d'« entreprise publique autonome à caractère culturel dotée de la personnalité juridique » s'agissant du cas spécifique de la RTBF⁹³ (sans qu'elle soit toutefois soumise à la loi du 21 mars 1991). Ou de « société » pour les sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics ou les sociétés de gestion patrimoniale.

Toujours en Communauté française, la RTBF a été supprimée de la liste des organismes visés par la loi de 1954⁹⁴ puisqu'il s'agit depuis lors d'une entreprise publique autonome même si elle n'est pas soumise comme telle à la loi du 21 mars 1991. Le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française reprend cependant la RTBF parmi les « organismes publics » visés par le décret⁹⁵, ce qui entretient une certaine confusion.

Plusieurs organismes, en revanche, ont été inscrits, ajoutés, insérés ou rangés à la liste sous la catégorie B⁹⁶. Il est parfois précisé, pour certains organismes, que la gestion financière de l'organisme est assurée conformément aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et de ses arrêtés d'exécution⁹⁷, parfois même si les organismes sont expressément soumis à la même loi⁹⁸. Parfois, encore, le décret ne dit rien⁹⁹.

⁹¹ Arrêté royal n° 542, art. 1^{er}, al. 1. L'article 2 précise toutefois qu'il est rangé parmi les organismes de catégorie B de la loi de 1954.

⁹² Arrêté du 26 mars 2009, art. 133.

⁹³ Décret du 14 juillet 1997, art. 1^{er}, al. 1^{er}. La RTBF ne semble pas revêtir une forme particulière du droit des sociétés.

⁹⁴ Décret du 14 juillet 1997, art. 35, § 2.

⁹⁵ Art. 1^{er}, 1, a. A savoir les « personnes morales de droit public relevant de la Communauté française dénommées ».

⁹⁶ L'ONE (décret du 17 juillet 2002, art. 28), le CHU Liège (arrêté royal n° 542 du 31-03-1987, art. 2, al. 1) ; l'IFC (décret du 11 juillet 2002, art. 58) ; l'ETNIC (décret du 27 mars 2002, art. 18) ; le Fonds Ecureuil (décret du 20 juin 2002, art. 24) ; l'article 1, 2 précise qu'il s'agit d'un organisme public de catégorie B auquel la loi de 1954 s'applique en l'absence de dérogation).

⁹⁷ Tel est le cas du CSA, autorité administrative indépendante très spécifique, à forte autonomie de gestion et de fonctionnement (arrêté du 26 mars 2009, art. 153, § 1^{er}). Le site de la Communauté française indique que le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique (CSA) a été créé en 1987 comme simple instance d'avis représentative des acteurs de l'audiovisuel. Dix ans plus tard, une nouvelle législation lui a donné un pouvoir de décision en matière de contrôle du respect des obligations des opérateurs audiovisuels, un pouvoir de sanction et un pouvoir de quasi-décision (mécanisme de l'avis conforme) en matière d'autorisation des radios privées. Il s'agit du décret du 24 juillet 1997 sur le CSA. La libéralisation du secteur et la nécessité d'une autorité de régulation ont débouché sur le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion régulièrement modifié entre-temps, y compris par des annulations de la Cour constitutionnelle, alors d'arbitrage. L'organisme a par ailleurs été réformé

.../...

Le doute est donc parfois autorisé, spécialement après avoir pris connaissance d'une note intitulée « *Le Corps interministériel des commissaires du Gouvernement de la Communauté française* », disponible sur le site internet de la Communauté française, indiquant que le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiment scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, par les principes de base applicables aux organismes d'intérêts publics de la Communauté française qu'il contient, « *soustrait (...) les organismes publics visés de l'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêts publics. Néanmoins certaines dispositions de la loi du 16 mars 1954, essentiellement budgétaires, continuent à s'appliquer à eux* ». Sont visés la RTBF (entreprise publique), les sociétés de gestion patrimoniale, l'ETNIC, l'IFC, le Fonds Ecureuil, l'ONE, le CSA (via le décret sur la radiodiffusion), les 6 sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires (SPABS).

En Communauté française, la forme juridique des organismes publics n'est guère définie de manière générale. La forme d'une société de droit privé n'est guère préconisée, pas même pour la RTBF, pourtant qualifiée d'entreprise publique autonome. La présence de statuts n'est en conséquence pas la règle, sous réserve des normes qui fixent un statut *sui generis*, tel le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française. En règle, et même si la norme créatrice ne le précise pas, c'est effectivement elle qui crée le statut de l'organisme, dans le respect des décrets-cadre ou de leurs dérogations. Les sociétés d'administration constituées sous forme d'*a.s.b.l.* font figure d'exception.

En Région wallonne, l'on répertorie davantage d'« *organismes d'intérêt public* » qui relèveront bien souvent de la loi du 16 mars 1954 (dans la catégorie A ou B)¹⁰⁰ bien qu'il ne s'agisse pas d'une règle absolue¹⁰¹ et de personnes morales de droit public soit commerciale, soit ayant une forme commerciale, compte tenu des

.../...
en 2009, notamment pour transposer une série de directives européennes. Au sujet du pouvoir important de ces autorités sans contrôle politique et du minimum de contrôle requis par la Constitution, en conséquence, dans le chef d'un gouvernement à l'égard d'un organisme autonome, v. not. S.L.C.E., avis 33.865/4 des 6 et 13 novembre 2002, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 357/1, pp. 142 et s. et les références citées.

⁹⁸ ONE, décret du 17 juillet 2002, art. 25 ; IFC, décret du 11 juillet 2002, art. 38 ; ETNIC, décret du 27 mars 2002, art. 14, 1^{er}.

⁹⁹ Tel est le cas du CIUF, qui a succédé au Conseil interuniversitaire francophone créé par décret du 3 avril 1980 (décret du 9 janvier 2003 relatif aux organes d'avis en matière de politique scientifique et universitaire et à la concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur, tout en parlant d'organisme d'intérêt public).

¹⁰⁰ Relèvent ainsi de la loi du 16 mars 1954, soit que l'organisme y soit classé, soit qu'il soit soumis aux dispositions de la loi : l'APAQ-W, l'AWIPH, le CGT, le CRA-W, le FOREM, l'IFAPME, l'IPW, l'WEPS, le Port autonome du Centre et de l'Ouest (PACO) ; le Port autonome de Charleroi (PAC) ; le Port autonome de Liège (PAL) ; le Port autonome de Namur (PAN).

¹⁰¹ V. par exemple l'art. 1^{er} du décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de Service public en Région wallonne ou encore l'art. 1^{er} du décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers.

compétences régionales. Il s'agira dans bien des cas d'une société anonyme (SA)¹⁰², bien que l'on puisse rencontrer des sociétés coopératives à responsabilité limitée (SCRL)¹⁰³. Il y a aussi des exceptions à la forme commerciale : parmi les services publics wallons affichés, les Services sociaux des services du Gouvernement wallon sont ainsi constitués sous la forme d'une a.s.b.l. Il y a enfin des personnes morales de droit public « tout court », c'est-à-dire des personnes morales dont le décret créateur ne dit rien quant au caractère commercial ou à la forme commerciale de la société¹⁰⁴.

Le vocabulaire utilisé pour dénommer ces parastataux entretient également le flou et l'opacité. Ainsi l'Agence wallonne des Télécommunications est qualifiée d'« *Etablissement public* », tandis que l'Office de Promotion du Tourisme de Wallonie et de Bruxelles se trouve être un « *Etablissement d'utilité publique* ». Avec de tels intitulés, l'amalgame sémantique avec les « *organismes d'intérêt public* » pourrait facilement être fait, d'autant que le décret du 22 janvier 1998 (plusieurs fois modifié, faut-il le préciser) relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne reprend dans la liste qu'il dresse en son article premier, 12° : l'Agence wallonne des Télécommunications ... Pourtant dans les deux cas, le refus du législateur d'utiliser les termes « *organisme d'intérêt public* » dans leurs décrets fondateurs respectifs, pourrait être interprétée comme une volonté de ne pas octroyer cette appellation aux deux organismes précités, ou du moins de ne pas les identifier comme tels.

Dans le même ordre d'idées, le Centre régional d'aide aux communes figure lui aussi à l'article 1^{er} de ce décret (8°), alors que son décret organique stipule clairement que nous sommes en présence d'un « *service autonome décentralisé doté de la personnalité juridique* »¹⁰⁵. Même si ces cas semblent isolés, on conviendra que de tels procédés ne facilitent pas la lisibilité ni partant la sécurité juridique ...

Pour couronner le tout, il semble que la liste des organismes classés figurant à l'article 1^{er} de la loi du 26 mars 1954 ne soit pas tenue à jour¹⁰⁶, à moins qu'il s'agisse d'un problème de consolidation.

¹⁰² Sont ainsi constituées sous la forme de Société anonyme : l'ASE ; l'AST ; la SOWALFIN ; la SPAQUE ; la SPGE ; la SRIW ; la SRWT ; la SWCS ; la SWDE ; la SWL.

¹⁰³ V. les articles 179 et s. du Code wallon du logement relatifs au Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie ainsi que les articles D. 346 et s. du Code de l'Environnement instituant la Société wallonne des eaux. Notons que cette dernière ne possède pas de caractère commercial, pour reprendre les termes même du Code.

¹⁰⁴ La SOFICO ; la SOGÉPA ; la SOWAER.

¹⁰⁵ V. l'article 4 du décret du 23 mars 1995 portant création du Centre régional d'aide aux communes.

¹⁰⁶ Ainsi, en ce qui concerne la Communauté française par exemple, la RTBF y figure toujours mais point l'IFC, le Fonds Ecureuil, l'ETNIC, le CIUF. En ce qui concerne la Région wallonne, le CGT devra être ajouté lorsque l'art. 52 du décret de 2004 entrera en vigueur. Par contre, le CRA-W est classé dans la catégorie A (art. 2 du décret de 2003) mais ne figure pas dans la loi.

4. Les missions

Les missions de chaque organisme varient bien entendu selon la matière et le besoin rencontré. Alors que les organismes d'avis ne jouissent généralement pas de la personnalité juridique, ceux qui sont appelés à rendre davantage de services – le rôle de conseil n'étant pas nécessairement exclu le cas échéant, au contraire¹⁰⁷ – en sont généralement dotés. Mais pas toujours, même s'il s'agit alors d'organismes investis de missions très ciblées¹⁰⁸.

En règle générale, les missions des organismes sont définies dans les textes créateurs, au moins dans leurs principes. Mais il arrive parfois que cette tâche soit confiée au pouvoir exécutif, ce qui est susceptible de présenter un risque au regard de l'interdiction de principe des délégations de pouvoirs.

Parmi les activités recensées, en Communauté française, l'on peut distinguer le conseil, l'avis et la recommandation (par exemple avec le Conseil de la politique scientifique de la Communauté française dénommé CPS-CF¹⁰⁹), le contrôle (des organismes publics de la Communauté française en général avec le Corps interministériel des commissaires du Gouvernement de la Communauté française), la surveillance et l'information (en ce qui concerne les enfants avec le Délégué aux droits de l'enfant¹¹⁰), la coordination et la représentation (avec le CIUF en matière d'enseignement universitaire¹¹¹), une mission de support (l'informatique

¹⁰⁷ L'on songe, à titre d'exemples, au rôle d'avis assuré par l'ONE en matière d'enfance ou par le CIUF en matière d'enseignement supérieur. Les organismes publics s'entourent par ailleurs eux-mêmes parfois d'organes ou commissions d'avis, tels pour l'ONE le Conseil scientifique, les Collèges des Gynécologues et des Pédiatres et le Conseil d'avis (www.one.be).

¹⁰⁸ Ainsi, la Commission communautaire intercaractère créée par l'article 21 du décret du 14 juin 2001 relatif au programme de travaux de première nécessité en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française a pour missions, en plus de donner des avis, de répartir les moyens financiers du programme d'urgence conformément au décret et de veiller à la bonne fin des dossiers auprès des services gérant les Fonds des bâtiments scolaires dont ils relèvent. Ce qui lui vaut un bureau pour instruire les dossiers, la nomination des membres par le Gouvernement, le contrôle par deux délégués du gouvernement, un règlement d'ordre intérieur et le prêt éventuel de personnel.

¹⁰⁹ Décret du 9 janvier 2003 relatif aux organes d'avis en matière de politique scientifique et universitaire et à la concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur, art. 1-11.

¹¹⁰ Décret du 20 juin 2002, art. 2-3.

¹¹¹ Décret du 9 janvier 2003, art. 12, al. 2-4 : « *Le CIUF a pour missions :*

1° de remettre un avis, soit d'initiative, soit sur demande du Gouvernement ou d'une institution universitaire concernée sur toute matière relative à l'enseignement universitaire ou à l'une de ses missions visées ci-dessous ;

2° d'organiser la concertation, sur toute matière relative à l'enseignement universitaire : a) entre les institutions universitaires ; b) entre les institutions universitaires et les étudiants ; c) entre les institutions universitaires et les autres institutions d'enseignement supérieur dans le cadre du Comité de concertation visé au chapitre III du présent décret ;

3° de promouvoir les collaborations interuniversitaires et interfacultaires ;

.../...

pour les services de la Communauté française avec l'ETNIC¹¹²; des missions financières avec le Fonds Ecureuil¹¹³; la formation en cours de carrière dans l'enseignement fondamental, l'enseignement secondaire et dans les centres psychomédico-sociaux, avec l'IFC¹¹⁴; des travaux ou l'administration des biens immeubles affectés à l'enseignement de la Communauté et à l'enseignement officiel subventionné, avec les sociétés de gestion patrimoniale ou d'administration¹¹⁵), la régulation et le contrôle d'un secteur (le secteur de l'audiovisuel avec le CSA¹¹⁶), un service public déterminé (radio et télévision de la Communauté française de Belgique avec la RTBF¹¹⁷; l'accompagnement de l'enfant dans et en relation avec son milieu familial et son environnement social et l'accueil de l'enfant en dehors du milieu familial avec l'ONE¹¹⁸; la gestion d'un centre hospitalier universitaire avec le CHU de Liège¹¹⁹), ...

En Région wallonne, le spectre des missions dévolues par le législateur wallon aux organes évoqués est bien évidemment fort large : il recouvre, potentiellement, le champ de compétence des Régions, voire même un peu plus si l'on prend en considération l'article 138 de la Constitution et les transferts de compétences qu'il autorise¹²⁰. Il faut ajouter à cela différents « types » de missions qui bien souvent vont se cumuler dans le chef d'un même parastatal, un organisme étant rarement chargé d'accomplir une seule catégorie de missions. Concrètement, ces missions octroyées aux différents organismes sont très régulièrement détaillées avec un

.../...

4° d'assurer, à la demande du Gouvernement, la représentation des institutions de l'enseignement universitaire de la Communauté française au sein de diverses instances nationales et internationales.

Dans le cadre de ses missions, le CIUF peut créer des commissions ou des groupes de travail spécialisés et encourager des manifestations à caractère scientifique.

En outre, il coordonne la participation des institutions universitaires à la coopération universitaire au développement. A cet effet, il institue une Commission universitaire pour le Développement, ci-après dénommée C.U.D. ».

¹¹² Décret du 27 mars 2002, art. 3.

¹¹³ Décret du 20 juin 2002, art. 3, dans la foulée des accords de la Saint-Polycarpe visant le refinancement de la Communauté française.

¹¹⁴ Décret du 11 juillet 2002, art. 25 et s.

¹¹⁵ Resp. art. 2 et 4 et art. 20.

¹¹⁶ Arrêté du 26 mars 2009, art. 133.

¹¹⁷ Décret du 14 juillet 1997, art. 2 et s.

¹¹⁸ Décret du 17 juillet 2002, art. 2.

¹¹⁹ Arrêté royal n° 542, art. 3 : « *Le Centre hospitalier universitaire de Liège est chargé de la gestion : 1° des lits agréés au centre hospitalier universitaire du Sart Tilman ou dans les institutions avec lesquelles il a conclu un plan de fusion, ainsi que des services techniques et administratifs attachés à ces lits ; 2° des services médico-techniques, des polycliniques et des laboratoires, pour autant qu'ils soient associés aux soins des malades ».*

¹²⁰ Pour rappel, l'article 138 de la Constitution autorise le transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Communauté communautaire française. V. à titre illustratif le décret du 6 avril 1995 portant création de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH) ; le décret du 6 mai 1999 instituant l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM) ou encore le décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises (IFAPME).

luxe de précisions dans leur acte fondateur, lequel doit être, nous l'avons déjà mentionné, un décret.

Pour « ramener le chaos des espèces à des lignes simples »¹²¹ il nous semble possible de ranger ces missions sous trois « grandes » catégories différentes : l'Assistance ; la Régulation et les Services publics.

L'« Assistance » vise les missions de conseil, d'avis (IFAPME) et de recommandation adressés généralement au Gouvernement. Est aussi visée la proposition (de politiques nouvelles par le FLW en matière de logement ou encore de structures tarifaires applicables aux transports publics de personnes par la SRWT). Cette expression regroupe également les cas où l'organisme accomplit une mission de support, de quelque type qu'il soit : essentiellement support financier avec la SOWALFIN (guichet financier unique des PME), la SRIW (financement des entreprises en développement et création d'entreprises), la SOFICO (financement d'infrastructures avec en outre leur réalisation, leur entretien et leur exploitation) ; la formation en alternance avec l'IFAPME ou dans le même ordre d'idées la conservation des savoir-faire dans les métiers du patrimoine ainsi que leur perfectionnement avec l'IPW ; la gestion de biens classés (IPW) ou d'infrastructures touristiques (CGT). Sont aussi visés les cas d'assistance au Gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique (en matière de recherches agronomiques avec le CRA-W ou de promotion de l'agriculture avec l'APAQ-W) ou encore l'aide à la décision (l'IWEPS en matière de statistiques et de recherches fondamentales et appliquées). Rentre également en ligne de compte dans cette catégorie l'exécution de la politique du Gouvernement dans une matière ou un secteur déterminé (par exemple le tourisme pour le CGT, l'intégration des personnes handicapées pour l'AWIPH) ou encore l'exécution des interventions décidées et financées par le Gouvernement wallon (pour la SRIW).

La « Régulation » peut viser la régulation et le contrôle d'un secteur : le contrôle des sociétés de logement de service public par le SWL (avec en plus des missions d'agrégation, de conseil, d'assistance technique et financière à ces mêmes sociétés) ; la coordination (du secteur de l'eau en Wallonie (en plus du financement) pour la SPGE, ou celle de l'action des Sociétés d'exploitation des transports collectifs de personnes pour la SRWT).

Sous le vocable « Services publics », sont visés les cas où les organes prennent en charge un service public déterminé ou, plus modestement, se voient investies de missions de services publics dans un secteur déterminé : l'ISSEP en matière scientifique, et notamment environnementale ; la SWCS en matière de crédit hypothécaire social ; la SWDE en matière d'eau, et plus spécialement la production, la distribution ainsi que la protection.

¹²¹ J. RIVERO, « Apologie pour « les faiseurs de systèmes » », *D.*, 1951, Chron., p. 99.

5. Le contrat de gestion

Le contrat de gestion n'est plus l'apanage des entreprises publiques autonomes. Mais en même temps, il n'est pas devenu la règle.

Ainsi, en Communauté française, il est aujourd'hui prévu pour la RTBF depuis 1997¹²², l'ONE depuis 2002¹²³, l'IFC¹²⁴, l'ETNIC¹²⁵, mais pas pour le CHU de Liège, le CSA, le CIUF, le Fonds Ecureuil, le Corps interministériel, le Délégué aux droits de l'enfant, les sociétés d'administration ou de gestion.

En Région wallonne également le recours au contrat de gestion est assez fréquent sans pour autant être systématique. On remarquera pourtant qu'une majorité des parastataux dotés de la personnalité juridique ont été amenés à conclure pareil contrat avec la Région wallonne¹²⁶. Ce lien entre personnalité juridique et contrat de gestion fait défaut en Communauté flamande depuis que le « Décret-cadre politique administrative » du 18 juillet 2003 pose le principe, en matière de décentralisation, du recours aux agences internes sans personnalité juridique, lesquelles doivent néanmoins conclure un contrat de gestion avec le Gouvernement flamand.

Il semble enfin raisonnable d'estimer qu'aucun lien ne peut être fait entre la forme d'organisme et la conclusion d'un contrat de gestion. En effet, certains organismes d'intérêt public ont conclu un tel contrat, d'autres pas. Il en va de même pour les sociétés publiques, commerciales ou ayant été constituées sous une forme commerciale. Tout au plus peut-on signaler que pour ces dernières, la conclusion d'un contrat de gestion est assez fréquente sans être, nous le répétons, une règle uniforme.

Curieusement certains organismes créés après 2004 ne sont pas repris dans la liste des organismes visés par le décret du 12 février 2004. Tel est le cas de l'ASE et de l'AST. Enfin il est à noter que l'AWIPH et l'IFAPME ont conclu un contrat de gestion avec la Région wallonne mais font l'objet d'un décret « à part » dans la mesure où il s'agit de matières transférées sur pied de l'article 138 de la Constitution.

¹²² Décret du 14 juillet 1997, art. 3, al. 7-9. Le premier contrat date du 14 octobre 1997. Nous en sommes au troisième contrat, prolongé pour un an dans le contexte actuel de crise budgétaire.

¹²³ Décret du 17 juillet 2002, art. 26. Le premier contrat date du 11 mars 2003.

¹²⁴ Décret du 11 juillet 2002, art. 40.

¹²⁵ Décret du 27 mars 2002, art. 16.

¹²⁶ Ont ainsi conclu un contrat de gestion les organismes suivants, conformément aux dispositions légales : l'ASE ; l'AST ; l'AWEX ; l'AWT ; l'AWIPH ; le FLW ; le FOREM ; l'IFAPME ; l'OPT ; le Port autonome du Centre et de l'Ouest (PACO) ; le Port autonome de Charleroi (PAC) ; le Port autonome de Liège (PAL) ; le Port autonome de Namur (PAN) ; la SPAQUE ; la SPGE ; la SRWT ; la SOWAER ; la SWCS ; la SWDE ; la SOFICO ; la SWL.

6. Les marchés publics

Il arrive qu'un texte évoque implicitement la sujétion de principe d'un organisme créé à la réglementation en matière de marchés publics, en particulier au moment de réserver certaines compétences au Conseil d'administration en fonction des montants en jeu¹²⁷. La matière est cependant largement fédérale et il est donc logique que les textes créateurs ne tranchent guère la question. A cet égard, il convient de se référer à l'article 4 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Il en résulte que soit l'organisme n'a pas de personnalité juridique et c'est alors la Région wallonne ou la Communauté française, selon le cas, qui apparaît comme pouvoir adjudicateur (§ 1^{er}). Soit l'organisme est doté de la personnalité juridique et, selon le cas, il sera lui-même considéré comme pouvoir adjudicateur s'il constitue un « organisme d'intérêt public » (au sens du § 2, 1^o) ou une association de droit public (au sens du § 2, 2^o), ou bien en tant que personne créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dotée de la personnalité juridique, et sur laquelle un pouvoir public exerce une maîtrise (au sens du § 2, 8^o). A noter qu'il revient au Roi d'établir la liste (exemplative) des personnes visées à l'article 4, § 2, 1^o et 8^o qui se trouve en annexe de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, pour les « secteurs classiques ».

Un raisonnement similaire doit être tenu en ce qui concerne la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat à l'égard des actes posés par les organes pararégionaux ou paracommunautaires. La matière, de ressort fédéral, est régie par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Soit l'organisme ne possède pas la personnalité juridique, et l'acte sera considéré comme étant posé par l'autorité administrative que constitue nécessairement la Région ou la Communauté. Soit l'organisme est doté de la personnalité juridique, et il convient alors d'appliquer les critères légaux affinés par la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat sur laquelle il n'est pas attendu que l'on s'étende dans le cadre de la présente contribution. Signalons simplement que, depuis son arrêt *Sofico* (arrêté n° 176.478, 6 novembre 2007), confirmé par un arrêt *Société Wallonne des Aéroports (SOWAER)* (n° 200.245, 29 janvier 2010), le Conseil d'Etat fait la part belle au critère de la création par décret de l'organisme, précisément, pour déterminer sa qualité d'autorité administrative.

7. Les ressources

En règle, le décret fondateur consacre une « section », un « chapitre » ou à tout le moins une disposition à la question des ressources financières, généralement

¹²⁷ V. par exemple l'art. 6, § 1^{er}, 10^o en ce qui concerne le CHU de Liège et la compétence du conseil d'administration.

constituées de financements ou subventions, complétés par d'éventuels dons et legs ou revenus tirés de leurs activités.

Ainsi, en Communauté française, la RTBF reçoit un financement public à 75 (70¹²⁸) % complété par les recettes de péage, publicité, dividendes et toute recette compatible avec l'objet social¹²⁹, l'ONE des subventions complétées de contributions, produits de services ou locations ou produits financiers, dons et legs¹³⁰, le CHU de Liège d'une subvention et de donations entre vifs et legs¹³¹, le CSA une dotation annuelle avec contrat de financement complétée par les dons et legs et revenus de biens propres¹³², l'ETNIC une dotation annuelle complétée par les recettes d'éventuels conventions de service, dons et legs¹³³, le Fonds Ecoreuil des versements de la Communauté française complétés par les plus-values et revenus financiers des placements du Fonds et de ses réserves¹³⁴, l'IFC de crédits de formation¹³⁵, le CIUF de moyens donnés par la Communauté française selon les disponibilités complétés par ceux d'autres autorités publiques éventuelles¹³⁶, les sociétés de bâtiments scolaires de subventions des associés complétées par les revenus de gestion immobilière, les dons et legs ou emprunts¹³⁷.

En Région wallonne aussi, le financement est constitué de subventions à titre principal, souvent à charge du budget de la Région wallonne ou, plus rarement et de manière complémentaire, à charge de « personnes morales de droit public »¹³⁸, ou « d'autorités, d'administration ou d'organismes publics »¹³⁹.

¹²⁸ Selon le site de la RTBF, les recettes provenant de la publicité non commerciale, du parrainage, de la publicité commerciale et d'autres opérations publicitaires et commerciales représentent environ 25% des recettes globales. Le nouveau contrat de gestion 2007-2011 a rehaussé le plafond des 25 % des recettes publicitaires par rapport au total des recettes de l'entreprise. Il est prévu que celui-ci puisse atteindre progressivement jusqu'en 2010 les 30% (ce rehaussement concerne bien les recettes publicitaires et non le volume horaire que la publicité peut occuper sur les antennes de la RTBF). Un quart de ces recettes devraient être dédiées à soutenir la production audiovisuelle indépendante. Les ressources de la RTBF comprennent également les péages perçus pour la diffusion de certains de ses programmes ; les dons et legs faits en sa faveur ; les dividendes et recettes des sociétés ou organismes auxquels elle participe (actionnariats de la RTBF) et les recettes de toute nature compatibles avec son objet social. A noter que pour l'organisation du Concours Eurovision de la Chanson en 1987, l'apport financier et la citation à l'écran de sponsors commerciaux avaient dû être autorisés à titre exceptionnel.

¹²⁹ Décret du 14 juillet 1997, art. 27.

¹³⁰ Décret du 17 juillet 2002, art. 5.

¹³¹ Arrêté royal n° 542, art. 6, §§ 3 et 10 ajouté par décret du 19 décembre 2002.

¹³² Arrêté du 26 mars 2009, art. 151.

¹³³ Décret du 27 mars 2002, art. 4.

¹³⁴ Décret du 20 juin 2002, art. 18.

¹³⁵ Décret du 11 juillet 2002, art. 21 à 24.

¹³⁶ Décret du 9 janvier 2003, art. 21.

¹³⁷ Décret du 5 juillet 1993, art. 9.

¹³⁸ V. les art. 9 et 22 du décret-programme du 23 février 2006 portant notamment création de l'Agence de stimulation économique et de l'Agence de stimulation technologique.

¹³⁹ V. l'art. 51 du décret du 6 avril 1995 portant création de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées.

Les subventions ne sont toutefois pas l'unique ressource financière, les dispositions décrétales traitant de la question énumérant d'autres sources, complémentaires, de financement. Ainsi retrouvera-t-on par ordre décroissant d'occurrence : les recettes des activités ou du patrimoine des organes précités ; l'emprunt ou le produit des emprunts¹⁴⁰ ; la participation financière de partenaires publics ou privés dans la mise en œuvre de projets ayant trait aux missions ou à l'objet du parastatal en question¹⁴¹ ; l'octroi de crédits, qu'ils soient destinés à l'accomplissement de missions particulières ou non¹⁴² ; les soldes non utilisés des exercices antérieurs et le bénéfice net¹⁴³ et enfin le produit de sanctions financières¹⁴⁴. Quant aux libéralités sous forme de dons ou legs, elles sont parfois conditionnées à l'autorisation du Conseil d'administration¹⁴⁵, du Gouvernement¹⁴⁶, voire du ministre¹⁴⁷.

¹⁴⁰ V. l'art. 51 du décret du 6 avril 1995 portant création de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées ; l'art. 27 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi ; l'art. 15 du décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises ; l'art. 13 du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne ainsi que les art. 95, 175.3 et 183 du Code wallon du Logement, respectivement pour la Société wallonne du logement, la Société wallonne du crédit social et le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie.

¹⁴¹ V. l'art. 13 du décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée ; l'art. 9 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'organisation du tourisme ; l'art. 6 du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de Recherches agronomiques et l'art. 15 du décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises.

¹⁴² V. l'art. 9 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'organisation du tourisme ; l'art. 13 du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne ainsi que les art. 95 et 175.3 du Code wallon du Logement, respectivement pour la Société wallonne du logement et la Société wallonne du crédit social.

¹⁴³ V. l'art. 9 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'organisation du tourisme ; l'art. 15 du décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises ; l'art. 223 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

¹⁴⁴ V. les art. 95 et 175.3 du Code wallon du Logement, respectivement pour la Société wallonne du logement et la Société wallonne du crédit social.

¹⁴⁵ V. l'art. 15 du décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers.

¹⁴⁶ V. l'art. 13 du décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée ; l'art. 14 du décret du 25 février 1999 créant l'Agence wallonne des télécommunications ; l'art. 6 du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de Recherches agronomiques ; l'art. 15 du décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises ; l'art. 6 du décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de Service public en Région wallonne.

¹⁴⁷ V. l'art. 17 du décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique.

8. L'organisation et le contrôle

C'est probablement en matière d'organisation et de contrôle que les variations les plus fortes sont enregistrées¹⁴⁸ même si pour l'essentiel, l'organisation et le contrôle des parastataux fédérés dotés de la personnalité juridique sont relativement constants.

En Communauté française, l'organisation tourne autour d'un Conseil d'administration, d'un bureau et d'un administrateur délégué, parfois dénommés autrement¹⁴⁹. La composition du Conseil d'administration est variable mais respecte le plus souvent, au moins en partie, la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus au sein du parlement concerné¹⁵⁰, conformément aux décrets-cadre, avec désignation par le Gouvernement, à l'instar de l'administrateur délégué. Pour les organismes d'intérêt public classés dans l'une de ses catégories, les principes contenus dans la loi du 16 mars 1954 sont évidemment d'application, sous réserve de dérogations décrétales¹⁵¹.

La RTBF bénéficie d'une organisation spécifique avec élection des membres du Conseil d'administration par le Parlement de la Communauté française, un Conseil d'administration flanqué d'un comité permanent, d'un administrateur délégué avec lettre de mission gouvernementale et de directeurs généraux avec appels à candidatures réglementés, Centres de production régionaux, Société de journalistes, Commission consultative permanente de la radio et de la télévision et Commissions régionales¹⁵². L'ONE compte elle aussi des comités subrégionaux, un conseil scientifique et un conseil d'avis représentatifs, plus un comité de programmation représentatif¹⁵³.

Pour les personnes morales de droit public commerciales ou possédant une forme commerciale, en Région wallonne, la question de l'organisation de celles-ci ne se pose presque pas : elles doivent bien évidemment respecter les dispositions du

¹⁴⁸ V. à ce sujet les pages 10 et 11 de l'Exposé des motifs du projet de décret relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 345/1.

¹⁴⁹ Un comité permanent pour la RTBF, un comité de direction pour le CHU de Liège, en lieu et place du bureau, par exemple.

¹⁵⁰ Tel n'est toutefois pas le cas du CHU de Liège (art. 4).

¹⁵¹ Ce qui donne parfois lieu à des divergences d'interprétation entre la section de législation du Conseil d'Etat et les gouvernements. Sur le contrôle du Fonds Ecuireuil par le Gouvernement ou le Ministre du Budget, v. l'Exposé des motifs du Projet de décret concerné, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2001-2002, n° 265-1, pp. 4-5 se fondant sur les termes de la loi de 1954 et S.L.C.E., avis 33.005/2 du 27 mars 2002, p. 21 se fondant sur les articles 20, 68 et 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. De manière générale, « Il serait préférable de préciser, à l'article 2, que les dispositions de la loi du 16 mars 1954, précitée, sont applicables dans la mesure où le décret n'y déroge pas, et d'omettre les dispositions qui se bornent à reproduire ou à paraphraser les dispositions de cette loi » (ibid.).

¹⁵² Décret du 14 juillet 1997, art. 11 et s.

¹⁵³ Décret du 17 juillet 2002, art. 18 et s.

Code des sociétés, avec toutes les conséquences qui en découlent : existence, entre autres, d'une Assemblée générale, d'un Conseil d'administration ainsi que d'un organe chargé de la gestion journalière. La seule marge de manœuvre est celle autorisée par la législation en question.

Pour les autres organismes, à savoir les organismes d'intérêt public essentiellement, l'organisation de ces derniers dépend de l'intensité du contrôle exercé par le ministre compétent. Ainsi pour les organismes de catégorie A, les pouvoirs de gestion reviennent au ministre auquel ce parastatal ressortit, et la gestion journalière est, pour sa part, confiée à un « administrateur » ou un « directeur », voire un « commissaire ». Pour les organismes de catégorie B, les pouvoirs de gestion sont détenus par un « comité de gestion », la gestion journalière relevant quant à elle, et comme pour les organismes de catégorie A, à un « administrateur » ou un « directeur ».

Quel que soit le cas de figure en présence, il y a lieu de relever l'influence prédominante du pouvoir politique, par le biais du Gouvernement wallon, sur ces organismes. Ce dernier dispose, en règle générale (et de manière absolue serait-on tenté de dire) d'un pouvoir de nomination ou de désignation des instances dirigeantes (quelles qu'elles soient) des parastataux étudiés.

Enfin, il nous semble opportun de mentionner l'existence, quasi consubstantielle, d'organes propres à chaque organisme, généralement appelés « comité ». Nous évoquons ici une existence consubstantielle dans la mesure où cet organe sera systématiquement créé par le même texte que celui donnant naissance au parastatal. On retrouvera donc, au gré des inspirations du législateur, un comité « d'orientation », « de gestion », « des experts », « de la marque collective », « de patronage », « scientifique », « d'accompagnement », « de pilotage », « de politique sociale » ...

Que l'on ne se méprenne toutefois pas, il ne s'agit pas d'un caprice du législateur wallon. En règle générale, ces organes seront chargés d'émettre un avis ayant trait à l'exécution par le parastatal de ses missions ou à l'exercice de ses activités. C'est donc à bon escient que nous utilisons le terme de « consubstantialité », l'existence du parastatal et de son « comité » étant intimement liée.

Au niveau du contrôle en tant que tel, les instruments classiques sont le ou les commissaires du gouvernement, les rapports d'activités (parfois également les plans) et les budgets et comptes, souvent transmis par le Gouvernement au Parlement.

9. Le règlement d'ordre intérieur

La plupart des textes créateurs font état d'un règlement d'ordre intérieur (ROI) à arrêter par le Conseil d'administration (sans toujours pouvoir identifier s'il ne concerne que lui-même) et approuver par le Gouvernement.

Ainsi, en Communauté française, la RTBF doit être dotée d'un ROI¹⁵⁴ en plus d'un ROI par commission régionale¹⁵⁵ et d'un ROI relatif au traitement de l'information et à la déontologie des membres du personnel, et notamment à la déontologie des journalistes afin de garantir l'objectivité et l'indépendance de l'information ainsi que de ceux qui l'assurent¹⁵⁶ ; l'ONE un ROI devant être approuvé par le Gouvernement de la Communauté française après rapport des commissaires du Gouvernement¹⁵⁷, le CHU de Liège un ROI approuvé par le Roi (c'est-à-dire le gouvernement)¹⁵⁸, le CSA un ROI de l'assemblée plénière, de chaque collègue et bureau, tous approuvés par le Gouvernement¹⁵⁹, l'IFC un ROI approuvé par le Gouvernement¹⁶⁰ tout comme le CIUF¹⁶¹. Dans certains cas, des mentions ou le respect de certaines règles y sont requis, mais pas toujours.

En Région wallonne également, l'obligation est parfois prévue par le décret fondateur pour le Conseil d'administration ou le Comité de gestion d'établir son ROI, lequel doit être ultérieurement approuvé par le Gouvernement. Cette règle vaut notamment pour l'AWEX, l'AWIPH (comité de gestion), le FOREM (comité de gestion), le FLW, l'IFAPME, l'IWEPS et la SWCS. Plus fréquemment les décrets fondateurs prévoient que les différents « comités » évoqués ci-avant doivent eux aussi être pourvus d'un règlement d'ordre intérieur.

10. Le personnel

Enfin, une analyse des parastataux au Sud du Royaume nécessite de se poser la question du statut des membres du personnel de ces organes. L'intérêt peut en paraître limité eu égard au mimétisme ambiant et traditionnel en la matière. En 1958, F.-M. REMION soulignait déjà que « les divers statuts qui existent sont rédigés sur le même moule et, sous réserve de dispositions générales, comprennent les mêmes chapitres ; les grandes lignes générales se ressemblent de plus en plus »¹⁶². Il est vrai que ces derniers procèdent tous de la même philosophie, et découlent principalement du statut des agents de l'Etat dont les règles, comme le soulignait J. SAROT, « constituent le plus grand dénominateur commun de la fonction publique en Belgique » et d'ajouter que celles-ci « ont largement inspiré d'autres statuts,

¹⁵⁴ Décret du 14 juillet 1997, art. 10, § 3.

¹⁵⁵ Décret du 14 juillet 1997, art. 21, § 4.

¹⁵⁶ Décret du 14 juillet 1997, art. 7, § 7.

¹⁵⁷ Décret du 17 juillet 2002, art. 14.

¹⁵⁸ Arrêté royal n° 542, art. 6, § 4.

¹⁵⁹ Arrêté du 26 mars 2009, art. 145.

¹⁶⁰ Décret du 11 juillet 2002, art. 38.

¹⁶¹ Décret du 9 janvier 2003, art. 19.

¹⁶² F.-M. REMION, « La loi du 1^{er} mars 1958 relative au statut des officiers de carrière et de réserve », *R.J.D.A.*, 1958, p. 109.

soit qu'elles aient été déclarées applicables comme telles, soit que leurs principales dispositions aient été reprises ou transposées [...] »¹⁶³.

Comment pourrait-il en aller différemment en l'espèce en présence de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communautés et de Régions et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent ? Bien que l'article 87, § 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 réserve aux Gouvernements des Communautés et Régions la compétence de déterminer le statut du personnel de son administration, cette faculté ne pouvait être mise en œuvre que moyennant l'adoption d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres fixant les principes généraux du statut des agents de l'Etat qui seront applicables de plein droit au personnel des entités fédérées ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent¹⁶⁴. Ce fut chose faite par l'arrêté précité du 22 décembre 2000. L'adoption de ce dernier a été l'occasion, comme le précise B. LOMBAERT, « de définir un socle commun à l'ensemble des fonctions publiques fédérale et fédérées » assurant de la sorte « une unité de conception de la fonction publique en Belgique »¹⁶⁵. L'objectif était, autrement dit, de préserver l'unité générale constatée en pratique, susceptible d'être menacée par le fédéralisme.

In fine, ce sont donc les mêmes principes qui traversent l'ensemble de la fonction publique en Belgique, que l'on se situe au niveau fédéral ou fédéré. Au premier

¹⁶³ J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 3. V. également A. MOLITOR, « Les avatars d'un statut », *A.P.T.*, 1977-1978, p. 8 ; J. BRITZ, « Des fonctionnaires en Belgique. Leurs droits, leurs devoirs. Des réformes à introduire », *A.P.T.*, 1977-1978, p. 303 ; F. GOSSELIN, « Les droits et devoirs des fonctionnaires », *A.P.T.*, 2005, p. 215.

¹⁶⁴ Ce qui ne se fit pas sans mal. V. à cet égard sur les différents arrêtés royaux fixant les principes généraux : O. DAURMONT et E. GILLET, « Les principes généraux du statut des agents de l'Etat, des Communautés et des Régions », *J.T.*, 1990, pp. 653-658 ; J.-L. DE BROUWER et P. VANDERNOOT, « Les principes généraux du statut de la fonction publique de l'Etat, des Communautés et des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt publics qui en dépendent », *A.P.T.*, 1991, pp. 169-182 ; E. GILLET, « Les principes généraux du statut des agents de l'Etat applicables au personnel des Communautés, des Régions, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française, ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent », *A.P.T.*, 1994, pp. 282-284 ; F. LEURQUIN-DE VISSCHER, « Les principes généraux du droit de la fonction publique et la réforme de l'Etat », *Ann. dr.*, 1991, pp. 333-350 ; F. LEURQUIN-DE VISSCHER, « L'arrêté royal fixant les principes généraux du droit de la fonction publique : évolutions normatives et jurisprudentielles », in R. ANDERSEN et K. LEUS, *La réforme de la fonction publique*, Bruxelles, La Chartre, 2002, pp. 31-54 ; F. LEURQUIN-DE VISSCHER, « Heurts et malheurs de l'arrêté royal fixant les principes généraux du droit de la fonction publique », obs. sous C.E., *Leclercq*, n° 47.689, 31 mai 1994, *A.P.T.*, 1995, pp. 79-91 ; K. LEUS, « Sens et non-sens de l'arrêté royal contenant les principes généraux de la fonction publique », in R. ANDERSEN et K. LEUS, *o.c.*, pp. 55-73 ; B. LOMBAERT, « La distinction entre régime statutaire et régime contractuel est-elle encore pertinente ? Faut-il repenser la nature juridique de la relation de travail dans la fonction publique ? » in S. DEPRE et C. MOLITOR (éd.), *Etat des lieux de la Fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 61-108.

¹⁶⁵ B. LOMBAERT, *in o.c.*, 2005, p. 77.

rang de ces principes, l'on retrouvera bien évidemment la primauté du statut sur le contrat de travail : l'agent au service des pouvoirs publics est présumé être dans une relation statutaire vis-à-vis d'eux, avec toutes les conséquences qui en découlent, le recours au contrat de travail n'étant, quant à lui, autorisé que dans certaines circonstances bien déterminées¹⁶⁶.

Cette règle vaut-elle également pour les personnes morales de droit public de la Communauté française et de la Région wallonne¹⁶⁷ ? L'on se souvient qu'au niveau fédéral ou plus exactement central à l'époque, le statut des agents de l'Etat fut déclaré applicable comme tel au personnel de certains organismes d'intérêt public par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut de ces derniers. Il n'en va pas autrement, *mutatis mutandis*, en Région wallonne où le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne procède en son article 2 à une application pure et simple du statut administratif et pécuniaire des agents des services du Gouvernement au personnel des dits organismes. Il importe de souligner à cet égard que le décret en question est applicable à pas moins de 17 organismes d'intérêt public, lesquels sont en principe soumis aux mêmes règles en ce qui concerne les membres de leur personnel, « Sous réserve des adaptations nécessaires auxquelles procède le Gouvernement en fonction des particularités éventuelles de chaque organisme », cependant. En Communauté française, l'on peut observer que plusieurs textes (mais pas tous) renvoient à l'arrêté royal de principes généraux du 22 décembre 2000 ou à son contenu pour autoriser le contrat de travail de manière exceptionnelle¹⁶⁸. La section de législation du Conseil d'Etat a par ailleurs confirmé

¹⁶⁶ V. à cet égard les articles 1^{er} et 2 de l'A.R. du 22 décembre 2000. Le recours au contrat de travail ne sera autorisé qu' « aux fins exclusives : 1° de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, qu'il s'agisse soit de la mise en œuvre d'actions limitées dans le temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail ; 2° de remplacer des agents en cas d'absence totale ou partielle, qu'ils soient ou non en activité de service, quand la durée de cette absence implique un remplacement et dont les modalités sont fixées dans le statut ; 3° d'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est publiée au préalable par chaque exécutif ; 4° de pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter ».

¹⁶⁷ Toujours sous réserve de la démonstration éventuelle qu'une dérogation à la règle du statut existe au niveau fédéral, par exemple dans un secteur ou une matière déterminé, auquel cas, le principe général du statut des agents de l'Etat n'en est pas (ou plus) un pour ce qui concerne ce secteur ou cette matière correspondant au niveau fédéré, conformément à la définition légale stricte des principes généraux contenue à l'article 87, § 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. V. sur ce sujet délicat M. NIHOUL, « Ceci n'est pas un principe général de la fonction publique », *C.D.P.K.*, 2009, pp. 792-402.

¹⁶⁸ V. décret du 14 juillet 1997 (RTBF), article 29, 1^{er}, reprenant littéralement mais uniquement les quatre dérogations ; arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 (CHU de Liège), art. 6, 1^{bis}, renvoyant à l'article 2, § 2 par dérogation à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public, éventuellement pour certaines catégories du personnel ; arrêté du 26 mars 2009 (CSA), art. 140, § 3, al. 4 ; décret du 27 mars 2002 (ETNIC), art. 11, § 1^{er}, al. 2 pour les fonctions correspondant à certains grades par dérogation à l'article 2, § 1^{er}, 3 de l'arrêté royal des principes généraux et à l'article 1^{er}, 2^o et 4^o de l'arrêté
.../...

que les organismes d'intérêt public communautaires sont des personnes morales de droit public qui dépendent de la Communauté, ce qui implique l'application de l'arrêté royal de principes généraux et à ce titre la règle statutaire¹⁶⁹.

A y regarder de plus près, l'arrêté royal de principes généraux contient en lui-même les germes de particularités. En effet une importante entorse au principe statutaire est mise sur pied par son article 2, § 2. Celui-ci autorise les personnes morales dépendant des Communautés et Régions à recourir à du personnel contractuel, en dehors des quatre hypothèses autorisées par le même arrêté en son article 2, § 1^{er}. Deux cas de figure complémentaires sont ici visés par la disposition réglementaire : soit cette personne morale se trouve en situation concurrentielle avec d'autres opérateurs publics ou privés pour l'essentiel de sa mission, et il lui est dès lors permis de faire accomplir l'ensemble de ses tâches par des travailleurs contractuels ; soit une fraction seulement de ses missions sont susceptibles d'entrer en concurrence avec ces mêmes opérateurs, il pourra dès lors de manière identique recourir au contrat de travail mais uniquement pour ces missions-là ; à l'inverse, dans la mesure où l'organisme en question n'entrera pas en concurrence avec d'autres opérateurs, le recours au personnel contractuel ne lui sera permis que dans les quatre hypothèses susmentionnées¹⁷⁰. L'objectif était, essentiellement, de permettre aux organismes publics de type « *entrepreneurial* » de calquer leurs conditions de fonctionnement sur celui des autres opérateurs du marché.

A l'instar de B. LOMBAERT, on peut estimer qu'« *une telle carte blanche donnée aux législateurs des Communautés et Régions a [...] de quoi inquiéter* ». Il est vrai que l'on s'écarte radicalement du principe statutaire et qu'en conséquence, on peut craindre que ces derniers ne viennent à « *en abuser et organiser largement le recrutement par contrat de travail dans des organismes dont les missions ne sont pas réellement exercées dans un cadre concurrentiel* »¹⁷¹. Le risque de telles dérives est toutefois contrebalancé par l'existence de garde-fous, même s'ils ne sont parfois pas la panacée comme nous le verrons. Il importe en effet de souligner ici que le texte fondateur des parastataux étudiés sera dans la quasi-totalité des cas un décret, et que ce dernier contiendra systématiquement une, voire plusieurs, dispositions relatives au statut du personnel. Ce texte sera donc soumis à un double

.../...

du Gouvernement de la Communauté française du 16 septembre 1998 fixant la liste des tâches auxiliaires et spécifiques pour le Ministère de la Communauté française ; décret du 9 janvier 2003 (CIUF), art. 18, al. 3, en faisant référence à l'article 2, alinéa 1^{er}, alinéa 2 (*sic* sur Justel) de l'arrêté royal de principes généraux.

¹⁶⁹ S.L.C.E., avis 33.575/2/V du 12 septembre 2002 sur un avant-projet de « décret relatif aux organes d'avis en matière de politique scientifique et universitaire et à la concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur », *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 341-1, p. 16.

¹⁷⁰ V. à ce sujet D. DELVAX, « Le recours au contrat de travail ou au statut dans la fonction publique-Prolégomènes » in *Une terre de droit du travail : les services publics*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 17-19 ; B. LOMBAERT, *in o.c.*, 2005, pp. 89-92.

¹⁷¹ B. LOMBAERT, *in o.c.*, 2005, p. 91.

contrôle : celui, préventif, de la section de législation du Conseil d'Etat, d'une part, et celui, curatif, de la Cour constitutionnelle, d'autre part.

Premier pare-feu : le Conseil d'Etat, section de législation, qui dans le cadre de sa compétence d'avis, peut être amené à attirer l'attention du législateur décentralisé sur l'impossibilité, dans certains cas, de recourir à du personnel contractuel, en raison des limitations posées par l'arrêté de principes généraux. Nul ne l'ignore : les avis de la section de législation sont consultatifs, ils ne lient donc pas. Étymologiquement, consultatif est un adjectif déverbal de *consultare*, lequel signifie dans son acception première « *réfléchir mûrement ou avec intensité* »¹⁷²

Assurément, le législateur wallon a dû se mettre en vacances d'une réflexion intensive lorsqu'il a procédé à la création de l'Agence de stimulation économique (ASE) et l'Agence de stimulation technologique (AST) par le décret-programme du 23 février 2006. Pour ces deux structures, le législateur wallon avait en effet envisagé le recours au contrat de travail pour l'ensemble du personnel, au motif que « *chargées d'une mission de soutien de l'initiative économique* » et dotées précisément d'un personnel possédant des « *connaissances particulières ou de haut niveau* », ces organismes étaient appelés « *à devoir s'adapter rapidement à l'évolution des besoins du secteur* »¹⁷³. Cette argumentation n'a semble-t-il pas convaincu le Conseil d'Etat, qui après un long rappel des règles en vigueur et examen de l'exposé des motifs, concevait difficilement que l'organisme envisagé « *puisse se trouver en situation de concurrence avec d'autres opérateurs dans le cadre des missions qui lui sont dévolues* »¹⁷⁴. Le législateur wallon est toutefois passé outre cet avis, en stipulant clairement aux articles 12 et 25 du décret-programme du 23 février 2006 que les liens entre les organismes créés et les membres de leur personnel étaient de nature contractuelle.

Second pare-feu : la Cour constitutionnelle. Celle-ci pourra contrôler le respect par les Communautés et Régions de l'article 2, § 2 de l'arrêté royal des principes généraux. Il ressort en effet d'un arrêt 39/97 du 14 juillet 1997¹⁷⁵ que les dispositions de l'arrêté royal précisant les compétences attribuées aux Communautés et Régions par l'article 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 constituent des règles de répartition de compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, dont la Cour est chargée d'assurer le respect ...

Enfin quelques points assez brefs méritent d'être signalés. Nous nous sommes focalisés, jusqu'à présent, sur le statut du personnel des parastataux dotés d'une personnalité juridique. Qu'en est-il des membres du personnel des organes d'avis qui, justement, sont généralement dépourvus de cette personnalité ? Fort logique-

¹⁷² « *Consulto* » in F. GAFFIOT, *Le Grand Gaffiot. Dictionnaire Latin - Français*, nouvelle éd. rev., Paris, Hachette, 2000 (1934), p. 416.

¹⁷³ Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Parl. W., 2005-2006, n° 296/1, p. 11.

¹⁷⁴ S.L.C.E., avis L39.442/2/4, o. c., n° 296/1, p. 40.

¹⁷⁵ C.A., n° 39/97, 14 juillet 1997. V. à cet égard B. LOMBAERT, *in o.c.*, 2005, p. 91.

ment, l'absence d'autonomie corrélative à ce défaut de personnalité a une incidence sur la question du statut de leur personnel. A cet égard, les textes fondateurs préciseront en effet au besoin que le personnel est « *prêté* » ou « *mis à disposition* » de l'organisme créé. Une telle formulation ne laisse guère subsister de doute quant au fait que ce « détachement » n'a comme tel aucune incidence quant au statut des agents concernés. Sur ce plan, nous retombons donc sur les grands principes développés ci-dessus.

En présence comme en l'absence de personnalité juridique, des singularités sont toujours possibles. Ainsi l'on remarquera que les Services sociaux des services du Gouvernement wallon sont constitués sous la forme d'une a.s.b.l. mais que son personnel « *est soumis aux règles statutaires qui régissent le personnel de son département, service ou organisme d'origine* »¹⁷⁶. En outre, il arrive régulièrement que du personnel soit transféré, affecté ou détaché¹⁷⁷ près un organisme nanti de la personnalité juridique, voire même mis à disposition¹⁷⁸, outre le personnel contractuel parfois engagé dans les cas de figure déjà évoqués, par exemple en qualité d'experts.

Apparemment, il ne semble pas y avoir de corrélation entre contrat de gestion et statut du personnel, tout au plus peut-on noter que lorsqu'il existe un contrat de gestion, une tendance se dessine vers la contractualisation du personnel ...

Si la création d'un organisme d'intérêt public et son assujettissement à la loi du 16 mars 1954 n'implique pas nécessairement que cette institution dispose d'un personnel propre, mais seulement le concours du personnel de l'administration compétente¹⁷⁹, le cas échéant la compétence de fixer le statut du personnel de l'organisme revient le plus souvent au Gouvernement compétent¹⁸⁰ mais parfois aussi au Conseil d'administration de l'organisme¹⁸¹.

¹⁷⁶ Art. 12 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 décembre 1992.

¹⁷⁷ En Communauté française : l'ONE (décret du 17 juillet 2002, art. 30, l'ancien personnel de l'œuvre nationale de l'enfance) ; l'IFC, décret du 11 juillet 2002, art. 46, §§ 1^{er}-3, dans les limites du cadre ; l'ETNIC, décret du 27 mars 2002, art. 20 ; le CIUF, décret du 9 janvier 2003, art. 18, al. 3.

¹⁷⁸ En Communauté française : l'IFC, décret du 11 juillet 2002, art. 46, § 4 (avec constitution d'un cadre d'extinction partiel au bénéfice de contractuels) ; le Fonds Ecuireuil, décret du 20 juin 2002, art. 12. En Région wallonne : la SOFICO.

¹⁷⁹ M. DAMAR et P. DELAUNOIS, *o. c.*, 1988, p. 34.

¹⁸⁰ En Communauté française : l'ONE, décret du 17 juillet 2002, art. 24, § 2 ; le CSA, arrêté du 26 mars 2009, art. 140, § 3, al. 3, qui prévoit le contrat de travail pour les attachés et conseillers conformément à l'arrêté royal de principes généraux, art. 2, § 1^{er}, 3^o ; l'IFC, décret du 11 juillet 2002, art. 45 ; l'ETNIC, décret du 27 mars 2002, art. 13 ; le CIUF, décret du 9 janvier 2003, art. 18, al. 1.

¹⁸¹ En Communauté française : la RTBF, décret du 14 juillet 1997, art. 28, sur proposition de l'administrateur délégué ; le CHU de Liège, arrêté royal n° 542, art. 6, § 1^{er}, 11^o et § 2. En Région wallonne : la SWDE.

CONCLUSION

1. L'on dit souvent qu'en droit il y a autant de règles que d'exceptions, sinon davantage d'exceptions que de règles. Ce serait précisément la fonction du droit de distinguer pour éviter le caractère trop absolu de la règle. Mais « *Quand tout le monde est bossu, la belle taille devient la monstruosité* », comme l'écrivait si bien Balzac¹⁸². L'exception ne confirme plus la règle¹⁸³, le cas échéant ; elle la devient.

L'on peut observer, au terme de l'analyse de la décentralisation fonctionnelle en Région wallonne et en Communauté française, que des décrets-cadre existent bel et bien au sud du pays, contrairement à ce que l'on pouvait penser au départ¹⁸⁴, mais que ceux-ci conservent leurs limites dans leur vocation à organiser le monde des organismes pararégionaux ou paracommunautaires. Non seulement les principes définis par les décrets-cadre ne sont pas toujours respectés mais dans la dérogation à la règle il n'y a pas de constante, ce qui, à notre sens, est plutôt rassurant et tend plutôt à confirmer la règle, précisément.

Cela ne signifie nullement que les législations-cadre n'ont guère de vertu et en particulier celle de guider le législateur, surtout dans la création future d'organismes publics.

Il n'en reste pas moins que le vœu de réformer de fond en comble les organismes existants était assurément pieux au moment d'adopter les décrets-cadre. Un vœu irréaliste sur lequel les initiateurs des réformes n'ont d'ailleurs pas voulu entretenir la moindre illusion. Il convenait, dès le départ, de tenir compte de l'expérience et des législations déjà existantes, améliorées lorsque c'était envisageable et réalisable, le plus souvent par le biais de la législation-cadre dans chaque norme créatrice, directement. Or, force est de constater que la plupart des organismes pararégionaux ou paracommunautaires existaient déjà en 2003¹⁸⁵ et 2004. L'on peut donc considérer, à tout le moins selon une perspective plus historique, que l'encadrement du législateur par des décrets-cadre était quelque peu tardif en Communauté française et en Région wallonne. Idéalement, ils auraient dû voir le

¹⁸² *La Muse du département*.

¹⁸³ Selon Jules TELLIER, « *On dit que l'exception confirme la règle. Elle la confirme en ce sens qu'elle lui donne un soufflet* » (*Œuvres*, I).

¹⁸⁴ Plusieurs auteurs continuent en effet d'appeler de leurs vœux la création d'un statut organique des organismes parastataux permettant d'organiser les conditions optimales de transparence et d'efficacité en matière de gestion publique dans des normes.

¹⁸⁵ En Communauté française, seul le CIUF a été créé le même jour que le décret-cadre du 9 janvier 2003, outre le Corps interministériel des commissaires du Gouvernement de la Communauté française créé par celui-ci. Les travaux préparatoires du décret relatif à l'ONE montrent cependant que la réforme de l'institution a tenu compte du décret-cadre en gestion (Projet de décret portant réforme de l'Office de la naissance et de l'enfance, en abrégé « ONE », Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. C.F., 2001-2002, n° 307/1, p. 3, Amendements, n° 307/2 et Rapport, n° 307/3, pp. 7 et 11). *Idem* en ce qui concerne la première réforme du CSA, au demeurant nouvellement réformé en 2009 (*Doc. parl.*, Parl. C.F., 2002-2003, n° 357/1, p. 47 avec énumération d'une spécificité partielle).

jour dans les années '80 ou au début des années '90, selon une méthodologie plus rigoureuse. Mais un monde idéal n'existe pas et le rendre meilleur est déjà louable en soi.

2. Le plus étonnant est peut-être que rendre compte de la décentralisation fonctionnelle en Région wallonne et en Communauté française ne conduit guère à un constat différent pour la période précédant l'adoption des législations-cadre et celle qui s'en est suivie, malgré ces législations.

Dans un cas comme dans l'autre, deux lignes de force traversent en effet le monde de la décentralisation fonctionnelle en Région wallonne et en Communauté française.

La première est l'irréductible diversité qui règne en la matière et qui montre l'approche casuistique privilégiée par les pouvoirs publics au moment de monter l'organisme lorsque le besoin se fait sentir. L'on s'occupe, le cas échéant, de mettre sur pied une structure qui fonctionne, qui réponde aux attentes politiques et qui soit adaptée à la matière et aux services attendus. Le réflexe est naturel. Certes, les textes-cadre ont pu donner l'illusion à un moment donné de davantage de lisibilité, mais en réalité ils sont truffés d'exceptions, ne contiennent que des principes communs à mettre en œuvre par les textes créateurs des organismes, qui fait resurgir le particularisme. Indubitablement, le « *sur mesure* » présente de multiples avantages comparé au « *prêt-à-porter* ». Mais c'est au prix de la lisibilité et du sentiment dérangeant qu'il procure d'une réalité fuyante et insaisissable car irréductiblement diverse. Il en résulte qu'il est bien difficile d'avoir les idées fixes au moment de rendre compte de la décentralisation fonctionnelle en Région wallonne et en Communauté française au-delà de quelques principes de base. Le détail empêche de tracer des lignes claires au-delà d'une certaine réalité.

La deuxième ligne de force peut paraître paradoxale mais elle est faite de mimétisme et/ou de besoin de cohérence ou de rationalisation, dès le début des années '80. Car pour mémoire, le droit à la différence ne se solde pas toujours par la réalité de la différence.

En pratique, les principes communs définis dans les législations-cadre étaient déjà largement répandus en matière de décentralisation fonctionnelle fédérée, voire même fédérale. Confrontés à de nouveaux besoins, les pouvoirs publics ont pris l'habitude de copier, selon un réflexe à nouveau bien naturel, en s'inspirant largement d'expériences passées. Avec pour effet l'émergence progressive d'instruments d'organisation, de gestion et de contrôle comparables qui, à un moment donné de l'histoire, sont coulés dans des mesures communes, à l'instar de ce que l'on a connu au niveau étatique ou fédéral avec la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public¹⁸⁶ ou la loi du 21 mars 1991 portant réforme

¹⁸⁶ A l'époque, le législateur a cependant procédé par organisme déterminé sans oser une définition générale de l'organisme public ou parastatal, avec pour effet de « compliquer la

.../...

de certaines entreprises publiques économiques¹⁸⁷. Les décrets-cadre, en fin de compte, n'ont fait que s'inscrire dans cette direction toute tracée et approfondir les éléments de décentralisation fonctionnelle ébauchés dans ces premières législations-cadre. Désormais, ils forment ce que l'on pourrait qualifier « *le droit commun* » de la décentralisation fonctionnelle en Région wallonne ou en Communauté française.

Est-ce à dire qu'une fois reprises dans ce droit commun, ces techniques de décentralisation acquièrent un statut contraignant pour l'autorité publique ? Juridiquement, l'autorité doit justifier la pertinence de sa décision lorsqu'elle s'en écarte. En pratique, encore faut-il que quelqu'un ait un intérêt juridique et suffisamment direct à se plaindre d'un écart non valablement justifié pour voir celui-ci sanctionné et peut-être rectifié. Il n'y a donc pas vraiment là de quoi lutter contre l'attrait apparemment irrésistible des autorités pour le « *sur mesure* » au moment de créer un nouvel organisme. A moins que le confort de ce « *sur mesure* » ne cède un jour devant l'image donnée au citoyen à trop s'écarter des codes établis lorsque cela n'est pas réellement nécessaire ? Reconnaissons que de grands progrès ont été réalisés ces dernières années pour réduire la complexité ambiante de la décentralisation fonctionnelle en Communauté française et en Région wallonne, même si ces efforts méritent d'être poursuivis en vue d'une plus grande simplification administrative.

.../...

perception que le citoyen a du secteur public et (...) accréditer l'idée d'une certaine anarchie dans la gestion de ce « conglomérat ». V. M. DAMAR et P. DELAUNOIS, *o. c.*, 1988, pp. 23-24, ici p. 24.

¹⁸⁷ A noter aussi les lois et décrets (aujourd'hui parties de code) sur les intercommunales ou les régions et A.S.B.L. locales.