

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DÉRIVÉ ET DÉRIVES DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

PAR

PIERRE NIHOUL

CONSEILLER D'ÉTAT

MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

I. — GÉNÉRALITÉS

L'article 108 de la Constitution confère et réserve au Roi une délégation générale d'exécution des lois, qualifiée de «pouvoir réglementaire dérivé» par opposition au pouvoir réglementaire autonome dont le Roi dispose en vertu de l'article 107 de la Constitution. Il en va de même des gouvernements communautaires et régionaux en vertu du pouvoir général d'exécution des décrets et des ordonnances que leur reconnaît l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

Cette habilitation générale dispense en principe le pouvoir exécutif de l'insertion dans chacune des normes législatives qu'il exécute d'une délégation formelle, précise et explicite. L'absence de délégation dans la norme législative ne signifie toutefois pas que le pouvoir exécutif dispose d'une compétence illimitée. Dans l'exercice de cette mission générale d'exécution, ce dernier ne peut en effet étendre ou limiter la portée de la norme fixée par le législateur; l'étendue exacte de ce pouvoir doit toutefois être précisée (II).

Par ailleurs, les dispositions précitées n'empêchent pas le législateur de conférer, par une disposition explicite, une mission particulière d'exécution de la norme législative. La reconnaissance par le législateur de ce pouvoir réglementaire peut conduire à deux dérivés. D'une part, une telle délégation n'est pas sans limites; le légis-

(1) Afin d'appréhender plus commodément le Roi et les gouvernements régionaux et communautaires, nous recourons dans la suite de cette contribution à l'expression plus succincte de «pouvoir exécutif».

lateur ne peut en effet tout déléguer au pouvoir exécutif (III). D'autre part, les dispositions précitées ne reconnaissent comme titulaire de ce pouvoir réglementaire que le Roi ou les gouvernements communautaires et régionaux; qu'en est-il dès lors des délégations d'un tel pouvoir à une autre autorité (IV)?

II. — PORTÉE

DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DÉRIVÉ

La portée du pouvoir réglementaire dérivé peut être appréhendée sous quatre angles: le pouvoir exécutif doit exécuter la norme législative; il doit le faire dans un délai raisonnable; il doit exercer ce pouvoir de manière complète; il doit respecter certaines limites.

1. Tout d'abord, le pouvoir d'exécuter les lois, les décrets ou les ordonnances est-il facultatif ou obligatoire?

Les articles 108 de la Constitution et 20 de la loi spéciale précitée impliquent sans conteste que le pouvoir exécutif a l'obligation d'arrêter les modalités d'exécution nécessaires, afin que la norme législative considérée puisse produire pleinement ses effets. En d'autres termes, ce pouvoir consiste, non pas en une simple faculté laissée à l'appréciation du pouvoir exécutif et de ses membres, mais en une obligation pour ceux-ci d'arrêter de telles règles.

2. Ensuite, le pouvoir exécutif doit-il respecter un certain délai?

En s'abstenant d'arrêter pendant un certain temps la réglementation nécessaire à l'exécution de la norme législative, le pouvoir exécutif suspend *de facto* cette norme dans ce laps de temps, son application et sa mise en oeuvre demeurant en pratique lettre morte. Or, l'article 108 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale lui interdisent expressément de «dispenser de l'exécution des lois (des décrets ou des ordonnances)». Il s'ensuit que la nécessité ou l'opportunité d'assurer l'exécution d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance en différentes phases et de ménager des dispositions transitoires ne dispensent pas le pouvoir exécutif de l'obligation de respecter, pour ce faire, un délai raisonnable, lequel varie en fonction de la complexité de la matière, de sa nouveauté ou de sa longueur. Le dépassement de ce délai est susceptible d'entraîner la mise en cause de la responsabilité civile du pouvoir exécutif.

En va-t-il de même si le législateur a délégué au pouvoir exécutif le soin d'arrêter la date d'entrée en vigueur de la norme législative ou de certaines de ses dispositions? Si rien ne s'oppose à ce que la fixation de l'entrée en vigueur d'une disposition législative soit déléguée au pouvoir exécutif, il lui revient toutefois de l'exercer dans un délai raisonnable, à peine de méconnaître l'article 108 de la Constitution. *A fortiori* ne peut-il retarder indéfiniment l'entrée en vigueur de dispositions législatives. Il s'ensuit que la prolongation, voire la fixation, du délai d'entrée en vigueur d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance par un arrêté ne peut être admis à défaut de préciser le terme maximum de celle-ci.

3. Par ailleurs, la réglementation prise en vue d'exécuter une norme législative doit-elle revêtir un caractère complet?

L'interdiction de suspendre l'exécution des lois, des décrets ou des ordonnances est interprétée fort logiquement par les juridictions comme imposant au pouvoir exécutif d'arrêter, de manière exhaustive et non pas seulement de manière non limitative, l'ensemble des normes nécessaires à l'exécution de la norme législative. En ne donnant qu'imparfaitement exécution à la loi, au décret ou à l'ordonnance, le pouvoir exécutif méconnaît ce qui a été prévu expressément par le législateur; il commet de ce fait une illégalité qui est susceptible d'engager sa responsabilité devant les cours et tribunaux, voire de donner lieu à un recours en carence devant le Conseil d'Etat.

4. Enfin, et c'est là assurément le point le plus délicat, la réglementation arrêtée par le pouvoir exécutif doit être conforme à la norme législative exécutée.

De manière générale, il est admis, selon la formule consacrée, que le pouvoir exécutif est autorisé à dégager du principe de la norme législative en cause et de son économie générale, les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, pour autant qu'à cette occasion, il n'étende ou ne restreigne la portée de la loi, du décret ou de l'ordonnance ni ne la complète, la modifie ou en comble les éventuelles lacunes.

Il s'ensuit que le pouvoir exécutif reste dans les limites de sa compétence lorsqu'en exécution de la loi, du décret ou de l'ordonnance, il prend des mesures réglementaires en vue de réaliser l'objectif

poursuivi par le législateur; il peut donc, dans le silence de la norme législative, choisir librement les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre un tel objectif.

Par contre, il doit s'abstenir d'étendre ou de restreindre la portée de la loi, du décret ou de l'ordonnance. Ainsi, l'habilitation, si large soit-elle, donnée par le législateur au pouvoir exécutif ne l'autorise pas pour autant à prendre des dispositions réglementaires dans les matières qui sont déjà régies par le législateur de manière exhaustive et complète : en effet, il n'appartient pas au pouvoir exécutif de limiter la portée des dites dispositions, de les compléter, de les préciser ou de les corriger. Tel serait le cas de l'arrêté qui ajoute une nouvelle exception à la liste des exceptions à une règle, liste d'ores et déjà fixée par une disposition légale, ou de l'arrêté qui prévoit une instance d'avis à consulter en plus de celles déjà prévues par la norme législative, ou encore de l'arrêté qui instaure un recours administratif ou une sanction disciplinaire non prévu par la loi ou le décret. De même, lorsqu'il exécute une disposition législative, le pouvoir exécutif ne peut rappeler ou paraphraser cette disposition en énonçant par exemple un principe qui y figure déjà ou qui en résulte; ce serait sinon introduire une confusion entre les dispositions à caractère législatif et celles qui ont un caractère réglementaire. Le pouvoir exécutif n'est pas non plus habilité, en présence de deux législations qui se succèdent dans le temps et qui sont difficilement conciliables alors que cependant on ne peut considérer que la seconde abroge la première, à user de son pouvoir réglementaire pour rendre la plus ancienne compatible avec la seconde; c'est là une compétence qu'il revient au législateur d'exercer. Enfin, le pouvoir exécutif ne peut intervenir réglementairement pour maintenir en vigueur des arrêtés d'exécution d'une norme législative abrogée, que ceux-ci soient compatibles avec la nouvelle norme législative – dans ce cas, ils sont inutiles car ils puisent dans cette nouvelle norme un fondement légal et sont nuisibles à la sécurité juridique en ce qu'ils instillent le doute quant à la subsistance d'autres arrêtés non visés – ou, en tout ou en partie, incompatibles avec la nouvelle norme législative – dans ce cas, le pouvoir exécutif ne peut, sans méconnaître la nouvelle norme, décider d'en maintenir l'application.

III. – GARGANTUA OU LE ROI BOULIMIQUE

1. Si les articles 108 de la Constitution et 20 de la loi spéciale précitée n'empêchent pas le législateur de confier au pouvoir exécutif une mission explicite d'exécution de la loi, du décret ou de l'ordonnance, une telle délégation n'est pas sans limites. Or, la pratique révèle qu'à cette occasion, le législateur abandonne volontiers au pouvoir exécutif non seulement l'exécution de la norme législative mais aussi une partie conséquente de son contenu; le fait que le pouvoir exécutif soit, en tant que branche du pouvoir législatif, l'auteur d'une majorité des textes législatifs n'est pas étranger à cette dérive institutionnelle. Rappelons-en dès lors les contours. Il convient de distinguer à ce propos les matières dites «réservées» et celles qui ne le sont pas.

2. La Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles réservent expressément certaines matières au législateur, telles que les libertés publiques (art. 8 à 32), la justice (art. 144 à 146), la fiscalité (art. 170), la police (art. 182 et 184) ou la création de personnes morales de droit public (art. 9 de la loi spéciale du 8 août 1980). Ces matières dites «réservées» ne se prêtent en principe pas à l'octroi de délégations de pouvoir, si ce n'est pour régler des mesures de détail ou de simple exécution et sous réserve de l'octroi au pouvoir exécutif de «pouvoirs spéciaux» par des lois particulières sur la base de l'article 105 de la Constitution – ou son pendant dans la loi spéciale du 8 août 1980, l'article 78 –. Il s'ensuit que si habilitation il y a, elle ne saurait s'interpréter en ce sens que le législateur, en prévoyant pareille délégation, serait réputé avoir renoncé aux pouvoirs que lui réservent expressément la Constitution ou les lois spéciales. L'adoption, la modification ou l'abrogation de normes qui relèvent de la compétence exclusive du législateur ne peuvent en principe s'inscrire dans les délégations accordées au pouvoir exécutif et nécessitent l'intervention du pouvoir législatif, lequel ne peut se dessaisir de ses compétences propres; de telles dispositions excèdent le pouvoir réglementaire normal d'exécution des normes législatives.

Certaines habilitations qui confèrent au pouvoir exécutif le soin de régir une matière normalement réservée au législateur sont néanmoins admises dans le cadre des articles 108 de la Constitution et 20 de la loi spéciale sous une double condition: d'une part, que soient établies des nécessités pratiques ou des circonstances particu-

lières justifiant une intervention différente en la matière, comme, en matière fiscale, la rapidité en vue d'empêcher la spéculation ou la disparition de la matière taxable; d'autre part, que soient garantis pleinement la constitutionnalité et le fonctionnement du système, notamment par une confirmation législative des arrêtés réglementaires dans un délai déterminé et rapproché. Si cette seconde exigence permet de rencontrer les objections constitutionnelles émises à l'encontre des délégations de pouvoir trop largement consenties au pouvoir exécutif dans les matières réservées, il n'en reste pas moins que dans ce cas, les chambres législatives doivent en principe se limiter à apprécier une réglementation qui a déjà été arrêtée sous réserve d'éventuelles – et hypothétiques – modifications qu'elles y apporteraient. Il s'agit, faut-il le dire, d'accommodements prétoriens et doctrinaux qui tentent de réconcilier les impératifs issus de la pratique et les rigueurs des principes constitutionnels.

3. Les délégations de pouvoir consenties au pouvoir exécutif dans les matières non réservées expressément au législateur ne sont pas non plus sans limites. En effet, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir exécutif, les éléments essentiels de la réglementation envisagée ainsi que les critères nécessaires à l'exercice par le pouvoir exécutif de l'habilitation qui lui est consentie doivent figurer dans le texte même de la norme législative. Ainsi, les limites de la délégation doivent être définies par la norme législative aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre. Ce procédé assure qu'un débat peut avoir lieu au sein d'une assemblée délibérante démocratiquement élue au sujet des choix politiques qui constituent l'essence même de la réglementation. Par ailleurs, les délégations de pouvoir doivent être lues à la lumière de l'objectif poursuivi et interprétées restrictivement, c'est-à-dire au regard des points déterminés qui font l'objet de la délégation et des critères qui l'entourent. L'utilisation par la Constitution des termes «en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance» est symptomatique à cet égard; ils indiquent à suffisance que la disposition constitutionnelle en cause implique une collaboration en ce domaine de l'autorité législative – appelée à donner l'habilitation initiale – et de l'autorité exécutive – appelée à traduire dans des

textes précis et adaptés aux circonstances du moment, les options premières.

IV. – LE ROI DÉPOUILLÉ

1. Les articles 108 de la Constitution et 20 de la loi spéciale réservent au Roi et aux gouvernements régionaux et communautaires seuls le pouvoir d'arrêter les mesures d'exécution d'une norme législative. Or, de nombreux textes législatifs contiennent des délégations au profit d'autres autorités. Le pouvoir réglementaire échappe au Roi en tout ou en partie; Il est de la sorte dépouillé. Il en va de même des gouvernements fédérés. Tantôt, le pouvoir réglementaire d'exécution des normes législatives est attribué directement par la norme législative à un ministre ou à un fonctionnaire. Tantôt, la norme réglementaire est l'apanage d'une autorité publique, personnalisée ou non, autre que le pouvoir exécutif ou l'un de ses membres, dont on rend compte sous le vocable d'autorité administrative indépendante. Il arrive même que le récipiendaire du pouvoir réglementaire soit une institution privée chargée d'un service public ou d'une mission d'intérêt général, comme les établissements d'enseignement ou les ordres professionnels. Enfin, l'exécution des normes législatives est assurée dans certains cas par le biais de contrats, comme les contrats de gestion, les conventions sectorielles et les conventions collectives. Que faut-il en penser?

2.1. Une première objection tient à ce que les pouvoirs doivent être exercés de la manière établie par la Constitution elle-même selon l'expression utilisée par l'article 33, al. 2, de la Constitution. Or, le pouvoir réglementaire est dévolu au Roi et à lui seul: la Constitution pose le principe de l'unicité du pouvoir réglementaire; point de trace en effet dans le texte fondamental d'un autre organe, d'une autre autorité ou d'une autre institution qui serait (co)investie d'un tel pouvoir. L'article 20 de la loi spéciale retient le même principe pour les Régions et les Communautés. Une telle objection concerne-t-elle les démembrements non personnalisés du pouvoir exécutif, soit ceux qui font partie du pouvoir exécutif sans pour autant l'incarner, comme les ministres, les fonctionnaires et les services de l'administration? Une réponse positive s'impose: l'attribution de pouvoirs réglementaires par le législateur directement à un

ministre, un fonctionnaire ou à un service de l'administration méconnaît les articles 108 de la Constitution et 20 de la loi spéciale (2). Certes, il n'est pas incompatible avec ces dispositions de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs. Toutefois, celle-ci doit concerner des mesures d'ordre accessoire ou secondaire nécessaires à l'exécution ou à l'application d'un règlement que le pouvoir exécutif a lui-même arrêté pour l'essentiel. En outre, il appartient au Roi ou au gouvernement fédéré et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En confiant lui-même à un ministre le pouvoir d'arrêter certaines mesures, même secondaires, ou en habilitant le Roi à procéder à une pareille délégation, le législateur empiète sur une prérogative constitutionnelle qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (art. 37 de la Constitution). Il résulte également des articles 68 et 69 de la loi spéciale que le gouvernement régional ou communautaire décide lui-même de ses règles de fonctionnement et qu'il délibère collégialement sans préjudice des délégations qu'il accorde lui-même en son sein; ces principes de collégialité et de liberté des délégations font obstacle à ce que le législateur s'imisce dans la répartition des compétences au sein du gouvernement en confiant directement à un ou plusieurs de ses membres des tâches déterminées. Si le législateur décrétal désire investir l'exécutif communautaire ou régional d'un pouvoir quelconque, réglementaire ou non, ce pouvoir ne peut être délégué qu'au gouvernement comme tel. A fortiori en va-t-il ainsi pour les fonctionnaires ou les services de l'administration; il revient en effet au pouvoir exécutif et non au législateur de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (art. 87 de la loi spéciale).

2.2. Une deuxième objection, qui se situe dans le prolongement de la première, réside dans le principe constitutionnel selon lequel les pouvoirs sont d'attribution et doivent être personnellement exercés par les autorités que la Constitution investit de la fonction réglementaire. Notre charte fondamentale ne prévoit pas en effet de possibilité pour les titulaires du pouvoir exécutif que sont le Roi ou les gouvernements fédérés de déléguer le pouvoir réglementaire

(2) Tel est le cas, par exemple, du pouvoir délégué au ministre par la loi de modifier la nomenclature des prestations de santé, de fixer les critères de reconnaissance de certaines activités paramédicales, d'arrêter les modalités de collecte de certaines statistiques, ou encore de fixer les «programmes» annuels dans le cadre desquels s'opèrent les interventions d'un Fonds budgétaire, ces pouvoirs étant de nature réglementaire.

d'exécution des normes législatives à d'autres autorités ou à d'autres institutions ou organismes.

2.3. Une troisième objection procède de l'absence de tout contrôle parlementaire direct. La Constitution et la loi spéciale investissent en effet de la fonction réglementaire des autorités qui sont responsables politiquement devant les assemblées législatives de l'usage qu'elles en font. Or, de plus en plus souvent, des organismes publics dits autonomes ou des autorités administratives dites indépendantes se voient chargés de missions de régulation d'un secteur d'activités ou d'une profession et dotés à cet effet de pouvoirs d'avis, de proposition, de décision, de sanction mais aussi de réglementation, et ce alors qu'ils ne relèvent pas de l'autorité hiérarchique du Roi ou d'un gouvernement fédéré et n'encourent de la sorte, même indirectement, aucune responsabilité politique devant le parlement.

L'attribution de compétences réglementaires à ces organismes ou à ces autorités, tout-à-fait ignorées de la Constitution et des lois spéciales de réformes institutionnelles, paraît dès lors difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public belge rappelés ci-avant. Confrontés à des législations conférant à ces nouveaux supports de la régulation le pouvoir d'édicter en tout ou en partie le règlement, les organes de contrôle que sont la section de législation du Conseil d'Etat (3) et la Cour d'arbitrage (4) ont d'abord manifesté de la réticence et ensuite imaginé des solutions destinées à intégrer de manière harmonieuse dans le système constitutionnel belge ces nouveaux modes de réglementation. Ainsi, un pouvoir réglementaire peut être accordé à de tels organismes moyennant le respect des trois conditions suivantes :

- 1) la délégation doit être de portée limitée – des «compétences accessoires» –, l'habilitation donnée devant au surplus être précise et complète. Tel n'est pas le cas du pouvoir d'accorder des dérogations ou des dispenses d'application de la législation en cause, l'attribution à ces autorités d'un tel pouvoir revenant à leur déléguer le soin de fixer la mesure dans laquelle une régle-

(3) Voy. les chroniques annuelles publiées dans la *Revue belge de droit constitutionnel* depuis 1994.

(4) *Ibidem*.

mentation est ou non obligatoire pour les destinataires de cette norme;

- 2) elle doit porter sur des questions d'une technicité telle que l'on peut considérer que les organismes, qui doivent appliquer la réglementation concernée, sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et, le cas échéant, avec la promptitude voulue, et pour exercer la compétence ainsi déléguée;
- 3) dans la mesure où des prérogatives d'autorité administrative sont confiées à des organismes dont la direction n'est pas assumée directement par les titulaires constitutionnellement ou légalement désignés du pouvoir exécutif, ces derniers doivent pouvoir exercer sur ces organismes un contrôle suffisant pour pouvoir en assumer devant l'assemblée compétente la responsabilité politique. Parmi les mécanismes permettant à la fois d'assurer l'indépendance de l'organisme dans l'accomplissement de ses missions et de maintenir la responsabilité politique du pouvoir exécutif figurent la technique de l'approbation du règlement de l'organisme par le Roi ou le gouvernement concerné, voire un ministre, ce qui permet également aux dispositions adoptées par ces organismes d'avoir force obligatoire pour les administrés, ou la possibilité pour le pouvoir exécutif d'introduire un recours dans l'intérêt de la loi, du décret ou de l'ordonnance contre le règlement adopté par l'organisme.

A défaut de réunir ces conditions, il appartient au législateur de charger le pouvoir exécutif de régler lui-même les éléments concernés et de prévoir, le cas échéant, les critères nécessaires auxquels le pouvoir exécutif doit se conformer pour édicter cette réglementation.

Il faut signaler qu'un domaine, celui de l'enseignement, fait l'objet à cet égard d'un traitement différencié de la part de la Cour d'arbitrage, laquelle admet qu'un pouvoir d'exécution soit attribué à d'autres autorités que le gouvernement: «Il ne résulte pas de l'article 24, §5, de la Constitution que le législateur décréteil puisse seulement confier des missions au gouvernement de communauté. Cette conclusion ne découle pas non plus de l'article 24, §5, de la Constitution lu en combinaison avec l'article 33 de la Constitution et avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette dernière disposition implique que le pouvoir

exécutif de la communauté appartient au gouvernement de communauté mais n'empêche pas dans l'absolu que le législateur décréte puisse attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités, pourvu qu'il n'excède ni ne viole à cette occasion le pouvoir qui lui est reconnu par la Constitution» (5). Cette dérogation aux articles 108 de la Constitution et 20 de la loi spéciale est justifiée par le souci de préserver la liberté d'enseignement, ce qui en constitue également la limite.

2.4. Enfin, il ne faut pas non plus perdre de vue – et c'est la quatrième objection – que les actes réglementaires de ce type sont dépourvus de certaines des garanties essentielles dont est assortie la réglementation classique, telles que celles relatives à la publication des règlements qui en assure leur connaissance et leur opposabilité et au contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'Etat.

2.5. Il ne faut pas se voiler la face. Ces constructions prétorienne, qui poursuivent le souci louable d'appréhender ces nouveaux modes de réglementation et de les contenir dans le système institutionnel belge, s'élaborent en réalité en marge de la Constitution. L'existence de ces organismes et autorités n'y figure pas. *A fortiori* leur intervention «encadrée» dans la production de normes réglementaires ne s'y retrouve pas non plus.

3. Et que dire des pas supplémentaires franchis régulièrement par le législateur dans l'éparpillement de la fonction réglementaire? L'on pense d'abord à l'attribution à des institutions ou organismes privés – à l'égard desquelles il n'est pas possible de prévoir un contrôle de tutelle – du pouvoir d'élaborer des mesures réglementaires dans un domaine déterminé : les universités libres se voient ainsi confier le soin de fixer certains éléments du règlement des études et des examens, voire des relations de travail ; les ordres professionnels dans le domaine de la santé (ordre des médecins, des vétérinaires ou des pharmaciens) ou dans certains secteurs d'activités dites libérales (ordre des avocats ; ordre des architectes ; chambre des notaires) ou dites économiques (loi-cadre du 1er mars 1976 réglant les professions intellectuelles prestataires de services) sont investis du pouvoir de déterminer les règles déontologiques de la profession concer-

(5) Voy. p. ex. C.A., arrêt n° 41/2004 du 17 mars 2004, cons. B.3.2.

née ayant force obligatoire, dont la méconnaissance peut donc être sanctionnée par des peines disciplinaires. L'on se réfère ensuite aux législations qui confèrent au pouvoir exécutif et à des organismes socio-économiques ou des associations professionnelles représentatives, voire seulement à ces organismes ou associations, la compétence d'arrêter de commun accord, c'est-à-dire par des contrats, les mesures d'organisation ou de régulation d'un secteur, comme les conventions sectorielles dans le domaine de l'environnement ou des soins de santé ou les conventions collectives de travail dans le domaine des relations de travail, ce qui équivaut dans le chef du pouvoir exécutif à se dessaisir du pouvoir d'adopter ces règles organiques. Bien plus, il est parfois prévu d'étendre, moyennant approbation ministérielle, royale ou gouvernementale, les effets de ces «conventions privées» à des tiers qui n'y ont pas été associés, ce qui leur confère une nature réglementaire malgré leur caractère contractuel; il suffit de se rappeler les habiles constructions imaginées par le Conseil d'Etat pour reconnaître un caractère réglementaire à des normes déontologiques non approuvées par le Roi et aux conventions collectives de travail(6). Ces dispositions unilatérales ou conventionnelles sont ainsi élevées en quelque sorte au rang de normes étatiques, ce qui constitue un exercice de la fonction normative que le législateur ne peut déléguer en principe qu'au Roi ou aux gouvernements fédérés. Ces nouveaux vecteurs de réglementation se situent ainsi également en porte-à-faux par rapport aux principes généraux du droit public belge relatifs au pouvoir réglementaire.

4. Si ces nouveaux procédés de régulation répondent à des besoins et ont montré dans la pratique leur utilité face aux modes de réglementation classiques, ce qui a incité nos organes de contrôle non à les condamner mais à les encadrer et à les insérer sous conditions dans notre système institutionnel, ils se sont développés en marge et en-dehors de la Constitution. Or, la fonction réglementaire est une des trois fonctions qui se partagent notre appareil constitutionnel. Son mode d'exercice dans une ou plusieurs de ses compo-

(6) A propos de normes déontologiques, voy. CE, n° 41.825 du 29 janvier 1993, *A.P.T.*, 1993, pp. 36 et suiv., rapport et avis de B. HAUBERT; C.E., n° 43.258, 9 juin 1993, *A.P.T.*, 1993, pp. 199 et suiv., rapport et avis de B. HAUBERT; CE, n° 45.471 du 23 décembre 1993, *A.P.T.*, 1994, pp. 48 et suiv., avis de B. HAUBERT.

A propos des conventions collectives de travail, voy. C.E., n° 32.348 du 12 avril 1989, *R.C.J.B.*, 1991, p. 660, note M. LEROY, et *J.T.T.*, 1992, p. 90, note B. HAUBERT.

santes ne peut dès lors rester indéfiniment étranger au texte constitutionnel. Il est temps de donner une assise constitutionnelle à ces nouveaux modes de réglementation et surtout aux limites qui les entourent. Par respect de l'Etat de droit. Mais aussi par souci de légitimité. Ce n'est pas mon professeur de droit constitutionnel, devenu ensuite mon maître à l'université et plus tard mon collègue au Conseil d'Etat qui me démentira!