

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française et par le Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale, les 19 novembre 1984 et 27 novembre 1984, d'une demande d'avis sur :

- 1° un projet de décret "portant approbation de la convention entre l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon portant création de l'Office du placement et de la formation professionnelle, en ce qui concerne la Communauté française",
- 2° un projet de décret "portant approbation de la convention entre l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon portant création de l'Office du placement et de la formation professionnelle, en ce qui concerne la Région wallonne",

et en ayant délibéré en ses séances des 5 juin, 10 juillet, 13 novembre et 2 décembre 1985, a donné le 2 décembre 1985 l'avis suivant :

OBJET DES PROJETS.

Par lettres des 19 et 26 novembre 1984, le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, et le Ministre de la Région wallonne pour l'eau, l'environnement et la vie rurale, ont saisi le Conseil d'Etat, section de législation, de deux projets de décret ayant pour objet de soumettre, respectivement au Conseil de la Communauté française et au Conseil régional wallon, l'approbation d'une convention qui a été conclue le 14 novembre 1984 entre les Exécutifs de la Communauté et de la Région et qui porte création d'un "Office du placement et de la formation professionnelle".

Comme le relèvent les exposés des motifs des deux projets de décret, les réformes institutionnelles ont eu pour effet de placer dans les attributions de collectivités publiques distinctes, les matières concernant l'emploi et le chômage : en utilisant des formules abrégées, on peut dire que la "formation professionnelle" est de la compétence de la Communauté, le "placement" de la compétence de la Région.

C'est ce qui ressort de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

- aux termes de l'article 4, 16°, relèvent de la Communauté, à titre de matières culturelles, "la reconversion

et le recyclage professionnels" (1);

- aux termes de l'article 6, § 1er, IX, "en ce qui concerne la politique de l'emploi", relèvent de la Région :

"1° Le placement des travailleurs et les interventions financières qui s'y rattachent;

2° En exécution des mesures arrêtées par l'autorité nationale :

a) le placement des chômeurs dans le cadre de la mise au travail par la Région, les pouvoirs subordonnés et les personnes physiques et morales;

b) le placement des chômeurs occupés temporairement et hors cadre dans les activités d'intérêt général.

..."

Avant les réformes institutionnelles, les missions relatives aux matières indiquées étaient exercées par un seul et même organisme, l'Office national de l'emploi. A la suite de ces réformes, le Gouvernement a déposé le projet de loi qui est cité dans les exposés des motifs. Ce projet est devenu la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public.

L'article 12, § 1er, de cette loi porte notamment que "dans les limites fixées par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", est transférée à la Communauté française, l'exécution des missions dévolues à l'Office national

.../...

(1) "A l'exception, ajoute la disposition, des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise". (Cette exception reproduit, presque mot pour mot, l'article 7, § 1er, alinéa 3, e, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs).

de l'emploi par l'article 7, § 1er, b et c, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, c'est-à-dire :

- "b) promouvoir et organiser la réadaptation professionnelle des chômeurs involontaires;
- c) promouvoir et organiser la formation professionnelle accélérée des adultes, soit en créant à cette fin des centres propres, soit en subsidiant des centres dotés de la personnalité civile et agréés pour la même fin".

L'article 13, § 1er, de la même loi porte notamment que "dans les limites fixées par la loi spéciale ...", l'exécution des missions dévolues à l'Office national de l'emploi par l'article 7, § 1er, a, d, e, f et g, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 est transférée à la Région wallonne, c'est-à-dire :

- "a) promouvoir et organiser le recrutement et le placement des travailleurs;
- ...
- d) intervenir dans la rémunération des chômeurs involontaires d'âge avancé, handicapés ou considérés comme difficiles à placer pour d'autres motifs, qui sont recrutés à son intervention;
- e) intervenir dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle ou la réinstallation du personnel recruté par les employeurs en vue de la création, de l'extension ou de la reconversion d'entreprises;
- f) intervenir dans les frais de réinstallation des travailleurs en chômage;
- g) intervenir dans la rémunération des travailleurs touchés par la reconversion de leur entreprise.
- ..."

Ledit article 13, § 1er, ajoute que "l'exécution des tâches assignées à l'Office national de l'emploi dans le cadre de l'exécution de mesures arrêtées par l'autorité nationale relative au placement des chômeurs" est transférée à la Région wallonne.

Dans les deux exposés des motifs, l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon expliquent les raisons pour lesquelles il leur paraît hautement souhaitable qu'il soit créé un seul organisme pour exercer en la matière toutes les missions qui étaient confiées à l'Office national de l'emploi, qu'elles soient transférées à la Communauté ou à la Région.

Les deux exposés des motifs s'expriment comme suit :

"Les Exécutifs de la Région wallonne et de la Communauté française sont d'avis que les liens structurels et fonctionnels qui ont toujours existé entre les services de placement et de formation professionnelle doivent subsister, de manière à préserver l'efficacité d'un service public actuellement aussi essentiel, sans coûts exagérés, ni lourdeurs, dont le chômeur serait en définitive la victime.

C'est la raison pour laquelle il est proposé de créer un organisme unique au moyen de deux décrets distincts, l'un émanant de la Région wallonne pour les matières relevant de l'article 107quater de la Constitution et l'autre émanant de la Communauté française pour les matières relevant de l'article 59bis".

+

.../...

Pour les raisons qui seront examinées ci-dessous, les deux Exécutifs estiment que le seul procédé adéquat pour créer l'organisme unique dont il s'agit est celui d'une convention conclue par les deux Exécutifs et approuvée par le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon.

La convention a pour premier objet de créer un "Office du placement et de la formation professionnelle", en définissant ses missions par référence à l'article 4, 16°, et à l'article 6, § 1er, IX, 1° et 2°, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui déterminent les compétences respectives de la Communauté et de la Région (article 2, alinéa 1er).

La convention déclare que l'Office est doté de la personnalité juridique et qu'il est classé parmi les organismes de la catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certaines organismes d'intérêt public (article 2, alinéa 2).

En outre, la convention règle, en ses éléments essentiels, l'organisation de l'Office. Elle détermine la composition, les attributions et les procédures de fonctionnement du comité de gestion (articles 5 à 15); elle détermine aussi le mode de nomination des personnes chargées de la gestion journalière et les attributions de celles-ci, et désigne l'autorité compétente pour fixer le statut de ces personnes (articles 16 à 20). Elle institue des comités subrégionaux de l'emploi (articles 21 à 23). Elle prévoit que l'Office est organisé au niveau local en services subrégionaux (article 24).

.../...

La convention indique les modalités d'adaptation fixées pour l'application de la loi du 16 mars 1954 à l'Office (articles 25 à 32).

La convention détermine les règles selon lesquelles des moyens financiers seront mis à la disposition de l'Office pour qu'il puisse exercer ses missions (articles 33 à 42).

La convention établit des règles relatives au personnel en ce qui concerne la fixation du cadre (article 43), le mode d'établissement du statut (article 44), la désignation de l'autorité compétente pour les nominations (article 45), le régime de pensions (article 46, § 1er) et le financement des charges de sécurité sociale relatives au personnel non statutaire lorsque ce financement n'est pas assuré par l'Etat (article 46, § 2).

Enfin la convention contient quelques dispositions diverses (articles 49 et 50) et quelques dispositions finales (articles 51 à 55).

EXAMEN DE LA CONFORMITE DES PROJETS A LA CONSTITUTION ET A LA LOI SPECIALE.

A. Le principe de la séparation organique des Communautés et des Régions.

Un des traits caractéristiques des réformes institutionnelles opérées par les révisions constitutionnelles de 1970 et de 1980 et par la loi spéciale du 8 août 1980 est qu'elles ont créé deux espèces de collectivités nouvelles. Il y a, d'une part, les Communautés, établies par les articles 3ter et 59bis de la Constitution (1), et d'autre part, les Régions, établies par l'article 107quater de celle-ci. Communautés et Régions sont nettement distinctes et même organiquement séparées : elles ont à la fois des compétences et des organes propres. A ce principe de la séparation organique entre les Communautés et les Régions, l'article 59bis,

.../...
(1) La Communauté germanophone fait l'objet de dispositions particulières.

§ 1er - tel qu'il a été modifié le 17 juillet 1980 - apporte une dérogation importante, en disposant qu'"En vue de l'application de l'article 107quater, le conseil de la communauté française et le conseil de la communauté flamande ainsi que leurs exécutifs peuvent exercer les compétences respectivement de la région wallonne et de la région flamande, dans les conditions et selon les modalités fixées par (une) loi (votée à la majorité spéciale)" (alinéas 2 et 3).

Sur la base de la disposition constitutionnelle reproduite, l'article 1er, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale porte que le conseil et l'exécutif de la communauté flamande "exercent dans la région flamande les compétences des organes régionaux pour les matières visées à l'article 107quater de la Constitution, dans les conditions et selon le mode déterminés par la présente loi". Mais ledit article 1er, § 1er, alinéa 2, n'entraîne pas une "fusion" complète de la Communauté flamande et de la Région flamande. C'est ce qui ressort de plusieurs autres dispositions de la loi spéciale. Il faut notamment citer l'article 50, alinéa 1er, selon lequel les membres du conseil flamand élus dans l'arrondissement électoral de Bruxelles ne participent pas aux votes au sein du conseil flamand sur les matières relevant de la compétence de la région flamande. Il faut citer aussi l'article 19, § 1er, alinéa 2, selon lequel

.../...

"Les décrets du conseil flamand ... mentionnent s'ils règlent des matières visées à l'article 59bis ou à l'article 107quater de la Constitution". Par ailleurs, il ressort de l'article 59bis, § 4 et § 4bis, de la Constitution et de l'article 19, § 3, de la loi spéciale que les décrets du Conseil flamand réglant les matières visées à l'article 59bis de la Constitution et ceux qui règlent des matières visées à l'article 107quater ont des champs d'application différents.

L'article 1er, § 4, de la loi spéciale habilite "le conseil de la communauté française et le conseil régional wallon" à "décider de commun accord, par des décrets adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein de chacun de ces conseils", la même "fusion" limitée que celle qui est instituée par l'article 1er, § 1er, alinéa 2, de la même loi spéciale entre la Communauté flamande et la Région flamande.

Sauf si le Conseil de la communauté française et le Conseil régional wallon viennent à faire application de l'article 1er, § 4, de la loi spéciale, la Communauté française et la Région wallonne restent des institutions qui non seulement sont distinctes mais sont encore organiquement séparées.

.../...

B. Les procédés de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne prévus par la loi spéciale.

La Constitution attribue au législateur, statuant par une loi votée à la majorité spéciale, le pouvoir de régler le fonctionnement du Conseil de la communauté flamande et du Conseil de la communauté française (article 59bis, § 1er, alinéa 1er) ainsi que celui de déterminer le mode selon lequel les organes régionaux exercent leur compétence (article 107quater). Il faut en déduire que c'est au législateur, statuant par une loi votée à la majorité spéciale, qu'il appartient de prévoir des modes de coopération entre les diverses collectivités instituées.

Deux articles de la loi spéciale autorisent expressément des formes de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne.

I. La coopération prévue entre le conseil de la communauté française et le Conseil régional wallon.

L'article 52 de la loi spéciale est rédigé comme suit :

"Aussi longtemps que le conseil de la Communauté française n'exerce pas les compétences du conseil régional wallon, dans les conditions prévues à l'article 1er, § 4, ces conseils peuvent décider de leur coopération et de celle de leurs services, tenir des séances communes et créer des services communs".

L'exposé des motifs du projet de loi se borne à indiquer que les deux Conseils "peuvent organiser leur coopération" (1). Le rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, 434 (sess. 1979-1980), n° 1, p. 48.

et des réformes institutionnelles du Sénat n'apporte aucune précision (1). En revanche, le rapport fait au nom de la Commission de la Chambre des Représentants fournit quelques explications au sujet de la portée de l'article :

"En réponse à la question d'un membre, le Ministre déclare que :

- les réunions communes du Conseil de la Communauté française et du Conseil régional wallon supposent un règlement commun;
- les réunions communes ne peuvent donner lieu à des décisions ni au vote de décrets" (2).

Manifestement les services communs visés par l'article 52 sont exclusivement des services qui dépendraient directement du Conseil de la Communauté française et du Conseil régional wallon et fourniraient une assistance de caractère administratif à ces assemblées.

II. La coopération prévue entre l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon.

Rédigé en des termes semblables à ceux de l'article 52, l'article 77 dispose comme suit :

"Aussi longtemps que l'exécutif de la communauté française n'exerce pas les compétences de l'exécutif régional wallon, dans les conditions prévues à l'article 1er, § 4, ces exécutifs peuvent décider de leur coopération et de celle de leurs services, tenir des séances communes et organiser des services communs".

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, 434 (sess. 1979-1980), n° 2, p. 265.

(2) Doc. parl. Ch. 627 (sess. 1979-1980), n° 10, pages 134-135.

Si les travaux préparatoires ne fournissent pas de précision au sujet de la portée de l'article (1), l'analyse de celui-ci permet d'aboutir à certaines conclusions. Il importe de relever que l'article autorise les Exécutifs intéressés non seulement "à décider de leur coopération et de celle de leurs services" mais, en outre, notamment à "organiser des services communs". Les "services communs" qui sont ainsi visés ne sont pas simplement des services juxtaposés, par exemple des services de la Région et de la Communauté qui auraient entre eux une coopération et qui, pour favoriser celle-ci, seraient organisés selon des modalités adéquates, telles que l'installation dans un même bâtiment. Pour organiser de cette manière les services des Exécutifs, une disposition de la loi spéciale n'aurait pas été nécessaire. L'article 77 in fine doit être présumé avoir un objet juridique : il autorise la création de services véritablement communs aux deux Exécutifs. Comme la création et l'organisation de semblables services implique nécessairement des décisions conjointes des deux Exécutifs, de telles décisions conjointes sont autorisées à ces fins par l'article 77, qui apporte une dérogation au principe de la séparation organique de la Communauté française et de la Région wallonne.

.../...

-
- (1) Exposé des motifs du projet de loi spéciale, du parl. Sénat 434 (session 1979-80), n° 1, page 55;
rapport fait au nom de la Commission du Sénat, doc. 434 (session 1979-1980), n° 2, page 295;
ann. parl. Sénat (sess. 1979-1980), séance du 25 juillet 1980, p. 2587;
rapport fait au nom de la Commission de la Chambre, doc. 627 (session 1979-1980), n° 10, page 146.

III. La coopération entre la Communauté française et la Région wallonne par le procédé de la création d'un organisme d'intérêt public commun.

L'article 9 de la loi spéciale dispose comme suit :

"Le décret règle la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences attribuées aux communautés et aux régions.

Le décret peut leur accorder la personnalité juridique".

Ni dans son article 9, qui vient d'être reproduit, ni dans aucun autre de ses articles, la loi spéciale ne prévoit la création d'un établissement public commun à une Communauté et à une Région. Au cours des travaux préparatoires (1), la question de la création d'un tel établissement n'a pas été évoquée.

Toutefois on sait que depuis longtemps, l'autorité publique belge confie les missions de nature administrative tantôt à des services qui dépendent organiquement d'elle d'une manière complète et tantôt, au contraire, à des services qui sont dotés d'une personnalité juridique propre. C'est le procédé bien connu de la "décentralisation par service".

.../...

(1) Exposé des motifs, doc. parl. Sénat 434 (sess. 1979-1980), n° 1, p. 37; rapport de la Commission du Sénat, doc. parl. Sénat 434 (sess. 1979-1980), n° 2, p. 216; ann. parl. Sénat (sess. 1979-1980), séance du 23 juillet 1980, p. 2452; rapport de la Commission de la Chambre des Représentants, doc. parl. Ch. 627 (sess. 1979-1980), n° 10, p. 119; ann. parl. Ch. (sess. 1979-1980), séance du 4 août 1980, pages 3203 et 3220-3221.

Par l'article 9 de la loi spéciale, le législateur a manifesté sa volonté d'habiliter les Communautés et les Régions à recourir au procédé de la décentralisation par service. L'absence d'une disposition expresse ne suffit pas à justifier la conception selon laquelle si la Communauté française et la Région wallonne entendent utiliser le procédé de la décentralisation par service, elles ne peuvent pas recourir à la forme développée de coopération que constitue la création de services communs, comme il est prévu aux articles 52 et 77 de la loi spéciale. L'article 9 de cette loi doit être interprété compte tenu de la volonté clairement exprimée dans lesdits articles 52 et 77.

Dès lors, il y a lieu de conclure que la loi spéciale autorise la création d'un établissement public commun à la Communauté française et à la Région wallonne (1). Sur ce point, les considérations invoquées dans l'exposé des motifs peuvent être admises.

IV. Examen des procédés susceptibles d'être employés pour la création d'un organisme d'intérêt public commun à la Communauté française et à la Région wallonne.

a) Le procédé d'un décret unique.

Ce procédé ne se conçoit pas pour la Communauté française et la Région wallonne car le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon sont deux assemblées

.../...

(1) Voir en ce sens : D. DEOM "Création et restructuration des organismes d'intérêt public", Wallonie, 1982, n°s 3-4, pp. 285-295.

distinctes (loi spéciale, article 1er, § 2 et § 3) (1).

b) Le procédé d'une convention soumise à une double approbation par un décret du Conseil de la Communauté française et un décret du Conseil régional wallon.

.../...

-
- (1) Même pour la Communauté flamande et la Région flamande, il ne peut être adopté de décret unique comme le Conseil d'Etat l'a observé dans plusieurs avis : voir notamment l'avis L. 15.466/VR du 18 mai 1983 sur un projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" (Doc. Vlaamse Raad, 186, zitting 1982-1983, Nr 2); l'avis L. 15.822/1 du 23 novembre 1983 sur un projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" (Doc. Vlaamse Raad, 243, zitting 1983-1984, Nr 1, annexe 1, pages 16-17); l'avis L. 16.427/9 du 16 janvier 1985 relatif à un projet de décret "op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen" (Doc. Vlaamse Raad, 304, zitting 1984-1985, Nr 1, pages 10-11).

C'est dans le souci de respecter les règles délimitant les compétences respectives de la Communauté et de la Région que les deux Exécutifs ont choisi le procédé d'une convention. En effet, les exposés des motifs déclarent : " ... il apparaît exclu que le Conseil régional wallon puisse voter un décret régissant la formation professionnelle et, inversement, que le Conseil de la Communauté française vote un décret régissant le placement".

Les exposés des motifs font valoir que le procédé de la convention est fréquemment utilisé en droit international pour créer des institutions. Mais si la Communauté française et la Région wallonne disposent d'une large autonomie, leur statut n'est pas assimilable à celui de l'Etat. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ne contient pas de dispositions analogues à celles de l'article 68 et de l'article 25bis de la Constitution.

Quelle que soit l'intention exprimée dans les exposés des motifs, le procédé adopté s'écarte sur plusieurs points des prescriptions de la loi spéciale :

1. Aux termes de l'article 9 de la loi spéciale, c'est aux Conseils de communauté et aux Conseils de région que sont réservés non seulement le pouvoir de créer un établissement public mais aussi celui de l'organiser.

L'article 38 de la même loi exige que le Conseil émette, sur un projet ou une proposition de décret, un vote article par article. En outre, l'article 39 confère au Conseil le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

Dès lors, il n'est pas satisfait aux prescriptions des articles 9, 38 et 39 de la loi spéciale si l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon soumettent aux Conseils des projets de décret approuvant la convention dont il s'agit, projets de décret que chacun des deux Conseils peut seulement adopter ou rejeter.

2. Aux termes de l'article 53 de la convention, "toute modification ultérieure" de celle-ci - et partant sa résiliation éventuelle - exige l'accord des deux Exécutifs, agissant sous réserve, soit de l'approbation postérieure des Conseils, soit d'une décision des Conseils dispensant de cette approbation.

La subordination de la modification des règles adoptées par l'organe d'une collectivité à l'accord de l'organe d'une autre collectivité porte atteinte à leur autonomie respective. L'exposé des motifs estime sans doute fâcheux le système consistant à faire voter par chacun des deux Conseils un décret organisant l'Office car "cela signifierait que chaque pouvoir peut unilatéralement modifier ce décret, voire même retirer à l'Office les attributions qui lui sont dévolues par la convention". Mais si, au point de vue pratique, le maintien de la liberté de décision des organes de chacune des deux collectivités pourrait le cas échéant provoquer des difficultés, cette liberté de décision doit subsister pour sauvegarder l'autonomie de la Communauté française et celle de la Région wallonne et pour assurer le respect de toute l'économie de la loi spéciale. L'autonomie de la Communauté française et de la Région wallonne ne permet pas qu'en dehors des cas autorisés expressément ou implicitement par la loi spéciale, le Conseil ou l'Exécutif d'une collectivité subordonne sa propre décision à la décision du Conseil ou de l'Exécutif de l'autre collectivité.

Subsidiairement, l'article 53 de la convention n'est pas conforme à l'article 9 de la loi spéciale qui réserve, comme l'observation en a été faite, le pouvoir d'organiser les établissements publics aux Conseils de Communauté ou de Région.

Pour les raisons exposées ci-dessus, les projets de décret présentement examinés ne respectent pas toutes les prescriptions de la Constitution et de la loi spéciale.

c) Le procédé de deux décrets complémentaires.

Pour atteindre l'objectif commun qu'ils poursuivent, il est évidemment nécessaire que les deux Exécutifs concluent un accord; mais celui-ci ne peut avoir que la valeur d'un accord politique.

Sur le plan juridique, comme l'observation en a été faite, le procédé de la conclusion d'une convention par les deux Exécutifs et de sa double approbation par un décret de chacun des Conseils n'est pas compatible avec l'autonomie de la Communauté française et de la Région wallonne et ne se concilie pas avec les articles 9, 38 et 39 de la loi spéciale.

Il est cependant un procédé qui permettrait de respecter les dispositions précitées de la loi spéciale ainsi que l'autonomie de la Communauté française et de la Région wallonne, même dans la création d'un établissement public commun, laquelle, comme il a été observé, est implicitement autorisée par la loi spéciale : il s'agit du recours à deux décrets complémentaires émanant l'un du Conseil de la communauté française et l'autre du Conseil régional wallon, et qui pourraient être conçus comme suit.

Il appartiendrait soit au Conseil de la Communauté française soit au Conseil régional wallon de prendre l'initiative d'adopter un premier décret, qui créerait l'Office et lui confierait des missions relevant des compétences du Conseil qui agit de la sorte.

Ce premier décret émanant d'un Conseil déterminé devrait prévoir que l'Office peut être chargé par l'autre Conseil de missions complémentaires relevant des compétences de ce dernier conseil. Comme le Conseil d'Etat l'a déclaré dans deux des avis cités plus haut (1), aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale ne s'oppose à ce qu'un seul et même service soit chargé de missions relevant des compétences de la Région et de missions relevant des compétences de la Communauté.

Le premier décret devrait avoir également pour objet d'organiser l'Office.

Le second décret, adopté par le Conseil de l'autre collectivité, chargerait de missions complémentaires relevant des compétences de celle-ci, l'Office créé par le premier décret.

L'autonomie qui appartient à la Communauté française et à la Région wallonne en vertu de la Constitution et de la loi spéciale implique nécessairement que chacun des Conseils agissant seul conserve le pouvoir de modifier les règles relatives à ceux des objets confiés à l'Office qui relèvent de sa compétence. Chacun des Conseils agissant seul peut même, s'il le juge adéquat, retirer à l'Office les attributions qu'il lui a conférées concernant ces objets.

.../...

(1) Avis L. 15.822/1 du 23 novembre 1983 sur un projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" (Doc. Vlaamse Raad, 243, zitting 1983-1984, n° 1, annexe, page 17);
Voir aussi l'avis L. 16.427 du 16 janvier 1985 sur un projet de décret "op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen" (Doc. Vlaamse Raad, 304, zitting 1984-1985, n° 1, pages 10-11).

Le procédé du recours à deux décrets complémentaires a été utilisé par la Région flamande et la Communauté flamande, conformément à une suggestion faite par le Conseil d'Etat dans son avis déjà cité L. 15.822/1 du 23 novembre 1983 : un premier décret du Vlaamse Raad, du 20 mars 1984, portant qu'il règle une matière visée par l'article 107quater de la Constitution, crée le "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling" (1); un second décret du Vlaamse Raad, de la même date, portant qu'il règle une matière visée par l'article 59bis de la Constitution, étend les compétences dudit office ("houdende uitbreiding van de bevoegdheden van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling" (2).

L'organisation d'un établissement public commun à la Communauté française et à la Région wallonne soulève des difficultés particulières, principalement en raison de ce qu'il n'y a pas pour ces deux collectivités publiques, un seul et même Exécutif, comme c'est le cas pour la Communauté flamande et la Région flamande (3).

.../...

(1) Publié au Moniteur belge du 12 mai 1984, page 6422.

(2) Le second décret a également été publié au Moniteur belge du 12 mai 1984, page 6421; par l'effet d'une erreur, la traduction française indique que le décret règle une matière visée à l'article 107quater de la Constitution.

(3) Une difficulté provient également de ce qu'il n'y a pas pour la Communauté française et la Région wallonne d'unité de budget comme pour la Communauté flamande et la Région flamande (loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, article 1er, § 2). Cette difficulté peut être résolue par la fixation de règles précises pour la répartition, entre la Communauté française et la Région wallonne, des charges résultant du fonctionnement de l'Office, telles que celles qui sont énoncées aux articles 33 à 42 de la convention.

La difficulté résultant de l'absence d'un Exécutif commun pourrait être résolue par l'insertion dans le décret émanant du Conseil de la collectivité qui prend l'initiative de créer l'Office, d'une disposition déterminant toutes les décisions qui doivent être prises par les deux Exécutifs agissant conjointement dans le cas où l'autre collectivité confie des missions complémentaires à l'Office. Le décret émanant de cette seconde collectivité devrait contenir une disposition correspondante déterminant également toutes les décisions qui doivent être prises par les deux Exécutifs agissant conjointement.

En conclusion, la Communauté française et la Région wallonne peuvent créer un "Office du placement et de la formation professionnelle" qui leur soit commun. Mais pour les raisons développées ci-dessus, les projets de décret doivent être revus de telle sorte qu'ils respectent l'autonomie de la Communauté française et de la Région wallonne, telle qu'elle a été déterminée par la Constitution et par la loi spéciale, et qu'ils écartent toute méconnaissance des prescriptions des articles 9, 38 et 39 de cette dernière loi.

La chambre était composée de

Messieurs :	Ch. HUBERLANT,	conseiller d'Etat, président,
	J.-J. STRYCKMANS,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la
	J. DE GAVRE,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

Ch. HUBERLANT.