ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Présidente du Conseil de la Communauté française, le 23 juin 1993, d'une demande d'avis sur une proposition de décret II "attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française" (doc. C.C.F. 108, 1992-1993, n° 1), a donné le 30 juin 1993 l'avis suivant :

La proposition de décret a pour objet de transférer à la Région wallonne et à la Commission communautaire française diverses compétences de la Communauté française, notamment le tourisme, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnels, le transport scolaire, l'aide aux personnes, moyennant certaines exceptions.

Alors qu'aux termes de l'article 65 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la Commission communautaire française n'a jusqu'à présent disposé que d'un pouvoir réglementaire, l'article 59quinquies de la Constitution prévoit par contre que c'est par décret que cette institution doit agir, tant pour marquer son accord sur le transfert de compétences communautaires qui serait envisagé en sa faveur, que pour exercer ensuite pleinement les compétences ainsi transférées.

Comme en témoignent l'article 4 de la proposition et le commentaire de l'article 1er de celle-ci, les auteurs de la proposition ne contestent nullement la nécessité de fixer l'ensemble des règles applicables aux organes de la Commission communautaire française, lorsqu'ils exercent le pouvoir décrétal. Ils considèrent, toutefois, que la fixation de ces règles relève de la compétence, non du législateur fédéral statuant à la majorité spéciale, mais d'un décret de la communauté française, même lorsqu'il s'agit de déterminer la manière dont le Gouvernement wallon, le Conseil régional wallon et l'Assemblée et le Collège du groupe linguistique français du Conseil de la région de Bruxelles-Capitale exercent leurs compétences.

Pour tenter de justifier le caractère d'application immédiate de l'article 59quinquies de la Constitution, les auteurs de la proposition invoquent plusieurs arguments.

Le premier d'entre eux est tiré du fait que contrairement au paragraphe 2 de l'article 59quinquies, le paragraphe 1er ne contient aucune habilitation en faveur du législateur spécial.

A cet égard, il convient de rappeler l'observation générale formulée par le Conseil d'Etat au sujet de la modification de la loi du 12 janvier 1989 précitée, aux termes de laquelle

> "1. La proposition de révision de la Constitution tendant à y insérer un article 59quinquies, prévoit que la Commission communautaire française pourra être chargée d'exercer, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, des compétences de la Communauté française qui lui seraient transférées. Dans l'exercice de ces compétences, la Commission communautaire française pourra légiférer par décret.
>
> La disposition constitutionnelle proposée prévoit que c'est par décret que le Conseil de la Communauté française, le Conseil régional wallon et le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent décider d'un transfert de compétences communautaires et régler le transfert des moyens financiers, du personnel, des biens, droits et obligations qui sont relatifs à ces compétences. Toutefois, l'article constitutionnel proposé n'habilite pas le législateur national, statuant à une majorité spéciale, à déterminer les modalités et les règles de fonctionnement des organes de la Commission communautaire française qui seront compétents pour prendre des décisions - principalement lorsque celles-ci auront la nature de décrets - dans les matières qui auront ainsi été transférées.

> L'article 108ter, § 3, alinéa 1er, de la Constitution selon lequel le fonctionnement des organes de la Commission communautaire française est réglé par une loi spéciale ne permet pas de combler cette lacune. En effet, outre le fait qu'elle se situe dans un contexte différent, cette disposition constitutionnelle ne prévoit pas l'exercice par voie décrétale, des compétences de la Commission communautaire française.
>
> Si le texte proposé pour l'article 59quinquies de la Constitution était modifié pour habiliter le législateur spécial à fixer les modalités et les règles de fonctionnement des organes de la Commission communautaire française lorsqu'ils exercent des compétences transférées par le Conseil de la Communauté française en application de l'article 59quinquies précité, encore faudrait-il que le législateur spécial fixe l'ensemble des règles de fonctionnement - et pas seulement certaines d'entre elles, comme le fait l'article 53 de la proposition de loi - qui sont applicables aux organes de la Commission communautaire française dans l'exercice des compétences transférées et précise la manière dont les organes de cette commission exerceront leurs attributions" (1).

Les observations du Conseil d'Etat n'ont pas été entièrement prises en considération par l'auteur de la révision de la Constitution et par le législateur spécial, de sorte que l'article 59quinquies de la Constitution, en particulier, ne fait pas expressément référence à l'intervention d'une loi spéciale pour déterminer le mode d'exercice des compétences de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale. On ne saurait déduire de ce silence, l'idée que l'auteur de la révision de

---

(1) Doc. Sénat, 558, 1992-1993, n° 2, pp.23 et 24.

la Constitution aurait renoncé à l'intervention d'une loi spéciale pour déterminer le mode de fonctionnement de cette Commission. Il faut, au contraire, admettre qu'en ne suivant pas sur ce point les suggestions du Conseil d'Etat, il a pu considérer que l'article 108ter, § 3, alinéa 1er, de la Constitution pouvait présenter la base nécessaire et suffisante pour l'intervention du législateur spécial aux fins de régler le mode de fonctionnement de la Commission communautaire française et, spécialement, l'exercice de son pouvoir décrétal.

Les auteurs de la proposition font également valoir que les auteurs de l'article 59quinquies de la Constitution

> "se sont inspirés de l'article 59ter, § 3, de la Constitution qui permet aux organes de la Communauté germanophone d'exercer, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne, et (qu')il n'a jamais été contesté que cette disposition était immédiatement applicable".

L'analogie manque de pertinence dans la mesure où l'article 59ter de la Constitution attribue expressément à la Communauté germanophone le pouvoir décrétal, où il précise les modalités du droit d'initiative dans l'exercice de ce pouvoir (§ 5) et où il confie, par ailleurs, au législateur ordinaire le soin de préciser le mode de fonctionnement du Conseil et de l'Exécutif de la Communauté germanophone et l'exercice de leur compétence (§ 1er, alinéa 1er). La loi ordinaire du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone avait mis en oeuvre cette habilitation, ce qui permettait l'application immédiate des dispositions de l'article 59ter, § 3.

Le troisième argument avancé par les auteurs de la proposition est basé sur des déclarations faites au cours de l'élaboration de l'article 59quinquies et, en particulier, sur le rejet d'un amendement tendant à ce que le législateur fédéral désigne, par une loi votée à la majorité spéciale, les matières susceptibles d'être transférées. En effet, le sort réservé à l'amendement démontre que le constituant n'a, quant à l'étendue des matières transférables, nullement entendu limiter la liberté des entités concernées. Par contre, l'amendement est étranger au domaine de la procédure et n'infirme en rien le principe selon lequel le législateur spécial doit, comme le requiert l'article 108ter, § 3, de la Constitution, intervenir pour la fixation des règles - notamment de procédure - applicables à la Commission communautaire française dans l'exercice de son pouvoir décrétal.

Les auteurs de la proposition relèvent encore la différence entre compétences attribuées et compétences déléguées.

L'argument manque de pertinence. Il confond la détermination des matières transférables et le mode d'exercice de ces compétences.

Les auteurs de la proposition soulignent que :

> "la Commission communautaire française exercera ..., un pouvoir décrétal tant en ce qui concerne l'adoption du décret d'habilitation qu'en ce qui concerne l'exercice des compétences transférées",

ce qui est évidemment prévu par l'article 59quinquies de la Constitution.

La disposition constitutionnelle précitée reste cependant en défaut de préciser la manière dont le pouvoir décrétal devra être exercé.

La procédure utilisée dans la proposition de décret comme dans d'autres propositions de décret, telles que celle qui a fait l'objet de l'avis n° L. 22.496/2 du 16 juin 1993, est d'autant plus critiquable qu'elle permet au Conseil de la Communauté française de déterminer des règles qui pourraient être différenciées pour l'exercice de ces compétences décrétales.

L'interprétation de l'article 59quinquies qui conduirait à une telle inconséquence ne peut être que condamnée.

Enfin, les auteurs de la proposition invoquent le principe de l'autonomie constitutive.

En vertu de l'article 59quater, § 4, alinéa 2, de la Constitution, les institutions bruxelloises ne bénéficient pas de l'autonomie constitutive et les Régions et Communautés n'en jouissent que pour leurs propres institutions et dans les limites prévues par la Constitution et le législateur spécial.

L'article 59quinquies ne peut être considéré comme une application ou une extension dudit principe. Celui-ci revêtirait, en effet, une ampleur que n'a nullement la

disposition constitutionnelle qui consacre l'existence de cette faculté d'auto-organisation.

En conclusion, l'article 59quinquies de la Constitution requiert que le Conseil de la Communauté française, le Conseil régional wallon et le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale règlent de commun accord et par décret le transfert de tout ou partie des compétences de la Communauté française. De tels décrets doivent être élaborés selon les règles établies par la Constitution et le législateur spécial. Ce dernier a effectivement réglé cette matière pour le Conseil de la Communauté française et pour le Conseil régional wallon. Le législateur fédéral reste, par contre, en défaut de régler à la majorité spéciale cette même matière pour le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

A défaut d'une telle intervention, l'article 59quinquies ne peut recevoir une application immédiate.

La chambre était composée de

Messieurs :	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
	Y. BOUCQUEY, Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	F. DELPEREE, J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. J.-J. STRYCKMANS.