

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.862/2
DU 4 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale de la Communauté française, le 17 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « modifiant l'arrêté du 23 décembre 2010 fixant les modalités comptables et financières du service francophone des métiers et des qualifications », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

L'intitulé de l'arrêté à l'examen indique que le texte en projet entend modifier l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 décembre 2010 fixant les modalités comptables et financières du service francophone des métiers et des qualifications. Or, pratiquement toutes les dispositions de cet arrêté sont remplacées par des dispositions nouvelles. Tel est le cas des articles 1^{er} à 11, 13 à 15 et 17, en projet. Seul l'article 12, en projet, est modifié, les articles 15/1 à 15/4, en projet, étant insérés ainsi que l'article 16, alinéa 2, en projet. Finalement, le texte à l'examen entend abroger les articles 18 à 20 de l'arrêté du 23 décembre 2010 (article 12 du projet).

Néanmoins, le texte en projet entend, comme tel était l'objet de l'arrêté du 23 décembre 2010, fixer les modalités comptables et financières d'un service à gestion séparée créé au sein de l'administration de la Communauté française afin d'assurer la mise en œuvre de l'accord de coopération conclu à Bruxelles le 27 mars 2009 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant la création du Service francophone des Métiers et des Qualifications, en abrégé : « S.F.M.Q. ».

À ce propos, la section de législation a formulé, dans son avis 48.869/2, donné le 26 novembre 2010, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 décembre 2010, les observations suivantes :

« 1. Le projet d'arrêté tend à mettre en œuvre, pour ce qui concerne l'organisation comptable et financière du Service francophone des Métiers et des Qualifications, l'accord de coopération conclu à Bruxelles le 27 mars 2009 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant la création du Service francophone des Métiers et des Qualifications, en abrégé : 'S.F.M.Q.'.

S'agissant de la Communauté française, cet accord de coopération a fait l'objet d'un décret d'assentiment du 30 avril 2009¹⁻².

L'accord de coopération crée un Service francophone des Métiers et des Qualifications³, que l'article 3 institue en un '[s]ervice à gestion séparée (sans personnalité juridique) situé auprès de la Communauté française [...]'].

2. Compte tenu notamment de la participation non seulement de la Communauté française, mais aussi de la Région wallonne et de la Commission communautaire française, au fonctionnement, au contrôle et au financement de ce service, le Conseil d'État, dans ses avis sur les avant-projets de décret d'assentiment à l'accord de coopération, avait émis d'importantes réserves quant à la possibilité de recourir à la figure du service à gestion séparée, lequel, en sa qualité de service intégré à l'administration générale et dépourvu de personnalité juridique, doit nécessairement être créé au sein de l'administration d'une seule des entités parties à l'accord, à savoir, en l'espèce, celle de la Communauté française⁴⁻⁵.

¹ *Note infrapaginage 1 de l'avis cité* : « Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et le Commission communautaire française concernant la création du Service Francophone des Métiers et des Qualifications, en abrégé « S.F.M.Q. ».

² *Note infrapaginage 2 de l'avis cité* : « Ni ce décret ni l'accord de coopération du 27 mars 2009 ne sont en vigueur. En vertu de l'article 2 du décret précité du 30 avril 2009 de la Communauté française, « [l]es Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne et le Collège de la Commission communautaire française fixent la date d'entrée en vigueur ». Compte tenu de l'autonomie de chaque entité, il faut interpréter ce texte comme n'habilitant que le Gouvernement de la Communauté française à fixer l'entrée en vigueur du décret précité, l'entrée en vigueur de l'accord de coopération lui-même résultant de l'entrée en vigueur du dernier des décrets d'assentiment des trois entités parties à l'accord de coopération. Il résulte de l'article 2 du décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant la création du Service Francophone des Métiers et des Qualifications qu'en ce qui concerne la Région wallonne le décret est en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2009. S'agissant de la Commission communautaire française, son décret d'assentiment du 30 avril 2009, portant le même intitulé que celui, précité, de la Région wallonne, publié au Moniteur belge du 2 juin 2009, ne prévoit aucune règle dérogatoire aux règles de droit commun relatives à l'entrée en vigueur du décret ; celle-ci est donc intervenue le 12 juin 2009 pour la Commission communautaire française. Comme le Gouvernement de la Communauté française n'a pas exécuté l'article 2 du décret précité du 30 avril 2009, n'ayant adopté aucun arrêté faisant entrer en vigueur ce décret – ou n'en ayant en tout cas pas fait publier au Moniteur belge –, il faut considérer que l'accord de coopération n'est, à la date du présent avis, pas davantage en vigueur ».

³ *Note infrapaginage 3 de l'avis cité* : « Article 2 de l'accord de coopération ».

⁴ *Note infrapaginage 4 de l'avis cité* : « Avis n° 44.875/2/V donné le 5 août 2008 sur un avant-projet devenu le décret précité de la Région wallonne du 30 avril 2009 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 1000/1, pp. 20 à 22) ; avis n° 44.876/2/V donné le 5 août 2008 sur un avant-projet devenu le décret précité de la Communauté française du 30 avril 2009 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 701/1, pp. 37 à 43) ; avis n° 44.895/2/V donné le 5 août 2008 sur un avant-projet devenu le décret précité du 30 avril 2009 de la Commission communautaire française (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2008-2009, n° 171/1, pp. 15 à 17) ».

⁵ *Note infrapaginage 5 de l'avis cité* : « Aux avant-projets de décret soumis aux avis de la section de législation du Conseil d'État n°s 44.875/2/V, 44.876/2/V et 44.895/2/V, mentionnés à la note précédente, étaient joint un accord de coopération daté du 30 mai 2008, alors que l'accord de coopération faisant l'objet des trois décrets d'assentiment du 30 avril 2009 porte une autre date, à savoir celle du 27 mars 2009, et diffère sur quelques points de sa version du 30 mai 2008. Toutefois, les articles 2 et 3, dont il est question ci-avant, sont identiques dans les deux versions ».

3. La mise en place du Service francophone des Métiers et des Qualifications, conçu, aux termes mêmes de l'article 3 de l'accord de coopération et de l'article 1^{er} du projet, comme un service à gestion séparée 'auprès de la Communauté française', doit respecter le régime établi en vertu de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, applicable à la Communauté française en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

4. Si l'on peut admettre que l'assentiment donné par la Communauté française, par son décret du 30 avril 2009, à l'accord de coopération, en ce compris à son article 3, soit regardé comme constituant le décret qui, aux termes de l'article 140, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, est requis pour désigner le service à gestion séparée, il n'en demeure pas moins que la création et l'organisation de celui-ci doivent relever exclusivement du Gouvernement de la Communauté française puisque ce service ne se distingue des autres services de l'administration de cette dernière que sur le plan de la technique budgétaire et comptable.

5. Plusieurs dispositions du projet sont conçues en ce sens, notamment l'article 7, § 4 (l'insertion du budget du Service francophone des Métiers et des Qualifications dans le budget général des dépenses de la Communauté française; voir aussi l'article 20), l'article 10 (la jonction des comptes du Service aux comptes d'exécution de la Communauté française), l'article 15 *partim* (la possibilité d'ouverture d'un compte bancaire auprès du caissier de la Communauté française) et l'article 22 (l'exécutoire confié à un ministre de la Communauté française).

En revanche, les dispositions suivantes du projet sont incompatibles avec la nature même de service à gestion séparée relevant de la Communauté française qui est conférée au Service francophone des Métiers et des Qualifications :

- les articles 1^{er} et 3, § 1^{er}, qui prévoient un financement émanant non seulement de la Communauté française mais aussi de la Région wallonne et de la Commission communautaire française ;
- l'article 7, §§ 2 et 3, qui soumet le budget du Service francophone des Métiers et des Qualifications à l'approbation non seulement du Gouvernement de la Communauté française mais aussi de celui de la Région wallonne et du Collège de la Commission communautaire française ⁶ ;
- l'article 9, alinéa 2, qui, indirectement, prévoit l'approbation des comptes par les parties à l'accord ;
- l'article 19, aux termes duquel le cadre budgétaire 2010 est déterminé non seulement par le Gouvernement de la Communauté française, mais aussi,

⁶ Note *infrapaginage* 6 de l'avis cité : « On peut supposer en effet que les termes « les gouvernements », qui figurent à l'article 7, § 3, *in fine*, du projet concernent également, compte tenu de l'économie du projet, le Collège de la Commission communautaire française ».

conjointement, par celui de la Région wallonne et par le Collège de la Commission communautaire française.

Il en va de même pour ce qui concerne les dispositions du projet qui confèrent des compétences de gestion à la chambre de concertation et d'agrément⁷, à tout le moins pour ce qui concerne les actes impliquant l'exercice d'un pouvoir de décision. Aux termes des articles 4 et 30 à 34, spécialement de l'article 32, de l'accord de coopération, cette chambre comprend en effet des représentants d'autres entités que la Communauté française.

6. Ces difficultés illustrent l'impossibilité, mise en avant par les avis n^{os} 44.875/2/V, 44.876/2/V et 44.895/2/V du 5 août 2008, précités, du Conseil d'État, de concilier l'intention des parties à l'accord de coopération de créer un service à gestion séparée au sein de l'administration de la Communauté française et d'à la fois prévoir l'exercice des compétences administratives, budgétaires et comptables sur ce service par d'autres entités fédérées que la Communauté française, même si c'est conjointement avec cette dernière.

7. Vu le caractère fondamental de cette observation, l'examen du projet n'est pas poursuivi plus avant ».

Pour des motifs identiques à ceux retenus dans l'avis 48.869/2, donné le 26 novembre 2010, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 décembre 2010, le texte en projet est sujet à critique.

Dans son avis négatif du 20 mai 2011, l'Inspecteur des Finances a notamment relevé, quant au projet examiné, ce qui suit :

« Les modifications proposées ne sont pas de nature à répondre aux réserves fondamentales formulées par le Conseil d'État dès lors que celles-ci visent les principes mêmes de la création d'un service à gestion séparée au sein du Ministère de la Communauté française, qui associe la Région wallonne et la Cocof à son fonctionnement et à son financement. Le gain 'en matière de sécurité juridique' qu'apporteraient les modifications réglementaires en projet sera donc tout relatif⁸ ».

À titre d'exemple, les dispositions suivantes du projet à l'examen posent problème :

a. Quant au non-respect des caractéristiques d'un service à gestion séparée :

⁷ Note *infrapaginage* 7 de l'avis cité : « Il s'agit des articles 7, §§ 1^{er} et 2, 13, § 2, 15 partim, et 17, alinéas 1^{er} et 2, du projet ».

⁸ Note *infrapaginage* 1 de l'avis cité : « Signalons que la Cocof et la RW n'approuveraient pas/plus le Budget du SFMQ. L'intervention de ces deux entités dans le processus budgétaire se limiterait en effet à la formulation d'un avis ce qui nécessiterait donc bien une adaptation de l'accord de coopération ! ».

- ce service administratif, qui dépend exclusivement de la Communauté française, est financé par d'autres niveaux de pouvoirs, en l'espèce la Région wallonne et la Commission communautaire française (article 1^{er}, 1^o, en projet, article 4, 1^o, b), en projet, article 7, alinéa 1^{er}, en projet ainsi que l'annexe intitulée « compte d'exécution du budget ») ;
- l'une des subdivisions de ce service à gestion séparée, c'est-à-dire d'un service de l'administration générale de la Communauté française, en l'occurrence la chambre de concertation et d'agrément, se voit attribuer des compétences, alors que celle-ci est composée de représentants non seulement de la Communauté française mais aussi de représentants des deux autres entités (article 6, §§ 1^{er} et 2, en projet, article 13, § 2, en projet et article 17, alinéa 1^{er}, en projet).

b. Quant à la conséquence du non-respect des termes de l'accord de coopération : dans la mesure où l'article 6, §§ 2 et 3, en projet prévoit que le projet de budget est transmis pour avis aux parties à l'accord de coopération et est définitivement approuvé par le vote du budget général des dépenses de la Communauté française, ces dispositions en projet sont alors en contradiction avec l'article 39 de l'accord de coopération qui prévoit que le budget annuel du S.P.M.Q. est approuvé et fixé de commun accord par les Gouvernements et le Collège⁹.

Le Conseil d'État ne peut que constater à nouveau l'impossibilité de concilier, d'une part, les termes de l'accord de coopération conclu à Bruxelles le 27 mars 2009 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française et, d'autre part, la création d'un service à gestion séparée créé au sein de l'administration de la Communauté française mais associé à la Région wallonne et à la Commission communautaire française quant à son fonctionnement et à son financement.

⁹ Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 portant assentiment à l'accord de coopération conclu à Bruxelles le 27 mars 2009 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant la création du Service Francophone des Métiers et des Qualifications, en abrégé « S.F.M.Q. », Moniteur belge du 2 juillet 2009, décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant la création du Service Francophone des Métiers et des Qualifications, Moniteur belge du 16 juillet 2009, et décret de la Commission communautaire française du 30 avril 2009 portant assentiment à l'accord de coopération conclu à Bruxelles le 27 mars 2009 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant la création du Service Francophone des Métiers et des Qualifications, Moniteur belge du 2 juin 2009.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme V. SCHMITZ, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS