ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.921/2/V
DU 18 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, le 28 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 2011/446 du Collège de la Commission communautaire française « fixant les modalités de mise en application de l'assurance volontariat en faveur des associations bruxelloises francophones », a donné l'avis suivant :

Examen du projet

1. Selon le premier visa de son préambule, le projet examiné se fonde sur les articles 128, 136, 138, 163 et 166 de la Constitution. Selon son article 1er, le projet examiné règle une matière personnalisable visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu des articles 138 et 178 de la Constitution.

Parmi les compétences de la Commission communautaire française, il convient néanmoins de distinguer, d'une part, celles d'une autorité décentralisée, à l'image de celles exercées par les provinces en Région wallonne, qui lui sont attribuées par les articles 163 et 166 de la Constitution et, d'autre part, les compétences d'autorité fédérée qu'elle exerce en lieu et place de la Communauté française, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Dans son avis 25.637/9, donné le 16 octobre 1996 portant sur un avant-projet de décret « portant abrogation du règlement du 24 octobre 1963 du Conseil provincial du Brabant et relatif à l'octroi de subventions aux Services d'aide aux familles et aux personnes âgées, agréés et subventionnés par l'État », la section de législation du Conseil d'État a rappelé en ces termes la distinction qu'il y a lieu de faire entre les compétences décentralisées et les compétences fédérées de la Commission communautaire française :

> « Selon l'article 163, alinéa 1er, de la Constitution, les Communautés française et flamande sont les autorités compétentes pour exercer, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en ce qui concerne les matières personnalisables définies à l'article 5 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vertu de l'article 128 de la Constitution, les compétences qui sont exercées dans les Régions wallonne et flamande par des organes provinciaux élus. Toutefois, le même article, en son alinéa 2, permet à la loi spéciale d'attribuer tout ou partie de ces compétences aux assemblées et aux collèges des commissions communautaires visés à l'article 136 de la Constitution et l'article 83*quinquies*, § 3, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises attribue aux assemblées des commissions communautaires 'les missions qui sont attribuées, par ou en vertu de la loi ou du décret, au conseil provincial'.
>
> L'Assemblée de la Commission communautaire française est donc bien compétente pour abroger le règlement du Conseil provincial.
>
> Il convient toutefois de déterminer si elle peut le faire par voie de règlement en vertu de l'article 136 de la Constitution ou par voie de décret en vertu de l'article 138 de la Constitution.
>
> L'Assemblée de la Commission communautaire française ne peut adopter de décret qu'en vertu de l'article 138 de la Constitution. Cette disposition lui permet d'exercer les compétences du Conseil de la Communauté française que celui-ci et l'Assemblée 'déterminent d'un commun accord et chacun par décret'. En tant que législateur décrétal, l'Assemblée de la Commission communautaire française ne peut

donc exercer que certaines des compétences que détient le Conseil de la Communauté française, et pour autant qu'elles lui aient été transférées. Or, le Conseil de la Communauté française n'est pas compétent pour abroger un règlement provincial; il n'a donc pu céder cette compétence au Conseil de la Commission communautaire française.

Quant aux compétences attribuées au Conseil de la Commission communautaire française par l'article 83*quinquies*, § 3, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, en vertu de l'article 163, alinéa 2, de la Constitution, elles sont des compétences de nature réglementaire.

Il s'ensuit que la Commission communautaire française est incompétente pour adopter le décret en projet et qu'elle n'est en mesure d'agir en cette matière que par voie de règlement, et ce dans le respect de la double limite de sa compétence territoriale et personnelle.

Si la Commission communautaire française entendait prendre un règlement en cette matière, l'attention est attirée sur ce que le Conseil d'État serait incompétent pour donner un avis. La section de législation n'est, en effet, habilitée par l'article 3, § 1er, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État à donner un avis que sur les textes qui concernent ‘les matières transférées en application de l'article 138 de la Constitution’ » [1].

2. Le projet d’arrêté se donne comme fondement légal, outre un protocole passé entre la Loterie nationale et l’asbl « Association des provinces wallonnes » et certaines dispositions constitutionnelles rappelées plus haut, la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

L’article 6 de cette loi dispose :

« § 1er. Les organisations qui, en vertu de l'article 5, sont civilement responsables des dommages causés par le volontaire contractent, afin de couvrir les risques liés au volontariat, une assurance qui couvre au minimum la responsabilité civile de l'organisation, à l'exclusion de la responsabilité contractuelle

§ 2. Pour les catégories de volontaires qu'Il détermine, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre la couverture du contrat d'assurance :

1° aux dommages corporels subis par les volontaires lors d'accidents survenus pendant l'exercice du volontariat ou au cours des déplacements effectués dans le cadre de celui-ci ainsi qu'aux maladies contractées à l'occasion de l'activité de volontariat;

[1] *Doc. parl.*, Ass. Com. com. fr., 1995-1996, n° 26/1

2° à la protection juridique pour les risques visés au § 1er, [...], et au § 2, 1°.

§ 3. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance obligatoire couvrant le volontariat ainsi que les conditions minimales de garantie lorsqu'il étend les contrats d'assurance prévu au § 1er en vertu du § 2.

§ 4. Les communes et provinces informent les organisations de l'obligation d'assurance.

Le Roi peut spécifier, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'exécution du présent paragraphe.

§ 5. Les organisations se verront offrir la possibilité de souscrire, moyennant le paiement d'une prime, une assurance collective répondant aux conditions visées au § 3.

Le Roi fixe les conditions et modalités de cette souscription par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Cette disposition légale a fait l'objet des arrêtés royaux d'exécution suivants : l'arrêté royal du 19 décembre 2006 déterminant les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle des organisations travaillant avec des volontaires et l'arrêté royal du 21 décembre 2006 déterminant les conditions et modalités de la souscription de l'assurance collective couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle des organisations travaillant avec des volontaires.

Il résulte de ces éléments ainsi que du dossier dans son ensemble, à la fois le fond et la forme, qu'adoptant l'arrêté en projet, la Commission communautaire française agit en tant qu'autorité décentralisée, conformément aux articles 136 et 166, § 3, de la Constitution.

Dans cette hypothèse, la section de législation du Conseil d'État n'est pas compétente pour examiner le projet qui lui est soumis. Par contre, l'arrêté est soumis à la tutelle de la Communauté française, conformément au décret de la Communauté française du 18 juin 1990 organisant la tutelle sur la Commission communautaire française.

Le délégué du président du Collège a précisé à cet égard :

« Après vérification, il s'avère que la référence à l'article 138 de la Constitution n'était, en ce qui concerne le projet qui vous a été envoyé, pas opportune.

En effet, l'objet de l'arrêté renvoie bien à une ancienne compétence provinciale, aujourd'hui exercée par la COCOF non sur la base de l'article 138 précité, mais

conformément à l'article 83*quinquies*, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises ».

Il s’ensuit que la section de législation du Conseil d’État n’est pas compétente pour connaître du projet qui lui est soumis.

La demande d’avis est donc irrecevable.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	D. DEOM,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER	LE PRÉSIDENT
B. VIGNERON	P. LIÉNARDY