

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.725/VR
DU 12 JANVIER 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, chargé de la Formation professionnelle, de la Culture, du Transport scolaire, de l'Action sociale, de la Famille et du Sport, le 9 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française relatif au financement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale », a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

I. Portée de l'avant-projet de décret et de l'accord de coopération

1. L'accord de coopération (non daté dans le dossier) auquel l'avant-projet de décret à l'examen entend porter assentiment pour la Commission communautaire française a été conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française.

Selon son article 1^{er}, cet accord de coopération « a pour objet le développement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

L'article 3 de l'accord dispose à cet égard que

« La Région de Bruxelles-Capitale peut transférer annuellement, dans le cadre des budgets disponibles, à 'Bruxelles Formation', organisme créé par le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994, les moyens nécessaires au développement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi et qui s'inscrit dans le cadre du New Deal de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Ces dispositions forment l'objet essentiel de l'accord de coopération.

Aux termes de l'article 2, § 1^{er}, de l'accord de coopération, « en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 1^{er} », à savoir celui de « développ[er] [...] l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale », également mentionné comme objectif de l'article 3, « un Comité de suivi est instauré », composé de membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou de leurs représentants et d'un membre du Collège de la Commission communautaire française ou de ses représentants. Selon le paragraphe 3 du même article 2, ce Comité est notamment chargé d'

« analyse[r] annuellement les initiatives et [de] valide[r] par consensus leur adéquation par rapport aux objectifs fixés par le New Deal de la Région de Bruxelles-Capitale ».

II. Examen de l'accord de coopération

2. Selon les règles du fédéralisme financier en vigueur en Belgique, les pouvoirs dont sont investis l'autorité fédérale, les communautés ou les régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des personnes publiques ou privées sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou les lois de réformes institutionnelles¹⁻². De ce point de vue, la figure juridique de l'accord de coopération visé à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' et à la Commission communautaire française en vertu de l'article 3, 4°, commun au décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 et au décret de la Commission communautaire française n° III du 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', n'autorise pas leurs signataires à s'affranchir des règles précitées en permettant de faire financer par une autorité des actions qui ne relèvent pas de sa compétence.

L'accord de coopération est en effet conçu comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions, et nullement comme une dérogation à ce principe. Il vise à résoudre la difficulté consistant, dans un système de compétences exclusives, à élaborer une politique conjointement. En revanche, la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet que l'autorité fédérale, une communauté ou une région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée par ou en vertu de la Constitution ou, à l'inverse, s'approprie une compétence qui ne lui a pas été attribuée. En d'autres termes, un accord de coopération ne peut impliquer un échange, un abandon, une restitution ou un empiètement de compétences, de sorte qu'il ne peut contenir un transfert de compétence normative.

¹ Parmi de nombreux avis en ce sens de la section de législation du Conseil d'État, voir par exemple l'avis 44.050/2, donné le 20 février 2008 sur une proposition de loi 'octroyant une réduction pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie' (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 675/2) et l'avis 49.717/4, donné le 14 juin 2011 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de communications électroniques et services de communications électroniques et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, visant à créer une contribution au profit d'organismes de radiodiffusion régionaux' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1455/3).

² Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voir l'arrêt n° 63/2005 du 23 mars 2005, selon lequel la fixation des moyens financiers d'une politique relève de l'acte de régler la matière concernée par cette politique, avec cette conséquence que chaque autorité ne peut financer que les politiques qui ressortissent à ses propres compétences sauf si une loi spéciale en dispose autrement (C.C., n° 63/2005, 23 mars 2005, B.4 à B.6 et B.11).

3. En vertu des articles 127, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et 2, et 138 de la Constitution, de l'article 4, 16^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et de l'article 3, 4^o, commun aux décrets précités n^o II de la Communauté française du 19 juillet 1993 et n^o III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993, la formation professionnelle, qui est incluse dans « la reconversion et du recyclage professionnels »³, relève, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, au niveau législatif⁴ :

- de la Commission communautaire française pour les institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant à la Communauté française ;
- de la Communauté flamande pour les institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant à la Communauté flamande ;
- de l'autorité fédérale pour le secteur bicommunautaire.

Cette matière échappe entièrement aux compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, laquelle, conformément à l'article 4 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, n'est compétente que pour les matières régionales.

4. Comme les articles 1^{er} et 3 de l'accord de coopération à l'examen ont pour objet de régler un aspect de la formation professionnelle en en assurant une partie du financement sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et que l'article 2 du même accord leur est intimement lié, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut être partie à pareil accord.

³ Sur ce que la formation professionnelle entre dans la qualification de la reconversion et le recyclage professionnels au sens de l'article 4, 16^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, voir l'avis 15.390/VR, donné le 13 avril 1983 sur un projet devenu la loi du 29 juin 1983 'concernant l'obligation scolaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 1982-1983, n^o 645/1, pp. 14 à 23) et l'avis 15.859/2, donné le 3 avril 1984 sur une proposition de décret 'tendant à encourager, dans les Régions bruxelloise et wallonne, la reconversion de jeunes chômeurs et leur établissement comme travailleurs indépendants'.

⁴ Voir aussi les attributions de compétence à la Commission communautaire française, à la Commission communautaire flamande et à la Commission communautaire commune en qualité de pouvoirs organisateurs dans les matières communautaires (article 64 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises) et aux deux premières Commissions précitées pour exercer les compétences réglementaires déléguées respectivement par les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande (article 65 de la même loi spéciale), ainsi que pour prendre les mesures individuelles et d'exécution qui lui sont déléguées, selon le cas, par les mêmes Parlements (article 66 de la même loi spéciale).

5. Il est vrai qu'en vertu de l'article 83*bis* de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989,

« Sous réserve des articles 83*ter* et 83*quater*, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, à partir de l'année budgétaire 1995, transférer aux Commissions communautaires française et flamande des moyens qui seront répartis suivant la clé de répartition de 80 p.c. pour la Commission communautaire française et de 20 p.c. pour la Commission communautaire flamande ».

Ce n'est toutefois pas dans ce cadre juridique que l'accord de coopération à l'examen a été conclu. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si la mise en œuvre de cette disposition permettrait la conclusion de pareil accord.

6. En conclusion, l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment viole les règles de répartition des compétences, raison pour laquelle il est renoncé à l'examiner plus avant. Il en va de même en ce qui concerne son avant-projet de décret d'assentiment.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	président de chambre, président, président de chambre,
	J. BAERT, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame Monsieur	M. BAGUET, W. VAN VAERENBERGH,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseur de la section de législation,
Monsieur Madame	W. GEURTS, B. VIGNERON,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. P. RONVAUX et B. STEEN, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

M. VAN DAMME