CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.911/4
du 18 septembre 2013

sur

un avant-projet de décret 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics dépendant d'elle'

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 septembre 2013 (*), sur un avant-projet de décret 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics dépendant d'elle'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 septembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 septembre 2013.

*

(*) Par courriel du 26 juillet 2013.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 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.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

1. En vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', les dispositions fédérales relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes et du contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions, ainsi que les dispositions en matière de comptabilité de l'État, sont applicables aux Communautés et aux Régions tant que, conformément à l'article 50, § 2, de la même loi spéciale, une loi n'aura pas déterminé « les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes ».

Cette détermination a été opérée par la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

Selon son article 2, cette loi s'applique à :

« 1° la Communauté flamande et la Région flamande ;

2° la Communauté française ;

3° la Communauté germanophone ;

4° la Région wallonne ;

5° la Région de Bruxelles-Capitale ;

6° la Commission communautaire commune » [1].

[1] Conformément à l'article 17 de cette loi, la date initiale d'entrée en vigueur a été reportée à plusieurs reprises à la demande du Gouvernement de chacune des entités suivantes :
- en ce qui concerne la Communauté flamande et la Région flamande, au 1er janvier 2007 (arrêté royal du 18 mars 2004), au 1er janvier 2010 (arrêté royal du 7 juin 2007) et au 1er janvier 2012 (arrêté royal du 4 mai 2010) ;
- en ce qui concerne la Communauté française, au 1er janvier 2007 (arrêté royal du 18 mars 2004), au 1er janvier 2009 (arrêté royal du 7 juin 2007), au 1er janvier 2010 (arrêté royal du 18 mars 2009) et au 1er janvier 2012 (arrêté royal du 4 mai 2010) ;
- en ce qui concerne la Communauté germanophone, au 1er janvier 2007 (arrêté royal du 18 mars 2004) et au 1er janvier 2010 (arrêté royal du 7 juin 2007) ;
- en ce qui concerne la Région wallonne, au 1er janvier 2007 (arrêté royal du 18 mars 2004), au 1er janvier 2009 (arrêté royal du 7 juin 2007), au 1er janvier 2010 (arrêté royal du 18 mars 2009) et au 1er janvier 2012 (arrêté royal du 4 mai 2010) ;

À propos de l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, relatif au contrôle administratif et budgétaire, la section de législation du Conseil d'État a considéré, dans son avis 25.725/9 donné le 17 mars 1997 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 avril 1998 'portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances', que les Communautés et les Régions, au sens de l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, comprenaient la Commission communautaire française lorsqu'elle agit dans les matières transférées par la Communauté française en application de l'article 138 de la Constitution, pour les motifs suivants :

> « Selon la doctrine […], en accordant à la Commission communautaire française un pouvoir décrétal, pour les matières qui lui ont été transférées par la Communauté française, le constituant l'a fait accéder au statut d'entité fédérée.
>
> Par ailleurs, des différents décrets, dits de 'transfert', qui ont déterminé la manière dont la Commission communautaire française peut mettre en œuvre son pouvoir décrétal, et plus particulièrement les décrets des 19 et 22 juillet 1993 (II et III) attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (voir spécialement l'article 8, § 2), il ressort que la Commission communautaire française dispose d'un budget à part entière, distinct de celui de la Communauté française, et que son pouvoir décrétal s'exerce conformément aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, avec les adaptations nécessaires.
>
> En outre, ces décrets de 'transfert' ont abrogé le décret du 18 juin 1990 qui organisait une tutelle de la Communauté française sur la Commission communautaire française en tant que collectivité politique décentralisée n'ayant qu'un pouvoir réglementaire.
>
> Il s'ensuit que l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée est applicable à la Commission communautaire française, pour ce qui concerne les matières transférées, et qu'elle est soumise aux principes généraux de la comptabilité de l'État et du contrôle administratif et budgétaire […] ».

Cette analyse, développée dans le cadre de l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, vaut également pour l'article 50, § 2, de cette loi. Plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État ont ainsi conclu que les dispositions des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, étaient applicables à la Commission communautaire française en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 – lequel rend ces lois sur la comptabilité de l'État « applicables aux Communautés et aux Régions », et ce « [j]usqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2 » –, et de l'article 8, § 2, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines

---

- en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, au 1er janvier 2006 (arrêté royal du 18 mars 2004) ;
- en ce qui concerne la Commission communautaire commune, au 1er janvier 2006 (arrêté royal du 18 mars 2004) et au 1er janvier 2007 (arrêté royal du 20 décembre 2005).

compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' [2-3].

Toutefois, l'article 2 de la loi du 16 mai 2003 exclut la Commission communautaire française de son champ d'application [4]. La méthode utilisée par la section de législation dans son avis 25.725/9 à propos de l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, ne paraît pas pouvoir être utilisée dans le cadre de l'article 2 de la loi du 16 mai 2003, compte tenu de la volonté clairement exprimée du législateur et de la circonstance qu'à la différence de l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, l'article 2 de cette loi a été adopté postérieurement aux décrets des 19 et 22 juillet 1993.

---

[2] Voir notamment les avis 26.950/4 donné le 27 avril 1998 sur un avant-projet devenu le décret du 4 mars 1999 'relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 1998-1999, n° 75/1), 27.126/4 donné le 26 janvier 1998 sur un projet devenu l'arrêté du 4 juin 1998 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 23 mars 1995 réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services', 27.244/4 donné le 9 mars 1998 sur un projet d'arrêté 'relatif à l'agrément et au subventionnement des centres de formation d'aides familiaux situés dans la Région de Bruxelles-Capitale et appartenant exclusivement à la Communauté française', 27.245/4 donné le 9 mars 1998 sur un projet d'arrêté 'fixant le programme des matières enseignées dans les centres de formation d'aides familiaux, le nombre d'heures qui doivent être consacrées à ce programme et les diplômes exigés pour enseigner dans lesdits centres', 28.517/4 donné le 3 février 1999 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 1999 'relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 1998-1999, n° 78/1), 29.054/4 donné le 7 avril 1999 sur un projet devenu l'arrêté du 29 avril 1999 'concernant l'application du décret du 4 mars 1999 organisant l'agrément et le subventionnement des centres de coordination de soins et services à domicile et des services de soins palliatifs et continués', 33.875/4 donné le 25 septembre 2002 sur un projet devenu l'arrêté du 27 février 2003 'portant règlement de l'octroi de subventions à l'investissement aux maisons d'accueil' et 40.299/4 donné le 15 mai 2006 sur un projet devenu l'arrêté du 13 juillet 2006 'modifiant l'arrêté 99/262/A du 25 février 2000 relatif aux dispositions individuelles d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées'.

[3] On peut également renvoyer aux développements de la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, déposée au Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2244/1), qui expriment la même analyse. On y lit, en effet, que « [l]a mission de la Cour des comptes à l'égard des budgets et de la comptabilité des communautés, des régions et des organismes publics qui en dépendent résulte de l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, qui prévoit, notamment, que le compte général des communautés et des régions est transmis à leur Parlement, accompagné des observations de la Cour des comptes, et que la loi détermine les dispositions générales relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes en ce qui concerne les budgets et la comptabilité des communautés et des régions et en ce qui concerne les organismes d'intérêt public qui dépendent de celles-ci. Cette disposition s'applique également à la Communauté germanophone, en vertu de l'article 60*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, et à la Commission communautaire commune, en vertu de l'article 82, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. Elle est d'application en outre à la Commission communautaire française, dans la mesure où celle-ci exerce les compétences de la Communauté française en application de l'article 138 de la Constitution ».

[4] L'exposé des motifs indique, à ce propos, ce qui suit :
« L'article 50, § 2, de la loi spéciale est libellé comme suit : […]
En ce qui concerne son champ d'application, cette disposition vise directement les Communautés française et flamande, les Régions wallonne et flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.
Par ailleurs, l'article 82, § 1er, 2e alinéa, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et l'article 60*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone rendent l'article 50, § 2, également applicable, respectivement, à la Commission communautaire commune et à la Communauté germanophone.
Pour que la consolidation des comptes soit complète, l'évolution institutionnelle imposerait que la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande soient également visées mais aucune disposition légale ne permet de les insérer dans le champ d'application de l'article 50, § 2 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1871/001, pp. 5 et 6).

La loi du 16 mai 2003 ne trouve donc pas à s'appliquer à la Commission communautaire française.

2. Il résulte de ce qui précède qu'aussi longtemps que le législateur fédéral n'aura pas, conformément à l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, inclus la Commission communautaire française dans le champ d'application de la loi du 16 mai 2003, elle restera soumise aux règles visées à l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 [5].

Il en découle que la Commission communautaire française n'est pas, en l'état actuel du droit positif, compétente pour adopter la plupart des dispositions de l'avant-projet de décret.

Compte tenu du caractère fondamental de l'observation qui précède, il n'y a pas lieu de poursuivre plus avant l'examen de l'avant-projet.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[5] L'article 127 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de comptabilité de l'État fédéral', qui abroge les lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, précise que les destinataires de cette abrogation sont les services visés sous l'article 2, à savoir « […] les administrations, organismes et entreprises de l'État fédéral […] », de sorte que ces lois n'ont pas été abrogées pour ce qui concerne la Commission communautaire française.