CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.933/4
du 22 janvier 2014

sur

une proposition de décret spécial 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'

Le 23 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret spécial 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 587/1).

La propostion a été examinée par la quatrième chambre le 22 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2014.

*

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 la proposition, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

La section de législation a été saisie concomitamment de demandes d'avis relatives :

a) à une proposition de décret de la Région wallonne 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' (déposée par MM. COLLIGNON, BORSUS, HAZÉE et PRÉVOT) sur laquelle la section de législation a donné ce jour l'avis 54.903/4 ;

b) à une proposition de décret spécial de la Communauté française 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' (déposée par M. Léon WALRY et Mme Françoise BERTIEAUX et M. Marcel CHERON et Mme Julie DE GROOTE) sur laquelle la section de législation a donné ce jour le présent avis ;

c) à une proposition de décret de la Commission communautaire française 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' (déposée par Mme Michèle CARTHÉ, M. Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN, Mme Magali PLOVIE et M. Joël RIGUELLE) sur laquelle la section de législation a donné ce jour l'avis 54.944/4.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française entendent actionner l'article 138 de la Constitution, qui dispose :

> « Le Parlement de la Communauté française, d'une part, et le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, peuvent décider d'un commun accord et chacun par décret que le Parlement et le Gouvernement de la Région wallonne dans la région de langue française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française.

Ces décrets sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à condition que la majorité des membres du Parlement ou du groupe linguistique concerné soit présente. Ils peuvent régler le financement des compétences qu'ils désignent, ainsi que le transfert du personnel, des biens, droits et obligations qui les concernent.

Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements ».

Sont dès lors soumis à la section de législation du Conseil d'État une proposition de décret spécial de la Communauté française, une proposition de décret de la Région wallonne et une proposition de décret de la Commission communautaire française, rédigés de manière identique et destinés à se substituer, respectivement, au décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' ; au décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' ; et au décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

Comme le relèvent les développements des propositions, les décrets proposés s'inscrivent dans la droite ligne des décrets de transfert de 1993, seules des considérations d'ordre légistique ayant amené les auteurs à renoncer à amender ces décrets.

C'est dans ce contexte et à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière [1] que le présent avis est donné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

La section de législation s'interroge sur la portée des mots « sans préjudice de l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 », par lesquels commencent l'article 3, alinéa 1er.

Certes, le commentaire de l'article justifie comme suit cette phrase liminaire :

« En évoquant le nécessaire respect de l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, tel qu'inséré par la loi spéciale du [...] relative à la Sixième Réforme de l'État, l'article 3 tient compte du fait

[1] C.C., 4 avril 1995, n° 31/95 et C.C., 6 juin 1995, n° 45/95.

> que la compétence relative aux prestations familiales dont l'exercice est transféré à la Région wallonne dans les limites du territoire de la région de langue française ne peut, en région bilingue de Bruxelles-Capitale, être exercée que par la Commission communautaire commune, à laquelle le législateur spécial fédéral a attribué une compétence exclusive. L'intervention de ce dernier ayant pour effet de priver la Communauté française d'une compétence quelconque en matière de prestations familiales sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française ne pourrait donc être bénéficiaire du transfert de l'exercice de cette compétence par l'application de l'article 138 de la Constitution. En érigeant la Région wallonne comme seule bénéficiaire du transfert de l'exercice de la compétence relative aux prestations familiales, la disposition commentée rappelle que le respect des règles répartitrices de compétences prévues par ou en vertu de la Constitution implique nécessairement certaines asymétries dans les transferts opérés par l'application de l'article 138 de la Constitution ».

La section de législation n'aperçoit néanmoins pas pourquoi cette exception serait évoquée directement dans le dispositif alors que d'autres, soit ne seraient envisagées que dans le commentaire des articles [2], soit ne sont pas envisagées.

Article 4

L'article 4, 1°, est rédigé comme suit :

> « La Région et la Commission ont les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté et, notamment, celles visées aux articles 6*bis* à 16, 78, 79, 81 a 83, 87, 92*bis* et 92*ter*, de la loi spéciale, et à l'article 47/9, § 5, de la loi spéciale de financement ».

Même si cette disposition se calque sur l'article 4, 1°, des décrets de transfert de 1993, la section de législation n'aperçoit pas la portée de procéder à une énumération, précédée du mot « notamment », qui suit une attribution générale de compétence. Ainsi, pourquoi viser l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, relatif aux accords de coopération, mais non l'article 92*bis*/1, relatif aux décrets conjoints ?

Dans le même sens, invités à préciser comment s'exerceront les compétences dévolues à la Communauté française par l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', tel que modifié par l'article 55 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', qui n'est pas visé dans l'énumération, les auteurs de la proposition ont répondu :

> « En vertu de l'article 3 des décrets de transfert, les compétences de la Communauté française en matière d'aides à la mobilité sont exercées, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, par la Cocof.

[2] Tel est le cas par rapport à la compétence de financer et subventionner les infrastructures communales et intercommunales, attribuées à la Région bruxelloise par le nouvel article 4*bis*, a) de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

Par ailleurs, l'article 4 des décrets de transfert permet à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de se substituer à la Communauté française pour la conclusion des accords de coopération prévus par la loi spéciale de réformes institutionnelles, telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État [3].

L'article 138 est supérieur dans la hiérarchie des normes à la loi spéciale. Par ailleurs, l'article 138 ne comprend aucune restriction quant à la nature et à l'ampleur des compétences qui peuvent être transférées. Autrement dit, il est certain que si la loi spéciale prévoit que la Communauté française est appelée à conclure un accord de coopération, ceci se fait sans préjudice de l'application de l'article 138. Si cette disposition a impliqué un transfert de compétences vers la Région wallonne et la Cocof, ce sont ces deux partenaires qui seront parties à l'accord, et non la Communauté française. Il n'y a donc aucune raison en droit de soustraire au transfert 138 la compétence ou l'obligation pour la Communauté française de conclure un accord de coopération. La Communauté française, si elle transfère les compétences matérielles concernées par l'accord de coopération, est tenue aussi de transférer son obligation de conclure cet accord. Il ne faut pas perdre de vue que le droit de passer des accords de coopération constitue une compétence accessoire qui doit logiquement suivre le sort de la compétence principale. On conçoit difficilement qu'une autorité dispose de la compétence principale et qu'une autre dispose de la compétence accessoire qui s'y rapporte.

Pour le surplus, l'article 55 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 sur la 6e réforme de l'État s'applique intégralement.

La Cocof se substitue ainsi à la Communauté française pour la conclusion de l'accord de coopération qui aura pour objet de mettre en place un 'guichet unique pour les personnes handicapées en ce qui concerne la gestion des aides à la mobilité visées à l'article 5, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale et les autres aides de même nature, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale'.

Dans l'attente de la conclusion de cet accord de coopération, les services compétents en matière de politique des handicapés de la Cocof octroient les aides à la mobilité visées à l'article 5, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale aux personnes qui s'adressent à eux à cet effet. Les aides ainsi octroyées conformément aux règles établies par la Cocom sont à charge de cette dernière. La Cocof adresse mensuellement un décompte des aides octroyées, à la Cocom, qui lui verse les moyens correspondants dans les soixante jours de la notification de ce décompte ».

Afin de davantage prendre en compte les exigences de la sécurité juridique, les auteurs de la proposition proposent « de modifier l'article 4, 1°, comme suit : 'Dans les matières visées à l'article 3, la Région et la Commission ont les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté', et de maintenir la liste des articles qui figuraient après le 'notamment' dans les développements ».

Pareille proposition peut être accueillie.

[3] Voir le commentaire de l'article 4 des décrets de transfert.

Article 7

Invités à justifier le montant de 5.820.251 euros mentionné au paragraphe 2, 1°, les auteurs de la proposition ont précisé :

« Le montant de 5,820 millions est le résultat de l'opération suivante :

- 10.136.193 euros en lien avec le transfert des compétences soins de santé qui sont actuellement de la compétence de la Communauté française

- 5.320.019 euros du fait du retour des compétences en lien avec les espaces rencontre et l'aide sociale aux justiciables de la Région wallonne vers la Communauté française

- 1.004.077 euros en lien avec le transfert d'une partie du FIPI de la Communauté française vers la Région wallonne ».

Ces précisions seront utilement mentionnées le commentaire de l'article.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY