



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.334/2
du 21 avril 2015

sur

une proposition de décret du Parlement de la Communauté française 'habilitant les administrations publiques de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 92/1)

Le 27 mars 2015, 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 'habilitant les administrations publiques de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 92/1).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 21 avril 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 avril 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

1. Comme le fait apparaître le commentaire de l'article 1^{er} figurant dans les développements, la proposition de décret à l'examen est à mettre en rapport avec l'article 6^{quinquies} de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par l'article 34 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État'.

Cette disposition est rédigée comme suit :

« Dans les limites de leurs compétences, les Communautés et les Régions sont compétentes pour déterminer qui peut authentifier des actes à caractère immobilier auxquels est partie une Communauté, une Région, un pouvoir subordonné tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, VIII, un centre public d'aide sociale, ou une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une desdites autorités ou une filiale de cette entité, ainsi que des actes relatifs à l'organisation et à l'administration interne d'une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une ou de plusieurs desdites autorités ou d'une filiale de cette entité ».

Il résulte des termes de la disposition citée que la compétence qu'elle prévoit est attribuée aussi bien aux communautés qu'aux régions.

La Communauté française est donc compétente pour déterminer qui peut authentifier des actes à caractère immobilier auxquels est partie soit elle-même, soit une entité soumise à son contrôle ou à sa tutelle administrative ou une filiale de cette entité, ainsi que des actes relatifs à l'organisation et à l'administration interne d'une entité soumise à son contrôle ou à sa tutelle administrative ou d'une filiale de cette entité.

La proposition de décret entend mettre en œuvre cette compétence.

Elle le fait en désignant aux fins qui viennent d'être indiquées, non pas un service ou des agents relevant de la Communauté française, mais « les agents de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale, désignés en qualité de commissaire ou de président de comité d'acquisition ».

2. Il convient de se demander si, en désignant des agents de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale pour exercer les attributions qu'elle indique, la proposition de décret ne méconnaît pas le principe de l'autonomie respective des communautés et des régions.

Ce principe fait obstacle à ce que la Communauté française charge unilatéralement de missions déterminées des agents relevant de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'oppose aussi à ce qu'elle décide de manière unilatérale de subordonner l'exercice de ses compétences à la coopération desdites Régions.

Dès lors, si la Communauté française veut s'assurer de la coopération d'agents relevant de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale pour exercer des missions déterminées dans l'exercice de ses compétences, l'accord de ces Régions est requis.

En l'espèce, il n'apparaît pas que la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale auraient, à ce jour, régulièrement donné leur accord à ce que leurs agents désignés en qualité de commissaire ou de président de comité d'acquisition exercent les attributions indiquées par la proposition de décret au nom et pour le compte de la Communauté française et des entités visées par le texte.

Deux observations doivent être formulées à ce sujet :

a) Il importe d'abord de relever que, contrairement à ce que laisse entendre le commentaire de l'article 1^{er} figurant dans les développements, l'article 96 du décret de la Région wallonne du 11 décembre 2014 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015' ne peut être compris en ce sens qu'il habiliterait les agents du Service public de Wallonie désignés en qualité de commissaire ou de président de comité d'acquisition à exercer des attributions au nom et pour le compte de la Communauté française et des entités qui relèvent de ses compétences.

En effet, à défaut d'élément contraire, cette disposition doit s'interpréter comme ayant été prise dans les strictes limites des compétences de la Région wallonne, en manière telle que les « actes des personnes morales visés à l'article 34 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État », dont elle fait état, sont uniquement ceux auxquels sont partie les personnes morales agissant dans la sphère des compétences de la Région wallonne ou qui y sont relatifs.

b) En outre, on ne peut pas non plus soutenir que, depuis le 1^{er} juillet 2014, date d'entrée en vigueur de l'article 34 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, qui a inséré l'article 6*quinquies* dans la loi spéciale du 8 août 1980, ou depuis le 1^{er} janvier 2015, date du transfert de membres du personnel des comités d'acquisition au Gouvernement wallon et au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale¹, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale auraient succédé à l'autorité fédérale en ce qui concerne les missions que diverses dispositions préexistantes habilitent les fonctionnaires des comités d'acquisition à

¹ Voir l'arrêté royal du 15 janvier 2015 'relatif au transfert au Gouvernement wallon de membres du personnel du Service public fédéral Finances' et l'arrêté royal du 15 janvier 2015 'relatif au transfert au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de membres du personnel du Service public fédéral Finances'. Voir également, s'agissant des services du Gouvernement flamand, l'arrêté royal du 15 janvier 2015 'relatif au transfert au Gouvernement flamand de membres du personnel du Service public fédéral Finances'.

exercer au nom et pour le compte de la Communauté française ou d'autres autorités agissant dans la sphère des compétences de celle-ci ².

En effet, la compétence que l'article 6quinquies de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions porte uniquement sur l'authentification d'actes passés dans le domaine de leurs compétences propres. Elle implique le transfert à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale du pouvoir de régler les attributions des comités d'acquisition, mais uniquement dans le champ des compétences régionales, et non pas dans celui des compétences de la Communauté française.

À cet égard, on notera que ne sont de nature à rendre la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale compétentes pour exercer des attributions que la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980 ne leur confère pas :

- ni la circonstance que le transfert de membres du personnel des comités d'acquisition qui s'est opéré à la suite du transfert de compétences résultant de l'article 6quinquies nouveau de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a, en pratique, été réalisé qu'au bénéfice du Gouvernement flamand, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et non en outre au bénéfice du Gouvernement de la Communauté française ;

- ni le fait que l'autorité fédérale a pris des dispositions prévoyant qu'à partir du transfert effectif de membres du personnel des comités d'acquisition aux gouvernements régionaux, la compétence du comité d'acquisition fédéral se limite à l'exercice de ses missions pour l'État fédéral et pour les personnes morales faisant partie ou dépendant du niveau fédéral ³ ;

- ni davantage la circonstance que, lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences', le transfert de personnel lié au transfert des comités d'acquisition a été présenté comme contribuant de manière spécifique à justifier de nouveaux moyens supplémentaires accordés aux régions ⁴.

² Voir en particulier la loi du 18 décembre 1986 'habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales' et le décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 'habilitant l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des institutions qui en relèvent', ainsi que l'article 61 de la loi-programme du 6 juillet 1989.

³ Article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du président du comité de direction du Service public fédéral Finances du 15 juillet 2014 'portant création d'un comité d'acquisition fédéral auprès de l'administration générale de la documentation patrimoniale'. Voir encore sur ce point ce qui est exposé dans la note de bas de page n° 9 ci-après.

⁴ Voir, dans les développements de la proposition devenue cette loi spéciale, le commentaire de l'article 30, qui a remplacé l'article 35octies de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2974/1, p. 38).

3. En conséquence, pour que le dispositif envisagé par les auteurs de la proposition de décret puisse être mis en place sans méconnaître le principe de l'autonomie respective des communautés et des régions, la Communauté française ne peut le faire qu'en s'assurant de l'accord de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale⁵.

À cette fin, une manière de procéder pourrait consister en ce que les niveaux de pouvoirs concernés adoptent parallèlement des dispositions permettant la mise en place d'un tel dispositif.

Cette façon de procéder pourrait s'autoriser du précédent par lequel la loi précitée du 18 décembre 1986 et le décret précité de la Communauté française du 17 juillet 1987 ont adopté en parallèle les dispositions habilitant les comités d'acquisition à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des institutions qui en relèvent.

Il importe toutefois d'observer que cette loi et ce décret datent d'une époque où le législateur spécial n'avait pas encore organisé de figure juridique en vue de permettre à plusieurs niveaux de pouvoirs d'adopter de concert et en évitant tout excès de compétence des mesures de portée identique et normalement destinées à être à l'abri de modifications apportées par un seul niveau de pouvoir.

Depuis lors, la loi spéciale du 8 août 1980 a été complétée par des dispositions qui ont introduit la figure juridique de l'accord de coopération⁶ et, plus récemment, celle des décrets et ordonnances conjoints⁷. Sur les divers points qui viennent d'être indiqués, ces dispositions fournissent incontestablement beaucoup plus de garanties de sécurité juridique que le procédé de l'adoption de législations parallèles.

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait donc d'envisager, soit la conclusion d'un accord de coopération, à soumettre à l'assentiment des législateurs concernés, soit l'adoption de décrets et d'une ordonnance conjoints.

⁵ Un accord de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale ayant cet objet ne devrait pas s'analyser comme impliquant, de la part de la Communauté française, un abandon de compétences, lequel abandon s'exposerait à critique au regard des règles de répartition des compétences respectives de ces autorités (voir sur ce point l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 17/94 du 3 mars 1994). En effet, un dispositif qui, tel celui qui est envisagé par les auteurs de la proposition de décret, prévoirait que des agents des Régions exercent des attributions au nom et pour le compte de la Communauté française, conduirait à ce que ces agents devraient agir en observant les instructions données par cette dernière. Il n'aurait pas pour conséquence d'ôter tout pouvoir de décision effectif à la Communauté française et n'emporterait dès lors pas d'abandon de compétences de la part de celle-ci.

⁶ La loi spéciale du 8 août 1988 a introduit cette figure juridique à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁷ Voir l'article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014. Sur les modalités particulières d'application du régime prévu par cette disposition en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, voir l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

4. Ceci étant, l'attention est attirée sur le fait que, pour l'heure, comme aucun membre du personnel des comités d'acquisition n'a été transféré au Gouvernement de la Communauté française, celle-ci ainsi que les autorités agissant dans la sphère de ses compétences peuvent, sur la base des dispositions existantes en la matière et toujours en vigueur⁸, combinées avec l'article 94, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, continuer à recourir aux services du comité d'acquisition d'immeubles fédéral en vue d'exercer, en leur nom et pour leur compte, les attributions qui sont celles de ce comité⁹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁸ À savoir, en particulier, la loi du 18 décembre 1986 et le décret du 17 juillet 1987, précités, ainsi que l'article 61 de la loi-programme du 6 juillet 1989.

⁹ Cette solution n'est pas démentie par la circonstance que l'autorité fédérale a pris des dispositions prévoyant qu'à partir du transfert effectif de membres du personnel des comités d'acquisition aux gouvernements régionaux, la compétence du comité d'acquisition fédéral se limite à l'exercice de ses missions pour l'État fédéral et pour les personnes morales faisant partie ou dépendant du niveau fédéral (article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté précité du président du comité de direction du Service public fédéral Finances du 15 juillet 2014). Ces dispositions sont en effet d'ordre purement administratif et ne peuvent prévaloir sur les dispositions législatives citées dans la note de bas de page précédente, combinées avec l'article 94, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.