



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1992-1993

17 JUIN 1993

PROJET DE DECRET (I)

RELATIF AU TRANSFERT DE L'EXERCICE DE CERTAINES COMPETENCES
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE A LA REGION WALLONNE
ET A LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE

EXPOSE DES MOTIFS

Suite à l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de décret portant création de six sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, l'objectif du présent décret est d'habiliter la Région wallonne et la Commission communautaire française, sur base de l'article 59^{quinquies} de la Constitution, à exercer les compétences de la Communauté française qui sont indispensables pour qu'elles puissent créer conjointement avec la Communauté française, chacune en ce qui la concerne, les organismes publics visés à l'article 2 du projet de décret.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} inscrit l'avant-projet de décret dans le cadre de l'article 59^{quinquies} de la constitution.

Article 2

L'article 2 délimite strictement les compétences transférées.

Il s'agit en fait de l'octroi par la Communauté française du pouvoir de création, de financement et de contrôle, conjointement avec elle, d'organismes de droit publics dont les missions sont en outre limitées à la seule acquisition, administration et aliénation de bâtiments affectés à l'enseignement officiel.

Par ailleurs, sur base du présent décret, la Région et la Commission n'exerceront, aux termes de l'article 59^{quinquies} de la constitution, qu'en partie, une compétence de la Communauté. En effet, cette dernière n'abandonne nullement l'exercice de sa compétence mais continue à l'exercer en parallèle.

En outre, il est expressément prévu que la Communauté continuera à exercer ses prérogatives de pouvoir organisateur et l'ensemble des missions qui lui incombent en vertu du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté.

Les missions des organismes qui seront déterminées par décrets conjoints soit de la Commission et de la Communauté française, soit de la Région wallonne et de la Communauté française ne s'intégreront donc pas dans le cadre de l'article 17, § 2, de la Constitution étant donné qu'aucune compétence de pouvoir organisateur de la Communauté ne sera déléguée.

Pour mémoire, cette disposition constitutionnelle a été adoptée, au vu des travaux préparatoires, dans la perspective de la création de l'ARGO par la Communauté flamande.

A l'inverse de ce mécanisme, les missions confiées aux sociétés créées conjointement sur base de l'avant-projet ne comprendront pas de délégation d'une des compétences de pouvoir organisateur de la Communauté.

1. En vertu de l'article 17, § 1^{er}, de la Constitution, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (loi dite « du pacte scolaire ») et du

décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire, la Communauté doit, en tant que pouvoir organisateur, assurer diverses responsabilités dont notamment :

1^o une responsabilité financière;

2^o une responsabilité pédagogique;

3^o l'obligation d'assurer l'hébergement des établissements scolaires.

La Communauté est libre de remplir ces obligations comme elle l'entend. En ce qui concerne plus particulièrement la troisième, elle peut soit être propriétaire de bâtiments, soit les louer à bail, à loyer ou emphytéotique (1), conclure des leasings. Elle peut aussi céder des bâtiments pour peu qu'elle garde la maîtrise du pouvoir de s'assurer de la continuité de la mise à disposition gratuite des bâtiments pour l'enseignement et qu'elle maîtrise la politique d'affectation des bâtiments scolaires.

Autrement dit, il n'existe aucune obligation constitutionnelle ou légale selon laquelle la Communauté devrait être propriétaire des bâtiments où s'accomplit sa mission d'enseigner.

2. A l'inverse, l'article 5, § 5, du décret du 5 février 1990 précité, précise :

« En vue d'assurer cet hébergement des établissements, internats et centres psycho-médico-sociaux de la Communauté française et en vue d'y exécuter des travaux, l'Exécutif peut, au moyen des crédits du fonds budgétaire :

1^o acquérir, aliéner, louer, construire, aménager, rénover, agrandir et entretenir les bâtiments et terrains nécessaires : assurer le premier équipement et l'entretien du propriétaire des Bâtiments scolaires;

2^o acquérir ou louer les matériels nécessaires;

3^o confier certaines tâches à des services ou des personnes physiques ou morales étrangères à la Communauté. »

Le décret a donc expressément prévu tout d'abord que la Communauté peut acquérir, louer, ou convenir d'autres modes d'occupation de bâtiments affectés à l'enseignement comme par exemple la cession des bâtiments sous condition du maintien de l'affectation de

(1) Dans la réalité des choses, de nombreux bâtiments où un enseignement de la Communauté est organisé sont simplement loués par celle-ci.

ces derniers à l'enseignement et de la continuité de l'hébergement de bâtiments scolaires.

Mais ce décret prévoit également que, pour assurer son obligation d'hébergement des bâtiments scolaires, elle peut confier certaines tâches à des services ou à des personnes physiques ou morales étrangères à la Communauté, ce qu'elle fait d'ailleurs déjà en matière de nettoyage, d'entretien, de préparation de repas, etc.

C'est dans cette optique que s'inscrit le projet de décret.

La Communauté ne se dessaisit donc d'aucune compétence, ne délègue aucun pouvoir de gestion de la mission d'enseignement et, partant, aucune parcelle de pouvoir organisateur aux sociétés qu'elle institue.

La seule chose que pourra faire, le cas échéant, la Communauté française sera, non pas de transférer une compétence mais de recourir, dans sa sphère d'autonomie, à une modalité d'exercice d'une compétence qu'elle garde, à savoir l'aliénation de certains biens tout en s'assurant, par des dispositions réglementaires adéquates, du respect de son obligation d'hébergement.

En d'autres termes, le fait, pour la Communauté française, de vendre éventuellement certains bâtiments scolaires qu'elles possède ne la privera pas, compte tenu des conditions et des mécanismes de contrôle qu'elle devra prévoir sur base de l'avant-projet, de la plénitude de ses attributions de pouvoir organisateur.

Par ailleurs, les organismes pourront simplement le cas échéant, acheter les biens pour lesquels la Communauté française continuera à exercer ses missions et sur l'affectation desquels elle conserve son contrôle.

Pour concrétiser les principes selon lesquels la Communauté française garde la maîtrise de

ses compétences en matière d'obligation d'hébergement et de contrôle de l'affectation des bâtiments à l'enseignement, il est expressément prévu que les seuls représentants de la Communauté française auront une capacité de décision en matière de désaffectation et d'aliénation des bâtiments.

Il en va de même en ce qui concerne la modification des statuts.

Article 3

L'article 3 comprend l'ensemble des dispositions qui résultent de l'application de l'article 59quinquies de la Constitution.

La Région wallonne et la Commission communautaire française se voyant accorder une compétence de la Communauté française, il s'ensuit logiquement qu'elles doivent recevoir selon le principe « l'accessoire suit le principal », l'ensemble des compétences accessoires de la Communauté française dont notamment la compétence de conclure des accords de coopération, la compétence d'expropriation, la compétence de créer des organismes de droit public, etc.

De même, le pouvoir réglementaire accordé à la Région wallonne et à la Commission communautaire française sur base de l'article 59quinquies devra être exercé conformément aux dispositions applicables aux décrets et règlements de la Communauté française.

Il en va de même en matière de sanction, de promulgation et de publication.

Article 4

Cette disposition n'appelle pas d'observation particulière.

PROJET DE DECRET (I)

RELATIF AU TRANSFERT DE L'EXERCICE DE CERTAINES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE A LA REGION WALLONNE ET A LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition de la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française,

ARRETE

La ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française est chargée de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article 1^{er}

Le présent projet de décret est adopté en application de l'article 59quinquies de la Constitution.

Art. 2

La Région wallonne et la Commission communautaire française, la première sur le territoire de la Région de langue française, la seconde sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent la compétence de créer, financer et contrôler conjointement avec la Communauté française des organismes publics, chargés d'acquérir, d'administrer et d'aliéner des biens immeubles, bâtis ou non, hébergeant en tout ou en partie des établissements scolaires, internats et centres psycho-médico-sociaux affectés à l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, à l'exclusion de l'enseignement supérieur.

La Région wallonne et la Commission communautaire française déterminent par décrets, chacune pour ce qui la concerne, conjointement avec la Communauté française, les modalités d'application de l'alinéa 1^{er}.

Les décrets prévus à l'alinéa 2 prévoient au moins les dispositions suivantes:

1^o Les organismes visés à l'alinéa 1^{er} ne peuvent aliéner que les biens qui cessent d'être nécessaires à l'hébergement des établissements scolaires, internats et centres psycho-médico-sociaux affectés à l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, et de l'accord, à la ma-

rité absolue, des représentants du Gouvernement de la Communauté française au conseil d'administration.

2^o Les administrateurs des organismes visés à l'alinéa 1^{er} sont désignés, chacun pour ce qui les concerne, par le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon et le Collège de la Commission communautaire française.

Ceux désignés par le Gouvernement wallon et par le Collège de la Commission communautaire française le sont en proportion des groupes politiques reconnus au sein, respectivement, du Conseil régional wallon et du groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, et, en tout cas, de manière à garantir au moins un représentant par groupe politique reconnu.

3^o Le conseil d'administration de chacun des organismes visés à l'alinéa 1^{er}, statuant à la majorité absolue des membres présents et des représentants présents du Gouvernement de la Communauté française, peut en modifier les statuts.

La Communauté française conserve l'ensemble de ses prérogatives de pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté et continue à assumer les missions prévues par le décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté.

Art. 3

§ 1^{er}. Les dispositions qui suivent sont d'application pour l'exercice de la compétence visée à l'article 2.

§ 2. La Région wallonne et la Commission communautaire française ont les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté et, notamment, celles visées aux articles 6bis à 16, 78, 79, 81 à 83, 87, 92bis et 92ter, de la loi spéciale.

§ 3. Le pouvoir décretal s'exerce collectivement, conformément aux articles 18, 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, 21 et 22 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ci-après dénommée la loi spéciale, selon le cas,

par le Conseil régional et le Gouvernement wallon ou par l'Assemblée et le Collège du groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ci-après dénommés l'Assemblée et le Collège.

Les décrets mentionnent qu'ils règlent une matière visée à l'article 59*bis* de la Constitution, en vertu de l'article 59*quinquies* de la Constitution.

§ 4. Le Gouvernement wallon et le Collège font, chacun en ce qui le concerne, les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, conformément à l'article 20 de la loi spéciale.

Les règlements et arrêtés mentionnent qu'ils règlent une matière visée à l'article 59*bis* de la Constitution, en vertu de l'article 59*quinquies* de la Constitution.

§ 5. La sanction et la promulgation des décrets du Conseil régional se font de la manière prévue à l'article 54, § 3, de la loi spéciale.

La sanction et la promulgation des décrets de l'Assemblée se font de la manière suivante:

L'Assemblée de la Commission communautaire française et Nous, Collège, sanctionnons ce qui suit:

(décret)

Promulguons le présent décret, ordonnons qu'il soit publié au *Moniteur belge* ».

§ 6. Après promulgation les décrets du Conseil régional et de l'Assemblée sont publiés au *Moniteur belge* avec une traduction en langue néerlandaise.

L'article 56 de la loi spéciale s'applique à ces arrêtés.

§ 7. Les arrêtés du Gouvernement wallon et du Collège sont publiés au *Moniteur belge* avec une traduction en langue néerlandaise.

L'article 84, 1^o, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale s'applique à ces arrêtés.

§ 8. Pour le reste, le Conseil régional et le Gouvernement wallon ainsi que l'Assemblée et le Collège exercent leurs compétences conformément aux règles de fonctionnement prévues respectivement par ou en vertu de la loi spéciale et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Art. 4

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Bruxelles, le 16 juin 1993.

Le Gouvernement de la Communauté française,

*La ministre-présidente,
chargée des Affaires sociales,
de la Santé et du Tourisme,*

L. ONKELINX.

*Le ministre de l'Enseignement supérieur,
de la Recherche scientifique
et des Relations internationales,*

M. LEBRUN.

*Le ministre de l'Education, de l'Audiovisuel
et de la Fonction publique,*

E. DI RUPO.

*Le ministre du Budget,
de la Culture et du Sport,*

E. TOMAS.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 11 juin 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret I « relatif à l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française » (1), a donné le 16 juin 1993 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle est motivée :

« ... par le fait que l'entrée en vigueur immédiate de (cet) avant-projet de décret doit permettre la vente de bâtiments scolaires aux sociétés qu'il crée avant la fin de l'année en cours, un montant de 11,7 milliards de francs étant inscrit en recettes au budget de la Communauté française pour l'exercice 1993 ».

Saisi d'un projet de décret « portant création de six sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics », le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, a, dans son avis L. 22.472 du 8 juin 1993, considéré que ce projet, qui concerne le transfert de la gestion de bâtiments scolaires, prévoit en réalité un transfert de compétence de la Communauté française vers des personnes de droit public qui dépendront essentiellement de la Région wallonne ou de la Commission communautaire française et que l'opération projetée doit donc s'analyser comme étant un transfert de compétence prévu par l'article 59quinquies de la Constitution dont l'application dépend de l'adoption d'une loi spéciale. Le Conseil d'Etat estima dès lors qu'à cet égard, le projet de décret était prématuré.

Compte tenu de son objet, le présent projet appelle une observation semblable.

Alors qu'aux termes de l'article 65 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la Commission communautaire française n'a jusqu'à présent disposé que d'un pouvoir réglementaire, l'article 59quinquies prévoit par contre que c'est par décret que cette institution doit agir, tant pour marquer son accord sur le transfert de compétences communautaires qui serait envisagé en sa faveur, que pour exercer ensuite pleinement les compétences ainsi transférées.

Comme en témoigne l'article 3 du projet, ses auteurs ne contestent nullement la nécessité de fixer l'ensemble des règles applicables aux organes de la Commission

communautaire française, lorsqu'ils exercent le pouvoir décréteil. Ils considèrent, toutefois, que la fixation de ces règles relève de la compétence, non du législateur fédéral statuant à majorité spéciale, mais d'un décret de la Communauté française, même lorsqu'il s'agit de déterminer la manière dont le Gouvernement wallon, le Conseil régional wallon et l'assemblée et le Collège du groupe linguistique français du Conseil régional de Bruxelles-Capitale exercent leurs compétences.

Pour tenter de justifier le caractère d'application immédiate de l'article 59quinquies de la Constitution, le délégué du ministre invoque trois arguments.

Le premier d'entre eux est tiré du fait que contrairement au paragraphe 2 de l'article 59quinquies, le paragraphe 1^{er} ne contient aucune habilitation en faveur du législateur spécial.

A cet égard, il convient de rappeler l'observation générale formulée par le Conseil d'Etat au sujet de la modification de la loi du 12 janvier 1989 précitée, dont la conclusion était la suivante :

« (Il faut) que le législateur spécial fixe l'ensemble des règles de fonctionnement — et pas seulement certaines d'entre elles, comme le fait l'article 53 de la proposition de loi — qui sont applicables aux organes de la Commission communautaire française dans l'exercice des compétences transférées et précise la manière dont les organes de cette commission exerceront leurs attributions » (1).

A défaut d'une habilitation fixée dans l'article 59quinquies de la Constitution, il appartient au législateur spécial et à lui seul, agissant sur la base de l'article 108ter, § 3, alinéa 1^{er}, de la Constitution, d'établir de telles règles. Sans l'intervention du législateur spécial, la compétence décréte de la Commission communautaire française est paralysée et donc dépourvue d'effet immédiat.

Le deuxième argument avancé par le délégué du ministre est basé sur des déclarations faites au cours de l'élaboration de l'article 59quinquies et, en particulier, sur le rejet d'un amendement tendant à ce que le législateur fédéral désigne, par une loi votée à la majorité spéciale, les matières susceptibles d'être transférées. Si le sort réservé à cet amendement démontre bien que le constituant n'a, quant à l'étendue des matières transférables, nullement entendu limiter la liberté des entités concernées, il n'établit pas que, préalablement à un éventuel transfert de compétences, le législateur spécial ne doive pas, comme le requiert l'article 108ter, § 3, de la Constitution, intervenir pour la fixation des règles — notamment de procédure — applicables à la Commission communautaire française dans l'exercice de son pouvoir décréteil.

Enfin, le délégué du ministre invoque le principe de l'autonomie constitutive.

(1) Le texte de l'avant-projet est identique au texte du projet de décret.

(1) Doc. Sénat 558, 1992-1993, n° 2, pp. 23 et 24.

En vertu de l'article 59^{quater} , § 4, alinéa 2, de la Constitution, les institutions bruxelloises ne bénéficient pas de l'autonomie constitutive et les Régions et Communautés n'en jouissent que pour leurs propres institutions et dans les limites prévues par la Constitution et le législateur spécial.

L'article 59^{quinquies} ne peut être considéré comme une application ou une extension dudit principe. Celui-ci revêtirait, en effet, une ampleur qui n'a nullement la disposition constitutionnelle qui consacre l'existence de cette faculté d'auto-organisation.

L'article 59^{quinquies} de la Constitution requiert que le Conseil de la Communauté française, le Conseil régional wallon et le groupe linguistique français du Conseil régional de Bruxelles-Capitale règlement de commun accord et par décret le transfert de tout ou partie des compétences de la Communauté française. De tels décrets doivent être élaborés selon les règles établies par la Constitution et le législateur spécial. Ce dernier a effectivement réglé cette matière pour le Conseil de la Communauté française et pour le Conseil régional wallon. Il reste, par contre, en défaut de régler cette même matière pour le groupe linguistique français du Conseil régional de Bruxelles-Capitale.

A défaut d'une telle intervention, l'article 59^{quinquies} ne peut recevoir une application immédiate.

La chambre était composée de :

M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre;

MM. Y. BOUCQUEY, Y. KREINS, conseillers d'Etat;

MM. F. DELPEREE, J. VAN COMPERNOLLE, assesseurs de la section de législation;

Mme R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur adjoint. La note du bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. HANSENNE, référendaire adjoint.

Le Greffier,

R. DEROY.

Le Président,

J.-J. STRYCKMANS.