



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.606/2
du 20 octobre 2023

sur

un projet d'arrêté conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'régulant la composition et le fonctionnement de la commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite commission, complémentaires aux règles définies dans les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'

Le 5 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'régulant la composition et le fonctionnement de la commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite commission, complémentaires aux règles définies dans les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 octobre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 octobre 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 21 juin 2013 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française' et à l'article 14 de l'arrêté 2022/528 du Collège de la Commission communautaire française du 7 juillet 2022 'portant exécution du décret du 21 juin 2013 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française', il convient d'établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet d'arrêté sur la situation respective des femmes et des hommes, dénommé « test genre ».

De même, conformément à l'article 8, § 2, de l'arrêté 2017/881 du Collège de la Commission communautaire française du 30 novembre 2017 'relatif à l'exécution du décret du 15 décembre 2016 portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire française' :

« Pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire, la note au Collège relative au projet expose l'incidence de celui-ci sur la situation des personnes handicapées, en exécution de l'article 4, § 2 et 3 du décret.

La note au Collège visée à l'alinéa 1^{er} expose d'une part, la limitation d'activité ou de participation sociale constatée par les personnes handicapées et, d'autre part, les moyens mis en œuvre pour y remédier ».

Sur ces deux points, la note au Collège de la Commission communautaire française relative au texte en projet se borne à mentionner, de manière tout à fait générale :

« ÉVALUATION DE LA DIMENSION ÉGALITÉ :

Il n'y a pas d'impact ».

Une telle mention est insuffisante et ne permet pas d'établir que les formalités requises ont correctement été accomplies.

En effet, en ce qui concerne le « test genre », le rapport d'évaluation qui devrait être établi selon le modèle déterminé par la réglementation en vigueur est absent du dossier et il n'apparaît pas non plus qu'un examen de l'incidence du projet sur la situation spécifique des personnes handicapées ait été effectué.

Il sera veillé à l'accomplissement des formalités requises et le préambule sera complété afin de faire mention de celles-ci.

2. Eu égard au fait que, pour les motifs évoqués dans l'observation particulière formulée sous l'article 11, la Commission d'accès aux documents administratifs ne peut être financée uniquement par la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté en projet aura nécessairement des incidences sur le budget de la Commission communautaire française.

Par conséquent, en vertu des articles 5, 2°, et 14, 1°, b), de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 23 juillet 1996 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', il convient de demander l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du membre du Collège chargé du Budget sur l'arrêté en projet, préalablement à son adoption.

Il sera veillé à l'accomplissement des formalités requises et le préambule sera complété afin de faire mention de celles-ci.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet à l'examen est un projet d'arrêté d'exécution conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française qui entend procurer exécution partielle aux décrets et ordonnances conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

Conformément à l'article 92bis/1, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et aux articles 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', les différents pouvoirs exécutifs concernés ne pourront adopter chacun de ces arrêtés conjoints qu'après s'être mis d'accord sur leur contenu.

Par ailleurs, il conviendra que les arrêtés conjoints émanant de ces trois entités fédérées entrent tous en vigueur à la même date. À cet effet, il se recommande d'insérer une disposition nouvelle dans l'arrêté en projet, avant l'article 15 – qui deviendra l'article 17 –, disposition qui déterminera une date précise d'entrée en vigueur, qui sera la même dans chaque arrêté d'exécution conjoint ¹.

¹ Voir l'avis 74.165/2/V donné le 30 août 2023 sur un projet d'arrêté conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'régulant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite Commission, complémentaires aux règles définies dans les décrets et ordonnances conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises', ainsi que l'avis 74.248/2/V donné le 30 août 2023 sur un projet d'arrêté conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'régulant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite Commission, complémentaires aux règles définies dans les décrets et ordonnances conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Conformément à l'article 92*bis*/1, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et aux articles 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, il y a lieu de remplacer les mots « arrêté conjoint » par les mots « arrêté d'exécution conjoint ».

PRÉAMBULE

1 L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 74.606/2 du Conseil d'État, donné le 19 octobre 2023, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

2. En suite de l'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État, le préambule sera complété comme suit :

« Sur la proposition de la Présidente du Collège ;
Après délibération , ».

DISPOSITIF

Article 1^{er} nouveau

Il convient d'insérer un article 1^{er} nouveau rédigé comme suit :

« Le présent arrêté d'exécution conjoint règle une matière visée aux articles 39, 135 et 135*bis* de la Constitution, ainsi qu'aux articles 127 et 128 de la Constitution en vertu de l'article 138 de la Constitution » ².

² Comparer avec l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'modifiant les articles 25, 27, et 28 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises', qui fait l'objet de l'avis 74.180/2 donné le 20 septembre 2023 . Voir également l'avis 65.516/2 donné le 27 mars 2019 sur un avant-projet devenu les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2018-2019, n° A-862/1, pp. 43 à 57).

Article 3 (devenant l'article 4)

Les avis donnés par la Commission, tels que prévus à l'article 25, § 2, des décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019, ne sont pas qualifiés comme étant des avis « interprétatifs ». Par ailleurs, cette disposition législative permet aussi à la Commission de faire des « propositions ».

Par conséquent, à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'omettre le mot « interprétatifs » et d'ajouter, *in fine*, les mots « ainsi que toutes les propositions ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 5, alinéa 1^{er}.

Article 11

L'article 11 prévoit que

« [l]a Commission dispose, pour l'exercice de ses compétences, d'une allocation budgétaire propre inscrite au budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale et englobant notamment les frais de fonctionnement de la Commission, les frais de son secrétariat, les frais d'envoi et les frais de recours ».

Les frais de fonctionnement de la Commission, de son secrétariat, ainsi que les frais d'envoi et les frais de recours sont ainsi mis à charge de la seule Région de Bruxelles-Capitale.

Outre qu'une telle disposition ne trouve aucun fondement juridique dans les décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019, elle ne peut être admise au regard des principes qui règlent la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir au sein de la Belgique fédérale.

À cet égard, il y a lieu de rappeler que le fédéralisme financier implique que les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral et les entités fédérées, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leurs politiques publiques ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale ³.

³ Voir notamment l'avis 29.645/2 donné le 17 novembre 1999 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 23 décembre 1999 'portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels' (*Doc. parl., Parl. Comm. fr., 1999-2000, n° 32/1*), ainsi que l'avis 41.654/2 donné le 16 novembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 15 décembre 2006 'portant diverses mesures concernant les internats, les centres psycho-médico-sociaux, les bâtiments scolaires, le financement des universités et des hautes écoles, les subsides sociaux des hautes écoles et des écoles supérieures des arts, les fonds budgétaires, la garantie octroyée par la Communauté française aux produits financiers de la RTBF et le Fonds Écureuil de la Communauté française' (*Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 316/1, pp. 29 à 39*).

Par conséquent, une institution conjointe créée par différents niveaux de pouvoir, ayant vocation à participer à l'exercice conjoint des compétences propres de chacune de ces entités, doit être financée par l'ensemble de ces entités, et non par une seule d'entre elles, de manière proportionnée aux compétences qui sont mises en œuvre.

Il s'ensuit que l'article 11 n'est pas admissible et sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Patrick RONVAUX