

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 134.195 du 3 août 2004

A. 139.864/XI-15.848

En cause : **l'AGENCE POUR LE COMMERCE EXTERIEUR,**

ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

1. **l'Etat belge**, représenté par
le Premier Ministre,
2. **l'Etat belge**, représenté par
le Vice-Premier Ministre et
le Ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
Me C. DE WOLF et Me J. TIMMERMANS, avocats,
Etekkovestraat 6
9680 Markedal.
3. **l'Etat belge**, représenté par
le Vice-Premier Ministre et
le Ministre du Budget et des
Entreprises publiques,
4. **l'Etat belge**, représenté par
le Ministre de l'Economie, de l'Energie,
du Commerce extérieur et de la
Politique scientifique.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 1^{er} août 2003 par l'Agence pour le Commerce extérieur qui tend à la suspension de l'exécution de l'article 6 de l'arrêté royal du 12 mai 2003 relatif au transfert des biens, droits et obligations de l'Office belge du Commerce extérieur à l'Agence pour le Commerce extérieur, à la Région flamande, à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale, publié au Moniteurbelge du 3 juin 2003;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de la même disposition réglementaire;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 mars 2004 fixant l'affaire à l'audience du 6 mai 2004 à 9 heures 30;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, Mme DEBROUX, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me CAMBIER, loco Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me C. DE WOLF et Me J. TIMMERMANS, avocats, comparaisant pour les deux premières parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le 21 novembre 1990, l'Etat belge représenté par le ministre du Commerce extérieur a conclu avec la S.A. IMMOBILIÈRE DES OLÉANDRES une convention de location de cinq étages de la tour World Trade Center, pour une durée de neuf ans prenant cours le 15 avril 1991 et moyennant le paiement d'un loyer annuel indexé de 48.849.360, - francs belges (anciens), aux fins de mettre à la disposition de l'Office belge du commerce extérieur les locaux nécessaires à ses missions.

Le 20 mai 1999, les mêmes parties ont conclu un avenant à la convention précitée la prolongeant de six années "en contrepartie des investissements que la bailleuse s'est engagée à consentir", pour un loyer annuel indexé de 49 millions de francs belges, la convention devant prendre fin le 14 avril 2006.

2. L'article 92 bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, est rédigé comme suit:

“ § 3. L'autorité fédérale et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération:

[...]

d) pour la création d'une Agence, qui décidera et organisera des missions conjointes à l'initiative d'une ou de plusieurs régions ou sur demande de l'autorité fédérale, et qui organisera, développera et diffusera de l'information, des études et de la documentation sur les marchés extérieurs.”.

3. L'article 26 quater de la loi relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'Etat, coordonnée le 13 mars 1991, inséré par la loi du 2 août 2002, est rédigé comme suit:

“ art. 26quater. § 1er. L'Office belge du Commerce extérieur, ci-après dénommé l'Office, est supprimé à la date fixée par le Roi.

Dès sa suppression, l'article 2, § 2, lui est applicable.

§ 2. Dans les limites fixées par la loi spéciale et par la loi spéciale de financement, les missions dévolues à l'Office sont transférées à la Région wallonne, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale, chacune pour ce qui la concerne.

§ 3. Dans les limites fixées au § 2, le Roi règle la dissolution de l'Office et le transfert des membres du personnel ainsi que des biens, droits et obligations de l'Office, à la Région wallonne, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale, chacune pour ce qui la concerne ainsi qu'à l'Agence pour le Commerce extérieur créée par l'accord de coopération entre l'autorité fédérale et les Régions du 24 mai 2002 relatif à la création d'une Agence pour le Commerce extérieur.

§ 4. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, transférer des membres du personnel de l'Office au Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

§ 5. Les arrêtés royaux visés aux §§ 3 et 4 déterminent, après concertation avec les organisations représentatives du personnel, les modalités de transfert du personnel et les mesures nécessaires pour garantir ses droits, et cela, dans le respect des principes visés à l'article 88, § 2, alinéas 2 à 4, de la loi spéciale.

§ 6. Les arrêtés royaux visés aux §§ 1er et 3 sont délibérés en Conseil des Ministres après avis des gouvernements de région concernés.”.

4. La loi du 18 décembre 2002, publiée au Moniteur belge du 20 décembre 2002, porte assentiment à l'accord de coopération du 24 mai 2002 entre l'autorité

fédérale et les Régions relatif à la création d'une Agence pour le commerce extérieur. L'article 12, alinéas 2 et 3, de l'accord de coopération est rédigé comme suit:

“ Le financement de l'Agence est assuré par une dotation fédérale annuelle qui s'élève à 2.478.935,25 euros pour l'année 2002 et est adaptée au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation des années suivantes.

Les Régions peuvent intervenir sur la base de la clé de répartition en matière d'impôt sur les personnes physiques visée à l'article 35sexies de la loi spéciale du 16 janvier 1989 inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions.”.

5. Le 20 décembre 2002, le conseil des ministres a chargé la Régie des bâtiments de conduire les négociations relatives au contrat de bail en vue d'une résiliation de celui-ci au plus tard au 31 décembre 2003 et a soumis un avant-projet d'arrêté royal à l'avis des Régions dont l'article 6 transfère à l'Agence pour le Commerce extérieur et aux Régions les droits et obligations afférents au contrat de bail du 20 mai 1999.

Entre février et mars 2003, les Régions ont émis un avis négatif à propos du transfert des droits et obligations afférents au contrat de bail précité au motif que seul un transfert des droits et obligations de l'OBCE aux Régions est juridiquement possible alors que le contrat a été conclu entre l'Etat belge et la bailleuse, le reste de l'avant-projet ne rencontrant pas d'objection.

6. L'article 6 de l'arrêté royal du 12 mai 2003 relatif au transfert des biens, droits et obligations de l'Office belge du Commerce extérieur à l'Agence pour le Commerce extérieur, à la Région flamande, à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale, publié au Moniteur belge du 3 juin 2003, constitue la disposition attaquée et est rédigé comme suit:

“ art. 6. Les droits et obligations de l'Office autres que ceux visés à l'article 5 sont transférés à l'Agence y compris les droits et obligations afférents au contrat de bail du 20 mai 1999 conclu en vue de l'hébergement de l'Office.”;

Considérant que la partie requérante a versé aux débats la copie, signée par le Président et certifiée par le directeur général, conformément à l'article 8 de l'annexe 2 de l'accord de coopération du 24 mai 2002 précité, du procès verbal de la réunion du Conseil d'administration du 9 juillet 2003 au cours de laquelle l'introduction d'un recours en suspension et en annulation a été décidée; que la demande est recevable;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant qu'à titre de risque de préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante fait valoir que le montant indexé du loyer de base, portant sur cinq étages, est de 1.320.740 € auquel il faut ajouter 372.000 € de charges annuelles, que la surface maximale susceptible d'être occupée par ses services est de deux étages, que les trois autres étages, en raison du retard des travaux d'enlèvement de l'amiante, ne peuvent être occupés, que le loyer 2003 sera de 1.700.000 € alors que la part pour ses activités est de 680.000 €, qu'elle devra supporter la différence qui représente la moitié de la dotation fédérale annuelle, que, sur la base des budgets préparés, elle présentera un mali d'au moins 650.000 € et ne sera pas en état de faire face à ses dettes, qu'une décision qui est de nature à l'empêcher d'exercer ses compétences légales l'expose à un risque de préjudice grave difficilement réparable, que ce mali est favorablement influencé par un solde créditeur de près de deux millions d'euros mais qui serait totalement absorbé la première année de fonctionnement de l'Agence, que les Régions contestent formellement la légalité de la mise à charge de l'Agence des droits et obligations résultant du bail et risquent de refuser toute augmentation de leur participation financière, qu'elle va devoir gérer un bail expirant le 14 avril 2006 sans avoir besoin de ces surfaces et sans disposer des ressources humaines à cette fin, que, d'ici 2006, elle devra supporter 3.400.000 € de charge et dans la perspective d'une contestation avec les Régions, qu'elle risque une perte de prestige à l'égard de ses interlocuteurs en devant dilapider de l'argent public dans des loyers destinés à des locaux improductifs et dont elle n'a nul besoin, que sa réputation en sera ébranlée alors que sa situation est parfaitement connue du conseil des ministres et que l'appréciation du préjudice grave difficilement réparable est inséparable des caractéristiques propres de l'espèce;

Considérant que le préjudice allégué, sa gravité et son caractère difficilement réparable doivent s'apprécier sur le vu de l'exposé que doit contenir la demande de suspension et des pièces justificatives jointes à cette demande; qu'il y a lieu d'écarter des débats les pièces complémentaires, déposées par la partie requérante à l'audience, qui ne donnent pas suite à une demande qu'aurait formulée l'auditeur rapporteur mais qui sont destinées à réfuter l'opinion exprimée par celui-ci dans son rapport établi conformément à l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la

procédure en référé devant le Conseil d'Etat, quant au risque de préjudice allégué, alors spécialement que le dit rapport a été transmis aux parties plus d'un mois avant l'audience à laquelle la cause a été fixée et que le respect des droits de la défense requiert que la partie adverse ait pu en avoir connaissance en temps utile, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que le préjudice dont se plaint la partie requérante est essentiellement d'ordre financier; qu'en principe, un tel préjudice n'est pas difficilement réparable; que, dans le chef d'un établissement public, le préjudice découlant de l'exécution de l'acte attaqué ne pourrait être considéré comme tel que s'il en rendait la gestion et les missions beaucoup plus difficiles, voire impossibles; qu'en l'espèce, il ressort de la pièce n°8 jointe à la demande que le conseil d'administration, en sa séance du 9 juillet 2003, a prescrit qu'un nouveau budget en équilibre soit rédigé en tenant compte du loyer de deux des cinq étages, majoré des étages qui n'ont pu être libérés et des dix douzièmes provenant des dotations régionales; que la partie requérante n'établit donc pas l'impossibilité d'un budget en équilibre pour 2003; que, par ailleurs, la pièce n° 6 jointe à la demande, qui constitue le projet de budget pour l'année 2003 précité remis en cause par le Conseil d'administration de l'Agence, indique que la dépense querellée afférente aux trois étages étrangers aux besoins de l'Agence, soit, selon la demande, 1.000.020 €, ne représente que vingt-cinq pour cent de l'augmentation des dépenses 2003, soit plus de quatre millions d'euros, par rapport aux cinq millions et demi d'euros prévus dans l'avant-projet de budget 2003; qu'en effet, cette augmentation se ventile en 1,57 million € pour des avances pour compte de tiers, 1,5 million € en frais de fonctionnement, indépendamment du loyer critiqué, et plus de 700.000 € en augmentation des rémunérations du personnel; qu'en conséquence, l'Agence requérante a des recettes 2003 estimées à 9,041 millions d'euros et des dépenses 2003 estimées à 9,691 millions d'euros mais que ces dépenses et ce dépassement budgétaire non acceptés par le conseil d'administration ne sont pas dus exclusivement à l'exécution de l'acte attaqué mais bien à une augmentation subite et non expliquée dans la demande de suspension, des dépenses de fonctionnement et de personnel; qu'en tout état de cause, à supposer qu'un mali existe et soit dû exclusivement à l'acte attaqué, ce mali serait reporté à l'exercice suivant et susceptible d'une compensation financière en cas d'annulation; qu'enfin, les craintes de la partie requérante quant à l'attitude future des Régions et quant à sa perte de prestige ne sont que pure allégation et ne sont étayées par aucun élément du dossier;

Considérant qu'en conséquence, une des conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension, fait défaut,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le trois août deux mille quatre par :

Mme DEBROUX,	président de chambre f.f.,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président f.f.,
--------------	--------------------

N. ROBA.

C. DEBROUX.