

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.209/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 2 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'autorité fédérale et les Régions relatif à la création d'une Agence pour le Commerce extérieur", a donné le 22 octobre 2002 l'avis suivant :

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner son assentiment à un accord de coopération signé le 24 mai 2002 entre l'autorité fédérale et les régions relatif à la création d'une Agence pour le Commerce extérieur.

Cet accord de coopération a été conclu sur la base de l'article 92bis, § 3, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui oblige l'autorité fédérale et les régions à conclure un pareil accord "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".

Les articles 1^{er} à 5 de l'accord de coopération portent sur la création même de l'Agence, son siège social, ses compétences, les obligations de collaboration avec l'Agence des agents diplomatiques et consulaires et des représentants régionaux à l'étranger, et les conditions d'accès à ses banques de données. L'annexe 1 précise les domaines d'activités et les compétences de l'Agence.

Les articles 6 à 10 règlent la composition et le fonctionnement du conseil d'administration de l'Agence, ainsi que le contrôle exercé sur cet organe par les gouvernements régionaux. L'annexe 2 fixe les dispositions qui doivent être mentionnées dans le règlement d'ordre intérieur.

Les articles 11 et 12 concernent respectivement le personnel et le budget de l'Agence.

.../...

COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

Un accord de coopération soumis à l'approbation des législateurs compétents n'est pas compris, en tant que tel, parmi les textes qui, en vertu de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées, sont soumis à l'avis motivé du Conseil d'Etat, section de législation ⁽¹⁾.

Le Conseil d'Etat, section de législation, est cependant compétent en ce qui concerne les projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant approbation des accords de coopération ⁽²⁾. La portée de cette approbation impliquant que l'accord de coopération produise des effets dans l'entité concernée, un exercice pertinent de cette compétence requiert que la section de législation étende son analyse à la teneur de l'accord de coopération, en s'attachant toutefois, compte tenu de la délimitation de compétence qui vient d'être rappelée, aux aspects qui pourraient affecter la validité de l'acte d'assentiment.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE ET DES REGIONS

1. L'article 3, point 3, de l'accord de coopération dispose que l'Agence est compétente en ce qui concerne "les tâches d'intérêt commun décidées à l'unanimité par le Conseil d'administration".

Dans la mesure où cette disposition serait interprétée comme une habilitation donnée au conseil d'administration en vue d'étendre les compétences de

⁽¹⁾ Non seulement cette disposition ne fait pas état des accords de coopération, mais en outre, et principalement, elle ne concerne plus un texte soumis sous forme de projet, mais bien un texte définitif qu'il appartient uniquement aux assemblées législatives concernées d'approuver ou de rejeter.

⁽²⁾ Voir, à ce propos, notamment l'avis L. 21.862/VR du 21 octobre 1992 (Doc. parl., Cons. Rég. Brux.-Cap., 1992-93, n° A-219), et l'avis 30.431/1 du 21 septembre 2000 (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 50-1042/1, pp. 9-11).

l'Agence, elle serait incompatible avec l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui habilite les organes exécutifs de l'Etat fédéral, des communautés et des régions à conclure des accords de coopération et qui requiert dans certains cas l'assentiment des différents législateurs à ces accords. Dans l'affirmative, le conseil d'administration pourrait modifier la portée de l'accord de coopération sans l'intervention des organes désignés à cet effet dans la loi spéciale du 8 août 1980.

Il ressort toutefois de la formulation de l'article 3, point 3, de l'accord de coopération du 24 mai 2002, où il est fait état de "tâches" et non de "compétences", et du point 3 de l'annexe 1 de l'accord de coopération que cette disposition n'a pas la portée décrite ci-dessus mais qu'elle autorise uniquement le conseil d'administration à spécifier plus avant les activités concrètes que développera l'Agence pour le Commerce extérieur dans le cadre de ses compétences.

Ainsi interprété, l'article 3, point 3, de l'accord de coopération du 24 mai 2002 ne soulève pas de problème sur le plan de la répartition des compétences. Afin de ne laisser subsister aucune équivoque quant à la portée de cette disposition, il est recommandé d'apporter une précision à ce sujet dans l'exposé des motifs du décret portant assentiment à l'accord de coopération, qui doit accompagner celui-ci.

2. L'article 12, alinéas 2 et 3, de l'accord de coopération dispose :

"Le financement de l'Agence est assuré par une dotation fédérale annuelle qui s'élève à 2.478.935,25 EUR pour l'année 2002 et est adaptée aux taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation pour les 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".

.../...

Compte tenu de la compétence qui a été octroyée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en matière de politique des débouchés et des exportations, l'Agence est administrée par un conseil d'administration majoritairement composé de représentants désignés par les régions dans cet organisme (article 6 de l'accord de coopération); le contrôle des décisions du conseil d'administration est confié par ailleurs aux seuls gouvernements régionaux (article 7 de l'accord de coopération). Ces dispositions reflètent la place éminente des régions dans la conduite de la politique à mettre en oeuvre par l'Agence, même si l'autorité fédérale participe, elle aussi, à la définition et à la conduite de ses missions, ainsi qu'à son administration, conformément à l'article 92bis, § 3, d), de la loi spéciale du 8 août précitée.

Eu égard à la répartition des compétences qui vient d'être énoncée, le principe selon lequel un lien doit être maintenu entre l'exercice des compétences matérielles et le financement des dépenses liées à ces dernières ⁽³⁾ s'opposerait à ce que l'autorité fédérale assure seule le financement de l'Agence.

L'article 12 dispose, en son alinéa 2, que l'autorité fédérale est tenue au versement d'une dotation annuelle, et il en fixe le montant. L'alinéa 3, qui traite de la participation des régions, ne saurait être interprété, malgré l'usage du verbe "peuvent", comme n'organisant qu'une participation financière facultative des régions. L'exposé des

⁽³⁾ Comp. notamment l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001, dans lequel la section de législation du Conseil d'Etat s'exprime comme suit : "(...) les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique 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" (avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B.", Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 50-1463/1, pp. 10-11).

motifs de l'avant-projet de loi portant assentiment au même accord de coopération ⁽⁴⁾ précise d'ailleurs clairement que "les Régions octroient également une dotation, qui se répartit entre elles sur base de la clé figurant dans la loi spéciale de financement".

Conformément au système de répartition des compétences rappelé plus haut, ce n'est que dans cette dernière acception que peut se comprendre l'alinéa 3, lequel a dès lors pour objet essentiel, non pas de rendre facultative la participation des régions, mais au contraire de régler celle-ci en fixant la clé de répartition sur la base de laquelle elles interviendront. Autrement dit, l'usage du verbe "peuvent", à l'alinéa 3, ne met nullement en cause le principe de la participation financière des régions, mais fait simplement apparaître que, contrairement à la dotation fédérale, dont le montant est dès à présent fixé par l'alinéa 2, le montant exact de la participation des régions reste à déterminer et qu'il le sera par ces dernières selon une clé de répartition prédéterminée, étant entendu que le financement de l'Agence, destiné à assurer de manière effective les missions qui lui sont assignées par l'article 92bis, § 3, d), de la loi spéciale du 8 août précitée, ne peut être mis en péril.

Ainsi interprété, l'article 12, alinéa 3, de l'accord de coopération se concilie avec les règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions.

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET DE DECRET

1. Pour être complet, l'intitulé et l'article 2 de l'avant-projet doivent indiquer la date de la conclusion de l'accord de coopération.

⁽⁴⁾ Doc. parl., Sénat, session 2001/2002, n° 1276/1.

2. L'article 1^{er} est superflu ⁽⁵⁾ et doit être omis.

⁽⁵⁾ C'est seulement dans le cas où la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française que le décret doit mentionner qu'il règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, une matière visée, selon le cas, aux articles 127 ou 128 de la Constitution. Cette mention est en effet requise par l'article 4, 2° des décrets II des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Au surplus, l'avant-projet ne tend pas à régler une matière visée aux articles 1^{er}, 3, 33, 35, ni 134 de la Constitution.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS