

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.244/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics de la Région wallonne, le 4 avril 2003, 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'État fédéral et les Régions relatif à la création de l'Agence de l'Information Patrimoniale", a donné le 21 mai 2003 l'avis suivant :

L'article 1^{er} doit être omis.

Pour le surplus, il est fait référence à l'avis 34.697/VR, donné le 27 mars 2003, selon lequel :

"PORTEE DU PROJET"

En exécution du nouveau paragraphe 2 de l'article 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et de l'article 92bis, § 3, e), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale et les régions ont conclu un accord de coopération relatif à la gestion conjointe des données de la documentation patrimoniale et aux missions d'intérêt commun y afférentes. Cet accord crée une Agence de l'Information Patrimoniale. Le présent avant-projet de loi vise à donner assentiment à cet accord de coopération, comme le requiert l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

L'accord fixe le siège de l'agence (article 2), détermine partiellement ses compétences (articles 3 à 5) et en confie l'administration à un conseil de huit membres (articles 6, 8 et 9). Il organise le contrôle de l'agence par des commissaires (article 7) et dégage des règles en cas de litiges ou conflits d'intérêts (article 10). Il esquisse le règlement des questions de personnel et de budget (articles 11 et 12) et pose les principes qui régissent la disponibilité et la distribution de l'information patrimoniale (article 13).

FORMALITES PREALABLES

Les mesures annoncées à l'article 11 et à l'article 12, alinéa 2, troisième tiret, deuxième phrase, de l'accord, le sont de façon elliptique. L'accord devrait être complété sur ce point, comme cela sera précisé dans les observations formulées sous ces deux dispositions. L'adoption de ces mesures ainsi complétées, doit, le cas échéant, être subordonnée à une négociation syndicale, dès lors qu'il s'agirait de "réglementation de base" au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ses autorités.

Pour les même motifs, l'accord du Ministre de la Fonction publique est également requis.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPERATION ¹

1. La création de l'agence de l'information patrimoniale

Aux termes de l'article 1^{er} de l'accord, il est créé un "établissement public, doté de la personnalité juridique, comme prévu à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles", dénommé "Agence de l'information patrimoniale" (AIP) (ci-après "Agence").

Selon l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, les accords de coopération doivent recevoir l'assentiment des législateurs concernés s'ils ont pour objet l'un de ceux que détermine cette disposition.

La question se pose alors de savoir si l'on peut admettre que les assentiments donnés à un accord de coopération principal ou à un "accord-cadre", contiennent également un assentiment par anticipation aux accords de coopération conclus pour son exécution.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà rappelé ², cette solution ne peut être retenue. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée dispose, en effet, que les accords de coopération qu'il énumère n'ont d'effet "qu'après" avoir reçu l'assentiment par la loi, le décret ou l'ordonnance, selon le cas. A ce sujet, la section de législation du Conseil d'Etat a, dans des avis antérieurs, insisté sur ce que, pour satisfaire à cet article, l'assentiment ne pouvait être donné qu'après que le contenu concret de l'accord soit connu ³.

Il en résulte que les stipulations additionnelles que nécessiterait l'accord présentement examiné, doivent elles aussi être soumises à l'assentiment des législateurs, selon leur objet.

-
- (1) L'exercice pertinent de la compétence d'avis en ce qui concerne les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant approbation des accords de coopération implique que l'analyse soit étendue au contenu de l'accord de coopération qui doit faire l'objet de l'approbation, mais uniquement pour ce qui a trait aux aspects qui pourraient affecter la validité des actes d'assentiment.
- (2) Avis 24.479/VR, donné le 24 octobre 1995, sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages" (Doc. CRW, 1995-1996, n° 162/1).
- (3) Avis 22.794/8, donné le 26 octobre 1993, sur un avant-projet de décret de la Région flamande "tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen" (Doc. Vlaamse Raad, session 1993-1994, n° 485/1, p. 131) et avis 23.822/8, donné le 28 octobre 1994, sur un avant-projet de décret de la Région flamande "tot aanvulling van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een deel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg" (Doc. Vlaamse Raad, session 1994-1995, n° 719/1, pp. 109-110).

.../...

Dans un souci de cohérence, il est préférable de concevoir un accord réglant de manière globale, l'ensemble des questions de principe que pose la création de l'Agence, plutôt que de compléter un "accord-cadre" par des avenants successifs. Ceux-ci ne devraient avoir pour objet que des questions de détails ou la révision ultérieure de l'accord originel.

En revanche, il est contre-indiqué d'envisager dès à présent des correctifs à l'accord initial sous la forme d'avenants.

En particulier, la création par les parties à l'accord, d'un organisme d'intérêt public, la détermination ou la modification de ses compétences, de ses règles essentielles de composition ou de fonctionnement, requièrent l'intervention des législateurs concernés, en vertu de l'article 92bis, précité, et conformément au principe de légalité des personnes morales de droit public, que l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, consacre pour les entités fédérées.

En conséquence, l'accord de coopération présentement examiné doit être revu ou complété sur les points énumérés ci-dessous.

Article 1^{er}

Le régime juridique de l'Agence doit être déterminé dans l'accord, soit par un renvoi à une catégorie légale pré-existante, soit par des stipulations particulières.

Contrairement ce que prévoit l'article 9, alinéa 2, l'accord ne peut abandonner les décisions concernant la "nature" de l'Agence, au conseil d'administration, quand bien même celui-ci statuerait-il à l'unanimité.

Article 3

1. A l'article 3, alinéa 1^{er}, deuxième tiret, sont visées des "missions d'intérêt commun" susceptibles d'être confiées à l'Agence par le conseil d'administration statuant à l'unanimité.

Ces missions seront reprises dans un inventaire dressé par le conseil d'administration et soumis à la Conférence interministérielle des Finances et du Budget - sans que la portée de l'intervention de la Conférence soit précisée - en vertu de l'article 4, alinéa 3, et de l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'accord.

Dans l'hypothèse où l'article 3, alinéa 1^{er}, deuxième tiret (lire : 2^o) viserait à habiliter le conseil d'administration à étendre les compétences de l'Agence, la disposition visée serait incompatible avec l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, cette dernière disposition habilite les organes exécutifs de l'Etat fédéral, des communautés et des régions à conclure des accords de coopération - et, partant, à en fixer le contenu - et requiert dans les cas qu'elle détermine l'assentiment des différents législateurs à ces accords. Dans l'hypothèse visée le contenu de l'accord de coopération pourrait, en violation de ce principe, être complété sans l'intervention des organes désignés à cet effet dans la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

En revanche, si l'intention ne consistait qu'à habilitier le conseil d'administration à spécifier plus avant les activités concrètes que l'Agence pourra développer dans le cadre de ses compétences définies par l'accord de coopération, mieux vaudrait le prévoir à l'article 3, alinéa 1^{er}, deuxième tiret (lire : 2°), de l'accord de coopération.

Dans ce cas, la portée juridique de l'intervention de la Conférence doit être précisée (avis, approbation, décision autonome...).

2. Comme le fait l'alinéa 1^{er}, deuxième tiret, l'alinéa 2 de l'article 3 devrait rattacher en des termes appropriés, les "missions autres que celles prévues à l'alinéa 1^{er} ", à l'objet social de l'Agence, en vertu du principe de spécialité des personnes morales de droit public.

Article 4

A l'article 4, alinéa 3, il y a lieu de préciser la portée juridique de l'intervention de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget.

Article 5

Les missions d'intérêt commun doivent être précisées comme cela a déjà été indiqué dans l'observation 1 formulée sous l'article 3.

Article 9

L'article 9 abandonne au "règlement interne"(lire "règlement d'ordre intérieur") que fixera le conseil d'administration, le soin d'arrêter les "différentes majorités" auxquelles le conseil prendra ses décisions (sauf pour ce qui concerne les "missions essentielles" ou la "nature" de l'Agence : dans ces deux cas, l'accord impose l'unanimité).

Des règles aussi fondamentales doivent être arrêtées dans l'accord de coopération lui-même. Au demeurant, il serait paradoxal d'instaurer des majorités qualifiées par une décision prise à la majorité simple.

Par ailleurs, il est rappelé que la détermination des missions essentielles et celle de la nature de l'Agence doivent résulter de l'accord lui-même, et non des décisions de son conseil d'administration.

Article 10

Le texte de l'article 10 de l'accord précise, en son alinéa 2, que les litiges entre parties ou certaines parties sont tranchés par la juridiction visée aux articles 92bis, §§ 5 et 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

Conformément à l'alinéa 4 du paragraphe 5 de l'article 92bis, l'article 10 de l'accord de coopération doit régler le mode de désignation des membres de cette juridiction, autres que le président. La disposition doit en conséquence être complétée sur ce point.

Article 11

Le texte doit être très largement complété, éventuellement adapté à la réforme "Copernic" et, ainsi corrigé, soumis, le cas échéant, à la négociation syndicale.

Article 12

1. Dans la mesure où les rétributions visées à l'article 12, alinéa 2, sont des rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution, l'accord de coopération doit déterminer les cas dans lesquels la rétribution est due et désigner les personnes qui en sont redevables ⁴.

2. En raison de la gratuité de l'information que l'Agence met à la disposition de l'Etat fédéral, des régions et des organismes publics qui dépendent de ces entités, le financement de l'Agence devra être assuré dans une grande mesure par les autorités concernées par l'accord de coopération.

Eu égard au principe selon lequel un lien doit être maintenu entre l'exercice des compétences matérielles et le financement des dépenses liées à ces dernières ⁵, ce financement doit être assuré tant par l'Etat fédéral que par les régions; par conséquent, la contribution des régions dans les frais de fonctionnement de l'Agence ne peut, en aucun cas, être considérée comme purement facultative.

L'article 12, alinéa 2, devra être adapté afin de permettre une application claire de ce principe.

2. La prise de décision par le conseil d'administration et le contrôle de l'établissement public

L'accord de coopération doit éviter deux écueils dans la gestion de l'Agence : la paralysie de celle-ci ou la prise de décisions à propos desquelles l'une des parties à l'accord aurait des objections fondamentales. Sur ce point, les articles 7 et 10 appellent les observations suivantes.

⁽⁴⁾ Voir à cet égard J. Velaers, De Grondwet et de Raad van State, afdeling Wetgeving, Anvers, 1999, 615, et les références.

⁽⁵⁾ Voir notamment l'avis 33.822/VR/V du 23 août 2002 relatif à un avant-projet de loi "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" (Doc. parl., Sénat, n° 2001-2002, n° 2-1276/1).

Article 7

Il importe que l'Etat fédéral et les régions veillent, chacun en ce qui le concerne, à ne pas mettre en péril la continuité du service public qu'assurera l'Agence.

Le pouvoir d'annulation confié à chacun des commissaires des Gouvernements liés par l'accord de coopération pourrait exposer l'établissement public à des difficultés de gestion en cas de divergence de vue persistante, chacun des commissaires agissant isolément.

Pour réduire ce risque, il pourrait être envisagé que la décision du Gouvernement concerné, d'accueillir ou non le recours de son commissaire, soit obligatoirement précédée d'une concertation au sein de la Conférence interministérielle.

Article 10

L'article 10 prévoit, en son alinéa 1^{er}, que les conflits d'intérêts entre les parties ou certaines parties sont soumis à la Conférence interministérielle. La question se pose de savoir quels sont les pouvoirs juridiques de la Conférence interministérielle dans cette hypothèse. Le texte doit être complété sur ce point.

3. La protection de la vie privée

Il appartient aux Parties à l'accord de s'expliquer sur la portée qu'elles entendent donner à la phrase introductive ainsi rédigée de l'article 13 de l'accord :

"Sans préjudice des dispositions normatives en matière de (...) protection de la vie privée et (de) traitement de données à caractère personnel".

Il est à cet égard rappelé que la majorité de la doctrine et de la jurisprudence s'accordent aujourd'hui pour admettre que l'information relative au patrimoine est un des éléments reconnus comme faisant partie intégrante de la vie privée de l'individu. Le prescrit de l'article 22 de la Constitution, qui garantit le droit au respect de la vie privée et n'autorise d'exceptions que prévues par la loi, s'impose donc également en ce qui concerne l'objet de l'accord à l'examen, à savoir tant lors de la création et l'exploitation de la banque carrefour de la documentation patrimoniale que lorsque celle-ci agit comme centre de distribution de l'information patrimoniale de l'autorité publique.

4. Observation finale

Il convient de compléter l'accord de coopération par une disposition relative à son entrée en vigueur. ".

AW

- 8 -

35.244/2

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	F. DEHOUSSE,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS