

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.404/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Présidente du Gouvernement et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française, le 5 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, créant une entité commune pour les Relations internationales de Wallonie-Bruxelles", a donné le 29 mai 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Examen de l'accord de coopération

Observations générales

1. L'accord de coopération auquel l'avant-projet de décret examiné entend porter assentiment est l'accord de coopération conclu le 27 mars 2006 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale créant une entité commune pour les Relations internationales de Wallonie-Bruxelles (ci-après dénommé : l'accord de coopération du 27 mars 2006).

Cet accord de coopération crée "un organisme chargé des relations internationales pour la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, appelé «Wallonie-Bruxelles International» et dont le sigle (...) est «W.B.I.»".

Cet organisme se voit doté de la personnalité juridique et est classé parmi les organismes de la catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Il résulte de l'accord de coopération du 27 mars 2006 que l'organisme nouvellement créé est issu d'une forme de fusion entre le Commissariat général aux Relations internationales de la Communauté française et la Direction générale des Relations extérieures du ministère de la Région wallonne, l'organisme ainsi créé succédant selon les conditions fixées dans l'accord aux droits et obligations des deux entités administratives qu'il remplace.

.../...

L'accord de coopération du 27 mars 2006 contient successivement des règles relatives aux attributions de "Wallonie-Bruxelles International", à son fonctionnement, à son personnel, à sa gestion financière, à son contrôle budgétaire et financier, à des dispositions spécifiques aux relations qui s'établiront entre lui et la Commission communautaire française, ainsi qu'un ensemble de règles de nature diverse (dispositions transitoires, dispositions liées à sa mise en oeuvre et dispositions abrogatoires et finales).

2. L'accord de coopération a pour parties contractantes la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française. Selon l'article 1^{er} de cet accord, ces parties contractantes entendent créer un "organisme chargé des Relations internationales" commun à chacune de ces entités. L'article 2, qui précise dans ses alinéas 1^{er} et 2 les attributions de l'organisme ainsi créé, est rédigé dans le même sens.

Toutefois, les autres dispositions de l'accord, à l'exception du chapitre VII, qui est consacré à des "dispositions spécifiques à la Commission communautaire française", réservent au Gouvernement de la Communauté française et au Gouvernement wallon l'ensemble des prérogatives relatives au fonctionnement, au personnel de l'organisme, à sa gestion financière ainsi qu'au contrôle budgétaire et financier.

Pareil dispositif manque de cohérence dans la mesure où l'une des parties contractantes apparaît ainsi exclue des éléments essentiels relatifs au fonctionnement et à l'organisation de l'organisme créé.

Il semble toutefois résulter de l'intention des parties contractantes ainsi que du chapitre VII de l'accord, que l'organisme créé serait conjoint au Gouvernement de la Communauté française et au Gouvernement wallon, auxquels le Collège de la Commission communautaire française pourrait faire appel en fonction de ses besoins.

Dans cette hypothèse, les articles 1^{er} et 2 doivent être revus. Par contre si l'intention est que l'organisme créé soit géré par les deux Gouvernements et le Collège sur pied d'égalité, le chapitre VII est dépourvu d'objet et l'ensemble de l'accord de coopération doit être revu de manière à assurer cette égalité.

.../...

L'exposé des motifs, qui devra être joint au projet de décret d'assentiment à cet accord de coopération, devra exposer clairement l'option retenue par l'ensemble des parties contractantes.

C'est sous cette réserve que les observations qui suivent seront formulées.

3. Étant donné que l'accord de coopération du 27 mars 2006 crée une personne morale de droit public, il convient de tenir compte du principe de la création de personnes morales de droit public par le législateur, lequel principe est, en ce qui concerne les communautés et régions, expressément consacré et précisé par l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽¹⁾.

Il résulte de ce principe, tel qu'il est explicité par l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qu'il incombe au législateur de régler, au moins dans leurs éléments essentiels, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des personnes morales de droit public.

Dans l'hypothèse où une personne morale de droit public commune à divers niveaux de pouvoirs est créée conjointement par un accord de coopération conclu entre ces divers niveaux de pouvoirs, il résulte des articles 9 et 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée que c'est à cet accord lui-même, auquel les législateurs concernés doivent donner leur assentiment, qu'il incombe de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de la personne morale de droit public en cause, en tout cas en ce qui concerne les éléments essentiels, en ce y compris les règles relatives au financement de l'organisme créé.

⁽¹⁾ L'article 4, 1°, des décrets 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 donne à celle-ci les compétences attribuées à la Communauté française notamment par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

4. Par rapport aux articles 9 et 92*bis*, combinés, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'accord de coopération examiné soulève plusieurs difficultés qui sont analysées ci-après :

a) Il résulte de l'article 1^{er}, alinéa 4, de l'accord de coopération du 27 mars 2006, lu en combinaison avec son article 5, § 1^{er}, que la mesure dans laquelle "Wallonie-Bruxelles International" succédera aux droits et obligations du Commissariat général aux Relations internationales et aux droits et obligations contractés par le ministère de la Région wallonne et par le ministère wallon de l'Équipement et des Transports en ce qui concerne la Direction générale des Relations extérieures sera déterminée respectivement par le Gouvernement de la Communauté française, après concertation avec le Gouvernement de la Région wallonne et par le Gouvernement de la Région wallonne, après concertation avec le Gouvernement de la Communauté française.

Or, il y a lieu de considérer que la manière dont "Wallonie-Bruxelles International" sera appelé à succéder aux droits et obligations des deux entités préexistantes qu'il remplacera, constitue un élément essentiel lié à sa création. Par conséquent, les règles y relatives doivent figurer dans l'accord de coopération lui-même.

Les dispositions concernées de l'accord de coopération du 27 mars 2006 doivent être revues à la lumière de la présente observation.

b) Alors que ses alinéas 1^{er}, 3 et 4 définissent les missions imparties à "Wallonie-Bruxelles International", l'alinéa 2 de l'article 2 de l'accord de coopération du 27 mars 2006 prévoit que cet organisme "remplit en outre les autres missions qui lui sont confiées par le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon ou le Collège de la Commission communautaire française".

Cette disposition ne se concilie pas avec l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 duquel il résulte que la compétence de "Wallonie-Bruxelles International" doit être fixée dans l'accord de coopération qui recevra assentiment par décret. Il s'agit en outre du respect du principe de spécialité des personnes morales de droit public.

.../...

L'alinéa 2 de l'article 2 de l'accord de coopération du 27 mars 2006 doit donc être omis.

c) À l'article 5, § 2, 4°, alinéa 2, de l'accord de coopération du 27 mars 2006, il est prévu notamment que :

"Le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française déterminent de commun accord les parts respectives qu'ils affectent d'une part aux frais conjoints, notamment de fonctionnement et d'organisation, et d'autre part à la mise en oeuvre de leurs compétences."

L'article 5, § 3, du même accord dispose quant à lui comme suit :

"Les Gouvernements de la Communauté française et wallon déterminent de commun accord, et chacun pour ce qui le concerne par arrêté, des règles relatives à la comptabilité, à la reddition des comptes ainsi qu'aux situations périodiques de W.B.I.

Ces mêmes Gouvernements fixent de commun accord et chacun pour ce qui le concerne par arrêté, les règles relatives :

- 1° au mode d'estimation des éléments constitutifs du patrimoine;
- 2° au mode de calcul et à la fixation du montant maximum :
 - a) des amortissements;
 - b) des dotations aux fonds de renouvellement;
 - c) des réserves spéciales et autres provisions qui sont nécessaires en raison de la nature des activités de W.B.I.;
- 3° à la détermination des bénéfices et à leur affectation."

Au regard de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui requiert qu'un décret règle notamment le fonctionnement d'une personne morale de droit public créée par une Communauté ou une Région, il ne saurait être admis que la compétence de déterminer les normes qui s'appliqueront relativement à des éléments aussi importants du fonctionnement, de l'organisation financière et du financement de l'organisme créé soit déléguée aux Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française. Il appartient au contraire à l'accord de coopération examiné de régler lui-même les éléments essentiels de ces matières; la délégation éventuelle aux Gouvernements, agissant de commun accord, ne pourrait être admise que si elle porte sur des éléments secondaires.

Ces dispositions de l'accord de coopération seront dès lors revues à la lumière de la présente observation.

Ce faisant, les parties à l'accord ne perdront pas de vue que les règles qu'elles édicteront en la matière devront pouvoir se combiner avec les principes notamment d'organisation comptable et financière qui s'appliqueront déjà à "Wallonie-Bruxelles International" par le simple fait que ce dernier est créé sous la forme d'un organisme de la catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, sauf à déroger de manière explicite, dans l'accord de coopération, à l'application des principes d'organisation et de fonctionnement déduits de la loi du 16 mars 1954, précitée, ou à insérer dans l'accord de coopération les aménagements à la même loi jugés nécessaires.

Observations particulières

Article 2

1. Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 1^{er} pourrait donner à penser que "Wallonie-Bruxelles International" n'est pas compétent pour exercer les missions qui lui sont confiées lorsque celles-ci se rapportent à des matières qui relèvent de la Région wallonne en application des décrets dits "de transfert" des 19 et 22 juillet 1993. En effet, les mots "dans le cadre des matières dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française" ne concernent, à l'alinéa 1^{er}, que la Commission communautaire française.

Comme cela ne semble pas être l'intention des parties à l'accord, la disposition examinée devrait être revue pour dissiper tout doute à cet égard et pour circonscrire avec toute la précision requise l'objet social exact de l'organisme créé par l'accord.

2. L'alinéa 4 dispose :

"Dans le cadre du transfert de certaines parties de la coopération au développement conformément ou en vertu de l'article 6^{ter} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, W.B.I. est chargé des matières ainsi transférées pour la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale."

Il n'est pas admissible de déjà charger une entité autonome de matières qui restent à transférer alors que l'on ignore encore tout des modalités et du contexte dans lequel un tel transfert se réalisera. Cette disposition doit être omise.

Article 3

L'alinéa 2 du paragraphe 3 et la deuxième phrase du paragraphe 4 devront être revus si leur combinaison aboutit à ce que l'Administrateur général ou l'Administratrice générale cumule des fonctions de comptable et d'ordonnateur au sens de l'article 60 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

Article 4

L'alinéa 4, deuxième tiret dispose comme suit :

- "- les membres du personnel contractuel sont transférés à W.B.I. dans le respect des dispositions légales existantes en matière de contrat de travail."

L'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que les principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'État, désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sont applicables de plein droit, notamment, au personnel des personnes morales de droit public qui dépendent des Communautés et des Régions.

En vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, qui fixe ces principes généraux, le membre du personnel des personnes morales de droit public qui dépend d'une Région ou d'une Communauté, et donc le membre du personnel de "Wallonie-Bruxelles International", est dans une situation statutaire.

.../...

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du même arrêté prévoit que des personnes peuvent être engagées sous contrat de travail aux fins exclusives :

- 1° de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, qu'il s'agisse soit de la mise en oeuvre d'actions limitées dans le temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail;
- 2° de remplacer des agents en cas d'absence totale ou partielle, qu'ils soient ou non en activité de service, quand la durée de cette absence implique un remplacement et dont les modalités sont fixées dans le statut;
- 3° d'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est publiée au préalable par chaque exécutif;
- 4° de pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter.

L'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité, dispose que le décret visé à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles peut déterminer que, pour les activités d'une personne morale de droit public qui entrent en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés, il sera satisfait pour l'exercice de ces activités aux besoins en personnel par des personnes engagées par contrat de travail. Lorsque la personne morale de droit public entre en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés pour l'essentiel de sa mission, ce décret peut déterminer qu'il est satisfait aux besoins en personnel par des personnes engagées par contrat de travail.

Il suit de ce qui précède que le transfert du personnel contractuel que prévoit la disposition examinée ne peut être admis que dans le respect de l'ensemble des dispositions précitées.

Article 5

1. La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas ce qui distingue les "contributions volontaires" visées au paragraphe 2, 1°, des dons et legs visés au paragraphe 2, 6°.

2. Le paragraphe 2, 2°, envisage l'hypothèse du financement de missions particulières qui pourraient être demandées à "Wallonie-Bruxelles International" par "d'autres départements ou organismes d'intérêt public" mais de telles missions particulières ne sont cependant pas visées à l'article 2 de l'accord qui fixe les attributions de l'organisme. Il y aurait lieu de mettre en concordance ces deux dispositions et de tenir compte du fait que les missions particulières ainsi visées ne pourraient être demandées, compte tenu de l'objet spécifique de l'organisme, que par des "départements ou organismes d'intérêt public" relevant de la Communauté française, de la Région wallonne ou de la Commission communautaire française.

Article 6

L'alinéa 2 du paragraphe 2 doit être omis : il n'appartient pas aux parties à l'accord d'intervenir dans le mode de fonctionnement du Parlement de la Communauté française et du Parlement wallon, lesquels fixent eux-même l'ordre de leurs travaux.

Article 7

1. Il est renvoyé à l'observation générale 2.

2. À l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, les mots "dans le cadre d'un crédit annuel mis à sa disposition par son Collège" ne sont guère appropriés étant donné que c'est de la décision de l'Assemblée de la Commission communautaire française, agissant au titre de ses prérogatives en matière budgétaire, que dépendra l'existence ou non d'une allocation de base dédiée au financement des missions que "Wallonie-Bruxelles International"

.../...

exécutera à la demande du Collège de la Commission communautaire française ou d'un de ses membres.

3. Le paragraphe 3 de la disposition examinée aboutit à placer la Commission communautaire française, dans le cas qui y est visé, sous la tutelle de la Communauté française pour des matières qui lui ont été transférées par cette dernière et qu'elle gère donc en toute autonomie.

L'accord de coopération du 27 mars 2006 ne pouvant entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence, il ne peut avoir pour effet d'habiliter la Communauté française à exercer une forme de tutelle sur la Commission communautaire française dans un domaine qui relève des compétences exclusives de cette dernière.

Le paragraphe 3 de l'article 7 doit dès lors être omis.

Article 10

Il va de soi que les dispositions nécessaires que vise l'article 10 ne peuvent porter sur un des éléments que l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve à la compétence du législateur et qui devrait donc, en l'espèce, être réglé par accord de coopération.

Article 13

Cet article doit être omis dès lors que l'entrée en vigueur des accords de coopération qui doivent recevoir un assentiment du pouvoir législatif est directement réglée par l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dont il découle que l'accord de coopération du 27 mars 2006 n'aura d'effet obligatoire que lorsqu'il aura reçu l'assentiment par les législateurs des niveaux de pouvoirs concernés par cet accord et que ces actes d'assentiment auront tous été publiés au Moniteur belge.

.../...

Examen de l'avant-projet de décret d'assentiment

1. Aucune des pièces jointes au dossier n'atteste de ce que les formalités liées au contrôle administratif et budgétaire ont été accomplies.

Le présent avis est donc donné sous la réserve de l'accomplissement régulier de ces formalités.

2. Dans l'arrêté de présentation, il y a lieu d'ajouter un alinéa, rédigé comme suit : "Après délibération,".

3. À l'article unique, il faut, conformément à l'usage en la matière, donner assentiment à l'accord de coopération, identifié par sa date et son intitulé, et non prévoir qu'il sortira son plein et entier effet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	conseiller d'État, président,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY