

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.797/2
41.798/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 29 novembre 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 relatif à la mise en oeuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale" (41.797/2) et par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 29 novembre 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 relatif à la mise en oeuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale" (41.798/2), a donné le 18 décembre 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 de l'avant-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 du projet

1. L'accord de coopération relatif à la mise en oeuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale vise à exécuter les tâches assignées aux États membres par l'article 6, §2, de la Décision n° 1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

Les États membres doivent essentiellement créer ou désigner une "agence nationale" qui est une "structure appropriée pour assurer à leur niveau la gestion coordonnée de la mise en oeuvre des actions du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie", puis en assurer le suivi (article 6, § 2, b), première phrase).

2. La question se pose si un État membre peut compter plusieurs agences nationales ¹.

(1) Voir à cet égard, mutatis mutandis, l'avis de la section de législation du Conseil d'État 37.039/4, donné le 17 mai 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, Doc. C.R.W., S.E. 2004, n° 7.

Selon le troisième considérant du préambule de l'accord de coopération,

"(...) la Commission de l'Union européenne reconnaît dans le cadre des programmes relevant de la Direction générale de l'Éducation et de la Culture, l'existence de trois Agences en Belgique dépendant des Communautés française, flamande et germanophone".

Il conviendrait de préciser quelle est la décision de la Commission européenne qui considère que la Décision n/ 1720/2006/CE, précitée, permet la création d'une agence par Communauté.

3. L'accord de coopération charge la Communauté française de créer, au sein de ses services, un service à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, dénommé "Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie" (article 4). Il précise ses missions et les éléments essentiels de sa composition (articles 5 à 9). Les règles relatives au fonctionnement, au personnel, au financement, au budget et aux comptes de l'Agence feront l'objet d'un arrêté du Gouvernement de la Communauté française, pris de l'avis conforme du Gouvernement wallon et du Collège de la Cocof (article 16).

Cette structure n'est compatible ni avec la décision européenne précitée, ni avec le droit interne belge.

4. En vertu de l'article 6, § 2, i), de la Décision,

"(...) l'organisme créé ou désigné comme agence nationale doit posséder la personnalité juridique ou faire partie d'une entité ayant la personnalité juridique et être régi par le droit de l'État membre concerné. Un ministère ne peut être désigné comme agence nationale".

La création d'un service à gestion séparée visé à l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État constitue une mesure de simple technique budgétaire, dont ne résulte notamment pas la création d'une personne morale distincte de celle de la Communauté française. En d'autres termes, les services à gestion séparée continuent à relever d'un service centralisé, dont la gestion est "séparée" de celle des autres "services d'administration générale" uniquement sur le plan de la technique

.../...

budgétaire et comptable. C'est pourquoi la création de pareil service ne peut être l'oeuvre du législateur. Ce pouvoir est réservé au Gouvernement par l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ².

La création d'un service à gestion séparée ne peut donc satisfaire à l'article 6, § 2, i), de la Décision puisque, d'une part, il est dépourvu de la personnalité juridique et que, d'autre part, il relève directement du ministère.

La Décision requiert donc la création d'un service décentralisé, doté de la personnalité juridique, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

5. L'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles permet "la création et la gestion conjointes de services et institutions communs". Le principe de légalité des personnes morales de droit public, consacré pour les entités fédérées par l'article 9 de la même loi spéciale, requiert toutefois que, dans ce cas, l'accord de coopération, auquel les législateurs concernés donneront assentiment, règle lui-même les éléments essentiels de sa composition, de sa compétence, de son fonctionnement et de son contrôle. Cela comprend notamment les éléments essentiels de son financement, la détermination du personnel qui y sera affecté et les biens qui lui seront affectés ³.

(2) Voir en ce sens, notamment, l'avis 30.814/4, donné le 20 novembre 2000 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 12 juillet 2001 érigeant l'Observatoire des politiques culturelles en établissement à gestion séparée, Doc. C.C.F., session 2000-2001, n/ 172/1; l'avis 40.384/2, donné le 29 mai 2006 sur un avant-projet de loi concernant la création du Centre Fédéral de connaissances pour la Sécurité Civile, Doc. parl., Chambre, 2005-2006, n/ 2691/1.

(3) En ce sens, notamment, l'avis 34.697/VR, donné le 27 mars 2003 sur un avant-projet de loi 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 (AIP); l'avis 37.620/VR/V, donné le 8 septembre 2004 sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} mai 2006 portant approbation de l'accord de coopération entre l'État, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française portant création d'une Commission nationale pour les droits des enfants, conclu à Bruxelles, le 19 septembre 2005, Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n/ 2086/1; l'avis 39.387/VR, donné le 11 janvier 2006 sur un avant-projet de décret reconnaissant l'ASBL "Abbaye de Villers-la-Ville" d'utilité publique.

Ces différents éléments ne peuvent donc faire l'objet d'un arrêté du Gouvernement de la Communauté française, fût-il pris de l'avis conforme du Gouvernement wallon et du Collège de la Cocof.

6. Il en résulte que l'accord de coopération doit être fondamentalement revu afin de satisfaire, d'une part, à l'article 6, § 2, de la Décision n° 1720/2006/CE et, d'autre part, aux articles 9 et 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS