



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 56.807/VR  
du 1<sup>er</sup> décembre 2014

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant  
assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté  
française, la Communauté flamande et la Communauté  
germanophone relatif à la gestion de la surveillance  
électronique'

Le 18 novembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables <sup>(\*)</sup>, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone relatif à la gestion de la surveillance électronique'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 27 novembre 2014. Les chambres étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Luc DETROUX et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Frédéric VANNESTE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1<sup>er</sup> décembre 2014.

\*

-----  
<sup>(\*)</sup> Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Suivant l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par les circonstances que, suite à la sixième réforme d'État, le Centre de surveillance électronique est transféré aux Communautés et que l'exercice de cette compétence nécessite l'entrée en vigueur de l'accord de coopération relatif à la gestion de la surveillance électronique au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Cette nécessité se justifie d'autant plus qu'il s'agit pour le Centre de surveillance électronique de pouvoir assurer la continuité de ses services liés à la sécurité publique.

Vu que la dernière séance du Parlement de la Communauté française se déroulera le 17 décembre 2014 et, dès lors, dans la mesure où le projet de décret portant assentiment audit accord doit être voté avant la fin de l'année 2014, il y a lieu de déposer le projet de texte au Parlement de la Communauté française avant le 28 novembre 2014 ».

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

#### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret soumis pour avis vise à donner assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à la gestion de la surveillance électronique' (ci-après : « l'accord de coopération »).

L'accord de coopération comprend un certain nombre de définitions (article 1<sup>er</sup>), précise son objet (article 2), mentionne que la surveillance électronique figure parmi les missions des maisons de justice (article 3), énonce que chaque communauté est responsable sur le fond et sur le plan financier de l'exercice de ses compétences en matière de surveillance électronique et mène une politique propre en la matière, permet à la Communauté germanophone, pour la mise en œuvre de la surveillance électronique, de faire appel aux autres communautés (article 4), règle la collaboration entre les communautés, notamment par la création dans chaque communauté d'un service de concertation et de coopération en matière de surveillance électronique, détermine les coûts que chaque communauté doit

supporter (article 5) et prévoit la mise en place par les communautés d'un collège des fonctionnaires dirigeants (article 6). L'accord de coopération entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015 (article 7).

### EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'intitulé et l'article unique de l'avant-projet de décret examiné doivent être complétés par la mention de la date de conclusion de l'accord de coopération auquel il vise à porter assentiment, à savoir le 13 novembre 2014. L'intitulé doit également être modifié de manière à y reproduire l'intitulé exact de cet accord de coopération.

### EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

#### OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 5, § 1<sup>er</sup>, III, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', tel que rétabli par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', prévoit que « l'organisation, le fonctionnement et les missions des maisons de justice, et du service compétent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique » est une matière personnalisable, visée à l'article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution <sup>1</sup>.

Les travaux préparatoires de la loi spéciale précitée du 6 janvier 2014, auxquels se réfère d'ailleurs l'exposé des motifs de l'avant-projet, indiquent que le service compétent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique sera géré conjointement par les communautés <sup>2</sup>.

L'article 5 de l'accord de coopération paraît concrétiser cette volonté en prévoyant notamment, au paragraphe 1<sup>er</sup>, que « les Communautés exercent conjointement leurs compétences en matière de surveillance électronique » en vue d'atteindre, notamment, l'objectif d'« une mise en œuvre et un suivi coordonnés de la surveillance électronique ». Le paragraphe 3 du même article, qui prévoit que certains coûts ne seront pas attribuables à une Communauté déterminée, suppose également la gestion conjointe de moyens communs aux trois communautés.

L'article 4 de l'accord de coopération traduit toutefois une volonté contraire en prévoyant notamment que chaque communauté « détermine de manière autonome comment s'effectuent la mise en œuvre, le suivi et le financement de la surveillance électronique ». Une telle disposition est en effet antinomique avec le principe d'un exercice conjoint de

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', cette matière est également une matière personnalisable visée à l'article 130 de la Constitution.

<sup>2</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, pp. 304 et 305.

compétences et semble réduire la portée de l'accord de coopération à la simple organisation d'une concertation. En outre, dans cette dernière hypothèse, l'article 6, § 2, de l'accord de coopération, qui confie au « collège des fonctionnaires dirigeants » la mission de « conclure des accords stratégiques et opérationnels dans le cadre de la coopération visée à l'article 5, § 1<sup>er</sup> », revient à charger ce collège de régler ce qui devrait l'être par le présent accord de coopération, ce qui ne peut être admis.

L'accord de coopération sera revu pour tenir compte de cette observation.

#### OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

##### DISPOSITIF

##### Article 1<sup>er</sup>

Dans les versions française et néerlandaise de l'article 1<sup>er</sup>, 2°, d, de l'accord de coopération, il convient de corriger la date de la loi 'relative à l'internement des personnes' (5 mai 2014).

##### Article 3

L'article 5, § 1<sup>er</sup>, III, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 réserve à la compétence de l'autorité fédérale la détermination des « missions que les maisons de justice ou les autres services des communautés qui les reprennent, le cas échéant, exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution des procédures judiciaires ». L'exercice de ces missions doit faire l'objet d'un accord de coopération à conclure par l'autorité fédérale et les communautés, conformément à l'article 92bis, § 4undecies, de la même loi spéciale.

Il ne revient donc pas à un accord de coopération conclu entre les seules communautés de déterminer les missions que les maisons de justice doivent accomplir dans le cadre de la surveillance électronique, ni même à rappeler ce qui figure dans l'accord de coopération conclu conformément à l'article 92bis, § 4undecies, précité, par l'État fédéral et les trois communautés.

Cette disposition sera omise.

##### Article 4

L'article 4, alinéa 3, de l'accord de coopération prévoit que, si la Communauté germanophone n'érige pas de service opérationnel propre, elle fait appel, pour la mise en œuvre de la surveillance électronique, à la capacité de la Communauté flamande et/ou

française au moyen d'accords bilatéraux conclus à cet effet, tenant compte des dispositions du présent accord.

Saisie d'un avant-projet de décret portant assentiment à un accord de coopération qui tendait à prévoir une « assistance technique » par la Région flamande en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale pour la gestion d'un régime d'aides en matière de politique agricole, la section de législation a observé ce qui suit :

« 2.2.1. [...] l'accord de coopération paiement unique prévoit une assistance de la Région de Bruxelles-Capitale par la Région flamande. Pour ce faire, il est créé, en vue de l'application du régime du paiement unique, une zone 'Nord' qui correspond au territoire de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale (article 3), pour laquelle l'organisme payeur de la Région flamande exerce toutes les missions d'un organisme payeur, également en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, tant que celle-ci ne dispose pas d'un organisme payeur agréé [...]. Plus généralement, il est également prévu que la Région flamande assiste administrativement la Région de Bruxelles-Capitale pour la gestion et le contrôle des dossiers relatifs aux régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune en faveur des agriculteurs dont l'adresse de correspondance ou toutes les unités de production sont situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (article 8). L'accord revient donc en fait à ce que, dans le cadre du régime du paiement unique, la Région flamande exercera certaines compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

2.2.2. L'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet à l'État, aux Communautés et aux Régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Des accords de coopération ont vocation à compléter le principe de la répartition exclusive des compétences à l'État, aux Communautés et aux Régions, et nullement à y déroger<sup>3</sup>. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune<sup>4</sup>. Il est cependant essentiel que les compétences soient exercées conjointement, ce qui suppose une participation de chacune des parties concernées par l'accord de coopération ou de leurs composantes.

En revanche, la conclusion d'un accord de coopération ne peut conduire à ce que l'État fédéral, une Communauté ou une Région se dépouille de l'exercice d'une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par une loi spéciale. En d'autres mots, un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.2, avec une référence à l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 30) et à l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la Commission du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 7).

<sup>4</sup> *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Consulter l'exposé du Ministre des réformes institutionnelles (F), (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1988, n° 405/2, p. 47).

<sup>5</sup> *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.3 ; avis 18.638/VR donné le 13 juillet 1988 sur un projet devenu la loi du 8 août 1988, (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, (p. 32), p. 52).

2.2.3. En l'occurrence, force est de constater que le régime figurant à l'article 8 de l'accord de coopération paiement unique ne concerne, ni l'exercice conjoint de compétences propres, ni la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, ni le développement d'initiatives en commun, ni toute autre forme d'intervention conjointe, mais doit au contraire être considéré comme une délégation de l'exercice d'une partie d'une compétence propre d'une Région à l'autre Région, en l'occurrence, de la Région de Bruxelles-Capitale à la Région flamande. Il s'ensuit que l'article 8 de cet accord de coopération n'est pas conforme à l'article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, que l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises déclare applicable à la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 8 précité serait toutefois conforme aux règles répartitrices de compétences s'il prévoyait la création d'un service commun à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'application de la réglementation en matière de paiement unique ou d'autres mesures d'aide [...] »<sup>6</sup>.

Les « accords bilatéraux » à conclure devront respecter les principes rappelés dans cet avis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

---

<sup>6</sup> Avis 45.614/AG donné le 13 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 11 décembre 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne concernant la mise en œuvre du régime de paiement unique' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2009, n° 109/1, pp. 13 et 14).