



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.485/VR
du 23 juin 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant
assentiment de l'accord de coopération entre la Région
flamande, la Région wallonne et la Région de
Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt
de Soignes'

Le 10 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Aéroports, délégué à la représentation à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret 'portant assentiment de l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 20 juin 2017. Les chambres étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juin 2017.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

La section de législation a été saisie de trois avant-projets de décrets et d'ordonnance suivants :

- un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment de l'accord de coopération [du 25 avril 2017] entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes' (61.485/VR) ;
- un avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord [van 25 april 2017] tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de Stichting Zonienwoud (61.488/VR) ;
- un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment de l'accord de coopération [du 25 avril 2017] entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes' (61.504/VR).

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il résulte de l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

L'avant projet devra donc être soumis à l'accomplissement de cette formalité.

^(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

PORTÉE DU PROJET

L'avant-projet soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération conclu à Namur le 25 avril 2017 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes.

Cet accord règle la création de la Fondation Forêt de Soignes, dont il détermine les missions, ainsi que les modalités de fonctionnement, d'organisation et de collaboration (article 2).

EXAMEN DE LA COMPÉTENCE

La Forêt de Soignes est un massif forestier qui s'étend sur les trois régions. Il est classé quasi intégralement comme zone spéciale de conservation dans le réseau européen Natura 2000.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, III, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), les régions sont compétentes pour les forêts, en ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature.

En vertu de l'article 9 LSRI, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital. Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

En vertu de l'article 92bis, § 1^{er}, LSRI, les régions peuvent 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.

L'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' attribue à la Région de Bruxelles-Capitale les mêmes compétences qu'à la Région wallonne et à la Région flamande.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 3 de l'accord de coopération dispose que les trois régions approuvent la création de la Fondation Forêt de Soignes (§ 1^{er}), qu'elle a le statut d'une fondation de droit privé au sens de l'article 27 de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes' (§ 2). La

Fondation Forêt de Soignes est constituée par acte authentique conformément aux articles 27 et suivants de la loi du 27 juin 1921 (§ 3).

L'article 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que la Fondation prend les initiatives communes nécessaires à l'élaboration du schéma de structure interrégional. Pour l'application du paragraphe 1^{er}, la Fondation Forêts de Soignes assure les missions énumérées au paragraphe 2 :

- 1° prise en charge du processus d'élaboration du schéma de structure interrégional, y compris en ce qui concerne la participation du public et les aspects liés à la communication ;
- 2° suivi de projet, au niveau technique et de contenu, et recherche de (co)financement pour les projets ;
- 3° faciliter l'accueil du public, conformément au schéma de structure ;
- 4° coordination de la collecte de données nécessaires à la réalisation du schéma de structure interrégional et échange d'informations entre les régions.

Comme rappelé ci-dessus, les parties à l'accord de coopération sont compétentes pour régler de commun accord, dans une vision commune et cohérente, la gestion de la forêt de Soignes qui se trouve à cheval sur le territoire de chacune des régions.

Les parties à l'accord de coopération ont choisi pour cela la création d'une personne morale de droit public qui prendra la forme d'une fondation privée au sens de l'article 27 de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes'.

À cet égard, la section de législation rappelle que, conformément à l'article 9 LSRI, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les régions créent des services décentralisés dont le décret règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

À propos de l'article 9 LSRI, dans son arrêt 53/2016, la Cour constitutionnelle a exposé ce qui suit :

« En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décréte est compétent pour créer, dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés, des services décentralisés, des établissements et des entreprises, sans être lié par des formes d'organisation préexistantes. Ce faisant, le législateur décréte peut faire usage de techniques de droit public comme de droit privé, mais il lui est interdit, sauf recours à l'article 10 de la loi spéciale précitée, de déroger de manière générale au droit des personnes morales, qui relève de la compétence résiduaire des autorités fédérales »¹.

¹ C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016, B.43.2.

Rien ne s'oppose à ce que les parties à l'accord de coopération aient recours à la forme juridique de la fondation privée telle qu'elle est instituée par l'article 27 de la loi du 27 juin 1921.

L'attention des auteurs est toutefois attirée sur les conséquences qui s'attachent à ce choix, notamment quant au contenu de certaines dispositions de la loi du 27 juin 1921 ² qui seront applicables à la fondation privée créée par eux.

2. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération charge la Fondation de « prendre les initiatives nécessaires à l'élaboration du schéma de structure interrégional » sans définir cependant ce schéma de structure interrégional.

L'article 9, § 1^{er}, de l'accord de coopération charge le conseil d'administration de la fondation d'« adopter un plan stratégique triennal » et d'« adopter un plan opérationnel annuel » sans que ni l'un ni l'autre ³ se soient définis dans l'accord de coopération.

Outre la nécessité de définir ce schéma et ces plans dans l'accord de coopération (voir à ce propos, ci-après, les observations relatives aux articles 4 et 9 de l'accord de coopération), la section de législation rappelle que ceux-ci doivent respecter les différents instruments juridiques de droit international applicables, comme, le cas échéant, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998 ainsi que la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement'.

À cet égard, elle se demande comment les procédures prévues par ces instruments juridiques pourront être respectées, le cas échéant, par les organes de la fondation ici créée puisque ces instruments ont fait l'objet de règles ou de transposition propres au droit de chacune des parties à l'accord de coopération.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 1^{er} et 10

À l'article 1^{er}, 4^o, il est fait référence à « l'accord de coopération du 20 avril 2012 entre la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale sur le modèle de concertation dans le cadre du schéma de structure de la Forêt de Soignes », alors qu'à l'article 10, § 2, c'est « l'accord entre la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale pour le modèle de concertation dans le cadre du schéma de structure de la Forêt de Soignes approuvé par les gouvernements régionaux le 30 avril 2012 » qui est mentionné.

² Voir notamment les articles 33, 37, §§ 2 et suiv., 39 et 40 de la loi du 27 juin 1921.

³ Il en est fait mention à l'article 12 de l'accord de coopération.

Il y a lieu de faire apparaître, dans les deux dispositions, l'intitulé et la date corrects de cet accord.

Article 3

Sans préjudice de ce qui a été dit à l'observation générale 1 ci-avant, il résulte de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, LSRI que les accords de coopération qui y sont visés, catégorie de laquelle relève l'accord ici examiné⁴, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs⁵ des différentes parties.

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération n'a pas à rappeler – au surplus en la modifiant – une règle qui résulte déjà d'une loi spéciale, à savoir une norme d'intensité de force obligatoire supérieure dans la hiérarchie des normes. Cet alinéa 2 sera omis.

Mieux vaut donc rédiger la disposition comme suit :

« La Fondation Forêt de Soignes est une personne morale de droit public créée sous la forme d'une fondation privée au sens de l'article 27 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes ».

Articles 4 et 9

L'accord de coopération ne définit ni le « schéma de structure interrégional » dont l'élaboration entre cependant, en vertu de l'article 4 de l'accord, dans les missions de la Fondation ni le « plan stratégique triennal », ni le « plan opérationnel annuel », notions utilisées respectivement à l'article 9, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de l'accord.

Or, le « schéma de structure interrégional », dont l'élaboration constitue le centre névralgique des missions confiées à la Fondation Forêt de Soignes, doit être défini par les législateurs concernés, de commun accord. Il en va de même du plan stratégique triennal qui fixe les objectifs et les projets s'inscrivant dans le cadre de la mission de cette même Fondation et du plan opérationnel annuel qui fixe les priorités et le planning de la Fondation et permet d'effectuer le suivi de l'exécution de ce même plan.

L'accord de coopération sera complété sur ces points.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 12 de l'accord qui décrit les missions du secrétariat de la Fondation et mentionne ces deux dernières notions.

⁴ Dès lors qu'à tout le moins, il grève les trois régions concernées.

⁵ Et non pas des seuls « parlements » comme mentionné au texte en projet.

Article 6

1. Au paragraphe 1^{er}, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif, au 1^o, il est question d'une désignation par les régions et au 2^o, d'une désignation par les ministres : dans les deux cas, il convient de viser le Gouvernement de chaque Région.

2. Au paragraphe 1^{er}, 3^o, la notion de « neutralité » paraît floue : la teneur des explications qui figurent dans le commentaire de l'article sera reprise dans ce dernier, les autres conditions essentielles auxquelles le président coopté devra répondre devant par ailleurs être mentionnées également dans le dispositif de l'accord de coopération.

3. Au paragraphe 2, il convient de préciser les conditions essentielles auxquelles les « administrateurs indépendants supplémentaires » devront répondre, ainsi que le nombre de ces administrateurs.

Article 7

À l'alinéa 5, dans la version française, il convient de remplacer le mot « civile » par le mot « juridique ».

Articles 8 et 16

Une comparaison des articles 8, § 9 et 16, § 3, 1^o, de l'accord de coopération fait apparaître, dans la version néerlandaise, contrairement à la version française, que la terminologie n'est pas utilisée de manière conséquente : en effet, l'article 8, § 9, de l'accord recourt, dans la version néerlandaise, aux mots « legaten, schenkingen » tandis qu'à l'article 16, § 3, 1^o, ce sont ceux de « giften en legaten ». La version française de l'accord, en revanche, utilise, dans chacune des dispositions, les mots « legs » et « dons ».

La terminologie de la version néerlandaise sera alignée sur celle de la version française de l'accord.

Article 8

Selon l'article 8, § 10, alinéa 2, 5^o, de l'accord de coopération, le règlement d'ordre intérieur détermine « les conditions et situations dans lesquelles la confidentialité des délibérations ou des documents peut être appliquée ».

Parmi les documents dont la Fondation disposera, certains comportent des informations environnementales.

Abstraction faite de la question de savoir dans quelle mesure de telles dispositions peuvent être inscrites dans le règlement d'ordre intérieur, il y a lieu de veiller à ce

qu'il ne soit pas porté atteinte aux obligations qui, à cet égard, découlent d'une manière générale de l'article 32 de la Constitution, et, plus spécifiquement, de la législation internationale et supranationale, dont la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 'concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil', et de la législation interne qui l'a transposée, ainsi que de la Convention d'Aarhus.

Articles 14 et 15

Ces articles concernent le budget et les comptes, d'une part, et les contrôles, d'autre part.

Selon l'article 50, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, la loi détermine, en ce qui concerne les organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et régions, les dispositions générales relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. L'article 10, § 2, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' s'énonce comme suit :

« § 2. Les comptes des organismes publics créés par les communautés et régions énumérées à l'article 2 ou qui en dépendent sont transmis à la Cour des comptes.

La Cour des comptes exerce à l'égard de ces organismes publics le contrôle défini au 1^{er}.

Elle peut publier leurs comptes dans ses Cahiers d'observations ».

Dans la mesure où la Fondation Forêt de Soignes présente ces caractéristiques, la Cour des comptes est, en vertu de l'article 50 de la loi spéciale de financement, compétente pour effectuer le contrôle des comptes. La Cour des comptes est dès lors compétente en la matière en application de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' ⁶.

⁶ Voir à cet égard, l'avis 54.716/VR donné le 21 janvier 2014 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 december 2013 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2428/1, pp. 51-61) et l'avis 54.901/VR donné le 21 janvier 2014 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public ViaPass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-521, pp. 31-38).

Ni l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' ⁷, ni le décret flamand du 8 juillet 2011 'houdende regeling van de begroting, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan en de controle door het Rekenhof' ⁸, ni le décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes' ⁹ ne peuvent répondre à ces exigences.

Les auteurs de l'accord de coopération reverront celui-ci afin d'y prévoir de manière expresse et complète l'intervention de la Cour des Comptes conformément aux législations rappelées plus haut.

Article 18

Si l'article 18 signifie que chacune des parties peut soumettre aux autres des propositions de modification à l'accord de coopération, ces modifications faisant elles-mêmes l'objet d'un accord de coopération soumis à l'assentiment des législateurs concernés, alors, ledit article 18 est dépourvu d'utilité puisqu'il prévoit une règle qui découle déjà de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, LSRI.

Si l'intention est de permettre que l'accord de coopération soit modifié sans que la ou les modifications fassent elles-mêmes l'objet d'un accord de coopération soumis à l'assentiment des législateurs concernés, alors la disposition à l'examen méconnaît l'article 92bis précité.

Dans les deux cas, l'article 18 sera omis.

Article 19

Selon l'article 19, § 1^{er}, de l'accord de coopération, les litiges entre les parties concernant l'interprétation et l'exécution de l'accord qui ne trouvent pas une solution au sein des structures qui sont établies par cet accord sont tranchés dans le cadre de la concertation ministérielle.

La section de législation n'aperçoit pas clairement quelles sont les structures visées et notamment s'il s'agit de structures internes à la Fondation. La procédure débute-t-elle au sein de la direction prévue à l'article 10 de l'accord pour se continuer ensuite au niveau du conseil d'administration et aboutir enfin au niveau de la concertation ministérielle ? À tout le moins, l'exposé des motifs explicitera cette question.

⁷ Voir son article 84.

⁸ Voir ses articles 63-67.

⁹ Voir son article 120.

Article 20

Si l'accord de coopération peut décider de la publication conjointe au *Moniteur belge* de l'ensemble des actes législatifs d'assentiment et prévoir à l'initiative de quelle partie à l'accord celui-ci sera lui aussi publié, par contre, il ne peut régler l'entrée en vigueur de celui-ci, pour les motifs exposés à l'observation particulière sous l'article 3.

L'article 20 sera revu en conséquence.

OBSERVATION FINALE

En différents endroits, les versions française et néerlandaise de l'accord ne correspondent pas.

À cet égard, l'on peut retenir les exemples suivants.

1° À l'article 7, alinéa 5, de l'accord, la version française utilise les mots « Sans préjudice des 2ième et 3ième alinéa, » tandis que la version néerlandaise emploie les mots « In afwijking van 2de en 3de lid » ; la même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2 ;

2° À l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, la version française mentionne « le budget de l'exercice précédent », tandis que la version néerlandaise utilise les mots « het budget van het volgende boekjaar ».

L'accord sera revu afin d'assurer la correspondance entre les deux versions linguistiques.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

EXPOSÉ DES MOTIFS ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'exposé des motifs et le commentaire des articles transmis au Conseil d'État sont ceux relatifs non pas à l'avant-projet de la Région wallonne mais à l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ayant le même objet.

Il y aura lieu de rectifier cette erreur lors du dépôt du projet au Parlement.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'alinéa 1^{er} de l'arrêté de présentation sera omis.

DISPOSITIFArticle 1^{er}

La mention qui figure à l'article 1^{er} n'est requise par aucune norme d'intensité de force obligatoire supérieure. Elle ne présente au demeurant pas d'utilité et l'article 1^{er} sera donc omis.

Article 2

Il conviendra de préciser la date de l'accord de coopération concerné, à savoir le 25 avril 2017. L'intitulé sera complété dans le même sens.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Marnix VAN DAMME