# CONSEIL D'ÉTAT
# section de législation

avis 53.067/2
du 8 mai 2013

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative'

Le 19 mars 2013, 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 trente jours prolongé jusqu'au 15 mai 2013 [*], sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 mai 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2013.

*

[*] Par lettre du 16 avril 2013.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

## EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

### OBSERVATION GÉNÉRALE

L'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française 'portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative', tend, comme le relève l'exposé des motifs des décrets d'assentiment, à « développer une initiative commune entre la Communauté française et la Région wallonne en matière d'échange de données et d'intégrer la gestion [de] cette initiative au sein du service e-Wallonie-Bruxelles Simplification créé le 21 février 2013 ».

La section de législation du Conseil d'État a été précédemment saisie d'un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française organisant un service commun en matière de simplification administrative et d'administration électronique. Elle a donné le 24 septembre 2012 l'avis 51.816/2, qui contenait les observations suivantes :

> « 1. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles organise la coopération entre les entités fédérées, notamment la création et l'organisation de services communs, en s'inscrivant pleinement dans la logique de la séparation des pouvoirs. Dès 1980, l'article 52 de la loi spéciale permettait aux parlements de la Communauté française et de la Région wallonne d'organiser des services communs tandis que l'article 77 octroyait la même compétence aux gouvernements de ces entités. La loi spéciale du 8 août 1988 a inséré dans celle du 8 août 1980 l'article 92*bis* qui permet à l'État, aux communautés et aux régions de conclure des accords de coopération portant 'notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communes'.
>
> Afin de conférer un effet utile à chacune de ces dispositions et de tenir compte de la chronologie qui vient d'être rappelée, les articles 52, 77 et 92*bis* doivent faire l'objet d'une application autonome, en fonction des auteurs de la création du service considéré.
>
> Si l'accord de coopération porte sur des matières réglées par décret, il doit, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale, recevoir l'assentiment des législateurs [1]. Tel serait le cas, par exemple, si l'organisme créé se voyait accorder la personnalité juridique, conformément cette fois à l'article 9 de la loi spéciale.

[1] *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Voir en ce sens l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État 48.755/AG donné le 15 décembre 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 31 mars 2011

Si, par contre, l'accord ne porte que sur des matières réglementaires, telles que la création et l'organisation de services conformément à l'article 87, § 1er, de la loi spéciale, afin de se conformer au principe de la séparation des pouvoirs qu'applique l'article 77 de la loi spéciale, il ne doit être conclu qu'entre les gouvernements concernés, selon les modalités que ceux-ci déterminent [2].

Les travaux préparatoires de l'article 77 confirment cette interprétation. Dans sa version originale de 1980, il était rédigé comme suit :

'Aussi longtemps que l'Exécutif de la Communauté française n'exerce pas les compétences de l'Exécutif régional wallon, dans les conditions prévues à l'article 1er, § 4, ces Exécutifs peuvent décider de leur coopération et de celle de leurs services, tenir des séances communes et organiser des services communs'.

Lors des débats parlementaires, un amendement fut déposé, qui visait à compléter la disposition par le texte suivant : ', en vertu de décisions conjointes de leurs conseils respectifs conformément aux pouvoirs attribués à ceux-ci par la présente loi'. Suite aux déclarations du Gouvernement 'précisant que le texte proposé n'est en aucune façon dérogatoire aux compétences des conseils', l'amendement fut retiré [3].

La version actuelle de l'article 77 résulte d'une 'adaptation technique' [4], à la suite de la suppression de la possibilité de faire exercer les compétences de l'exécutif wallon par celui de la Communauté française, résultant de l'abrogation de l'article 1er, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette adaptation fut introduite par l'article 59 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'. Elle a donc pour effet de pérenniser cette attribution de compétence, sans en modifier les modalités.

2. L'accord de coopération qui reçoit l'assentiment par les avant-projets de décret examinés, conformément à l'article 92*bis* de la Constitution, vise, d'une part, en son chapitre 1, à créer un service commun à la Région wallonne et à la Communauté française, en matière de simplification administrative et d'administration électronique et, d'autre part, en son chapitre 2, à constituer un réseau de correspondants en charge de la simplification administrative et de l'administration électronique.

Selon l'exposé des motifs des avant-projets de décret, le service commun serait créé en application de l'article 77 de la loi spéciale. Invité à expliquer pourquoi la création de ce service fait néanmoins l'objet d'un assentiment, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale, le délégué du ministre-président a répondu :

'Si le chapitre 1 de l'accord concerne la création du service commun, le chapitre 2 organise le réseau des correspondants à la simplification administrative. Ce chapitre est, à mon sens, de nature législative. C'est la raison pour laquelle nous proposons de porter assentiment à l'accord de coopération.

---

'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 347/1, observation générale 7.3).

[2] *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Voir en ce sens, à propos des accords conclus entre les Parlements en application de l'article 52 de la loi spéciale, l'avis 48.755/AG précité, observation générale 7.3.

[3] *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 434/2, p. 295.

[4] *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1.

En outre, les articles 12 et 13 qui organisent le financement du service commun sont également de nature à avoir un impact sur les deux entités fédérées'.

Pour les raisons qui ont été exposées ci-dessus, tenant notamment au principe de la séparation des pouvoirs, la création du service commun sur la base de l'article 77 de la loi spéciale, en ce compris son financement, ne peuvent faire l'objet d'un assentiment par décret.

S'agissant de la constitution d'un réseau de correspondants, il y a lieu de distinguer selon que le correspondant est désigné au sein d'un service du Gouvernement de la Communauté ou de la Région, auquel cas la procédure de l'article 77 de la loi spéciale est applicable, ou qu'il est désigné au sein d'un organisme créé par décret, auquel cas il y a effectivement lieu d'appliquer l'article 92*bis* de la loi spéciale et donc de procéder à l'adoption de décrets d'assentiment.

3. L'accord de coopération sera revu à la lumière de cette observation.

[…] » [5].

Il apparaît que, pour prendre en compte cet avis, deux accords de coopération ont été établis.

L'accord de coopération du 21 février 2013 créant un service administratif partagé entre la Région wallonne et la Communauté française en matière de simplification administrative et d'e-Gouvernement a été signé par les Gouvernements de la Région wallonne, d'une part, et de la Communauté française, d'autre part, conformément à l'article 77 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Sur la base de cet accord a été pris l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 mars 2013 'fixant le cadre organique du personnel d'e-Wallonie-Bruxelles Simplification, en abrégé « eWBS », et du pôle organisationnel de la Banque-Carrefour d'Échange de Données (BCED)', entré en vigueur le 1er avril 2013.

Le second accord de coopération est celui qui fait l'objet du présent examen.

Interrogé sur l'organisation des différents accords de coopération auxquels il est fait référence dans le présent accord de coopération soumis à assentiment, le délégué du ministre-président a expliqué

« L'accord de coopération du 21 février 2013 crée un service administratif partagé entre la Région wallonne et la Communauté française en matière de simplification administrative et d'e-Gouvernement.

Compte tenu des liens étroits entre ce projet et le projet de partage de données, nous avons souhaité que la gestion globale de partage de données via la Banque Carrefour d'Échange de Données (BCED) ne soit pas distincte de la politique globale de simplification administrative et d'e-Gouvernement.

[5] Avis 51.816/2 donné le 24 septembre 2012 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française organisant un service commun en matière de simplification administrative et d'administration électronique'.

C'est la raison pour laquelle nous proposons que le présent projet s'intègre au maximum avec le service commun pour assurer une optimalisation des synergies mais aussi une réduction des coûts de gestion.

C'est également la raison pour laquelle la BCED est instituée au sein d'eWBS, à l'instar de la BCSS qui est créée auprès du SPF Affaires sociales, tout en disposant de règles bien spécifiques étant donné la nature des prestations accomplies dans le respect des règles sur la protection de la vie privée ».

Il résulte de ces explications que l'accord de coopération présentement examiné trouve son fondement dans l'article 92*bis* de la loi du 8 août 1980 précité. Les matières réglées ayant été correctement réparties entre les deux accords, il faut dès lors considérer que l'affirmation figurant dans l'exposé des motifs et dans le préambule de l'accord de coopération, selon laquelle cet accord repose à la fois sur l'article 77 et sur l'article 92*bis* de la loi spéciale est erronée. C'est en revanche à juste titre que l'accord de coopération du 21 février 2013 n'a pas été soumis à l'assentiment des législateurs concernés alors que l'accord présentement examiné l'est.

Comme l'accord de coopération présentement examiné suppose, pour être appliqué, que le service eWBS créé par l'accord de coopération du 21 février 2013 soit en fonction (voir les articles 2, 4°, 11, 19, 20, de l'accord de coopération), l'attention des auteurs de l'avant-projet de décret est attirée sur le fait que l'accord de coopération du 21 février 2013 doit être publié pour pouvoir entrer en vigueur, conformément à l'article 190 de la Constitution.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### DISPOSITIF

### Article 2

Au 9°, la définition de la notion d'« utilisateur » manque de clarté, spécialement en tant qu'il est fait référence au « contact avec une autorité publique ».

### Article 7

1. Il convient de mieux harmoniser la rédaction de l'alinéa 1er du paragraphe 1er, avec celle du 1° de l'article 2, en remplaçant les mots « le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française » par les mots « un arrêté du Gouvernement ».

En outre, compte tenu des explications fournies par le délégué du ministre-président, le texte devrait mieux faire apparaître que les mots « selon une procédure qu'ils déterminent de commun accord » se rapportent à l'adoption de l'arrêté et non à celle du décret.

2. En ce qui concerne la différence de procédure adoptée entre le premier paragraphe de l'article 7 et le second, le délégué du ministre-président a expliqué ce qui suit :

> « La banque de données issues de sources authentiques est une centralisation de données à caractère personnel, ce qui constitue un risque au niveau de leur protection. En effet, il est habituellement considéré que la centralisation de données à caractère personnel augmente les risques de profilage, de ségrégation, etc par rapport à une décentralisation. C'est ainsi que les réseaux 'santé' que nous connaissons en Belgique travaillent par décentralisation, c'est-à-dire que les données restent au niveau des hôpitaux.
>
> Dès lors que la banque de données issues de sources authentiques contient un risque potentiel par rapport à la protection des données à caractère personnel, il a été considéré qu'elle ne pourrait être établie que par un acte législatif qui est plus fort ».

Il convient par conséquent d'adapter la définition donnée à l'article 2, 2°, de la « banque de données issues de sources authentiques » en remplaçant les mots « en vertu d'une disposition décrétale » par les mots « par une disposition décrétale ».

Article 8

Le commentaire de la disposition fait état de ce que la règle énoncée doit recevoir des exceptions de nature juridique ou technique lorsque l'accès à la source authentique n'est pas possible ; ceci devrait être traduit dans le dispositif.

Article 11

Si telle est l'intention des auteurs de l'avant-projet, il convient au paragraphe 2, 1°, de remplacer les mots « leurs compétences respectives » qui ne sont pas corrects grammaticalement par les mots « les compétences respectives de la Communauté française et de la Région wallonne ».

Article 13

À l'alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi il est seulement fait référence à la Région flamande et non aux autres entités fédérées.

Article 21

Il résulte des principes du fédéralisme financier qu'il n'est pas admissible de permettre à une des entités fédérées d'en subventionner une autre ou l'un de ses organismes.

Les alinéas 2 et 3 devront en conséquence être omis.

Article 22

Il n'appartient pas aux communautés et aux régions de déterminer le champ d'application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'alinéa 2 du paragraphe 1er doit donc être omis.

Article 24

1. Au paragraphe 1er, étant donné que les parlements des parties établissent leur règlement spécifique, il n'y a pas lieu de le soumettre à leur approbation.

2. Au paragraphe 3, alinéa 5, en renvoyant aux « dispositions applicables au personnel des services du Gouvernement wallon », à savoir notamment à l'article 526 du Code de la fonction publique wallonne, il n'est pas tenu compte de ce que ce texte prévoit des règles qui varient selon le niveau et le rang des fonctionnaires auxquels il s'applique.

La disposition à l'examen doit donc être complétée pour déterminer, aux fins de l'application des règles relatives au remboursement des frais de déplacement, à quelle catégorie de fonctionnaires sont assimilées les personnes concernées.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. À l'article 23, alinéas 2 et 3, il faut remplacer le mot « décret » par les mots « accord de coopération ».

2. À l'article 24, § 1er, alinéa 4, troisième et quatrième tiret, il y a lieu de se référer respectivement aux parlements et aux gouvernements.

3. À l'article 25, § 7, *in fine*, il faut écrire « les gouvernements » au lieu de « le Gouvernement ».

4. À l'article 26, il convient de se référer à l'article 25, § 4, et non 24, § 4.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Yves KREINS