



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.071/2
du 30 septembre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les modalités de transfert de membres du personnel du Ministère de la Communauté française au service e-Wallonie-Bruxelles Simplification, eWBS en abrégé'

Le 30 août 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les modalités de transfert de membres du personnel du Ministère de la Communauté française au service e-Wallonie-Bruxelles Simplification, eWBS en abrégé'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 septembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, 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 30 septembre 2013.

*

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, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les modalités de transfert de membres du personnel du Commissariat EASI-WAL vers le service e-Wallonie-Bruxelles Simplification, 'eWBS' en abrégé', trouve son fondement légal dans l'article 9, § 2, alinéa 5, de l'accord de coopération du 21 février 2013 'entre la Région wallonne et la Communauté française en matière de simplification administrative et d'administration électronique et organisant un réseau des correspondants en charge de la simplification administrative et de l'administration électronique, dénommée e-Wallonie-Bruxelles Simplification, 'eWBS' en abrégé'.

2. Dans son avis 51.817/2 donné le 24 septembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 13 juin 2013 'portant assentiment à l'accord de coopération du 21 février 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française en matière de simplification administrative et d'administration électronique et organisant un réseau des correspondants en charge de la simplification administrative et de l'administration électronique', la section de législation avait fait l'observation générale suivante :

« 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.

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, § 1^{er}, 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 dérogoire 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 1^{er}, § 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 92bis 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 92bis de la loi spéciale, le délégué du ministre-président a répondu :

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 ‘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.

‘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.

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.

[...] »⁵.

L’avis de la section de législation a été suivi par les auteurs du projet. L’on peut en effet lire dans l’exposé des motifs du projet devenu le décret du 13 juin 2013 précité :

« Le Conseil d’État indique, dans son avis sur la première version de l’accord de coopération, que la création d’un service administratif en matière de simplification administrative et d’administration électronique relève des matières réglementaires.

Partant, afin de respecter la séparation des pouvoirs qu’applique l’article 77 de la loi spéciale du 8 août 1980, un premier accord de coopération a été conclu le 21 février 2013 entre les gouvernements concernés pour créer le service administratif eWBS.

Un deuxième accord de coopération ne comprenant que les aspects devant être soumis à assentiment a été conclu entre les deux gouvernements à la même date.

C’est ce dernier qui est à soumis à l’approbation de votre assemblée »⁶.

3. Il résulte de ce qui précède que l’accord de coopération précité du 21 février 2013, publié au *Moniteur belge* du 28 juin 2013, a été conclu exclusivement entre les Gouvernements concernés, sans faire l’objet d’un assentiment décrétoal et, partant, ainsi que le révèle son préambule, sans avoir été soumis à la section de législation du Conseil d’État, qui n’est pas compétente pour examiner les projets d’accords de coopération mais seulement les décrets d’assentiment.

L’article 9, § 2, alinéa 5 de cet accord dispose :

« [...] les Gouvernements fixent de commun accord les modalités de transfert de membres du personnel du Commissariat EASI-WAL ou du Ministère de la Communauté française au service eWBS ».

La seule façon conforme à l’article 33 de la Constitution et à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française, de fixer des règles de commun accord en matière d’organisation de services communs, est recourir une nouvelle fois à l’article 77 de la loi spéciale précitée.

⁵ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 795/1.

⁶ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 795/1, p. 12.

4. Dès lors, le projet examiné doit être présenté sous la forme d'un accord de coopération ayant pour fondement l'article 77 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il ne devra alors pas être soumis à la section de législation du Conseil d'État qui sera sans compétence pour en connaître.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS