



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.520/2
du 18 décembre 2017

sur

une proposition de décret de la Communauté française
‘renforçant l'accès à l'information relative à la composition et
au fonctionnement des cabinets ministériels’

Le 15 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Communauté française à communiquer un avis, sur une proposition de décret 'renforçant l'accès à l'information relative à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels', déposée par Mmes Françoise BERTIEAUX, Christiane VIENNE et Véronique SALVI (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 452/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 18 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2017.

*

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. L'exercice de l'autonomie constitutive par décret spécial

1.1. Dans son avis n° 37.972/4 donné le 19 janvier 2005 sur une proposition de décret-cadre 'instituant des règles de fonctionnement des cabinets ministériels', la section de législation était confrontée à des dispositions imposant au Gouvernement et à ses membres l'obligation de communiquer au Conseil (devenu le Parlement) diverses catégories d'informations, à savoir les articles 5, alinéa 2, 6 et 7 :

– article 5, alinéa 2 : « Le Parlement est informé chaque année du nombre de membres du personnel effectivement détaché » ;

– article 6 : « Au plus tard le 1^{er} mars de chaque année, chaque ministre du Gouvernement de la Communauté française communique au Parlement l'ensemble des dépenses effectuées ou engagées par son cabinet répertoriées par rubrique reprenant les principaux postes de dépenses de l'année précédente ».

– article 7 : « Chaque déplacement à l'étranger d'un ministre et de la délégation qui l'accompagne fait l'objet d'une communication au Parlement précisant le but du voyage et les montants qui y sont affectés ».

Ces articles sont à rapprocher de la proposition examinée, plus particulièrement des articles 1^{er} et 4 de celle-ci.

Dans son avis n° 37.972/4, la section de législation a fait les observations suivantes à propos de ces dispositions :

« L'article 5, alinéa 2, et les articles 6 et 7 de la proposition imposent au Gouvernement et à ses membres l'obligation de communiquer au Conseil [...] diverses catégories d'informations.

Ce faisant, ces dispositions tendent à accroître les moyens d'information dont disposent les membres du Conseil en vue d'exercer le contrôle de l'activité gouvernementale, ou à en renforcer l'efficacité.

Il ne peut être perdu de vue que le contrôle politique de l'activité gouvernementale par le Conseil et les moyens d'information dont peut disposer celui-ci en vue d'exercer ce contrôle, en particulier les interpellations, les questions parlementaires et les enquêtes parlementaires¹, sont prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 ou, à tout le moins, découlent de règles figurant dans celle-ci (voir spécialement les articles 37, alinéa 3, 40 et 70 à 72 de ladite loi).

Les dispositions en la matière de la loi spéciale du 8 août 1980 peuvent être considérées comme ayant établi les éléments de l'équilibre institutionnel qui doit

¹ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Décret du 12 juin 1981 fixant la procédure d'enquête adopté par le Conseil de la Communauté française.

exister entre le Conseil et le Gouvernement dans l'exercice du contrôle politique, par le premier, de l'activité du second.

De ce fait, introduire de nouveaux moyens spécialement destinés à accentuer le contrôle de l'activité gouvernementale par le Conseil ou à en renforcer l'efficacité revient à modifier ou à compléter les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 en la matière ².

Un décret de la Communauté française peut avoir un tel objet, en ce qui concerne le contrôle du Gouvernement par le Conseil de cette Communauté.

En effet, il résulte de l'article 49, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 que le Conseil de la Communauté française peut notamment compléter par un décret des dispositions de cette loi – en l'occurrence l'article 37, alinéa 3, et les articles 70 à 72 – qui sont déterminantes en ce qui concerne le contrôle politique de l'activité du Gouvernement par le Conseil. Cependant, conformément à l'article 123, § 2, de la Constitution, et comme le confirme expressément l'article 35, § 3, de la même loi, ce décret doit être adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ³.

Rien ne s'oppose donc à ce que, pourvu qu'il soit adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, un décret de la Communauté française permette d'accroître dans certaines hypothèses, comme l'envisagent les dispositions à l'examen, les moyens d'information dont disposent les membres du Conseil en vue d'exercer le contrôle politique de l'activité gouvernementale » ⁴.

1.2. Selon le délégué du Président du Parlement,

« Pour assurer la publicité des informations relatives à la composition des cabinets ministériels, les auteurs de la proposition se sont calqués sur un mécanisme existant qui consiste à annexer des documents au projet de décret contenant le budget initial ou son ajustement. L'article 9 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française définit les documents informatifs et justificatifs qui accompagnent le budget. Parmi les informations figurant dans l'exposé général visé à l'article 9, § 1^{er}, du décret susmentionné, figurent les effectifs de cabinet ⁵. Partant, les auteurs de la proposition ont voulu étoffer les informations déjà contenues dans l'exposé général et en faire un document à part qui serait également annexé au budget.

² *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : Voir en ce sens divers avis donnés par la section de législation du Conseil d'État au sujet de propositions de décret de la Communauté flamande tendant à élargir les moyens de contrôle dont disposent les membres du Conseil flamand, en particulier l'avis 17.262/8, donné le 12 novembre 1986 sur une proposition de décret 'houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten' (Doc. Vl. Raad, sess. 1985-1986, n° 110/2) et l'avis 30.146/3, donné le 4 juillet 2000 sur une proposition de décret 'houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid' (Doc. Vl. Raad, sess. 1999-2000, n° 267/2).

Dans un autre avis, la section de législation a aussi estimé, pour des raisons analogues, que l'introduction de nouveaux moyens d'information permettant aux parlementaires d'exercer le contrôle de l'activité gouvernementale au niveau fédéral requiert une modification constitutionnelle : avis 30.305/2/V, donné le 23 août 2000 sur une proposition de loi relative à l'exercice du mandat parlementaire et à l'obligation de communication du Gouvernement (Doc. Ch., sess. 1999-2000, n° 711/2).

³ *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : Voir en ce sens l'avis précité n° 30.146/3.

⁴ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n° 49/2.

⁵ *Note de bas de page n° 2 de la réponse du délégué* : *Doc. parl.* 365 (2016-2017) – N° 1 (annexe 1), p. 81

Ce mécanisme est également utilisé pour le budget des organismes d'intérêt public de type A. Ces budgets sont annexés au projet de décret contenant le budget ⁶. Le mécanisme choisit par les auteurs pour informer le Parlement et rendre public les informations est déjà utilisé.

L'avis 37.972/4 du 19 janvier 2005 conclut que la proposition de décret en introduisant 'de nouveaux moyens spécialement destinés à accentuer le contrôle de l'activité gouvernementale par le Conseil ou à en renforcer l'efficacité revient à modifier ou à compléter les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 en la matière'. Ce faisant, ce décret devrait être adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

La proposition ne vise pas tant à accentuer le contrôle de l'activité gouvernementale qu'à assurer une nécessaire transparence dans l'utilisation des deniers publics et dans la composition des cabinets. En effet, les informations sont disponibles notamment dans les documents budgétaires mais les auteurs souhaitent que cette information devienne plus systématique et plus complète ».

1.3. Comme le relève le délégué lui-même, les articles 1^{er}, 2 et 3 de la proposition examinée tendent à étoffer les informations prévues par le décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française'.

Ce faisant, même si le rapport relatif à la composition des cabinets ministériels, dont il est question aux articles 1^{er} et 2, se présente, selon l'article 1^{er}, comme devant être annexé au projet de décret budgétaire, la plupart des dispositions énoncées aux articles 1^{er} à 3 ont pour effet de modifier l'équilibre organisé par la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et ce dans une matière – la fonction publique et plus spécialement la composition des cabinets ministériels – qui, en vertu de l'article 87, §§ 1^{er} et 2, de la même loi spéciale, relève des prérogatives propres du Gouvernement. Seul l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o et 6^o, et § 2, échappe à cette critique dès lors que les données qui y sont mentionnées peuvent être annexées, par leur nature même, à un projet de décret budgétaire.

En conclusion, sauf pour ce qui concerne ces dernières dispositions, les articles 1^{er} à 3 doivent être adoptés à la majorité spéciale visée à l'article 123, § 2, de la Constitution.

⁶ Note de bas de page n° 3 de la réponse du délégué : Article 3, § 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'.

B. Le respect de l'accord de coopération du 23 mai 2013 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'

2. En vertu de l'article 3, § 2, de la proposition,

« la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données est chargée de définir les modalités et les règles qui s'appliquent à la publicité des données figurant dans le rapport visé à l'article 2 ».

Cette commission est instituée par l'accord de coopération du 23 mai 2013 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', qui a reçu l'assentiment législatif de la Communauté française par un décret du 4 juillet 2013.

Il apparaît que l'article 2 de la proposition tend à la création d'une banque de données issue de sources authentiques au sens de l'article 2, 2°, de cet accord de coopération. Dans ce cas, le décret en projet doit régler les matières visées à l'article 7, § 2, alinéa 2, de l'accord de coopération. Ce décret doit, conformément à l'article 7, § 2, alinéa 3, être soumis à l'avis préalable de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données.

Invité à communiquer cet avis, le délégué du Président a confirmé l'analyse développée ci-dessus mais a apporté la précision suivante :

« Toutefois, en l'état actuel, il n'est pas possible de soumettre cette proposition de décret à l'avis préalable de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données car elle n'est pas encore constituée. Lors de leurs séances de rentrée respective, les Parlements ont adopté le règlement spécifique fixant la procédure de sélection relative aux membres Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données⁷. Il faudra donc attendre encore plusieurs semaines avant qu'elle ne soit pleinement opérationnelle. Il n'est donc pas possible de respecter le prescrit de l'accord de coopération actuellement ».

L'accord de coopération du 23 mai 2013 précité a reçu l'assentiment de la Communauté française par un décret du 4 juillet 2013 et de la Région wallonne par des décrets du 10 juillet 2013. Conformément à son article 38, il est entré en vigueur « le 1^{er} janvier de l'année qui suit le dernier assentiment au présent accord de coopération », à savoir le 1^{er} janvier 2014.

Il n'est pas au pouvoir d'un législateur de déroger à un accord de coopération en vigueur qui le lie. La proposition ne pourra donc être adoptée que lorsqu'elle sera conforme à l'accord de coopération du 23 mai 2013, notamment lorsqu'elle aura fait l'objet d'un avis préalable de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données.

⁷ Note de bas de page n° 4 de la réponse du délégué : Doc. Parl. 522 (2016-2017) – N° 1.

3. Invité à indiquer la disposition de l'accord de coopération qui habilite le législateur décréteil à charger cette Commission de la mission que lui assigne l'article 3, § 2, de la proposition, le délégué du Président du Parlement a répondu :

« Ce paragraphe a été rédigé suite à l'audition d'un représentant de la commission de la protection de la vie privée. Dans la mesure où la commission est chargée de veiller au respect des dispositions de l'accord de coopération et notamment le contrôle des échanges de données, sur le conseil d'un représentant de la commission de la protection de la vie privée, les auteurs ont estimé que la commission était la plus à même de remplir cette mission. Si effectivement, il n'y a pas formellement une disposition de l'accord de coopération qui habilite le législateur décréteil à charger cette Commission de la mission que lui assigne l'article 3, § 2, de la proposition, cela relève de l'esprit de l'accord de coopération et des missions de la commission. À défaut, on pourrait demander à la commission de remettre un avis en vertu de l'article 25, § 2 et non plus lui demander de définir les modalités. Elle remettrait donc un avis sur celles-ci ».

Ainsi que l'a ainsi confirmé le délégué du Président du Parlement, la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données n'a pas reçu de mission, dans l'accord de coopération, telle que celle qui lui permettrait de « définir les modalités et les règles qui s'appliquent à la publicité des données figurant dans le rapport visé à l'article 2 ».

Plus fondamentalement, compte tenu de la matière réglée, c'est au décret⁸ de définir ces modalités.

4. Par ailleurs, il conviendra de compléter la proposition afin de régler les matières visées à l'article 7, § 2, alinéa 2, de l'accord de coopération du 23 mai 2013.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 5°, ne comprend pas la précision suivante, figurant dans son commentaire :

« Pour ce qui concerne le coût des agents détachés à titre gratuit, il s'indique que figure dans le rapport une mention relative au coût restant à charge de l'Administration de laquelle l'agent est détaché ».

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « agent » au singulier.

⁸ Compte tenu de l'observation n° 1, il s'agit d'un décret spécial.

2. Au même paragraphe 1^{er}, il convient d'insérer les mots « engagé dans un cabinet » entre les mots « personnel » et « recevra ».

3. Les mots « du présent décret » sont inutiles et seront omis du paragraphe 1^{er}.

La même observation vaut pour l'article 5, alinéa 1^{er}, seconde phrase.

4. Il est inutile d'écrire que les jours dont il est question à la fin de la première phrase du paragraphe 1^{er} sont « calendaires ».

Cet adjectif sera omis.

5. À la deuxième phrase du paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire que « Le Gouvernement désigne le service chargé de l'examen de ces requêtes ».

6. La section de législation n'aperçoit pas comment, conformément au paragraphe 3, « [l]es données recueillies ne seront pas conservées au-delà de la durée de la législature » dès lors qu'aux termes de l'article 1^{er}, ces données feront l'objet d'une annexe au projet de budget, lequel figure dans la collection des documents parlementaires.

Article 4

1. L'article 4 se présentant comme une disposition organique de contrôle exercé par la Cour des comptes sur les comptes annuels des cabinets des ministres du Gouvernement et de leur service d'appui, il n'est pas adéquat de prévoir, au paragraphe 1^{er}, que le Parlement doit introduire une demande à cet effet auprès de ladite Cour, pareil dispositif relevant plutôt du règlement de l'assemblée.

Mieux vaut écrire qu'« une fois par an, la Cour des comptes exerce un contrôle des comptes annuels des cabinets des ministres et de leur service d'appui ».

Une observation analogue vaut pour le paragraphe 2.

2. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas nécessaire de prévoir, au paragraphe 3, que, « tous les quatre mois, le Parlement demande aux membres du Gouvernement de remettre à la Cour des comptes un rapport de synthèse précisant l'état de consommation de leurs crédits de cabinet ventilés par article de base en ce compris les arrêtés de ré-allocation ».

Il suffit de prévoir que, tous les quatre mois, le Gouvernement remet ce rapport à la Cour des comptes.

Article 5

1. La première phrase de l'alinéa 1^{er} doit être complétée pour viser l'information prévue par l'article 3, § 1^{er}, et par l'indication d'un délai suivant la publication (et non la « parution ») du décret en projet au *Moniteur belge*.
2. Compte tenu du moment où le présent avis sera donné, l'alinéa 2 sera revu.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT