61520/2

452 (2016-2017) — N° 1

CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION
15 -05- 2017
RAAD VAN STATE
WETGEVING

PARLEMENT

DE LA

COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2016-2017

9 MAI 2017

PROPOSITION DE DECRET

RENFORÇANT L'ACCES A L'INFORMATION RELATIVE A LA COMPOSITION ET AU FONCTIONNEMENT DES CABINETS MINISTERIELS

DEPOSEE PAR **MMES FRANÇOISE BERTIEAUX, CHRISTIANE VIENNE ET VERONIQUE SALVI.**

RESUME

Il importe pour les auteurs de la présente proposition de garantir au citoyen un accès optimal, légitime et pérenne de l'information quant à la composition et au fonctionnement des cabinets des membres du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les auditions organisées en commission des affaires générales ayant permis de dégager de nombreux enseignements utiles à l'élaboration du dispositif, il convient d'en tenir compte.

En conclusion, les modalités de publicité de l'information relatives à la composition et au fonctionnement des cabinets gagneront à être précisées par la voie décrétale, dans le respect des dispositions légales et en particulier la protection de la vie privée.

TABLE DES MATIERES

DEVELOPPEMENTS 3

COMMENTAIRE DES ARTICLES 5

PROPOSITION DE DÉCRET RENFORÇANT L'ACCÈS À L'INFORMATION RELATIVE À LA COMPOSITION ET AU FONCTIONNEMENT DES CABINETS MINISTÉRIELS 7

DEVELOPPEMENTS

Dans toute démocratie, le Parlement a un rôle primordial à jouer : il contrôle l'action du Gouvernement. A travers les différents mécanismes mis à leur disposition (question orale, question écrite, interpellation, motion, etc...), les députés s'assurent que le Gouvernement agisse bien dans l'intérêt général et des citoyens.

Pour mener à bien cette mission, le Parlement est aidé par des institutions indépendantes comme la Cour des comptes. Au travers de ses audits, ses cahiers d'observation ou ses autres rapports publiés, la Cour des comptes apporte une aide précieuse au Parlement dans sa mission de contrôle de l'action gouvernementale.

C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, deux fois par an, en application de l'article 75 du règlement du Parlement, le Président du Parlement introduit à la Cour des comptes une demande de contrôle de légalité et de régularité des dépenses de cabinets des Ministres du Gouvernement et de leurs services d'appui.

Si ces audits permettent d'avoir un contrôle de légalité sur l'action des cabinets, ils ne permettent en revanche pas d'avoir un aperçu détaillé sur la composition de ceux-ci. A cet égard, constituée essentiellement du tableau joint aux documents budgétaires qui reprend le nombre d'équivalent temps-plein par Ministre en précisant leur nature (nomination, détachement sans remboursement et détachement avec remboursement), l'information transmise au Parlement est imparfaite et il convient de la compléter.

Aux fins d'apporter des précisions nécessaires sur la composition exacte des cabinets ainsi que le nombre de personnes employées par ceux-ci et de renforcer le contrôle démocratique sur le coût réel des cabinets, la présente proposition vise à instaurer plus de transparence dans la composition des cabinets par la transmission régulière d'un rapport au Parlement reprenant une série d'informations sur les personnes composant les cabinets.

Poursuivant une volonté de franchir une nouvelle étape pour améliorer le rapport entre les citoyens et les organes de la démocratie que sont notamment le Parlement et le Gouvernement, les auteurs de la présente proposition ont veillé à formaliser un dispositif pérenne et équilibré.

A l'occasion de l'examen en commission de la proposition de décret n°291 (2015-2016) « instaurant la transparence dans la composition et le fonctionnement des cabinets », entamée le 20 février 2017, il est apparu utile de s'appuyer sur plusieurs auditions pour s'assurer du respect des dispositions légales en matière de publicité des documents émanant d'autorités administratives, mais aussi de la conformité avec les dispositions en matière de respect de la vie privée et encore de la praticabilité du contrôle demandé à la Cour des Comptes.

Ces auditions ont eu lieu respectivement les 13 et 27 mars 2017.

Plusieurs enseignements ont pu ressortir des échanges.

A savoir :

— qu'il apparaît opportun de créer un mécanisme actif, pérenne et systématique rendant plus accessibles des informations auxquelles les citoyens ont accès par ailleurs (que ce soit via le site des différents ministres ou en introduisant une demande formelle fondée sur le décret du 22 décembre 1994 qui régit la publicité de l'Administration) ;

— que la législation en matière d'information relative aux mandats publics peut être renforcée soit par le biais d'une loi spéciale, soit par le biais de dispositions légales sectorielles (à prendre au niveau de pouvoir concerné) ;

— que la Cour des comptes réalise régulièrement, depuis trois législatures, des audits de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels de la Communauté française et de leurs services d'appui et qu'il appert de l'expérience, selon les dires de la Cour, que « lorsque des audits sont réalisés de manière récurrente et rapprochée, il est difficile de conserver une plus-value à ces contrôles, surtout lorsqu'ils couvrent le même périmètre » et qu'elle demande dès lors une modification des dispositions figurant actuellement dans le Règlement d'ordre intérieur du Parlement ;

— que par ailleurs, de la même façon qu'elle le fait pour toutes les autres entités soumises à son contrôle, la Cour procède au suivi budgétaire des crédits des cabinets et peut en informer le Parlement et effectue le contrôle des comptes d'avances de fonds, sachant qu'une part importante des frais de fonctionnement des cabinets passe par cette formule ;

— que la recherche de proportionnalité inclut également le fait de prévoir un délai de conservation des données recueillies à propos des personnes ;

— qu'il serait judicieux de procéder à la mise en

place de la commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données prévue (à l'article 22) dans 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. Et ce afin de pouvoir s'appuyer sur les avis et recommandations ad hoc en matière de respect de la vie privée notamment ;

— qu'en tout état de cause, il appartient au législateur de fixer les limites qu'il juge pertinentes au regard des objectifs poursuivis dans une logique de transparence et que de cette recherche de proportionnalité doit découler les éléments qu'il entend voir figurer dans le rapport élaboré.

Il ressort donc de l'ensemble des échanges que l'intérêt de soutenir un dispositif clair, pérenne et pertinent est avéré.

C'est pourquoi, la présente démarche s'inscrit dans :

— la volonté de créer un outil qui permette l'accès optimal aux informations nécessaires, dans le respect des dispositions légales et en particulier la protection de la vie privée ;

— l'intérêt de s'appuyer sur des avis d'organes adéquats pour éclairer le travail de réflexion entrepris, à savoir : la commission d'accès aux documents administratifs, la commission de la protection de la vie privée et la Cour des Comptes ;

— la recherche de la juste proportionnalité entre les différents intérêts poursuivis (des modalités de contrôle adéquat, l'accès à l'information, le respect des dispositions en matière de respect de la vie privée et la bonne allocation des moyens publics compte tenu du coût des différents dispositifs).

Les auteurs estiment en outre nécessaire de pouvoir avancer de concert avec l'ensemble des niveaux de pouvoir sur des mesures claires et uniformes qui permettent aux citoyens d'avoir accès aux informations pertinentes sur les cabinets et ce, dans le respect de l'autonomie des différentes entités.

Enfin, il importe de mettre en œuvre sans délai la commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données telle que prévue dans dans 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.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Il s'agit d'intégrer le rapport souhaité aux documents budgétaires à chaque exercice, que ce soit lors de l'analyse du budget initial ou lors d'un feuilleton budgétaire d'ajustement.

Il convient de prévoir que les rapports rendent compte de la situation, respectivement au 15 novembre (pour le budget initial) et au 15 mai (pour l'ajustement) de manière telle à disposer d'une base de données comparables.

Art. 2

Cet article détaille les mentions à intégrer dans le rapport, relativement aux données du personnel ayant travaillé dans un cabinet durant la période concernée. Il s'agit notamment des noms et prénoms, dates d'entrée en fonction et, s'il échet, date de fin, la durée du travail sur la base la plus pertinente selon le cas et la nature du contrat, à savoir hebdomadaire, mensuelle ou annuelle, la fonction assortie d'une brève description, la nature du détachement, le nombre d'équivalents temps plein et le nombre de personnes employées par chaque cabinet ainsi que le coût salarial afférent.

Pour ce qui concerne les données relatives au salaire, il convient que ces informations soient globalisées.

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. Cela permet de répondre à la remarque de la Cour des comptes, figurant notamment dans son 28ième cahier d'observations, qui préconisait « d'indiquer les données liées au coût des détachements à titre gratuit dans les programmes justificatifs du budget. ».

La jonction de l'inventaire du patrimoine à ce rapport en début et fin de législature s'inscrit dans la ligne des recommandations faites par la Cour des Comptes à ce sujet.

Art. 3

Lors de son audition, le représentant de la commission de la protection de la vie privée a indiqué aux commissaires que « pour être conforme aux règles existantes, il y aura lieu de prévoir, soit dans le corps du décret, soit par délégation, des dispositions qui organisent les délais de conservation de ces informations. Il vise non pas la conservation à des fins d'archives, mais bien les délais pendant lesquelles elles sont accessibles. Il y aurait lieu aussi selon lui de prévoir des règles qui organisent l'information de la personne concernée et le droit de rectification si cette personne conteste l'information. »

Les dispositions du présent article visent par conséquent à mettre la règle établie enconformité avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des données à caractère personnel.

Il est à noter que parmi les suggestions figure également la possibilité, pour la personne concernée, de rectifier les données inexactes mais aussi le devoir d'informer la personne intéressée de la publication de ses données. Le présent article prévoit donc que les personnes concernées sont informées du contenu des données les concernant. Cette garantie offerte aux personnes concernées vise à respecter la protection de la vie privée consacrée dans la loi du 8 décembre 1992 mais à permettre aussi aux personnes concernées d'exercer leur droit de rectification si les données reprises dans le rapport sont incomplètes ou inexactes.

Le service à désigner par le Gouvernement, en vue de traiter les demandes de rectification et informer les personnes intéressées du contenu des données les concernant, pourraient très bien par exemple être remplies par le Secrétariat pour l'aide à la gestion et au contrôle interne des cabinets (SePAC) visé à l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 juillet 2014 relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française.

La volonté des auteurs étant de rendre plus accessibles les informations concernées, il importe d'en assurer une publicité optimale.

C'est pourquoi, en vue d'assurer au dispositif les meilleures conditions de publicité et de conformité légale, la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données sera chargée de définir les modalités et les règles qui s'appliquent à la publicité des données figurant dans le rapport, par exemple, via le site internet des membres du Gouvernement.

En outre, le délai de conservation des données est établi à la durée de la législature.

Art. 4

Le présent article vise à adapter la fréquence des contrôles exercés par la Cour des comptes et d'intégrer, mutatis mutandis, les dispositions figurant actuellement dans le Règlement d'ordre intérieur du Parlement.

En effet, lors de son audition, le représentant de la Cour des Comptes a indiqué aux commis-

saires que :

« lorsque des audits sont realises de maniere recurrente et rapprochee, il est difficile de conserver une plus-value a ces controles, surtout lorsqu'ils couvrent le meme perimetre. Les normes professionnelles d'audit prevoient a cet egard qu'une periode d'activite minimale est requise entre deux controles afin que les entites auditees disposent du temps necessaire pour adapter leur fonctionnement aux recommandations formulees.

Pour ces raisons, il parait donc plus approprie d'envisager les missions d'audit de legalite et de regularite au maximum deux fois au cours d'une legislature. La Cour a d'ailleurs deja fait part de son point de vue en avril 2014, en mars 2015 et pas plus tard que la semaine derniere encore, par courriers adresses en reponse aux demandes formulees par le President de votre assemblee. Elle a, ce faisant, suggere la possibilite d'adapter le reglement d'ordre interieur de votre Parlement en ce sens.

Les demandes de controle pourraient idealement intervenir au cours des 2eme et 4eme sessions de la legislature. »

En dehors de ces contrôles obligatoires, la Cour peut toujours, d'initiative et si elle l'estime opportun, mener un contrôle de légalité et de régularité des dépenses de cabinets des ministres du Gouvernement et de leurs Services d'appui.

Art. 5

Par mesure transitoire, il s'agit de prévoir les modalités d'information du personnel actuellement en exercice dans les cabinets et engagés avant l'adoption du présent décret. Ces modalités seront conformes au §1er de l'article 3.

PROPOSITION DE DECRET

RENFORÇANT L'ACCES À L'INFORMATION RELATIVE À LA COMPOSITION ET AU FONCTIONNEMENT DES CABINETS MINISTERIELS

Article premier

A l'occasion de chaque exercice budgétaire, le Gouvernement annexe au projet de décret contenant le budget initial ou son ajustement, un rapport relatif à la composition des cabinets ministériels arrêtée au 15 novembre ou au 15 mai de l'année en cours.

Art. 2

§1er. Figurent dans le rapport visé à l'article 1er, les renseignements relatifs au personnel, durant la période concernée.

Y sont mentionnés notamment les éléments suivants :

- 1° Les noms et prénoms des agents de chaque cabinet ;

- 2° Les dates d'entrées en fonction et, s'il échet, celles de fin ;

- 3° La durée hebdomadaire, mensuelle ou annuelle du travail ;

- 4° La fonction des agents du cabinet et une brève description de celle-ci ;

- 5° Les informations relatives au fait que les agents sont nommés, détachés sans ou avec remboursement ;

- 6° Le nombre d'équivalents temps-plein ainsi que le nombre de personnes employées par chaque cabinet et le coût salarial global afférent à ce personnel.

§2. Un inventaire du patrimoine des cabinets sera joint à ce rapport l'année qui suit le renouvellement du Parlement, ainsi que l'année de ce renouvellement.

Art. 3

§1er. Lors de son engagement, chaque agents du personnel recevra un document écrit l'informant des dispositions d'accès à l'information prévues à l'article 2 du présent décret et s'il souhaite corriger les informations inexactes ou incomplètes le concernant, il peut le faire en introduisant une demande écrite, datée et signée endéans les 30 jours calendaires. Le Gouvernement désigne le service chargé de ces requêtes.

§2. 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.

§3. Les données recueillies ne seront pas conservées au-delà de la durée de la législature.

Art. 4

§1er. Une fois par an, le Parlement introduit à la Cour des comptes une demande de contrôle des comptes annuels des cabinets des ministres du Gouvernement et de leurs Services d'appui.

La demande de ce contrôle se fait en mars. Les résultats de ce contrôle sont repris dans le cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement.

§2. Deux fois par législature, le Parlement introduit à la Cour des comptes une demande de contrôle de légalité et de régularité des dépenses de cabinets des ministres du Gouvernement et de leurs Services d'appui.

La demande de ce contrôle se fait en octobre des 2ème et 4ème sessions de la législature. Les résultats de ce contrôle sont repris dans le cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement.

§3. Dans le cadre de ces contrôles, 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 réallocation.

Art. 5

Par mesure transitoire, pour les agents engagés avant l'entrée en vigueur du présent décret, cette information leur sera adressée dès sa parution au moniteur belge. L'exercice de leur droit de rectification se fait conformément au §1er de l'article 3 du présent décret.

Le premier rapport sera joint aux documents budgétaires accompagnant le projet de décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2018.

Fr. BERTIEAUX

Chr. VIENNE

V. SALVI