



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 72.125/VR  
du 6 octobre 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à l’Accord de coopération entre la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif à l’organe interrégional pour les prestations familiales’

Le 30 août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge des allocations familiales, du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours<sup>\*</sup>, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région wallonne, la Commission [c]ommunautaire [c]ommune et la Communauté germanophone relatif à l'organe interrégional pour les prestations familiales'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 6 octobre 2022. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wouter PAS, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT et Marianne DONY, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section et Stéphane TELLIER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2022.

\*

---

<sup>\*</sup> Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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<sup>‡</sup>, 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.

## 1. PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

À la suite du retrait de la Communauté flamande de l'accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone 'relatif à la création de l'organe interrégional pour les prestations familiales'<sup>1</sup>, l'avant-projet de décret examiné entend porter assentiment à l'accord de coopération, signé le 29 août 2022, entre la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone 'relatif à l'organe interrégional pour les prestations familiales'.

L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment contient, quelques définitions (chapitre 1<sup>er</sup>), des dispositions relatives à la modification de la composition et des missions de l'Organe interrégional pour les prestations familiales – ORINT (chapitre 2), aux missions de celui-ci (chapitre 3), aux éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel dans le cadre de l'exercice des missions de l'ORINT (chapitre 4), à sa composition, sa présidence et son fonctionnement (chapitre 5), à son financement et son budget (chapitre 6) et comporte en outre des dispositions finales (chapitre 7).

Ce faisant, l'accord de coopération reproduit, pour l'essentiel, les règles déjà énoncées dans l'accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone 'relatif à la création de l'organe interrégional pour les prestations familiales'<sup>2</sup>. Deux modifications plus substantielles sont toutefois introduites : une disposition consacrée au traitement de données à caractère personnel (article 4) d'une part, et la désignation d'une commission *ad hoc* pour régler les différends éventuels qui surgissent entre les entités

---

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

<sup>1</sup> L'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération du 30 mai 2018 dispose en effet comme suit : « La résiliation du présent accord requiert un préavis écrit d'un an qui doit être notifié aux autres entités fédérées. La résiliation intervient le 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit le terme du préavis ». Voir à ce propos l'avis 71.134/VR donné le 22 avril 2022 sur un projet de décret de la Communauté flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen de deelentiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen'.

<sup>2</sup> L'article 19 de l'accord de coopération examiné entend abroger l'accord de coopération du 30 mai 2018.

fédérées à propos de l'interprétation ou de l'exécution de l'accord de coopération, d'autre part (article 17).

## 2. EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

#### I. Le respect de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'

L'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération maintient l'existence de l'ORINT sous la forme d'une association sans but lucratif, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs et des articles 7 (« [l]a présidence tournante est assurée par un des membres de l'association [...] »), 11 (« [l]e personnel de l'association [...] »), 15, alinéa 4 (« [l]'organe d'administration soumet chaque année le rapport annuel de l'association [...] ») et 16 (« [l]a gestion financière de l'association [...] ») du même accord.

Dans ses avis 63.867/VR/V du 7 août 2018, 63.801/VR/V du 27 août 2018, 64.193/1 du 4 octobre 2018 et 64.729/1 du 21 décembre 2018, donnés sur les avant-projets devenus les décrets et ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif à la création de l'organe interrégional pour les prestations familiales', la section de législation a observé de manière constante ce qui suit <sup>3</sup> :

#### « II. Le respect de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'

4.1. L'article 2 de l'accord de coopération prévoit la création de l'Organe interrégional pour les prestations familiales sous la forme d'une association sans but lucratif au sens de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes'.

Cependant, sur plusieurs points, l'accord de coopération s'écarte de la loi du 27 juin 1921 : ainsi, les missions et les principes concernant la composition des organes de l'association sont déterminés dans l'accord de coopération même. Il s'ensuit que l'association créée doit davantage être considérée comme un service public créé par l'autorité et, partant, comme un service décentralisé au sens de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

4.2. Si, sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur peut créer une personne juridique avec un statut *sui generis* ou se référer à un type de personne juridique existant, comme les associations sans but lucratif, la Cour constitutionnelle a précisé que, dans cette dernière hypothèse, le législateur décréte ne peut déroger à la loi du 27 juin 1921 que si 'les dérogations à la loi du 27 juin 1921 se justifient en raison des missions de service public que celles-ci assument dans la mise en œuvre de la politique' et pour autant que ces dérogations 'ne touchent donc pas au droit commun des associations et ne modifient pas de manière générale la loi du

---

<sup>3</sup> Les extraits de l'avis 63.867/VR sont reproduits dans le présent avis.

27 juin 1921 mais s'inscrivent dans le souci du législateur décrétal d'édicter en la matière une réglementation *sui generis* la plus complète possible<sup>4</sup>. La Cour conclut : 'Si cette manière de procéder peut aboutir à soumettre les associations [...] à un régime sensiblement différent de celui qui est en principe applicable aux ASBL, il ne s'ensuit pas que le législateur décrétal ait excédé ses compétences en adoptant des dispositions qui dérogent à la loi du 27 juin 1921 précitée'<sup>5</sup>.

Sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, les législateurs des parties à l'accord de coopération disposent ainsi d'une grande liberté pour créer un organisme visé en son alinéa 2, la seule limite posée par cette disposition étant le respect du principe de légalité dont il découle qu'il appartient au législateur d'en régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

Si les législateurs précités peuvent ainsi donner à l'organisme créé la forme d'une association sans but lucratif, cela a pour conséquence que tout ce qui n'est pas expressément réglé dans le décret – en l'espèce dans l'accord de coopération auquel l'avant-projet de décret entend donner assentiment – est régi par la loi du 27 juin 1921. En ce qui concerne la création, la composition, la compétence et le fonctionnement de l'organisme, il est ainsi satisfait au principe de légalité énoncé dans l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. En ce qui concerne par contre le contrôle de l'organisme créé, seul l'article 16 de l'accord de coopération en règle l'exercice, et ce de manière limitée puisque le contrôle ainsi organisé ne porte que sur la gestion financière de l'association. Le contrôle de l'organe créé apparaît ainsi comme insuffisamment encadré pour satisfaire au principe de légalité contenu dans l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'accord de coopération examiné doit donc être complété sur ce point.

[...] ».

Ces observations sont réitérées à propos de l'accord de coopération à l'examen, étant entendu que la référence n'est plus faite à la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes' mais aux dispositions relatives aux associations sans but lucratif contenues dans le Code des sociétés et des associations.

## II. Le respect de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'

L'article 3 de l'accord de coopération auquel l'avant-projet de décret entend porter assentiment détermine les missions de l'Organe interrégional pour les prestations familiales.

L'article 3, 5°, de l'accord de coopération examiné prévoit ainsi que

« [l]'ORINT accomplit les missions suivantes pour le compte de la Région wallonne, la Commission [c]ommunautaire [c]ommune et la Communauté germanophone :

<sup>4</sup> Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : C.C., 31 juillet 2008, n° 116/2008, B.5.2.

<sup>5</sup> Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : C.C., 31 juillet 2008, n° 116/2008, B.5.3.

[...]

5° toutes les autres missions qui lui sont confiées à l'unanimité par l'[a]ssemblée générale si elles concernent des mesures purement techniques ou administratives ».

Par ailleurs l'article 14, alinéa 2, de l'accord de coopération donne compétence à la chambre créée au sein du conseil d'administration de déterminer la part prise en charge par chaque entité fédérée pour les missions qui ne sont pas assumées conjointement par toutes les entités fédérées parties à l'accord de coopération, afin d'adapter la répartition des coûts.

Des dispositions similaires<sup>6</sup> étaient prévues dans l'accord de coopération du 30 mai 2018, précité. La section de législation, dans les avis cités sous l'observation générale I, a observé ce qui suit à propos de celles-ci :

« III. Le respect de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'

5.1. L'article 4 de l'accord de coopération auquel l'avant-projet de décret entend donner assentiment détermine les missions de l'Organe interrégional pour les prestations familiales.

L'article 4, 8°, de l'accord de coopération examiné prévoit ainsi :

'Art. 4. L'association accomplira les missions suivantes :

[...]

8° Toutes les autres missions qui lui sont confiées à l'unanimité par l'Assemblée générale'.

L'article 14, alinéa 2, de l'accord de coopération examiné donne compétence à la chambre créée au sein du conseil d'administration de déterminer la part prise en charge par chaque entité fédérée pour les missions qui ne sont pas assumées conjointement par toutes les entités fédérées parties à l'accord de coopération, afin d'adapter la répartition des coûts.

L'admissibilité de ces dispositions pose question dès lors qu'elles permettent que des missions autres que celles déterminées dans l'accord de coopération, auquel les législateurs des entités fédérées concernées ont donné assentiment, soient confiées à l'association par l'assemblée générale et dès lors que les charges financières supportées par les entités fédérées parties à l'accord de coopération soient modifiées sans aucune forme d'assentiment. Cela revient à modifier un élément de l'accord de coopération sans qu'un assentiment ne soit donné sur cette modification.

[...]

L'exposé des motifs précise à propos de l'article 4, 8°, de l'accord de coopération<sup>7</sup> :

<sup>6</sup> Les mots « si elles concernent des mesures purement techniques ou administratives » ne figurent toutefois pas dans l'accord de coopération du 30 mai 2018.

<sup>7</sup> L'exposé des motifs repris dans la demande d'avis 72.160, et relatif à l'article 3, 5°, de l'accord de coopération du 29 août 2022 entre la Région wallonne, la Commission Communautaire Commune et la Communauté germanophone relatif à l'organe interrégional pour les prestations familiales, à l'examen précise dans le même sens : « La liste des missions figure à l'article 3 et se termine par la possibilité, pour l'Assemblée générale de

‘L’ajout de nouvelles missions donnera lieu à des modifications statutaires. Compte tenu de la nécessité d’apporter à temps et de façon précise les modifications nécessaires en matière d’organisation et de fonctionnement de l’organe interrégional, la rapidité et la flexibilité qu’offrent des modifications statutaires sont d’une importance primordiale. Un accord de coopération n’offrirait pas les mêmes garanties de flexibilité’.

5.3. Il résulte cependant de l’article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 que les accords de coopération qui, comme tel est le cas de l’accord de coopération à l’examen, portent sur des matières réglées par la loi, le décret ou l’ordonnance ou pourraient grever l’État, les Communautés ou les Régions ou lier des Belges individuellement, ne peuvent avoir d’effet qu’après avoir reçu l’assentiment des législateurs concernés.

La nécessité d’un assentiment préalable signifie notamment que l’ensemble des obligations auxquelles se soumettent les parties à un accord de coopération doivent, dans la mesure où elles entrent dans le champ d’application de l’article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, être connues des législateurs concernés au moment où ils donnent leur assentiment. Il s’ensuit que l’accord lui-même doit énoncer l’ensemble des règles qui lient les parties, et qu’il n’a pas à être complété par des règles qu’adopteraient les organes créés, le cas échéant, par l’accord, réserve faite des règles qui n’entrent pas dans le champ d’application de l’article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, telles que des règles internes propres au fonctionnement des organes<sup>8</sup>.

[...]

5.4. Les habilitations conférées aux organes de l’association, telles que celles contenues dans les articles 4, 8°, et 14, alinéa 2, de l’accord de coopération examiné, ne seraient admissibles que si elles ne concernent que la détermination de mesures purement techniques ou administratives, ce qui n’est pas démontré *a priori*, malgré l’affirmation du fonctionnaire délégué.

Par conséquent, l’accord de coopération à l’examen ne peut laisser à l’assemblée générale de l’Organe interrégional qu’il crée le soin de déterminer sans restriction les missions additionnelles, quelles qu’elles soient, qui pourront être confiées à l’avenir à cet Organe, en plus de celles prescrites à l’article 4 de l’accord de coopération auquel un assentiment législatif est donné par les différentes parties à celui-ci.

---

l’ASBL, de lui en confier d’autres. L’ajout de nouvelles missions donnera lieu à des modifications statutaires. Compte tenu de la nécessité d’apporter à temps et de façon précise les modifications nécessaires en matière d’organisation et de fonctionnement de l’organe interrégional, la rapidité et la flexibilité qu’offrent des modifications statutaires sont d’une importance primordiale. Un accord de coopération n’offrirait pas les mêmes garanties de flexibilité. Cependant, ces missions se limitent à des aspects purement techniques ou administratifs ».

<sup>8</sup> *Note de bas de page n° 7 de l’avis cité* : Avis n° 49.218/VR du 1<sup>er</sup> mars 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 juin 2012 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l’enregistrement, l’évaluation et l’autorisation des substances chimiques, ainsi qu’aux restrictions applicables à ces substances (REACH)’, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 589/1.

En outre, il ne ressort pas du texte de l'accord de coopération que la délégation prévue à l'article 14, alinéa 2, relative au partage des coûts, aura une portée très limitée ou purement technique ou administrative, de sorte qu'elle n'est pas admissible.

[...] ».

Si ces observations n'apparaissent plus devoir être formulées à propos de l'article 3, 5°, de l'accord de coopération examiné<sup>9</sup> dans la mesure où celui-ci précise expressément que des missions supplémentaires confiées par l'Assemblée générale ne peuvent concerner que des mesures purement techniques ou administratives<sup>10</sup>, elles restent pertinentes et partant, sont réitérées à propos de l'article 14, alinéa 3, de l'accord de coopération à l'examen.

### III. Les traitements de données à caractère personnel

L'accord de coopération à l'examen contient, dans la description des missions de l'ORINT prévue au chapitre 3, des dispositions qui impliquent le traitement de données à caractère personnel et un chapitre 4 consacré aux « [é]léments essentiels du traitement de données à caractère personnel ».

De tels traitements constituent des ingérences dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, garanti notamment par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour être admissible au regard des dispositions précitées, l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification objective et raisonnable et, par conséquent, être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur<sup>11</sup>.

En outre, conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit

<sup>9</sup> Voir toutefois l'observation générale III, ci-après, relative à cet article 3, 5°.

<sup>10</sup> En tenant compte toutefois de la remarque de l'Inspecteur des Finances de la Région wallonne dans son avis du 6 décembre 2021, selon laquelle « il y a lieu d'être attentif à ce que ces nouvelles missions n'entraînent pas de nouvelles charges financières qui seraient supportées par la Région sans assentiment parlementaire ».

<sup>11</sup> Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/1, pp. 55 à 127, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur<sup>12</sup>. Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : (1°) les catégories de données traitées, (2°) les catégories de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données<sup>13</sup>.

L'article 3 de l'accord de coopération examiné énumère les missions accomplies par l'ORINT pour le compte de la Région wallonne, de la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone.

Il ressort du 5° de l'article 3 précité que l'ORINT peut se voir confier d'autres missions que celles qui sont énumérées aux points 1° à 4° du même article, par décision prise à l'unanimité par son assemblée générale lorsque ces missions concernent des mesures purement techniques ou administratives.

Or l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération prévoit que le traitement de données à caractère personnel qui a lieu dans le cadre des activités de l'ORINT est limité aux finalités énoncées à l'article 3.

Outre le fait qu'il serait davantage pertinent de renvoyer, à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, précité, non aux « finalités énoncées à l'article 3 » mais « à l'exercice des missions confiées à l'ORINT » puisque tel est bien l'objet de cet article 3, il y a lieu de constater qu'en l'état, les missions supplémentaires qui peuvent être confiées à l'ORINT en vertu de l'article 3, 5°, ne sont pas autrement précisées que par référence à des mesures purement techniques ou administratives.

Afin de répondre aux exigences de clarté et de prévisibilité requises pour que puisse être admise une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, il y a lieu de considérer que le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de l'accord de coopération examiné ne peut se faire que dans le cadre des hypothèses qui sont déjà énumérées à l'article 4 de l'accord de coopération examiné. Si les nouvelles missions confiées à l'ORINT par son assemblée générale en vertu de l'article 3, 5°, de l'accord de coopération devaient aboutir à un traitement de données à caractère personnel qui n'entre pas dans l'un des cas prévus à l'article 4, l'accord de coopération devra être complété afin de déterminer les éléments essentiels de ce traitement de données comme le requiert le principe de légalité.

<sup>12</sup> Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

<sup>13</sup> Avis 68.936/AG précité ; C.C., 13 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

#### IV. Portée rétroactive de l'accord de coopération

Conformément à l'article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'accord de coopération auquel l'avant-projet de décret entend porter assentiment n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs compétents.

L'article 20 de l'accord de coopération lui confère un effet rétroactif.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général <sup>14</sup>.

Les auteurs du projet seraient dès lors bien avisés de préciser l'objectif d'intérêt général qui requiert la rétroactivité, soit dans l'exposé des motifs du décret d'assentiment, soit au cours des débats parlementaires relatifs à cet acte, en particulier parce l'accord de coopération ne se limite pas à reproduire ou à adapter les dispositions de l'accord de coopération du 30 mai 2018, mais parce qu'il contient également de nouvelles dispositions en matière de traitement de données à caractère personnel.

### OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

#### Article 1<sup>er</sup>

Au 3<sup>o</sup>, il y a lieu de préciser dans la définition de l'ORINT qu'il s'agit de l'Organe « créé par l'article 2 de l'accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone 'relatif à la création de l'organe interrégional pour les prestations familiales' ».

#### Article 3

Au 1<sup>o</sup>, il y a lieu de préciser que l'application Trivia est l'application visée à l'article 1<sup>er</sup>, 13<sup>o</sup>, de l'accord de coopération du 6 septembre 2017.

---

<sup>14</sup> Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; 3 février 2016, n° 16/2016, B.12 ; 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

### Article 11

Il ressort de l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, que les entités fédérées peuvent mettre des fonctionnaires et membres du personnel à la disposition de l'association. Les membres du personnel concernés restent assujettis aux dispositions relatives au personnel qui leur sont applicables (alinéa 2).

Dans la mesure où cette disposition est également applicable aux membres du personnel contractuel, il faut tenir compte de l'interdiction de principe de mettre des travailleurs à la disposition de tiers qui utilisent ces travailleurs, telle que cette interdiction est énoncée à l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 'sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs'. Le secteur public n'est pas exclu du champ d'application de cette loi <sup>15</sup>.

### Article 14

1. L'article 14, alinéa 1<sup>er</sup>, dispose que :

« Les coûts de personnel et de fonctionnement de l'ORINT sont supportés par chacune des entités fédérées conformément à la clé de répartition, qui a été fixée' (*overeenkomstig de verdeelsleutel die werd vastgelegd*' / *'gemäß dem Verteilungsschlüssel*') dans l'article 47/5, § 5, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ».

Force est toutefois de constater que l'article 47/5, § 5, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, en tant que tel, ne contient pas de clé de répartition, mais fixe uniquement le mode de calcul du nombre d'habitants mineurs par entité et détermine en outre également la manière dont ce nombre est calculé pour la Communauté flamande alors que cette dernière autorité n'est pas partie à l'accord de coopération. Par contre, l'article 47/5, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 fixe bel et bien une clé de répartition.

L'article 14, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération du 30 mai 2018 mentionnait également une clé de répartition, mais il s'agissait d'une clé de répartition

« [...] basée sur le pourcentage du nombre d'enfants entre 0 et 18 ans par entité fédérée, qui a été fixée dans (*'gebaseerd op de procentuele verdeling van het aantal kinderen 0-18 jaar per deelentiteit die werd vastgelegd in*' / *'basierend auf der prozentualen Aufteilung der Anzahl Kinder 0-18 Jahre pro Gebietskörperschaft gemäß*') l'article 47/5, § 5, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ».

C'est sans doute la même clé de répartition qui est visée. Il est dès lors recommandé de la définir correctement dans l'accord de coopération proprement dit.

2. Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 2 manque de clarté. En effet, alors que l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit une répartition des coûts de personnel et de fonctionnement de l'ORINT entre les

---

<sup>15</sup> C.C., 10 juin 1998, n° 65/98, B.3.

entités fédérées selon la clé de répartition qui y est fixée, l'alinéa 2 prévoit que les coûts de fonctionnement de l'ORINT sont calculés « en tenant compte des coûts de personnel assumés par chaque entité fédérée tels que prévus à l'article 11 de l'accord ».

Cette disposition est commentée comme suit dans l'exposé des motifs :

« Un rééquilibrage des frais de fonctionnement est prévu à l'article 14 afin de tenir compte du personnel mis à disposition par les entités fédérées et donc des masses salariales que génère ce personnel ».

Il ne ressort pas plus du dispositif que du commentaire de l'article 14, alinéa 2, si celui-ci tend à avoir une portée différente de la règle déjà énoncée à l'alinéa 1<sup>er</sup> du même article.

L'alinéa 2 sera revu afin d'en clarifier la portée.

### Article 20

L'article 20 prévoit la possibilité que l'accord de coopération puisse « être prolongé par année pour une ou plusieurs missions reprises à l'article 3 moyennant l'approbation de tous les gouvernements des entités fédérées ». On n'aperçoit pas si la prolongation intervient après que chaque gouvernement individuel a pris une décision (d'assentiment) unilatérale à cet effet, ou si cet assentiment intervient dans le cadre d'un accord de coopération dit d'exécution<sup>16</sup>. L'exposé des motifs n'apporte pas non plus d'éclaircissement à ce sujet. Il est recommandé de préciser le texte de l'article 20 sur ce point.

Si l'intention est que les gouvernements concluent un accord de coopération d'exécution sur la prolongation, il conviendra de vérifier si l'habilitation conférée à cet effet par l'article 20 de l'accord de coopération est conforme à l'article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette disposition prévoit expressément la possibilité de conclure des accords de coopération d'exécution. Le statut et le cadre juridique dans lequel ces accords de coopération d'exécution peuvent être conclus n'ont pas été davantage précisés dans la loi spéciale. Il découle néanmoins de la lecture de l'article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, que ces accords de coopération d'exécution ne doivent pas être soumis à l'assentiment des parlements respectifs et doivent se limiter à « l'exécution » d'accords de coopération qui eux ont reçu l'assentiment du législateur.

En outre, selon l'article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, le principe est, en matière d'accords de coopération que les accords qui ont pour objet des matières réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État, les Communautés ou les Régions, ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs des parties à l'accord.

---

<sup>16</sup> Il est en effet expressément fait mention de l'assentiment des « gouvernements/regeringen ».

L'économie même de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, ne permet pas que, par le biais de la possibilité de recourir à des accords de coopération d'exécution, l'exigence d'un assentiment du législateur soit vidée de sa substance dans les cas où elle est requise, ou puisse être méconnue dans une large mesure.

Ainsi, les alinéas 2 et 3 de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peuvent être logiquement compris ainsi et conciliés que si l'accord de coopération qui figure parmi ceux devant requérir l'assentiment du législateur, fixe les éléments essentiels de la matière qu'il entend traiter, les accords de coopération d'exécution subséquents n'en réglant que les aspects moins essentiels ou purement techniques.

En d'autres termes, l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, contient, en lui-même, un principe de légalité, en ce qui concerne les accords de coopération soumis à l'assentiment du législateur en vertu de son alinéa 2 <sup>17</sup>.

Dès lors que l'habilitation ne se limite pas simplement à la prolongation de l'accord de coopération pour un an mais que les parties ont également la possibilité de limiter les missions de l'ORINT, cet accord de coopération peut d'emblée concerner des matières réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance, ainsi que grever l'État, les Communautés ou les Régions, ou lier des Belges individuellement. Par conséquent, les parties à l'accord de coopération doivent être conscientes qu'un accord de coopération qui ne prolonge pas toutes les missions de l'ORINT devra être soumis à l'assentiment des législateurs concernés.

*A fortiori*, une prolongation de l'accord de coopération pour une partie seulement des missions de l'ORINT ne peut pas intervenir par le biais de décisions unilatérales simultanées des gouvernements respectifs.

### 3. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet n'appelle pas d'observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Marnix VAN DAMME

---

<sup>17</sup> Avis 71.134/VR donné le 22 avril 2022, sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen de deelentiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen', observation n 3.1.