CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 51.817/2
du 24 septembre 2012

sur

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'

Le 24 juillet 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 28 septembre 2012 [(*)], sur 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'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 septembre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 septembre 2012.

[(*)] Par courriel du 26 juillet 2012.

*

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'AVANT-PROJET

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, § 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].

---

[1] 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] 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.

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.
>
> 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 ».

---

[3] *Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 434/2, p. 295.

[4] *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1.

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.

L'attention est encore attirée sur l'article 49, § 1er, de la loi spéciale, aux termes duquel « les Parlements peuvent, chacun pour ce qui le concerne, modifier, compléter, remplacer ou abroger par décret les articles 32, 33, 34, 37, 41, 46, 47 et 48, ainsi que la disposition du chapitre III, section 2 ».

Il convient au préalable de préciser l'habilitation s'agissant de la section 2 du chapitre III, puisque dès 1980, celle-ci comportait plusieurs dispositions. Il apparaît toutefois, à la lecture des travaux préparatoires, qu'une faute matérielle s'est glissée dans la rédaction de cet article 49, § 1er. En effet, à l'origine, deux dispositions, l'article 49 proposé et l'article 68, alinéa 3, proposé, attribuaient des compétences aux entités fédérées dans le cadre de l'autonomie constitutive. L'article 68, alinéa 3, proposé, disposait : « Les Conseils peuvent, chacun pour ce qui le concerne, modifier, compléter, remplacer ou abroger par décret les dispositions du Chapitre III, Section II ». A l'invitation du Conseil d'Etat, les articles 49 et 68, alinéa 3, ont été fusionnés au sein du premier [5], mais, dans la version française, les mots « les dispositions » ont été remplacés par les mots « la disposition ». Il y a donc en l'espèce lieu de se référer à la version néerlandaise du texte, à savoir : « De (Parlementen) kunnen, ieder wat hem betreft, bij decreet de bepalingen van de artikelen 32, 33, 34, 37, 41, 46, 47 en 48, evenals de bepalingen van Hoofdstuk III, Afdeling II, wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen ». Les parlements, chacun pour ce qui le concerne, peuvent dès lors modifier, compléter, remplacer ou abroger l'article 77 de la loi spéciale [6].

[5] Voir l'avis 21.990/VR donné le 18 décembre 1992 sur une proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 18).

[6] C'est ce qu'a paradoxalement fait le décret spécial du 7 juillet 2006 'over de Vlaamse instellingen' (ce décret spécial n'a pas été examiné par la section de législation du Conseil d'État qui a estimé que l'urgence n'était pas spécialement motivée).

La Région wallonne et la Communauté française pourraient ainsi, chacune pour ce qui la concerne, modifier l'article 77 de la loi spéciale afin d'y préciser les modalités de conclusion d'un accord des gouvernements portant notamment sur la création d'un service commun.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Yves KREINS