



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.766/2/V

du 8 août 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la levée du secret professionnel pour les auteurs de signalement d'une irrégularité suspectée au sein d'un service du Gouvernement wallon ou d'un organisme d'intérêt public auquel est applicable le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne'

Le 24 juin 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 de plein droit * jusqu'au 10 août 2022, sur un avant-projet de décret 'relatif à la levée du secret professionnel pour les auteurs de signalement d'une irrégularité suspectée au sein d'un service du Gouvernement wallon ou d'un organisme d'intérêt public auquel est applicable le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 8 août 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 août 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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[‡], 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'avant-projet à l'examen vise à partiellement transposer la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 'sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union'.

Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, il y a lieu d'établir un tableau de correspondance entre les articles de la directive et ceux de l'acte de transposition et vice-versa. Il y a également lieu de mentionner dans ce tableau :

a) les articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les articles de la directive qui doivent encore être transposés soit par un autre instrument de l'autorité, soit par une autre autorité.

Pour assurer l'effectivité de ce contrôle, il importe que ces tableaux – exacts en tous points – soient joints à la demande d'avis adressée à la section de législation.

Ces tableaux de transposition seront par ailleurs joints au projet législatif. Ces tableaux sont en effet très utiles non seulement pour l'assemblée législative saisie du projet mais aussi pour les destinataires des règles :

a) ils permettent à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du projet pour atteindre le résultat exigé par la directive ;

b) ils permettent d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) ils permettent d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

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

d) ils permettent aux destinataires des règles législatives de connaître leur origine ¹.

En l'espèce, il aurait convenu que sur ce point, des tableaux de transposition corrects et complets, établis dans les deux sens, soient joints à la demande d'avis.

Il sera veillé à l'avenir à pourvoir, dès la saisine de la section de législation, à ces exigences, ce d'autant que ces tableaux de transposition seront d'une utilité certaine pour l'auteur de l'avant-projet en vue de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 26, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/1937 ²⁻³.

Il résulte du dossier transmis à la section de législation qu'un seul tableau a été transmis qui couvre tant le projet d'arrêté faisant l'objet du présent avis que l'avant-projet de décret faisant l'objet de l'avis n° 71.765/2/V donné ce jour. En outre, ce tableau unique reprend exclusivement la correspondance entre les articles de la directive (UE) 2019/1937 et ceux des deux actes de transposition ⁴.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. Selon le tableau de transposition figurant au dossier, l'avant-projet examiné transpose exclusivement l'article 21 de la directive (UE) 2019/1937.

¹ La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis n° 70.301/4 donné le 24 novembre 2021 sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'modifiant les décret et ordonnance conjoints relatifs au médiateur bruxellois du 16 mai 2019'.

² Cet article 26, paragraphe 3, énonce : « Lorsque les États membres adoptent les dispositions visées aux paragraphes 1 et 2, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres. Les États membres communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ».

³ La section de législation s'est prononcée en ce sens notamment dans l'avis n° 71.532/4 donné le 20 juin 2022 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant les dispositions diverses relatives au signalement, par un membre du personnel, d'une irrégularité au sein d'un service du Gouvernement de la Communauté française ou d'un organisme d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII'.

⁴ Certes, sur demande expresse formulée en ce sens, des tableaux ont été transmis en fin du processus d'examen de l'avant-projet mais leur conception ne permet pas encore d'apercevoir de manière claire et précise les correspondances entre le dispositif de la directive et celui de l'avant-projet et du projet d'arrêté faisant l'objet de l'avis n° 71.765/2/V, donné ce jour, quant à la méthode habituelle de transposition des directives européennes (voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 191 à 194).

2. L'avis n° 71.765/2V donné ce jour sur un projet d'arrêté 'portant les dispositions diverses relatives au signalement, par un membre du personnel, d'une irrégularité suspectée au sein d'un service du Gouvernement wallon ou d'un organisme d'intérêt public auquel est applicable le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne', énonce, en ce qui concerne l'article 17 de la directive (UE) 2019/1337, relatif au traitement des données à caractère personnel effectué par le référent intégrité, ce qui suit :

« Afin de transposer l'article 17 de la directive (UE) 2019/1337, l'article 19 organise le traitement des données à caractère personnel effectué par le référent intégrité.

Cet article 19, à tout le moins en ce qu'il s'applique aux organismes d'intérêt public visés par le décret du 22 janvier 1998 'relatif au statut du personnel de certains organismes publics relevant de la Région wallonne', ne dispose d'aucun fondement juridique.

En vertu de l'article 22 de la Constitution, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent figurer dans une norme de niveau législatif. Il s'agit, en principe, de ceux portant sur les questions suivantes : les catégories de données traitées, les catégories de personnes concernées, les finalités poursuivies, les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et le délai maximal de conservation des données ⁵.

L'article 19 du projet sera dès lors intégré dans l'avant-projet de décret qui fait l'objet, ce jour, de l'avis n° 71.766/2V ⁶ ».

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de compléter l'avant-projet à l'examen à cet effet.

⁵ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur l'avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/1, p. 119 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

⁶ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : En ce sens, l'avis n° 71.532/4, observation sous l'article 15.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 3

Le paragraphe 2 définit ce qu'il faut entendre par irrégularité. Ainsi que le relève l'Autorité de protection des données dans l'avis n° 90/2022 du 13 mai 2022, la définition du terme « irrégularité » donnée par l'avant-projet, bien que visant la violation non seulement de normes européennes directement applicables mais aussi de normes de droit interne, est plus restreinte que la notion de « violation » définie par la directive (UE) 2019/137. En effet, l'article 5, 1), de cette dernière entend par « violation » non seulement les actes ou omissions qui sont illicites au regard du droit de l'Union mais aussi ceux qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues par le droit de l'Union. Afin d'assurer une transposition correcte de la directive et de délimiter de façon exhaustive la finalité des traitements de données résultant d'un signalement interne, l'avant-projet devra être amendé sur ce point.

Plus particulièrement sur les choix mêmes opérés quant aux notions, comme le relève l'avis n°71.765/2/V :

« [...] l'auteur du projet a préféré recourir à d'autres notions que celles choisies par la directive (UE) 1079/1937 . Il en va ainsi de la définition des 'informations sur des violations' ou de celle de 'facilitateur' auxquelles il a préféré celles d'irrégularité' et de 'référént intégrité', d'une part, sans que la raison de cette préférence apparaisse à la section de législation mais aussi, d'autre part, en y ajoutant ou en retranchant des éléments qui pourraient poser question quant à la qualité et la correction de la transposition ⁷ ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁷ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Ainsi l'avant-projet de loi 'relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteinte à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée' sur lequel la section de législation a, le 6 juillet 2022, donné l'avis n° 71528/2, définit et utilise ces notions.