



AVIS A.1023

AVIS RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE CONFIANCE

Adopté par le Bureau le 14 mars 2011

1. Introduction

Le 3 février 2011, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture les deux avant-projets de décrets suivants :

- Avant-projet de décret relatif à la simplification administrative : mise en œuvre du principe de confiance pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.
- Avant-projet de décret relatif à la simplification administrative : mise en œuvre du principe de confiance.

Par courrier du 10 février 2011, le Ministre-Président a sollicité l'avis du CESRW dans un délai de 35 jours et, idéalement, **pour le 11 mars** afin que le Gouvernement wallon puisse en prendre connaissance lors de sa séance du 17 mars consacrée à la simplification administrative.

Les textes en examen ont fait l'objet d'une présentation au sein de la Commission FIS par le représentant du Ministre-Président.

Sur la base des débats qui ont eu lieu à la suite de cette présentation, le CESRW a rendu, le 14 mars 2011, l'avis unanime suivant.

En avril 2011, un deuxième avis sera demandé au CESRW sur les projets d'arrêtés d'exécution.

2. Exposé du dossier

Contexte

Le principe de confiance est un des « projets phare » de la simplification administrative qui figure dans la Déclaration de Politique régionale, le Plan Marshall2. Vert, le Plan de simplification administrative et d'e-gouvernement 2010 - 2014 et le Plan Action Industrie.

Il s'inscrit dans l'**objectif de réduction des charges** qui pèsent sur les usagers, cet objectif étant compris de la manière suivante : « *il faut réduire les charges des usagers sans augmenter celles de l'Administration et vice et versa* »¹.

Définition

Le principe de confiance consiste à considérer que l'utilisateur est, en première analyse, digne de confiance. Par conséquent, la **transmission systématique préalable de toutes les pièces justificatives préalables** est remplacée par :

- D'une part, **une déclaration sur l'honneur**. En cas de décision favorable de l'Administration quant à la recevabilité du dossier, les pièces justificatives pourront être réclamées en vue d'un contrôle a posteriori, souvent par échantillonnage mais plus approfondi.
- D'autre part, **une autre forme de contrôle**, en quelque sorte a priori, qui repose sur un ensemble d'informations en possession de l'Administration au moment du dépôt de la demande de l'utilisateur et qui permet de se faire une idée du niveau de maturité du demandeur et de la vraisemblance de sa demande. Ce dernier point nécessite la mise en place d'un système d'informations et requiert l'**accès aux sources authentiques de données**, permettant à l'Administration d'obtenir des informations sans les demander à l'utilisateur.

Le principe de confiance facilite la vie des usagers et les responsabilise. Des sanctions seront prévues en cas d'erreur intentionnelle ou de fraude.

Cadre juridique

Les avant-projets de décrets comprennent les dispositions qui permettront juridiquement la mise en œuvre du principe de confiance. Dans ce but, ces textes :

- donnent à la **déclaration sur l'honneur**, sauf preuve du contraire, la **même valeur probante** que les pièces et/ou attestations requises² ;
- précisent que par la déclaration sur l'honneur, l'utilisateur endosse la **responsabilité** des éléments qui y sont repris ainsi que de leur véracité ;
- prévoient qu'une déclaration sur l'honneur erronée ou une fausse déclaration entraîne l'application de **diverses sanctions** prévues dans les décrets et arrêtés applicable dans la matière concernée. A titre d'exemple, le commentaire des articles fait référence à la suspension ou retrait d'agrément, récupération de tout ou partie de la prime ou de la subvention octroyée ;

¹ Voir exposé des motifs.

² Le commentaire des articles précise que le principe de confiance ne contredit pas l'article 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat du 17 juillet 1992 précisant que tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense ». En effet, le principe de confiance ne supprime pas la justification mais en modifie seulement les modalités et la forme.

- **habilite le Gouvernement** à déterminer les conditions, la procédure et les modalités de mise en œuvre du principe de confiance sur la base d'une évaluation reposant sur trois critères : opportunité, faisabilité et maîtrise du risque ;
- indiquent que le **Gouvernement peut également** :
 - o préciser le contenu et les modalités de mise en œuvre de la déclaration sur l'honneur ;
 - o les principes, conditions et modalités de contrôle a posteriori. Le commentaire des articles précise également que le Gouvernement pourra également préciser le recours à des sources authentiques.

Les **arrêtes portant application** de ces décrets sont en voie de finalisation et seront présentés au Gouvernement concomitamment à la deuxième lecture des décrets.

Mise en œuvre

La mise en œuvre du principe de confiance se déclinera en deux phases. D'une part, la pertinence et la faisabilité du dispositif seront évaluées à l'aide d'un questionnaire à la disposition des administrations (de quoi parle-t-on (pièces, dispositif), peut-on se passer de la pièce, quel est l'intérêt de s'en passer (avantages/inconvénients), qu'est-ce que ça implique de s'en passer (risques, contexte, moyens) ?)

D'autre part, la mise en œuvre proprement dite qui, pour les textes actuellement en vigueur, passera par un screening complet à l'aide du questionnaire mentionné plus haut.

Evaluation du dispositif

Le Gouvernement évaluera les décrets relatifs au principe de confiance et leurs mesures d'exécution à l'issue des trois années de leur application.

3. Avis du CESRW

Le CESRW se réjouit de l'avancée en termes de simplification administrative que représentera la mise en œuvre du principe de confiance. Il partage en effet les objectifs de ce dispositif qui sont d'une part, de faciliter la vie des usagers en les dispensant de fournir préalablement à toute demande l'ensemble des pièces justificatives et d'autre part, de remédier à la lenteur du traitement des dossiers.

Il salue également le respect, dans ce dossier, du principe de concomitance dont il a demandé à plusieurs reprises l'application et qui implique de promulguer simultanément l'ensemble des normes constituant un dispositif juridique. Il prend acte à cet égard du fait que les arrêtés d'exécution sont pratiquement achevés et qu'il sera consulté prochainement sur ces textes.

Il constate que la mise en œuvre du principe de confiance est étroitement liée à la concrétisation de l'accès des administrations aux sources authentiques. Le CESRW rappelle qu'il s'agit là d'une priorité, dont il a demandé la mise en œuvre à plusieurs reprises ; il invite le Gouvernement wallon à réaliser les objectifs du Plan d'action 2010 - 2014 à ce niveau, en particulier en sensibilisant les fonctionnaires à l'utilisation des sources authentiques existantes et en mettant en place le cadre juridique nécessaire à la réalisation de cet objectif (décret sources authentiques). Il prend acte de l'annonce qu'il sera consulté sur ce point à la fin 2011. Il constate que les deux projets précités bénéficieront de l'expertise d'EASI-WAL et rappelle que la gestion efficace du flux informatique des données est une condition indispensable au succès tant du principe de confiance que de l'accès aux sources authentiques.

Quant aux avant-projets de décrets en examen, le CESRW constate que leur champ d'application est actuellement circonscrit aux relations entre les usagers et les services du Gouvernement ou organismes d'intérêts publics ; il s'en réjouit mais suggère de généraliser l'application de ce principe aux relations entre usagers et l'Administration à tous les niveaux (que ce soit au niveau régional ou local). En effet, en matière de marchés publics par exemple, beaucoup de communes, principaux 'clients' des entreprises, continuent à demander divers documents et attestations dès la soumission, et ce, à tous les soumissionnaires, ce qui est source d'une grande complexité administrative. La généralisation du principe de confiance passe notamment par un effort de sensibilisation et de formation des agents des pouvoirs locaux à l'utilisation de DIGIFLOW et plus généralement des sources authentiques.

A ce propos, il prend acte de la volonté du Gouvernement wallon de sensibiliser les communes à l'application du principe de confiance pour les marchés publics, le cas échéant par le biais d'une nouvelle circulaire.

Le CESRW constate qu'en vertu du principe de confiance la transmission systématique préalable de toutes les pièces justificatives est remplacée d'une part, par une déclaration sur l'honneur et d'autre part, par une forme de contrôle a priori reposant sur les informations dont dispose l'administration.

Le CESRW insiste pour une application large du principe de confiance ainsi défini, sa non-application ne devant être qu'une exception. Cependant, pour l'utilisateur personne physique, la décision de l'appliquer ou non devra être justifiée par des motifs dûment étayés d'opportunité, de faisabilité ou de maîtrise des risques. En effet, il estime que dans certains cas, pour l'utilisateur personne physique, le maintien d'un contrôle a priori est souhaitable. Il insiste pour que cet aspect soit vérifié dans le cadre de l'évaluation prévue pour la mise en œuvre du dispositif, évaluation qui repose sur les trois critères précités : opportunité, faisabilité et maîtrise du risque. Dans le même ordre d'idée, le critère de la solvabilité des usagers doit également être pris en compte pour juger de l'opportunité d'avoir recours ou non au principe de confiance.

Il relève que la dispense de fournir les pièces justificatives s'appliquera en premier lieu au début des processus ou dans le cadre des procédures one-shot (par exemple dans le cadre des marchés

publics). Pour les procédures qui font l'objet d'un contrôle continu (par exemple les agrégations ou les autorisations), le principe de confiance sera également d'autant plus justifié qu'au travers de ces contrôles successifs, on obtient la certitude de repérer les éventuelles fraudes.

Quant au contrôle a posteriori aléatoire, qui est le corollaire de la déclaration sur l'honneur, le CESRW attire l'attention sur les risques que peuvent représenter l'utilisation exclusive d'outils automatisés, de type « data-mining » (dans Tax on web) quand ils se substituent à l'expertise des fonctionnaires. Il invite la Région wallonne à s'inspirer des leçons tirées par les autorités fédérales en vue d'utiliser ce type d'outil à bon escient.

Enfin le CESRW constate que l'évaluation du principe de confiance est prévue dans 3 ans, c'est-à-dire en 2014. Il serait néanmoins souhaitable que cette évaluation ait lieu durant l'actuelle législature, soit au plus tard fin 2013.

* * * * *