RF

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 40.671/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 8 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant la procédure d'octroi des subventions destinées aux infrastructures et équipements des hôpitaux et des maisons de repos", a donné le 4 juillet 2006 l'avis suivant :

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 du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. L'article 2 du décret de la Région wallonne du 1er juillet 1993 portant création du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne dispose comme suit :

"Le Conseil a pour missions :

a) d'émettre un avis au sujet de tout projet et proposition de décret du Conseil régional wallon et de tout projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon susceptible d'influencer les finances et/ou la gestion des villes, communes et provinces, à l'exception du décret relatif au budget de la Région wallonne;

b) d'émettre un avis sur les projets de circulaires régionales relatives aux villes, communes et provinces;

c) d'évaluer les incidences, sur les finances et/ou la gestion des villes, communes et provinces, de toute disposition de la Communauté économique européenne, de l'État belge, de la Communauté française ou de la Communauté germanophone;

d) d'établir un rapport annuel concernant la situation et l'évolution des finances communales et provinciales durant l'année écoulée, de même que leur évolution à court et moyen terme."

En vertu de cette disposition, spécialement le point a), le Gouvernement wallon est tenu de consulter le Conseil supérieur préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet [(1)].

---

(1) L'article 3, § 3, du décret précité du 1er juillet 1993 précise en outre que :
"L'avis préalable est obligatoire pour tout projet de décret ou d'arrêté de l'Exécutif régional wallon tels que définis à l'article 2 *a*."

Par contre, il résulte de l'article 12 du décret de la Région wallonne du 13 juin 2002 relatif à l'organisation des établissements de soins et de l'article 24 du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge, que les consultations, respectivement, du Conseil wallon des établissements de soins et du Conseil wallon du troisième âge, ne sont pas requises préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet.

Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État que des modifications qui n'apparaissent pas purement formelles ont été apportées au projet à l'examen, qui ne font pas suite à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, mais à des observations émises, selon le cas, par le Conseil wallon des établissements de soins et par le Conseil wallon du troisième âge. Il en va spécialement ainsi des modifications apportées à l'article 3, à l'article 5 (devenu l'article 6 dans le projet actuel), à l'article 9 nouveau dans le projet actuel, à l'article 9 (devenu l'article 11 dans le projet actuel) et à l'article 11 (devenu l'article 13 dans le projet actuel).

Il est rappelé, à cet égard, que, lorsqu'une autorité demande l'avis d'un organe dont la consultation est légalement prescrite à titre de formalité substantielle, elle ne peut s'écarter sur des points importants du texte soumis à l'organe consulté que soit pour tenir compte des suggestions ou objections formulées par celui-ci, soit après avoir soumis la modification envisagée à cet organe. Si un texte doit recevoir ou reçoit l'avis de plusieurs organes, l'autorité ne peut modifier le texte en vue de donner suite à une observation faite par un seul de ces organes qu'après avoir soumis ladite modification à l'avis du ou des autres organes dont la consultation est requise.

En l'espèce, les principes qui viennent d'être rappelés ne paraissent pas avoir été respectés, puisque le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne n'a pas été consulté sur les modifications non purement formelles apportées au texte issues des observations du Conseil wallon des établissements de soins et du Conseil wallon du troisième âge.

Le Gouvernement veillera à l'accomplissement de la formalité prescrite.

2. Par ailleurs, l'avis de l'inspecteur des finances a été donné le 16 décembre 2005 et l'accord du Ministre ayant le Budget dans ses attributions a été donné le 22 décembre 2005. Ces avis et accord sont antérieurs aux avis émis par les trois Conseils mentionnés ci-avant et ne portent pas sur le projet d'arrêté tel que modifié lors de son adoption en deuxième lecture par le Gouvernement wallon lors de sa délibération du 1er juin 2006.

Il convient dès lors de demander l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget sur le texte en projet, tel que modifié.

3. Si, à la suite de l'accomplissement des formalités dont il vient d'être question sous les nos 1 et 2, le projet devait être modifié sur des points substantiels, il devrait faire l'objet d'une nouvelle consultation de la section de législation du Conseil d'État.

Observation générale

L'article 4, alinéa 5, en projet (article 3 du projet), l'article 7, alinéa 7, en projet (article 6 du projet) et l'article 20, alinéa 5, en projet (article 13 du projet) prévoient que des documents doivent être adressés à l'administration "par lettre recommandée ou par toute modalité conférant date certaine à l'envoi".

À propos de ces dispositions il convient de relever ce qui suit :

1° L'article 4 de l'arrêté du 4 juillet 2002 fixant la procédure d'octroi de subventions destinées aux infrastructures et équipement des hôpitaux et des maisons de repos est relatif à la communication de l'avant-projet du maître de l'ouvrage au ministre compétent afin de recueillir l'accord de ce dernier sur ledit avant-projet. L'introduction de cet avant-projet constitue la première étape d'une procédure rythmée par différents délais, à l'issue de laquelle le ministre compétent statue sur l'avant-projet, son accord sur ce dernier valant "promesse de principe", selon l'article 6, alinéa 6, de l'arrêté précité.

2° L'article 7 de l'arrêté du 4 juillet 2002 impose au demandeur de transmettre son projet au ministre, "sous peine de forclusion, dans un délai de deux ans à dater de la notification de l'accord sur l'avant-projet".

3° L'article 20 de l'arrêté du 4 juillet 2002 est relatif à l'envoi, par le demandeur de la subvention, du dossier relatif au compte final. Le délai dans lequel ce compte doit être approuvé ou "improuvé" prend cours, selon l'article 21 en vigueur et selon l'article 21 en projet, à dater de la réception du dossier complet par l'administration.

Compte tenu des effets qui, comme exposés ci-avant, sont attachés à la transmission des documents précités, les modes de transmission de ceux-ci doivent être clairement déterminés ou déterminables, ce, tant au regard du principe d'égalité, qu'afin de garantir la sécurité juridique, et de prévenir ainsi les risques de contestation à l'occasion du traitement des différentes demandes.

Or, tel n'est manifestement pas le cas. En effet, la section de législation n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par la notion de "toute autre modalité conférant une date certaine à l'envoi".

Comme la section de législation l'a déjà suggéré [(2)], afin de remédier à cette difficulté et compte tenu des évolutions technologiques, il convient que le Gouvernement détermine la liste des procédés reconnus comme permettant de donner date certaine à l'envoi.

Par conséquent, au regard du principe d'égalité, afin de garantir la sécurité juridique et d'atteindre l'objectif de simplification administrative, dans la disposition à l'examen, les modes de transmission de la demande doivent être clairement déterminés ou déterminables.

---

(2) Voir l'avis 37.741/2/4 donné les 10 et 16 novembre 2004 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (Doc., Parl. wall., 2004-2005, n° 74/1, p. 90).

Observations particulières

Préambule

Comme mentionné précédemment, les consultations respectivement du Conseil wallon des établissements de soins et du Conseil wallon du troisième âge ne sont pas requises préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet.

Ces consultations n'étant pas obligatoires, les avis donnés par lesdits Conseils ne doivent pas être mentionnés au préambule, à peine de créer une confusion sur le caractère obligatoire de leur consultation.

Les alinéas 7 et 8 doivent dès lors être omis.

Dispositif

Article 14

L'article 21, alinéa 4, en projet, est rédigé comme suit :

"À défaut de décision du Ministre dans le délai imparti, le compte final est réputé approuvé."

Ce faisant, cette disposition organise un régime de décision tacite.

La mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Article 15

1. Selon son article 15, alinéa 1er, l'arrêté en projet est destiné à entrer en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés fixé à l'article 84, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate du texte, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

2. Sans doute faut-il comprendre l'alinéa 2 de l'article 15 comme n'entraînant l'application immédiate du nouveau règlement qu'au stade suivant de l'état d'avancement du dossier pendant devant l'administration. Pour mieux faire ressortir cette idée, il conviendrait de supprimer à l'alinéa 2 la conjonction "et" et de la remplacer par une virgule.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN