

FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.672/4

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 avant-projet de décret "relatif aux subsides pour investissements dans les 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. L'article 2 du décret de la Région wallonne du 1^{er} 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'avant-projet de décret à l'examen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'article 3, § 3, du décret précité du 1^{er} 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'avant-projet de décret.

Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État que des modifications qui n'apparaissent pas purement formelles ont été apportées à l'avant-projet de décret 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 2, 5° et 6°, et à l'article 3 de l'avant-projet de décret.

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 19 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 l'avant-projet de décret tel que modifié lors de son adoption en deuxième lecture par le Gouvernement wallon lors de sa délibération du 1^{er} 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 n^{os} 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

Les notions de "remplacement de maisons de repos existantes" et de "reconditionnement d'établissements existants", utilisées à l'article 3 du texte en projet, ne sont définies ni dans la disposition en projet, ni dans l'article 2 de l'avant-projet de décret, qui définit d'autres notions comme celles de "construction", "extension" ou "transformation".

Les notions de "remplacement" et de "reconditionnement" devraient être définies à l'article 2 du projet, qui sera complété en conséquence.

Il en va de même de la notion de "reconversion" utilisée à l'article 4, 2°, de l'avant-projet de décret à l'examen.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Pour les raisons exposées à l'observation particulière 1 relative à l'article 3, ci-après, la définition du mot "Ministre" sera omise.

2. La définition que donne la disposition à l'examen de la maison de repos est, en bonne logique, identique à celle que donne de la même notion, l'article 2, alinéa 1^{er}, 1°, du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, de résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge.

Afin d'éviter de devoir modifier le décret en projet en cas de modification de la définition que donne de la maison de repos le décret précité du 5 juin 1997, il est recommandé, dans le texte en projet, de renvoyer à cette définition plutôt que de la reproduire.

Article 3

1. La disposition à l'examen confère directement au Ministre ayant l'Action sociale dans ses attributions le pouvoir de prendre certaines décisions.

Un tel procédé ne peut-être admis.

En effet, la section de législation du Conseil d'État a rappelé à maintes reprises que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

.../...

L'article 3 du projet doit donc être revu afin de se conformer à ces principes.

La même observation vaut pour l'article 4, 4°, de l'avant-projet de décret.

2. Au paragraphe 2, dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de préciser dans le texte la périodicité de la détermination des "coûts maxima à prendre en considération pour l'octroi des subsides".

Article 4

Il est peu heureux de prévoir dans un décret destiné par sa nature même à une application en principe unilatérale, qu'un sujet de droit concerné par le texte doit "s'engager" au respect de telle règle.

La rédaction du 1° et du 4° sera revue, en vérifiant l'utilité de ces dispositions et en veillant à distinguer les conditions de l'octroi des subsides et celles portant sur leur maintien.

Article 5

L'habilitation conférée au Gouvernement est trop large. Il appartient au législateur lui-même de fixer les critères et les modalités essentielles d'octroi des subventions.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN