

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.686/4
DU 12 MARS 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 11 octobre 2007, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret-cadre "portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution", a donné l'avis suivant :

Examen de l'avant-projet de décret

Observations générales

1. L'avant-projet de décret appelle, *mutatis mutandis*, des observations générales analogues aux observations générales formulées dans l'avis 43.685/4, donné ce jour, au sujet de l'avant-projet de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative (ci-après l'avis 43.685/4).

2.1. Le chapitre II de l'avant-projet contient, selon son intitulé, "diverses dispositions décrétales assurant la transposition des mesures transversales visées au chapitre I^{er} et assurant une rationalisation de la fonction consultative".

Dans ce chapitre, le sous-chapitre 2 est intitulé "Organismes consultatifs actifs en matière d'action sociale et de la santé".

Deux séries de dispositions que comporte ce sous-chapitre appellent des observations générales : celles relatives à la Commission d'avis sur les recours pour les questions d'action sociale et de santé; et celles qui évoquent l'existence d'un régime de plaintes en matière d'action sociale et de santé.

2.2. La section 4 du sous-chapitre 2 crée et organise une Commission d'avis sur les recours pour les questions d'action sociale et de santé.

Selon l'article 82, § 1^{er}, qui figure dans cette section, ladite commission

"(...)a pour mission d'assister le Gouvernement de ses avis concernant les recours, réclamations et contredits introduits au Gouvernement contre l'une des décisions prises par le Gouvernement ou une autre instance compétente en matière d'action sociale ou de santé ou contre l'intention de prendre l'une de ces décisions, formulée ou formellement notifiée par le Gouvernement ou cette instance".

La même disposition énumère diverses catégories de décisions : "le refus d'une autorisation ou de son renouvellement", "le refus d'un agrément, de son renouvellement ou de sa modification ainsi que la suspension ou le retrait d'un agrément", et "la fermeture d'une structure".

.../...

En outre, la section 7 du sous-chapitre 2, qui modifie un certain nombre de décrets en matière d'action sociale et de santé, insère dans ces décrets des dispositions rédigées en ce sens que

"La Commission d'avis sur les recours pour les questions d'action sociale et de santé, instaurée par les articles 82 et suivants du décret-cadre du XXX portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, est compétente dans le cadre du présent décret."

Ces dispositions appellent les observations générales suivantes :

a) Le texte en projet laisse dans l'incertitude le point de savoir si les "recours, réclamations et contredits" qu'il envisage ne peuvent être introduits que dans les hypothèses dans lesquelles une disposition figurant dans une législation particulière - telle l'une des dispositions que contient à cette fin la section 7 du sous-chapitre 2 - le prévoit expressément, ou s'ils peuvent l'être dans l'ensemble des hypothèses que vise l'article 82, § 1^{er}, même si une législation particulière ne le prévoit pas expressément. Auquel cas, l'article 82, § 1^{er}, devrait donc être considéré comme ouvrant par lui-même une voie d'action administrative préalable organisée.

À lire le renvoi que fait incidemment l'article 87, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, à "la réglementation sectorielle applicable", il semble qu'il faut retenir la première branche de l'alternative.

Mais on se demande alors quelle portée exacte doit être attachée à l'article 82, § 1^{er}.

Ceci étant, une difficulté particulière se présente lorsque l'avant-projet, en modifiant un décret existant pour prévoir l'intervention de la Commission d'avis sur les recours pour les questions d'action sociale et de santé, omet de spécifier dans quelles hypothèses exactes liées à l'application de ce décret la commission peut être saisie ⁽¹⁾ : faut-il alors se référer à l'article 82, § 1^{er} ?

Quoi qu'il en soit, l'attention est encore attirée sur le fait que les catégories de décisions qu'énumère l'article 82, § 1^{er}, sont loin de couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles les législations particulières relevant de l'action sociale et de la santé, qu'elles soient ou non modifiées sur ce point par la section 7 du sous-chapitre 2, organisent un régime de recours contre des décisions déterminées ⁽²⁾. Ainsi en va-t-il, pour ne prendre que quelques exemples, de recours prévus contre des décisions d'octroi d'un agrément ⁽³⁾, des décisions relatives à des accords de principe ⁽⁴⁾, ou des décisions de réduction ou de suppression d'une subvention ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Voir ainsi les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées :
- à remplacer l'article 10 du décret du 19 juin 1989 organisant l'agrément et le subventionnement des centres de coordination de soins et services à domicile;
- à compléter l'article 4 du décret du 29 mars 1993 relatif à l'agrément et au subventionnement des associations de santé intégrée;
- à compléter l'article 25 du décret du 4 avril 1996 organisant l'agrément et le subventionnement des services de santé mentale.

⁽²⁾ L'on n'évoque même pas ici les hypothèses de l'introduction de "réclamations" ou de "contredits", ou de recours contre "l'intention" de prendre une décision, dont, comme indiqué plus loin, l'objet et la portée exacts sont peu clairs.

⁽³⁾ Voir ainsi l'article 8 du décret du 27 novembre 2003 relatif à l'agrément et au subventionnement des réseaux d'aide et de soins et des services spécialisés en assuétudes, tant dans sa version actuelle que dans celle prévue par l'avant-projet.

⁽⁴⁾ Voir ainsi l'article 4, § 2, *in fine*, 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, et l'article 14, § 4, alinéa 3, du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales.

⁽⁵⁾ Voir ainsi l'article 17, § 2, alinéa 2, du décret du 12 février 2004, précité.

La section de législation se demande encore quelle est l'intention des auteurs de l'avant-projet en ce qui concerne les recours prévus par l'article 22 du décret du 6 décembre 2007 relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées ⁽⁶⁾ ?

b) L'objet exact des voies d'action envisagées par le texte est également imprégné d'incertitude.

Ainsi, il est question de "recours", de "réclamations" et de "contredits" - ce dernier terme étant, à l'article 87, remplacé par l'expression "mémoires de défense" -, sans qu'il n'apparaisse clairement si ces notions recouvrent des réalités différentes et, si oui, en quoi consistent lesdites différences.

S'il y a des différences entre ces notions, sans doute sont-elles liées à la circonstance qu'en vertu du texte en projet, les "recours", "réclamations", "contredits" ou "mémoires de défense" envisagés peuvent être introduits, selon le cas, contre une décision qui a effectivement été prise ou plutôt contre "l'intention" de prendre une décision, "formulée ou formellement notifiée". Ceci étant, l'avant-projet est, sur ce point, particulièrement défectueux. Outre le fait qu'il est en défaut d'indiquer à laquelle ou auxquelles des voies d'action correspondent ces deux hypothèses, il manque de précision quand il fait état d'une "intention (...) formulée ou formellement notifiée" : quelles sont exactement, en se référant aux dispositions des législations concernées, les hypothèses concernées ? Mais surtout, il ne se conçoit pas qu'une même voie d'action soit indifféremment ouverte aussi bien contre l'"intention" de prendre une décision que contre la décision elle-même. Rien ne s'oppose à ce que, comme la législation en vigueur le prévoit d'ailleurs dans certaines hypothèses, soit organisé un système par lequel, d'une part, une décision défavorable pour un administré ne peut être prise qu'après avoir donné à celui-ci la possibilité de faire valoir ses explications et, d'autre part, au cas où cette décision est prise, un recours administratif est alors ouvert à l'intéressé ⁽⁷⁾. Mais il n'est pas cohérent, et il ne peut qu'être source de confusion, de soumettre ces deux procédures au même régime, comme l'envisage l'avant-projet.

⁽⁶⁾ Ceci sans perdre de vue qu'il incombe encore au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de ce décret (article 47 de celui-ci).

⁽⁷⁾ Voir par exemple l'article 6 du décret du 5 juin 1997, précité, et les articles 19 et 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 portant exécution de ce décret.

c) L'article 82, § 2, prévoit que "le recours visé au § 1^{er} a un effet suspensif". Certaines dispositions insérées dans des législations particulières rappellent expressément cette règle ⁽⁸⁾. Mais toutes ne le font pas. Dès lors que l'article 82, § 2, formule une règle qui a vocation à s'appliquer de manière générale, il est inutile de la rappeler dans les législations particulières auxquelles elle s'applique de toute façon.

Étant entendu qu'il convient d'abroger les dispositions de ces législations dans la mesure où celles-ci prévoient que le recours n'a pas d'effet suspensif.

d) Il convient encore de relever que, dès lors qu'il entend régler, de manière générale, les voies d'action offertes aux administrés en rapport avec certaines catégories de décisions relevant des politiques d'aide sociale et de la santé, l'avant-projet ne se limite pas, sur ce point, à régler l'organisation et le fonctionnement de la Commission d'avis sur les recours pour les questions d'action sociale et de santé.

L'avant-projet gagnerait donc à être revu de manière à refléter plus adéquatement l'objet qu'il se donne.

2. L'article 38, alinéa 2, 4/, charge le Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé d'"assurer le suivi global des plaintes qui concernent la politique de l'action sociale et de la santé".

Cette disposition est à mettre en rapport avec celles qui, dans la section 7 du sous-chapitre 2 du chapitre II, modifient divers décrets relatifs à des catégories de services déterminés en vue de donner à "toute personne intéressée" la possibilité d'"adresser au Gouvernement ou à l'administration une plainte relative au fonctionnement" de ces services, et de charger le Gouvernement de fixer "les modalités de traitement et de suivi de ces plaintes" ⁽⁹⁾.

Par ailleurs, l'avant-projet complète certaines dispositions donnant déjà aux personnes intéressées la faculté d'adresser des plaintes relatives au fonctionnement de services déterminés, en vue de prévoir qu'"une copie de chaque dossier de plainte est adressée au Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé" ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Voir par exemple les articles 100, 103 et 115 de l'avant-projet.

⁽⁹⁾ Voir les articles 96, 97, 101, 103, 106, 110, 113, 125, 129, 132 et 134, de l'avant-projet.

⁽¹⁰⁾ Voir les articles 119 et 140, de l'avant-projet.

La section de législation se demande quel est l'objet exact de la mission, impartie au Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé, d'"assurer le suivi global des plaintes qui concernent la politique de l'action sociale et de la santé", et quels sont précisément les rapports entre cette mission et les mécanismes de plainte, existants ou en projet, prévus pour le fonctionnement des divers services intervenant en matière d'action sociale et de santé ⁽¹¹⁾.

En outre, la section de législation se demande pourquoi le principe de la transmission d'une copie de chaque dossier de plainte au Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé n'est pas prévu dans d'autres hypothèses similaires à celles qui viennent d'être examinées ⁽¹²⁾.

En outre, l'avant-projet est en défaut de fixer les règles essentielles du régime de plainte qu'il introduit dans les décrets qui, actuellement, ne contiennent pas de disposition en la matière.

Les habilitations que l'avant-projet donne au Gouvernement sur ces divers points - qu'il s'agisse de celle, que lui confère l'article 38, alinéa 3, de "préciser les missions" du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé, ou des habilitations qui ont en vue l'établissement des "modalités de traitement et de suivi" des plaintes relatives au fonctionnement de services déterminés - sont, à cet égard, excessivement larges.

*

* *

Il résulte des observations générales qui précèdent que l'ensemble de l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

⁽¹¹⁾ On ne perdra pas de vue, à ce sujet, l'existence du régime de plainte que prévoit l'article 43 du décret du 6 décembre 2007 relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées, décret dont le Gouvernement doit toutefois encore fixer la date d'entrée en vigueur (article 47 de ce décret).

⁽¹²⁾ Voir les articles cités à la note de bas de page 9.

La section de législation se limitera pour le surplus, et sous réserve des suites qui seront données à ces observations générales, aux observations particulières qui suivent.

Observations particulières

Intitulé de l'avant-projet

Il est renvoyé, d'une part, à l'observation générale 2.2., d), et, d'autre part, à l'observation particulière formulée sur ce point dans l'avis 43.685/4.

Dispositif

Articles 2 et 3

1. Il est renvoyé, *mutatis mutandis*, aux observations particulières formulées au sujet des articles 1^{er} et 2 de l'avis 43.685/4.

2. À l'article 2, § 1^{er}, 2/, 1^{er} tiret, l'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur l'avant-projet de décret "modifiant le décret du 13 mars 2003 relatif à l'agrément des agences de placement", sur lequel la section de législation a donné le 24 octobre 2007 l'avis 43.646/2, dans la mesure où l'article 20 de cet avant-projet remplace la "Commission consultative d'agrément en matière de placement", visée par la disposition examinée, par une "Commission consultative et de concertation en matière de placement".

Si l'avant-projet sur lequel l'avis 43.646/2 a été donné était adopté avant le projet à l'examen, celui-ci devrait être adapté en conséquence.

Chapitre II. De diverses dispositions décrétales assurant la transposition des mesures transversales visées au Chapitre 1^{er} et assurant une rationalisation de la fonction consultative

Sous-Chapitre Premier - Des organismes en matière d'Emploi et de Formation

Section Première. Dispositions communes aux organismes visés dans les intitulés des sections 2 à 8

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle, alors que l'intitulé de cette section se réfère aux organismes visés dans les sections 2 à 8, certaines dispositions de cette section ⁽¹³⁾ ne concernent que les organismes visés aux sections 2 à 6.

Outre ce qui a été dit dans les observations générales, les dispositions qui reproduisent ou paraphrasent des règles énoncées à l'article 3 appellent, *mutatis mutandis*, des observations analogues aux observations particulières formulées à propos de cet article.

Article 8

Les mots "avec lequel l'Administration collabore" doivent être omis car il découle de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qu'un décret n'a pas à déterminer les missions qui incombent à l'administration.

La même observation vaut *mutatis mutandis*, à l'article 22 de l'avant-projet, pour les mots "à la demande de l'administration" figurant à l'article 13, § 1^{er}, 1/, en projet, et pour l'article 13, § 2, en projet, qui charge l'administration de diverses tâches ainsi qu'à l'article 24, pour l'article 24bis, §§ 2 et 4, en projet, à l'article 30, pour l'article 7, § 3, en projet, et à l'article 33, pour l'article 8, § 2, en projet.

L'ensemble de l'avant-projet sera revu en conséquence, compte tenu de l'observation qui précède (voir notamment les articles 14, 23, 27 et 32 qui doivent être omis).

⁽¹³⁾ Voir les articles 6, 8 et 13 de l'avant-projet.

Article 18

Dans la phrase liminaire, il faut viser "l'article 9, alinéa 1^{er}, (...)" et non "l'article 9, § 1^{er}, (...)".

Article 22

1. Selon son commentaire, l'article 13, en projet, répartit les diverses missions liées à l'agrément des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail entre la "Commission E.F.T.-O.I.S.P." créée par l'avant-projet, l'administration et le Conseil économique et social de la Région wallonne.

La ligne de partage opérée par l'article 13, en projet, entre le domaine d'intervention de l'administration et le domaine d'intervention de la Commission E.F.T.-O.I.S.P. n'est pas aisément compréhensible : il est en effet prévu que la Commission remet au Gouvernement une proposition concernant l'octroi, le renouvellement ou le refus d'agrément lorsque l'administration "n'a pas pu faire de proposition au regard des seuls critères fixés par ou en vertu du présent décret".

Or, à la lecture des critères fixés pour l'agrément par les articles 8 et 9 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail, le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi l'administration ne serait pas toujours en mesure de faire une proposition d'agrément : en effet, sauf à postuler que les critères d'agrément seraient mal conçus, auquel cas il conviendrait de les modifier, il paraît toujours possible d'appliquer les critères du décret à une demande d'agrément.

Il conviendrait donc de déterminer de manière plus objective les cas dans lesquels la Commission E.F.T.-O.I.S.P. sera amenée à formuler une proposition relative à l'octroi, au renouvellement ou au refus d'agrément. La suggestion du délégué du ministre-président selon laquelle la saisine de la commission ne doit être envisagée que pour l'application des critères visés à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8/ et 9/, du décret modifié contribue à cette objectivation.

.../...

La même observation vaut cependant aussi, *mutatis mutandis*, pour les dispositions similaires figurant aux articles 24, 30 et 33 de l'avant-projet.

2. À l'article 13, § 3, 1/, en projet, les mots entre crochets doivent être omis.

Les auteurs de l'avant-projet devront également vérifier, dans la suite de l'avant-projet, s'il convient ou non de maintenir les mots qui, à de nombreuses reprises, figurent entre crochets.

Article 23

Compte tenu de l'observation formulée sous l'article 8, cette disposition doit être omise.

Article 36

1. Il ressort de l'avant-projet, et il a été confirmé par le délégué du ministre-président, que la notion d'"avis général" désigne, d'une part, les avis donnés par le Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé et, d'autre part, les avis donnés par les commissions permanentes dans le cadre de leur mission générale.

Le 4/ gagnerait à être rédigé en ce sens.

2. Par ailleurs, il s'indiquerait de compléter la disposition à l'examen en vue de préciser qu'au sens du sous-chapitre dans lequel elle s'insère, la notion de "commission permanente" désigne les commissions permanentes organisées par la section 3.

Ceci permettrait d'utiliser cette seule expression dans la suite du texte, plutôt que de recourir à des expressions diverses, comme le fait l'avant-projet ⁽¹⁴⁾.

Article 38

Plusieurs des missions que l'alinéa 2 envisage d'attribuer au Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé manquent singulièrement de précision.

Ainsi en va-t-il de celle dont fait état le 4/. Il est renvoyé, sur ce point, à l'observation générale II, 2.

La question se pose également de savoir quel est l'objet exact de la mission de "coordination" des travaux des commissions permanentes, évoquée au 5/. Sans doute couvre-t-elle en tout cas la définition des orientations générales des avis donnés par celles-ci en application de leur mission d'expertise ⁽¹⁵⁾. Il conviendrait d'en faire état expressément. Mais la mission de coordination envisagée a-t-elle aussi d'autres objets ? Cette question, qui renvoie notamment à celles que suscite l'imprécision de l'avant-projet en ce qui concerne la mission générale des commissions permanentes ⁽¹⁶⁾, doit être clarifiée.

L'habilitation que l'alinéa 3 de la disposition à l'examen donne au Gouvernement de "préciser les missions" qu'énumère l'alinéa 2 ne peut suffire en vue de répondre à ces questions. Il s'agit en effet de points essentiels du dispositif envisagé, qu'il incombe au législateur de régler lui-même.

⁽¹⁴⁾ "Commissions visées à la section 3", "commissions visées à l'article 37, § 2", "commissions visées dans les intitulés des sous-sections 2 à 7", ...

⁽¹⁵⁾ Voir les articles 70, 72, 74, 76, 78 et 80 de l'avant-projet.

⁽¹⁶⁾ Voir l'observation 1 formulée au sujet des articles 70 à 81 de l'avant-projet.

Article 40

1. Mieux vaut rédiger comme suit la seconde phrase du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} :

"Les membres effectifs émanent des commissions permanentes, selon la répartition suivante : ... (la suite comme au projet)."

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, doit préciser de quelle manière il convient d'assurer concrètement l'application de la règle qu'il prévoit.

Article 41

1. Cette disposition trouverait mieux sa place dans la sous-section 2 du chapitre II, sous-chapitre 2, section 2, qui règle la composition du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé.

2. Il résulte de l'article 40, § 1^{er}, que les présidents des commissions permanentes sont membres de plein droit du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé.

Aussi, comme en a convenu le délégué du ministre-président, les propositions de candidatures que font les commissions permanentes ne peuvent, en bonne logique, avoir en vue que la nomination des autres membres du conseil.

L'article 41 sera revu en conséquence.

3. Compte tenu du régime mis en place, le mandat de membre du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé doit, en bonne logique, être de même durée que celle de membre d'une commission permanente. Le délégué du ministre-président en a convenu.

.../...

Au bénéfice de cette précision, il est suggéré de remplacer l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} par le texte suivant :

"Art. 41. Le Gouvernement désigne les membres du Conseil wallon de l'action sociale et de la santé dans les trois mois de l'installation des commissions permanentes, sur la proposition de celles-ci en ce qui concerne les membres du conseil autres que les présidents des commissions permanentes. Les membres du conseil sont désignés pour le même terme que celui pour lequel ils sont désignés en qualité de membres de la commission permanente dont ils font partie."

4. Au paragraphe 4, compte tenu de ce que prévoit l'article 3, § 1^{er}, 11/⁽¹⁷⁾ et 12/, il convient de remplacer les mots "âgé de plus de 67 ans" par les mots "âgés de 67 ans ou plus".

Article 47

La disposition à l'examen charge le Gouvernement de déterminer la nature et le montant des émoluments des membres du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé.

Selon le commentaire de la disposition, ces émoluments qui consisteraient en des jetons de présence, "tiendront (...) compte du prescrit de l'article 3, 16/".

Or, l'article 3, 16/, prévoit, non pas des émoluments, mais le remboursement des indemnités pour les frais de déplacement des membres des organismes qu'il vise.

Cette discordance doit être levée.

⁽¹⁷⁾ Et non pas "10/", comme l'indique erronément le texte à l'examen.

Article 48

En ce qui concerne la mission de "coordination", dont le paragraphe 2, alinéa 2, charge le bureau du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé, il est, *mutatis mutandis*, renvoyé à l'observation formulée au sujet de l'article 38 de l'avant-projet.

Article 61

1. Il résulte du paragraphe 2, alinéa 3, que, dans certains cas au moins, la désignation des membres des commissions permanentes se fait sur la proposition d'une "autorité" ou d'une "association".

Le texte doit fixer lui-même les règles essentielles applicables en la matière et doit prévoir la publication au Moniteur belge d'un appel aux candidatures conformément au principe d'égalité inscrit à l'article 10 de la Constitution ⁽¹⁸⁾.

L'habilitation que le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, donne au Gouvernement de "préciser les critères" de nomination des membres ne peut suffire à cette fin. Il s'agit en effet de points essentiels du dispositif envisagé, qu'il incombe au législateur de régler lui-même.

2. Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième tiret, "les membres sont répartis entre les différents secteurs représentés au sein de chaque commission permanente".

⁽¹⁸⁾ Voir l'avis 36.098/4, donné le 8 décembre 2003, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de Recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques" et l'avis 34.807/4, donné le 15 février 2003, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant certaines dispositions d'exécution du décret du 18 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée".

En réalité, il s'agit plutôt, comme l'indique le commentaire de l'article 61, "de préserver l'équilibre des secteurs représentés au sein d'une commission".

Quoi qu'il en soit, le texte manque de précision. La section de législation se demande ainsi quels "secteurs" doivent être pris en considération et quelles règles essentielles sont à respecter pour réaliser l'équilibre envisagé ?

Ici également, l'habilitation prévue par le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ne peut suffire à cette fin.

3. Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu d'écrire "de la même manière que celle des membres effectifs".

4. Selon le paragraphe 2, alinéa 3,

"(...) il est mis fin d'office au mandat d'un membre d'une commission permanente lorsque l'intéressé cesse de représenter l'autorité ou l'association qui a proposé sa candidature ou perd la qualité en vertu de laquelle il a été désigné".

On ne peut exclure que le point de savoir si l'on est dans l'une ou l'autre de ces hypothèses prête, dans certains cas, à contestation. Aussi conviendrait-il de prévoir l'organisation d'une procédure destinée à inviter l'intéressé à démissionner de ses fonctions et, le cas échéant, à décider de l'en démettre, après lui avoir donné la faculté de faire valoir ses explications.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 66

À l'instar de ce que prévoit l'article 62, alinéa 1^{er}, il convient, aux paragraphes 1^{er} et 2, de remplacer les mots "ou son remplaçant s'il échet" par les mots "ou, lorsque celui-ci est empêché, un des vice-présidents".

.../...

Article 69

La disposition à l'examen appelle une observation analogue à celle formulée au sujet de l'article 47.

Articles 70 à 81

1. Les dispositions à l'examen manquent singulièrement de précision en ce qui concerne la mission générale des commissions permanentes. En prévoyant que cette mission "consiste à contribuer à la réflexion globale et aux missions menées par le Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé" ⁽¹⁹⁾, le texte ne permet pas d'apercevoir clairement dans quels cas les commissions permanentes sont appelées à exercer ladite mission, ni comment elles peuvent, ce faisant, contribuer à la réalisation des missions du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé.

2. En ce qui concerne la mission d'expertise des commissions permanentes, les dispositions à l'examen prévoient qu'elle consiste à donner "un avis technique au Gouvernement dans les matières qu'il détermine". S'agissant de la Commission wallonne de la santé et de la Commission wallonne du troisième âge, les articles 70 et 80 ajoutent que l'avis de ces commissions est requis dans un certain nombre d'hypothèses, qu'énumèrent lesdites dispositions.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

a) Il convient d'abord de relever que les articles 70 et 80 sont rédigés en des termes qui ne distinguent pas assez clairement selon que la compétence d'avis des commissions permanentes auxquelles ils s'appliquent porte sur une des matières que détermine le Gouvernement ou sur une des hypothèses dans lesquelles le décret en projet prescrit lui-même une obligation de consultation.

⁽¹⁹⁾ Au passage, la section de législation relève que certaines des dispositions à l'examen - en l'occurrence celles qui figurent aux articles 72, 74, 76 et 78 de l'avant-projet - sont en défaut d'indiquer expressément que la mission en question constitue la mission générale des commissions permanentes auxquelles elles se rapportent. Or, cette indication est requise pour l'application de la définition de l'expression "avis général" que donne l'article 36, 4/.

Le texte doit être revu pour éviter toute équivoque sur ce point.

b) Ceci étant, plus fondamentalement, on peut se demander pour quels motifs admissibles au regard du principe d'égalité l'avant-projet limite l'obligation de consultation qu'il prescrit directement lui-même aux hypothèses envisagées par les articles 70 et 80, qui s'appliquent uniquement à deux des commissions permanentes envisagées par l'avant-projet, en l'occurrence la Commission wallonne de la santé et la Commission wallonne du troisième âge.

Il est vrai que ces hypothèses correspondent en grande partie à des cas dans lesquels est actuellement prescrite une obligation de consulter des organes consultatifs auxquels, en vertu de l'avant-projet, se substitueraient les deux commissions permanentes citées ⁽²⁰⁾.

Toutefois, l'attention est attirée sur le fait que les textes en vigueur prescrivent également une obligation de consultation dans d'autres hypothèses et pour des organes consultatifs auxquels, en vertu de l'avant-projet, se substitueraient d'autres commissions permanentes que la Commission wallonne de la santé et la Commission wallonne du troisième âge ⁽²¹⁾.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

⁽²⁰⁾ Voir :

- d'une part, les hypothèses dans lesquelles l'article 12 du décret du 13 juin 2002 relatif à l'organisation des établissements de soins impose l'obligation de consulter le Conseil wallon des établissements de soins;
- d'autre part, les hypothèses dans lesquelles l'article 24 du décret du 5 juin 1997, précité, impose l'obligation de consulter ce conseil.

⁽²¹⁾ Voir ainsi, pour ne prendre que quelques exemples :

- l'article 33 du décret du 18 juillet 1997 relatif aux centres de planning et de consultation familiale et conjugale;
- l'article 8 du décret du 27 novembre 2003, précité;
- les articles 13, 14, 15 et 17 du décret du 12 février 2004, précité.

3. En ce qui concerne la composition des commissions permanentes, les dispositions à l'examen prévoient, pour chacune d'elles, que ses membres doivent être "tous experts dans les matières traitées par cette commission".

Ainsi rédigé, le texte semble impliquer que les intéressés devraient justifier d'une expertise couvrant l'ensemble des matières traitées par la commission permanente concernée. Or, une telle exigence n'est pas requise par l'article 61, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, premier tiret, et, comme l'a confirmé le délégué du ministre-président, ce n'est pas l'intention des auteurs du texte.

Mieux vaut donc remplacer les mots "les matières" par les mots "au moins une des matières".

4. À l'article 70, 2/, c), et à l'article 80, 2/, deuxième tiret, comme en a convenu le délégué du ministre-président, la mention d'accords de principe qui seraient délivrés en application de l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins, est dépourvue de raison d'être.

Le texte de ces dispositions sera revu en conséquence.

5. À l'article 71, § 2, en vue d'exprimer au mieux la volonté des auteurs de l'avant-projet que soit en tout cas institué un groupe de travail "établissements de soins", il conviendrait :

a) d'une part, à l'alinéa 1^{er}, d'omettre les mots "Outre un groupe de travail "établissements de soins"";

b) d'autre part, d'ajouter un alinéa 3, rédigé en ce sens que la Commission wallonne de la santé crée en tout cas un groupe de travail "établissements de soins".

Article 84

1. Aux paragraphes 1^{er} et 2, le texte manque singulièrement de précision en ce qui concerne les conditions d'expérience requises du président, du vice-président et des membres de la Commission d'avis sur les recours. En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, il va de soi que l'expérience requise doit être "justifiable", les décisions de nomination du président et du vice-président de la commission devant être motivées, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Par ailleurs, au paragraphe 1^{er}, il convient de faire état du diplôme de master en droit.

2. Le paragraphe 3 n'a d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter le décret du 15 mai 2003 promouvant la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs dans les matières à l'égard desquelles la Région exerce les compétences de la Communauté française.

Un tel rappel est inutile.

En conséquence, le paragraphe 3 sera omis.

Article 85

1. Au 3/, comme en a convenu le délégué du ministre-président, compte tenu de la définition de l'"organisme public" que donne l'article 36, 2/, mieux vaut remplacer les mots "d'un organisme d'intérêt public de la Région wallonne" par les mots "d'un organisme public".

2. Au 4/, comme en a convenu le délégué du ministre-président, il y aurait aussi lieu, en vue d'éviter toute atteinte au principe d'égalité, de faire mention de la qualité de membre du conseil d'administration d'une fédération ou d'un groupement d'intérêt.

.../...

Article 87

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, est ambigu.

Il pourrait être compris en ce sens qu'il appartient à la seule commission, à l'exclusion du Gouvernement, de déclarer un recours irrecevable, lorsque tel est le cas. Or, il paraît difficilement concevable de priver le Gouvernement du pouvoir de prendre une décision en ce sens, lorsqu'il constate que le recours est irrecevable.

Par ailleurs, le texte pourrait aussi être compris en ce sens que la commission limite son examen à la recevabilité du recours. Or, telle n'est manifestement pas l'intention des auteurs du texte.

Mieux vaut donc omettre le paragraphe 1^{er}, alinéa 3.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, plutôt que de permettre aux intéressés de "commenter le dossier", mieux vaut rédiger le texte en ce sens qu'ils peuvent être entendus.

3. Les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 3 prévoient que le délai imparti à la commission est celui qui lui incombe, tantôt pour "rendre" son avis, tantôt pour "transmettre" celui-ci. Le texte laisse ainsi dans l'incertitude le point de savoir s'il faut prendre en considération la date à laquelle la commission donne son avis ou celle à laquelle ce dernier est envoyé à son destinataire.

Par ailleurs, dans l'alinéa 1^{er}, il serait plus correct de prévoir qu'il est passé outre à l'absence d'avis dans le délai imparti.

Article 89

Comme le fait apparaître le commentaire de la disposition à l'examen, l'intention des auteurs du texte est en ce sens que la Commission d'avis sur les recours peut demander l'avis des commissions permanentes. Le texte gagnerait à être rédigé en ce sens.

Article 91

La disposition à l'examen appelle une observation analogue à celle formulée au sujet de l'article 47.

Article 92

Il résulte de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que c'est au Gouvernement qu'il incombe d'organiser ses services. C'est donc à lui qu'il revient d'apprécier s'il convient ou non de créer une cellule spécifique pour assurer le secrétariat du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé, des commissions permanentes et de la Commission d'avis sur les recours et, dans l'affirmative, de déterminer la composition de cette cellule.

En conséquence, d'une part, au paragraphe 1^{er}, les mots "une cellule spécifique instaurée au sein de l'administration wallonne" seront remplacés par les mots "les services du Gouvernement" et, d'autre part, le paragraphe 2 sera omis.

Articles 94 à 96

1. À l'article 10, alinéa 1^{er}, en projet, du décret du 19 juin 1989, précité, les mots "par l'exécutif de la Communauté française" et "par l'exécutif" doivent être remplacés par les mots "par le Gouvernement".

La même observation vaut pour l'alinéa 2.

2. Dans la disposition appelée à former l'article 10, alinéa 2, du même décret, le mot "motivé" est à omettre : en effet, il ne s'agirait que d'un rappel d'une obligation déjà prescrite par la loi du 29 juillet 1991, précitée.

3. Il convient encore, à l'article 11, alinéa 3, du même décret du 19 juin 1989, de supprimer les mots ", sur base de l'avis de la Commission d'agrément".

Articles 97 et 98

Il convient encore, à l'article 31, alinéa 3, du décret du 4 avril 1996, précité, de supprimer les mots ", après avis du Conseil régional des services de santé mentale,".

Articles 101, 125 et 129

Si les articles examinés sont adoptés, l'intitulé actuel du chapitre IV du décret du 13 juin 2002 relatif à l'organisation des établissements de soins, l'intitulé actuel du chapitre VIII du décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion sociale et l'intitulé actuel du chapitre VI du décret du 18 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux justiciables seront supprimés sans être remplacés par un nouvel intitulé. Or, il est de règle que les diverses subdivisions d'un texte juridique soient pourvues d'un intitulé. Les auteurs de l'avant-projet veilleront à adapter les articles examinés pour se conformer à cette règle.

Article 143

L'application concrète de la disposition à l'examen risque de susciter d'importantes difficultés.

Il ne peut être perdu de vue, en effet, que le décret en projet contient, non seulement, pour reprendre les termes du texte à l'examen, des "articles qui concernent chacun des organismes consultatifs, d'agrément ou assimilés visés par le présent décret", mais aussi, et indissociablement, des dispositions qui ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des organismes visés par le décret en projet. En outre, en faisant état du "renouvellement intégral des mandats des membres" des "organismes consultatifs, d'agrément ou assimilés visés par le présent décret", le texte à l'examen semble négliger le fait que l'avant-projet tend à supprimer certains des organismes existants.

Par ailleurs, il ne peut pas non plus être perdu de vue que le décret en projet ne se limite pas à l'organisation de la "fonction consultative" visée par l'intitulé, mais comprend aussi, en particulier, des dispositions tendant à régler, selon l'expression utilisée par l'article 82, "les recours, réclamations et contredits" introduits auprès du Gouvernement dans un certain nombre d'hypothèses relevant des matières de l'action sociale et de la santé.

La disposition à l'examen sera fondamentalement revue.

Observations finales de légistique

1. Les textes modifiés doivent l'être dans leur ordre chronologique, en commençant par le plus ancien.

2. Lorsque plusieurs articles successifs d'un texte modifient un même décret, l'intitulé complet de ce dernier doit être indiqué uniquement dans la phrase liminaire du premier des articles modificatifs. Dans la phrase liminaire des autres articles modificatifs, il y a alors lieu de faire mention du "même décret".

3. Il convient de numéroté les différentes modifications qui sont regroupées au sein d'un même article de l'avant-projet.

4. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa.

5. Lorsqu'à l'intérieur d'une phrase, des subdivisions numérotées s'imposent, le numérotage doit se faire par 1/, 2/, 3/, etc., ceux-ci étant eux-mêmes éventuellement subdivisés en a), b), c), etc.

.../...

6. Le numérotage des articles doit être continu ⁽²²⁾.

7. Lorsque l'ensemble des articles groupés sous une division propre, en l'espèce plusieurs chapitres, doit être remplacé par un nombre moindre d'articles nouveaux, il y a lieu d'abroger expressément les articles pour lesquels ne sont pas prévues de dispositions nouvelles (art. 101, 125 et 129 de l'avant-projet).

⁽²²⁾ L'avant-projet passe directement de l'article 48 à l'article 61.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section et P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE