CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.966/4
du 22 janvier 2014

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération-cadre entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières'

Le 24 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération-cadre entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2014.

*

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 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

La section de législation a été saisie concomitamment de trois demandes d'avis relatives à l'assentiment à donner à l'accord de coopération-cadre du 19 décembre 2013 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', à savoir par le Gouvernement wallon, dont l'avant-projet de décret a fait l'objet de l'avis 54.958/4 donné ce jour, par le Gouvernement de la Communauté française, dont l'avant-projet de décret a fait l'objet de l'avis 54.959/4 donné ce jour, par le Collège de la Commission communautaire française, dont l'avant-projet de décret a fait l'objet du présent avis donné ce jour.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION-CADRE

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 13 de la proposition de décret spécial de la Communauté française 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' (déposée par M. Léon WALRY et Mme Françoise BERTIEAUX et M. Marcel CHERON et Mme Julie DE GROOTE) [1], de la proposition de décret de la Région wallonne 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' (déposée par MM. COLLIGNON, BORSUS, HAZÉE et PRÉVOT) [2] et de la proposition de décret de la Commission communautaire française 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' (déposée par Mme Michèle CARTHÉ, M. Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN, Mme Magali PLOVIE et M. Joël RIGUELLE) [3], dispose :

> « Le présent décret entre en vigueur le jour où entre en vigueur l'accord de coopération visé à l'article 10 ».

[1] Sur laquelle la section de législation a donné ce jour l'avis 54.933/4.

[2] Sur laquelle la section de législation a donné ce jour l'avis 54.903/4.

[3] Sur laquelle la section de législation a donné ce jour l'avis 54.944/4.

L'article 10 de ces propositions de décret est rédigé comme suit :

« La Communauté, la Région et la Commission concluent un accord de coopération, conformément à l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, afin de favoriser la convergence de leurs politiques dans les matières de la santé et de l'aide aux personnes.

Cet accord de coopération prévoit, en tout cas :

a) L'instauration d'un socle de principes communs visant guider l'exercice de ces compétences ;

b) La création d'une structure de concertation entre les différentes entités afin d'assurer la convergence des politiques menées sur les territoires de la région de langue française et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, d'améliorer la gestion de ces mêmes compétences et de veiller a l'application effective des principes communs visés au point a).

Cette structure de concertation comporte un comité ministériel rassemblant des ministres de tous les exécutifs des entités fédérées concernées, devant se réunir de façon régulière, ainsi qu'un organe de concertation composé de représentants des partenaires associés à la gestion de ces compétences qui sera chargé de rendre des avis, des recommandations et des évaluations sur la manière de concrétiser une vision politique structurante et durable de ces compétences.

Une concertation régulière des fonctionnaires dirigeants des organes administratifs concernés est organisée ».

Toutefois, plutôt que de conclure un accord de coopération directement applicable, la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont conclu un accord de coopération-cadre dont, comme le relève son exposé des motifs, « la mise en œuvre effective des procédures de concertation instaurées par le présent accord de coopération supposera néanmoins que celles-ci soient précisées par un ou plusieurs accords de coopération à intervenir. C'est la raison pour laquelle il est dénommé 'accord de coopération-cadre' ».

Invités à indiquer comment se déroulera la procédure de concertation entre le moment de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération-cadre et l'entrée en vigueur des accords de coopération d'exécution, les délégués des ministres ont répondu :

« L'intention des parties est que les accords d'exécution soient établis au plus vite et entrent en vigueur immédiatement ou très peu de temps après l'entrée en vigueur de l'accord cadre, de manière à éviter toute discontinuité ».

Il faut néanmoins constater que le seul accord de coopération-cadre ne répond pas à l'exigence, formulée dans les propositions de décret de transfert, d'un accord de coopération qui produira directement ses effets. Ainsi, le commentaire de l'article 10 de ces décrets précise-t-il :

> « Avant tout changement de législation ou de réglementation à portée générale, ainsi que pour la concertation sociale 'non-marchand', une entité fédérée devra obligatoirement se concerter avec les autres via cette structure de concertation ».

Il s'ensuit qu'aucune évolution législative ou réglementaire ne sera possible, dans les matières aussi importantes que celles faisant l'objet de l'accord de coopération-cadre examiné, entre l'entrée en vigueur de l'accord de coopération-cadre et celles des accords de coopération d'exécution.

Il convient dès lors, soit de compléter l'accord de coopération-cadre afin de rendre possible directement l'accomplissement de la concertation à tout le moins des articles 4 et 8, soit de différer l'entrée en vigueur des décrets de transfert à la date d'entrée en vigueur des accords de coopération d'exécution, nécessaires à l'accomplissement de cette concertation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Les questions suivantes ont été adressées aux délégués des ministres :

> « Quelle est la portée exacte des principes communs, la nature juridique des obligations qu'ils font peser sur les parties ? Pourrait-on par exemple considérer qu'ils réaffirment l'obligation de standstill attachée à l'article 23 de la Constitution ? »

Ceux-ci ont répondu :

> « L'article 2 du projet d'accord de coopération-cadre a une portée analogue à l'article 23 de la Constitution, en ce sens qu'il exprime un principe de non-régression dans l'application des principes communs qu'il énumère. Cet effet de standstill implique notamment que les parties ne pourront pas adopter une réglementation allant à l'encontre des objectifs qui y sont énoncés, comme le prévoit la jurisprudence de votre Conseil et de la Cour constitutionnelle relative à l'article 23 ».

La section de législation observe que selon l'article 10, alinéa 2, a), de la proposition de décret 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (déposée par

MM. COLLIGNON, BORSUS, HAZÉE et PRÉVOT)' [4], l'instauration de ce socle de principes communs vise à guider l'exercice des compétences transférées alors que l'article 2 de l'accord de coopération-cadre s'exprime comme suit :

> « Les parties exercent leurs compétences dans les matières des soins de santé et de l'aide aux personnes dans le respect et en veillant à l'application effective des principes suivants [...] ».

Afin d'assurer la sécurité juridique en la matière, il convient de veiller à la cohérence entre l'accord de coopération-cadre et la disposition qui en prévoit l'existence.

La question se pose dès lors de savoir quelle est la valeur juridique de ces principes communs.

Articles 5 et 9

Invités à préciser si la volonté des parties est bien d'imposer la concertation pour toute réglementation, sans possibilité de dérogation, les délégués des ministres ont répondu :

> « La volonté des parties est d'imposer la concertation pour toute réglementation en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes et à toute concertation sociale relative au secteur non marchand, étant entendu que si l'avant-projet, la proposition ou le projet soumis à concertation est estimé urgent par la partie concernée, celle-ci peut toujours recourir à la procédure d'urgence visée par les articles 14 et 15 du projet ».

L'attention du législateur est attirée sur la lourdeur de cette procédure et les conséquences juridiques qui s'y attachent.

Article 9

Invités à indiquer pourquoi viser au paragraphe 1er, alinéa 2, les amendements alors que le paragraphe 2, 1°, impose la concertation avant l'adoption de tout décret (voir également l'article 12, § 1er, alinéa 2), les délégués des ministres ont répondu :

> « L'organe de concertation et le comité ministériel sont, dès sa prise d'acte, saisis de tout avant-projet de décret et, dès sa prise en considération, de toute proposition de décret. Il se peut toutefois qu'un projet ou une proposition de décret fasse l'objet d'un amendement en matière de soins de santé et d'aide aux personnes. En principe, celui-ci ne fait pas l'objet de l'obligation de concertation visée à l'article 12, § 1er. Cependant, dans ce cas, l'article 9, § 1er, alinéa 2, permet aux assemblées concernées, si elles le souhaitent, de solliciter l'avis de l'organe de

[4] Avis 54.903/4.

concertation, lequel peut également s'en saisir de sa propre initiative, conformément à l'article 9, § 1er, alinéa 1er ».

Pareille information gagnerait à figurer dans le commentaire de l'article.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY