CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.118/4
du 21 mai 2014

sur

« un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant le projet de décret modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives aux accords sociaux dits du 'non-marchand' »

Le 23 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « présentant le projet de décret modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives aux accords sociaux dits 'du non-marchand' »'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 mai 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, 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 21 mai 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

1. L'article 2 de l'avant-projet vise à abroger les articles 44 à 47 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé. Ces dispositions ont toutefois été remplacées par le décret du 20 février 2014 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé' en vue d'harmoniser et de simplifier le processus d'octroi et de contrôle des subventions et les rapports d'activités. La question se pose si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Par ailleurs, l'article 44 de ce code, tel que remplacé par l'article 13 du décret du 20 février 2014 dispose :

> « Le Gouvernement est habilité à arrêter les conditions et modalités de collecte de données auprès des opérateurs de la politique de l'Action sociale et de la Santé visés dans la deuxième partie du Code pour la réalisation d'études et d'analyses de données statistiques dans les matières visées par l'article 5, § 1er, I, 1°, et II, 1° à 5°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.
>
> L'alinéa 1er ne s'applique pas aux opérateurs de la politique de l'Action sociale et de la Santé visés dans le Livre IV de la deuxième partie du Code ».

La question se pose si cette collecte de données ne ferait pas double emploi avec celle organisée par les articles 3 à 7 de l'avant-projet examiné.

À ces questions, le délégué de la ministre a répondu :

> « Effectivement, l'article 2 de l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives aux accords sociaux dits 'du non-marchand' doit être supprimé suite à l'adoption du décret du 20 février 2014.
>
> Par contre, la collecte de données visée à l'article 44 nouvelle version du Code et la collecte de données visée dans le présent avant-projet sont deux choses bien distinctes.
>
> La collecte de données visée à l'article 44 est une disposition-cadre permettant des collectes ponctuelles pour des études ou statistiques spécifiques. S'agissant de besoins spécifiques et ponctuels (rencontrés par exemple par l'Observatoire wallon de la Santé), ces collectes ne sont pas définies à ce stade. Lorsqu'une telle collecte devra être lancée, il appartiendra au Gouvernement d'en définir les objectifs précis, les données qui seront collectées pour permettre d'atteindre ces objectifs, les modalités de collecte et de traitement. Le tout sera alors soumis à la Commission Vie Privée.

La collecte visée dans le présent avant-projet est une collecte récurrente (annuelle), permettant le pilotage des accords non marchands (chiffrer les revendications, piloter les négociations, répartir les enveloppes globales par mesure et entre secteurs et associations, assurer le suivi) et l'évaluation de politiques nouvelles. Les objectifs et données collectées sont déjà définis de manière précise dans le texte. Le texte a déjà fait l'objet d'un avis de la Commission Vie Privée et a été adapté en conséquence ».

En conséquence, l'article 2 de l'avant-projet sera omis.

2. L'article 47/3, en projet, du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, permet au Gouvernement d'octroyer des subventions « destinées à couvrir des mesures négociées dans le cadre d'accord conclus entre le Gouvernement et les partenaires sociaux concernés ».

L'article 47/4 en projet dispose :

« Art 47/4. § 1er. Dans le secteur privé, les subventions visées à l'article 47/3 ne peuvent être octroyées qu'aux conditions cumulatives suivantes :

1° un accord-cadre tripartite est conclu entre le Gouvernement, les organisations syndicales représentatives et les organisations patronales représentatives et détermine au minimum :

a) les mesures et les modalités de financement de ces mesures ;

b) pour chaque mesure, les opérateurs de la politique de l'action sociale et de la santé agréés concernés ;

c) pour chaque secteur agréé, le nombre d'équivalents temps plein ou de travailleurs concernés de manière à pouvoir déterminer le coût de la mesure par équivalent temps plein ou par travailleur ;

2° lorsque les mesures prévues dans l'accord-cadre tripartite entrent dans le champ de compétence des commissions paritaires, les mesures précitées font l'objet de conventions collectives de travail dans les différentes commissions paritaires et sous-commissions paritaires concernées.

§ 2. Dans le secteur public, les subventions visées à l'article 47/3 ne peuvent être octroyées qu'aux conditions cumulatives suivantes :

1° un protocole de négociation est signé au sein du comité des services publics provinciaux et locaux visé à l'article 3, § 1er, 2° de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et détermine au minimum :

a) les mesures et les modalités de financement de ces mesures ;

b) pour chaque mesure, les secteurs agréés concernés ;

c) pour chaque secteur agréé, le nombre d'équivalents temps plein ou de travailleurs concernés de manière à pouvoir déterminer le coût de la mesure par équivalent temps plein ou par travailleur ;

2° un protocole de négociation est signé au niveau local au sein du comité de négociation compétent ».

L'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose que :

> « [...] les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents de l'État relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent en ce qui concerne les Communautés, les Régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement […], de la compétence de l'autorité fédérale ».

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà rappelé [1], cette disposition a été introduite dans la loi spéciale afin de conserver le caractère de « matière nationale » [2] au statut des relations – à savoir les lieux, objets et modes de concertation et négociation – entre l'autorité publique en sa qualité d'employeur et les organisations représentatives des travailleurs qu'elle occupe en cette même qualité. En d'autres termes, les lieux, objets et modes de concertation et de négociation sont et restent, quel que soit le niveau de pouvoir auquel ressortit l'administration dont l'organisation est ainsi concernée, de la compétence de l'État fédéral dans les termes où ils sont actuellement réglés par la loi du 19 décembre 1974 et son arrêté d'exécution du 28 septembre 1984 : seul l'État fédéral peut adopter des mesures qui modulent, adaptent ou modifient le règlement de ces relations.

Ainsi, dans son avis 43.687/4 donné le 6 novembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 novembre 2007 'réglant, en matière de personnel, les conséquences de la création des deux sociétés anonymes de droit public auxquelles sont déléguées les missions de sûreté à accomplir au sein des aéroports de Liège et Charleroi', la section de législation du Conseil d'État était confrontée à la disposition suivante :

> « Art. 4. Les nouvelles affectations des agents statutaires et des membres du personnel contractuel qui ont fait choix de la mutation ou de l'engagement à une autre fonction sont attribuées selon un seul plan global de mutation. Ce plan, établi en collaboration avec l'ensemble des employeurs visés à l'article 2 § 1 1° attribue un poste à chaque agent sur base d'une part des préférences manifestées par ceux-ci pour certains des emplois qui leur sont proposés et d'autre part de leur aptitude telle que définie à l'article 11 § 3 du code.
>
> Si plusieurs agents statutaires ou membres du personnel contractuel sont en concurrence pour un même emploi, sous réserve de raisons sociales et familiales invoquées par un travailleur et validées par le service social, la préférence est donnée au travailleur qui démontre par tout moyen objectif une compétence ou une capacité, tels que définis à l'article 11 § 3 du code et puis, au travailleur le plus âgé.
>
> Le projet de plan est soumis aux organisations syndicales ».

---

[1] Voir notamment l'avis 35.020/2 donné le 28 mai 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 19 mai 2004 'relatif à la négociation en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 551/1).

[2] Projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, Exposé des motifs, pp. 28 et 29 et *doc parl.* n° 516/6, p. 171 (réponse du Ministre des réformes institutionnelles).

La section de législation a formulé l'observation suivante :

> « L'article 4, alinéa 3, du projet, doit être omis. Les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relèvent, en effet, de la compétence de l'autorité fédérale, conformément à l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Soit l'article 47/4, § 2, en projet ne fait que rappeler la réglementation fédérale relative aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales. Dans ce cas, il est inutile et doit être omis. Soit il complète la réglementation fédérale, s'agissant de l'objet et du lieu de la négociation, ce qui semble être le cas. Dans ce cas, il méconnaît l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 et doit être omis.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 47/4, § 1er, en projet, au regard de la compétence fédérale en matière de droit du travail.

Par contre rien ne s'oppose en droit à ce que l'article 47/3 soit complété de sorte que le législateur décrétal impose au Gouvernement, au titre de conditions d'octroi de subventions, des éléments minimum que le Gouvernement doit veiller à intégrer dans les accords qu'il est amené à conclure avec les partenaires concernés.

3. À l'article 44/4, § 1er (lire : alinéa 1er) en projet [3], il y a lieu d'identifier par son intitulé correct l'accord de coopération du 23 mai 2013.

4. À l'article 44/4, § 2 (lire : alinéa 2) en projet [4], comme la section de législation l'a fait observer dans l'avis 54.439/4 donné le 2 décembre 2013 [5], les mots « ou son délégué » seront omis.

[3] Voir l'article 6 de l'avant-projet.

[4] *Ibid.*

[5] Avis 54.439/4 sur un avant-projet devenu le décret du 20 février 2014 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en vue d'harmoniser et de simplifier le processus d'octroi et de contrôle des subventions et les rapports d'activités', en particulier l'observation générale (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 941, pp. 41-43).

5. À l'article 44/5, § 1er, en projet [6], les renvois internes sont erronés, ils seront revus et l'intitulé de l'arrêté royal du 13 février 2001 sera mentionné correctement.

6. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent qu'un seul alinéa ; les renvois internes seront revus avec soin en conséquence [7].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] Voir l'article 7 de l'avant- projet.

[7] Voir les articles 44/1, 44/3, 44/4 et 47/4 en projet. Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.