



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.760/2/V
du 10 août 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la gestion
des omissions, des conflits de compétences et des conflits
d'intérêts entre les comités de branche de l'Agence wallonne
de la santé, de la protection sociale, du handicap et des
familles'

Le 8 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*), jusqu'au 24 août 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la gestion des omissions, des conflits de compétences et des conflits d'intérêts entre les comités de branche de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2016.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 12, § 2, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 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', dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire et à en faire mention au préambule de l'arrêté en projet.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'alinéa 2 du préambule du projet vise, à titre de fondement juridique, les articles 4/1, § 4 et 30/1 du Code wallon de l'action sociale et de la santé ¹.

Cependant, l'article 30/1, du code donne uniquement au Gouvernement un pouvoir de décision, mais ne l'habilite pas à adopter de réglementation. Il ne constitue donc pas un des fondements juridiques de l'arrêté en projet.

2. L'article 4/1, § 4, du code habilite le Gouvernement à fixer les modalités de la substitution du Conseil général aux organes de l'agence en cas de conflit de compétences ou de conflits d'intérêts entre les branches de l'agence.

Interrogée quant au fondement juridique des dispositions du projet, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Pour les articles 2 et 3, il s'agit de redite de ce qui est inscrit dans le décret et ses commentaires (notamment l'article 4/1 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, l'article 11/1 § 1^{er} 10°, l'article 18/1 § 1^{er} 10° et la Section 5 comprenant les articles 22 à 25/3, intitulée 'Dispositions communes aux Branches' 'Bien-être et Santé', 'Handicap' et 'Familles').

¹ Ci-après : « le code ».

Pour les articles 4 et 5, il s'agit bien de l'article 4/1, § 4. En effet, les commentaires d'article joints au présent mail précise :

‘La possibilité de se substituer aux organes de l'Agence prévue au § 4 pourrait notamment intervenir dans les situations suivantes :

- absence de décision d'un comité de branche là où il est tenu de décider ;
- lorsque le comité de monitoring financier et budgétaire remet un avis défavorable sur une décision et que cet avis n'est pas suivi d'une nouvelle décision par le Comité de branche sur la base d'une nouvelle proposition de la Commission de convention concernée' ».

Invitée ensuite à préciser les dispositions du code dont les articles 2 et 3 seraient la redite et les motifs pour lesquels les articles 4, §§ 1^{er} à 3 et 5 du projet constituent des modalités de substitution du Conseil général aux organes de l'agence en cas de conflit de compétences ou d'intérêts, la déléguée a encore ajouté ce qui suit :

« Pour les articles 2 et 3 : il s'agit premièrement de l'article 4/1 §§ 4 et 5 du Code. Par ailleurs, les Comités de branche chapeautent des matières en commun : que ce soit l'Autonomie et la grande Dépendance (article 23) qui dépendent des branches Santé, Handicap ou la Prévention, la promotion de la Santé qui recouvrent les trois branches (article 24). Dans ce cadre, les Comités doivent se concerter et collaborer. Par ailleurs, les Commissions de conventions dépendant des Comités de branche peuvent se réunir ensemble lorsque des questions d'intérêt commun sont portées à l'ordre du jour (articles 25 et 25/1). Enfin, le travail de ces commissions doit être validé par l'ensemble des comités dont elles dépendent ce qui nécessite une concertation entre ces comités.

Concernant les articles 4 et 5, l'auteur du décret dans les commentaires d'article précise lui-même qu'il entend à l'article 4/1 du Code l'Action sociale et de la Santé que le Conseil général peut se substituer notamment dans la situation suivante :

‘– absence de décision d'un comité de branche là où il est tenu de décider ;’ ; comme le souligne le commentaire d'article de l'article 16 du décret du 3 décembre 2015 qui introduit l'article 4/1 dans le Code (page 8 du document fourni dans mon précédent mail) ».

Ceci appelle les observations suivantes.

L'article 2 instaure l'obligation pour chaque comité de branche d'exercer ses compétences en concertation avec les autres comités et dans le respect des crédits budgétaires.

Aucune obligation générale de concertation entre les comités de branche n'est prévue par le code². Par ailleurs, le rappel de la légalité budgétaire est en tout état de cause inutile.

² L'article 4/1, § 5, prévoit que le Conseil général se consulte avec les Comités, mais pas que les Comités se concertent entre eux pour l'exercice de leurs propres compétences. En outre, le fait que plusieurs dispositions du code instaurent des compétences communes à certains Comités n'a pas pour conséquence d'habiliter le Gouvernement à prévoir une telle concertation entre les comités pour l'ensemble de leurs compétences propres ou à prévoir d'autoriser ces Comités à mener conjointement des projets.

L'article 2 sera donc omis.

L'article 3, première partie de la seconde phrase, du projet dispose que « [l]e conseil général veille à la cohérence et la coordination de la gestion des branches ». Cette disposition constitue la répétition inadéquate³ de l'article 4/1, § 4, du code.

Cependant, la reproduction de dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure peut prêter à confusion en ce qui concerne la nature précise de la règle et peut plus particulièrement conduire à ce que l'on perde de vue ultérieurement que son auteur n'est pas compétent pour modifier la disposition concernée³.

Quant au reste de l'article examiné, le code ne contient aucune habilitation à cet égard.

L'article 3 sera donc omis.

3. Par ailleurs, l'article 5 du projet ne constitue pas une modalité de substitution du Conseil général aux organes de l'agence en cas de conflit de compétences ou d'intérêts, pour lesquels l'article 4/1, § 4, du code habilite le Gouvernement.

Cette disposition du projet est dépourvue de fondement juridique et sera donc également omise.

4. Au vu de ces observations, la suite de l'avis ne concerne que les articles 1^{er}, 4 et 6 du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} doit être supprimé puisqu'il ne constitue pas le fondement légal du projet.

2. L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Vu le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, l'article 4/1, § 4, inséré par le décret du 3 décembre 2015 ; ».

3. Dans la mention des ministres qui proposent le texte⁴, il convient d'omettre les mots « et du Ministre de la Fonction publique ».

³ En ce qu'elle affaiblit l'obligation d'assurer dans celle de « veiller ».

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41 et formule F 3-8-2 et F 8.

DISPOSITIFArticle 4

Au paragraphe 3, il convient d'écrire en toute logique « [...] le conflit est résolu. L'accord est communiqué au conseil général ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY