



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.893/2/V
du 28 août 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'insérant des dispositions relatives à l'aide alimentaire dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé'

Le 14 juillet 2017, 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 31 août 2017, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'insérant des dispositions relatives à l'aide alimentaire dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 28 août 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 août 2017.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 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 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 la section 1^{re}, du chapitre V 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 comme suit :

« 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 ».

Interrogé quant à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire, le délégué du Ministre a indiqué que l'organe de concertation n'est pas encore composé et qu'il n'est donc pas possible de recevoir son avis. Il a toutefois ajouté ce qui suit « Nous espérons qu'il puisse être composé avant la 3^e lecture du projet d'AGW ».

L'auteur du projet doit cependant veiller au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent un organe déterminé à énoncer des règles dans la sphère des

¹ Dans le même sens, voir l'avis n° 61.374/4 donné le 15 mai 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2017 'modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé, relatives à l'aide individuelle à l'intégration' et l'avis n° 58.489/4 donné le 14 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 décembre 2015 'abrogeant et modifiant certaines dispositions relatives au subventionnement des investissements hospitaliers, prises en exécution de la loi sur les hôpitaux et autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008' (observation n° 1 sous formalités préalables).

compétences qui lui sont attribuées². Ainsi, il convient de mentionner les articles et leurs subdivisions éventuelles qui constituent le fondement juridique précis.

Or, l'alinéa 1^{er} du préambule vise notamment les articles 56/1, 56/2 et 56/8 du Code wallon de l'action sociale et de la santé³, alors que ces dispositions n'habilitent pas le Gouvernement à adopter une règle générale, mais plutôt des décisions individuelles. Elles ne constituent donc pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Leur mention sera donc omise du préambule.

2. Au sixième alinéa, relatif à l'avis du Conseil d'État, il sera mentionné que cet avis est donné en application de l'article 84, § 1^{er}, 2^o, et non 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Article 2

Article 38/3 en projet

L'article 38/3, § 2, visera la catégorie attribuée au service en vertu de l'article 38/10, plutôt que de l'article 38/9.

Article 38/5 en projet

L'article 38/5, alinéa 1^{er}, en projet prévoit que la demande d'agrément est introduite auprès de l'administration « par envoi recommandé ou par toute voie conférant date certaine à l'envoi ».

Cependant, l'article 56/4 du Code décretaal prévoit déjà de telles modalités d'envoi.

Or 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 concernée⁴⁻⁵.

² Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

³ Ci-après : « le Code décretaal ».

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

⁵ Voir en ce sens, notamment, l'avis n° 60.744/4 donné le 23 janvier 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 2017 'régulant le fonctionnement du Comité de concertation et de suivi de la recherche agronomique institué par le Code wallon de l'Agriculture et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre

Dès lors, les mots « , par envoi recommandé ou par toute voie conférant date certaine à l'envoi » seront omis du projet.

La même observation vaut pour l'article 38/17 en projet.

Article 38/7 en projet

1. L'article 38/7, alinéa 5, en projet ne prévoit pas de délai dans lequel le ministre doit statuer sur la demande d'agrément, au contraire de l'article 38/19, qui fixe le délai à deux mois.

L'auteur du projet est donc invité à examiner la nécessité de prévoir un tel délai ⁶.

2. L'article 38/7, alinéa 5, en projet prévoit que la décision du ministre est notifiée « en indiquant, le cas échéant, les voies de recours ouvertes à l'encontre de la décision ».

Toutefois l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret wallon du 30 mars 1995 'relatif à la publicité de l'administration' prévoit déjà que « tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours » ⁷⁻⁸.

Partant, il n'appartient pas au gouvernement de répéter la règle décrétales. Les mots « en indiquant, le cas échéant, les voies de recours ouvertes à l'encontre de la décision » seront omis.

wallon de recherches agronomiques et le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques' ; l'avis n° 60.185/4 donné le 26 octobre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016 'relatif à l'octroi d'une subvention aux abattoirs publics en vue du renouvellement de leurs infrastructures' ; les avis n°s 59.827/2/V et 59.828/2/V donnés le 29 août 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 février 2017 'portant exécution du chapitre II du titre IV du Code wallon de l'Agriculture relatif aux activités de formation s'adressant aux associations d'hobbyistes, dans le secteur horticole et pour le petit élevage' (59.827/2/V) et un projet devenu l'arrêté ministériel du 2 février 2017 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du (date) portant exécution du chapitre II du titre IV du Code wallon de l'Agriculture relatif aux activités de formation s'adressant aux associations d'hobbyistes, dans le secteur horticole et pour le petit élevage' (59.828/2/V).

⁶ Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a répondu que le même délai que celui prévu à l'article 38/19 pourrait être prévu.

⁷ Voir également l'article 2 de l'avant-projet de décret 'relatif à la publicité de l'administration' pour les matières régies en vertu de l'article 138 de la Constitution. Cet avant-projet a fait l'objet de l'avis n° 61.719/2/V donné le 26 juillet 2017.

⁸ De même, l'article 2, alinéa 5, du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 'relatif à la publicité de l'administration' stipule que « [l]a notification de toute décision à portée individuelle indique clairement les voies de recours possibles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter par la personne qui estime lésée par la décision ».

La même observation vaut pour l'article 38/19, alinéa 2, en projet.

Article 38/8 en projet

Vu le lien hiérarchique qui unit l'administration à son ministre, il y a lieu d'omettre l'alinéa 8.

Article 38/9 en projet

1. Compte tenu de ce que le projet règle une matière visée à l'article 138 de la Constitution, il y a lieu de compléter le paragraphe 1^{er} par les mots suivants : « et, pour la province de Liège, pour la partie francophone de celle-ci ».

2. L'article 38/9, § 5, en projet vise le cas d'insuffisance d'agrément encore disponibles, lorsque plusieurs demandes ont été valablement introduites. Dans un tel cas, le projet fixe comme critère de décision celui de la « commune dont relève le plus grand nombre de personnes disposant du revenu d'intégration ou de son équivalent »

Interrogé quant au cas où cette commune dispose déjà d'un service et spécialement quant à savoir si cette commune a la priorité sur une commune dont relèvent moins de personnes disposant d'un tel revenu mais qui ne dispose pas encore d'un service similaire à celui pour lequel l'agrément est sollicité, le délégué a répondu que le texte ne prévoyait pas ce cas de figure et qu'« il y aura lieu de [le] préciser d'une manière ou d'une autre ».

Le projet sera complété afin d'envisager ce cas de figure.

Article 38/10 en projet

L'auteur du projet veillera à la cohérence interne de la division du paragraphe 1^{er} de l'article 38/10 en projet.

Article 38/11 en projet

À l'article 38/11, alinéa 3, la référence à l'article 38/9 sera corrigée, s'agissant de l'article 38/10 en projet.

Il en ira de même pour l'article 38/12, alinéa 1^{er}, en projet.

Article 38/14 en projet

À l'article 38/14 en projet, la référence aux subventions visées à l'article 38/12 sera corrigée, s'agissant de l'article 38/13 en projet.

Article 38/19 en projet

L'article 38/19 en projet prévoit que le ministre statue dans un délai de deux mois « à partir de la réception de la proposition de décision de l'administration ».

Or, il n'est pas admissible, en principe, que l'adoption d'un acte par une autorité politique soit subordonnée à l'existence d'une proposition de son administration. En effet, d'une part, pareil dispositif ne tient pas compte de l'autorité hiérarchique exercée par cette autorité sur son administration et du rôle naturel que celle-ci joue dans l'instruction des dossiers et la préparation des actes de l'autorité et, d'autre part, il en résulte que non seulement l'autorité ne pourrait agir sans être saisie de la proposition mais en outre, en règle, qu'elle ne pourrait s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition, ce qui n'est pas admissible⁹.

Le projet sera modifié à la lumière de cette observation.

Article 38/20 en projet

L'article 38/20, alinéa 1^{er}, en projet vise l'article 58/8 du Code décrétal.

De l'accord du délégué du Ministre, il y a lieu de viser l'article 56/8 du Code décrétal.

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 38/21 en projet

1. À l'article 38/21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, la référence au personnel de l'équipe visé à l'article 38/15 sera corrigée, s'agissant de l'article 38/16.

⁹ Voir par exemple l'avis n° 60.744/4 donné le 23 janvier 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 2017 'régulant le fonctionnement du Comité de concertation et de suivi de la recherche agronomique institué par le Code wallon de l'Agriculture et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 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'; l'avis n° 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 mai 2016 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, 458/1, pp. 16 à 21.

2. À l'article 38/21, § 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu de préciser que c'est la subvention relative aux « charges de sécurité sociale patronale [...] » qui est plafonnée, et non la charge elle-même.

Observation finale

Le projet doit être complété par une disposition insérant les annexes 2 et 3 de l'arrêté modifié, figurant à l'annexe 1 et 2 du projet. Elle sera rédigée comme suit :

« Dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, sont insérées les annexes 2 et 3 jointes respectivement en annexes 1 et 2 au présent arrêté »¹⁰.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 173 et 174 et formule F 4-2-13-4.