



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 64.750/4  
du 13 décembre 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant  
modification du Code réglementaire wallon de l'Action  
sociale et de la Santé en vue de la reconnaissance des  
organismes assureurs'

Le 20 novembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Égalité des chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant modification du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé en vue de la reconnaissance des organismes assureurs'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 décembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2018.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

### COMPÉTENCE DE LA RÉGION WALLONNE

1. L'article 10/2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, charge l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, d'approuver les statuts des sociétés mutualistes régionales wallonnes, ce qui conditionne l'application de l'ensemble de l'arrêté en projet. D'autres dispositions du projet traitent encore de l'intervention de cet Office.

L'Office est une institution relevant de l'autorité fédérale. Dans son avis n° 63.551/4 donné le 18 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 8 novembre 2018 'relatif aux organismes assureurs et portant modification du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé', qui constitue le fondement décretaal du projet examiné, la section de législation concluait son avis par l'observation suivante :

« La section de législation tient toutefois dès à présent à attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que s'agissant pour l'Autorité fédérale et la Région wallonne d'exercer conjointement des compétences propres au travers d'organismes actuellement fédéraux qui seraient appelés à intervenir également dans la mise en œuvre de politiques définies par la Région wallonne, la conclusion préalable d'un accord de coopération tel que prévu à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' est nécessaire ».

L'article 43/5 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, inséré par l'article 8 du décret du 8 novembre 2018 précité, dispose :

« § 1<sup>er</sup>. L'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités visé à l'article 49, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 6 août 1990, exerce un contrôle sur les sociétés mutualistes régionales wallonnes conformément à la loi du 6 août 1990 et à ses arrêtés d'exécution.

§ 2. Le Gouvernement conclut un accord avec l'autorité fédérale en vue d'assurer le contrôle des sociétés mutualistes régionales wallonnes par l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités.

Cet accord règle notamment les modalités du contrôle de l'Office précité sur les organismes assureurs wallons et le financement de ce contrôle ».

Interrogée sur la question de savoir si cet accord a été conclu, la déléguée de la Ministre a répondu :

« Le fait d'applique[r] l'article 43bis de la loi de 90, rend l'Office de contrôle implicitement compétent sur le contrôle des société mutualiste car l'Office de contrôle est compétent pour le contrôle des organismes qui relèvent de ladite loi. En

concertation tant avec l'état fédéral qu'avec l'Office de contrôle, nous avons conclu qu'un 'simple' accord entre les parties pour régler le fonctionnement et les modalités de financement suffisait. Cet accord est actuellement en cours de conclusion avec l'État fédéral afin de fixer notamment les montants relatifs au financement des missions dévolues à l'Office.

De plus, la loi de 90 sur les mutualités est en cours de modification par la Ministre fédérale de la santé publique afin de reconnaître également les sociétés mutualistes régionales, ce qui conforte encore plus la volonté du Fédéral d'autoriser l'intervention de l'Office ».

L'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après LSRI) dispose :

« L'État, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi ».

Il résulte de cette disposition qu'un accord de coopération ne peut être conclu implicitement et que des déclarations d'intentions politiques ne constituent pas des accords de coopération au sens de l'article 92bis de la LSRI.

Il convient dès lors qu'avant l'adoption de l'arrêté en projet, conformément à l'article 43/5 précité du Code, le Gouvernement conclue un accord de coopération avec l'autorité fédérale réglant notamment les modalités du contrôle de l'Office sur les organismes assureurs wallons et le financement de ce contrôle. Conformément à l'article 92bis de la LSRI, cet accord de coopération n'aura d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du décret et de la loi.

2. Par ailleurs, examinant l'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune relative aux organismes assureurs bruxellois, la section de législation a fait l'observation suivante :

« 6.3. Diverses dispositions de l'avant-projet chargent l'Office fédéral de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités d'un certain nombre de missions comme notamment l'agrément des SMR (article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>), l'approbation de la liste des administrateurs (article 6, alinéa 1<sup>er</sup>), l'approbation d'une modification des statuts (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>), l'exercice du contrôle financier et statutaire (article 24) ainsi que la présentation d'agents et la réception d'informations (article 25). Par voie de disposition transitoire (article 28), il est prévu qu'en attendant que la caisse auxiliaire bruxelloise soit opérationnelle, la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité fédérale exerce les missions de la caisse auxiliaire bruxelloise.

Deux institutions fédérales sont ainsi associées à l'exécution de la politique de la COCOM. Or, le principe de l'autonomie réciproque des différentes entités du Royaume implique qu'une entité, qu'elle soit fédérale ou fédérée, ne peut contraindre une autre entité à s'associer à l'application ou à l'exécution d'une réglementation que la première citée a édictée unilatéralement.

L'article 24, alinéa 2, de l'avant-projet prévoit que la COCOM conclut un accord de coopération avec l'État fédéral en vue de définir les modalités de la mission de contrôle de l'Office de contrôle; l'article 28, alinéa 2, de l'avant-projet énonce que la COCOM conclut également un accord de coopération avec l'État fédéral en vue de définir les modalités et le financement de la mission de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité <sup>1</sup>.

En principe, il vaudrait mieux omettre, dans un texte normatif, pareilles références à des accords de coopération envisagés. En effet, il ne revient pas au législateur régional bruxellois de préjuger de la conclusion éventuelle d'un accord de coopération. Il peut toutefois en être fait mention dans l'exposé des motifs de l'ordonnance à adopter. Abstraction faite de cette constatation, l'usage du procédé des accords de coopération soulève une question plus fondamentale en l'espèce.

Si les accords de coopération ont pour vocation d'être un complément au principe des compétences exclusives de l'État fédéral, des communautés et des régions, ils ne peuvent nullement être considérés comme une dérogation à ce principe <sup>2</sup>. Tel qu'il est interprété par la Cour constitutionnelle, l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée implique que chaque autorité ne peut conclure un accord de coopération que si elle met en œuvre des compétences propres <sup>3</sup>. En outre, la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet qu'une autorité renonce à sa compétence propre <sup>4</sup>.

Dès lors que la réglementation en projet confie à un organisme fédéral, tel que l'Office de contrôle, des missions de contrôle relatives à des compétences qui, au premier abord, ne sont pas les siennes mais qui, au contraire, reviennent à la COCOM, on n'aperçoit pas clairement quelles compétences propres de l'autorité fédérale seront effectivement concernées par l'accord de coopération envisagé.

---

<sup>1</sup> *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voir également, en ce qui concerne l'exigence relative à la conclusion d'un accord de coopération, l'avis C.E. 63.551/4 du 18 juin 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant modification du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en vue de la reconnaissance des organismes assureurs'.

<sup>2</sup> *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : C.C., 3 mars 1994, n° 17/94, B.5.2, avec référence à l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 août 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' (*Doc. Parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, p. 30), et l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F) devant la Commission du Sénat (*Doc. Parl.*, Sénat, S.E., 1988, n° 405/2, p. 7).

<sup>3</sup> *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Voir e. a. l'avis C.E. 51.972/VR du 23 septembre 2012 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du 20 juin 2012 entre l'État fédéral et la Région flamande concernant l'évaluation des dossiers techniques, la réalisation de mesures dans la bande étroite et l'établissement ainsi que l'actualisation d'un cadastre des antennes émettrices fixes pour ce qui concerne les normes d'antennes émettrices fixes et temporaires pour des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz'.

<sup>4</sup> *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : En ce qui concerne l'exigence relative à la mise en œuvre de ses compétences propres et à l'interdiction d'y renoncer, voir notamment Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, 2016, resp. pp. 55-62 et pp. 129-165.

Le délégué a fourni à cet égard les précisions suivantes :

‘Net zoals de Vlaamse zorgkassen, zullen de Brusselse R-MOB’s maatschappijen van onderlinge bijstand zijn conform de bepalingen van het artikel 43bis van de wet van 6 augustus 1990, met als enige doelstelling om, in het kader van artikel 3, eerste lid, b) en c) van de wet van 6 augustus 1990, en in uitvoering van de ordonnantie betreffende de Brusselse verzekeringsinstellingen, in te staan voor de sociale bescherming overeenkomstig de bepalingen van de ordonnantie en haar uitvoeringsbesluiten.

De federale Controledienst voor de ziekenfondsen oefent, overeenkomstig de bepalingen van de Wet van 1990, een statutaire en financiële controle uit over de MOB’s (en dus ook over de Brusselse regionale MOB’s, zie definitie van het ontworpen artikel 2, 5°). Het ontworpen artikel 5, eerste lid, 2°, bevestigt deze controletaak van de CDZ, in het kader van de erkenningsvoorwaarden van de R-MOB’s. Met andere woorden, het Verenigd College zal enkel Brusselse R-MOB’s erkennen die reeds voorafgaand door de CDZ, in het kader van de Wet van 1990, erkend zijn als MOB’s.

Daarnaast kent het voorontwerp een aantal taken toe aan de CDZ in het kader van de controle op de naleving van de bepalingen van de ordonnantie betreffende de Brusselse verzekeringsinstellingen door de Brusselse R-MOB’s.

In het samenwerkingsakkoord dat zal worden afgesloten tussen de GGC en de federale Staat met betrekking tot de controletaken van de CDZ, brengt de federale overheid haar bevoegdheid in om het statuut van de ziekenfondsen, de samenwerkingsverbanden van deze ziekenfondsen (zoals de maatschappijen van onderlinge bijstand), en de controle hierop, te regelen.

Met het oog op de coherentie en efficiëntie wordt ervoor geopteerd om de volledige statutaire en financiële controle op de Brusselse R-MOB’s, dus zowel deze in toepassing van de Wet van 1990, als deze in toepassing van de ordonnantie betreffende de Brusselse verzekeringsinstellingen, toe te kennen aan één en dezelfde instantie, namelijk de CDZ’.

À l’inverse, la question se pose de savoir si, en confiant le contrôle du circuit de paiement des prestations de soins à un organisme fédéral tel que l’Office de contrôle, qui est uniquement compétent pour le statut et la gestion des SMR, la COCOM ne renonce pas à sa compétence propre au profit de l’autorité fédérale.

Des considérations similaires peuvent être formulées à l’égard de la disposition transitoire contenue à l’article 28 de l’avant-projet et de la mission de la Caisse auxiliaire d’assurance maladie-invalidité fédérale qu’elle règle <sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> *Note de bas de page n° 9 de l’avis cité* : Si l’autorité fédérale est compétente pour régler le fonctionnement et les missions de la Caisse auxiliaire d’assurance maladie-invalidité dans le cadre de ses compétences fédérales, en particulier la compétence en matière d’assurance maladie-invalidité ou de sécurité sociale, pareilles compétences ne font pas directement l’objet de l’avant-projet, précisément parce que les mutualités n’y sont pas impliquées et que la réglementation en projet ne concerne pas les allocations de sécurité sociale (fédérales). Le fait que la caisse auxiliaire fédérale exerce temporairement les missions de la caisse auxiliaire bruxelloise ne semble pas davantage pouvoir s’appuyer sur l’article 94, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, cité par le délégué, cette disposition permettant uniquement aux organismes fédéraux de continuer à exercer leurs missions « tant que celles-ci n’auront pas été modifiées ou abrogées par leurs Parlements ou leurs Gouvernements ». L’avant-projet à l’examen modifie précisément les règles concernées, plus encore : il s’agit d’un nouveau règlement sur le fond.

Il découle de ce qui précède que les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de préciser, par exemple en fournissant quelques explications supplémentaires dans l'exposé des motifs, pourquoi ils estiment qu'en vue de la mise en œuvre de la réglementation qu'ils ont conçue, il peut être recouru, d'une manière suffisamment incontestable, au procédé des accords de coopération qu'ils visent »<sup>6</sup>.

Le Gouvernement wallon veillera au respect de ces principes lors de la rédaction de l'accord de coopération visé à l'article 43/5 du Code.

3. Lorsque l'accord de coopération visé à l'article 43/5 du Code aura reçu l'assentiment de la loi et du décret, le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant modification du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé en vue de la reconnaissance des organismes assureurs' pourra être soumis à la section de législation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

---

<sup>6</sup> Avis n° 64.122/1 donné le 12 octobre 2018 sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 'relative aux organismes assureurs bruxellois', *Doc. parl.*, Ass. Réunie Com. Com. Com., 2018-2019, n° B-139/1 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64122.pdf>.