



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.150/4
du 28 janvier 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant assentiment à l’Accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à la reconnaissance des sociétés mutualistes régionales wallonnes, de la Caisse Auxiliaire Assurance Maladie-Invalidité et de la Caisse des soins de santé de HR-rail en qualité d’organismes assureurs wallons pour le compte de la Communauté française’

Le 7 janvier 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à la reconnaissance des sociétés mutualistes régionales wallonnes, de la Caisse Auxiliaire Assurance Maladie-Invalidité et de la Caisse des soins de santé de HR-rail en qualité d'organismes assureurs wallons pour le compte de la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 janvier 2019. 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 28 janvier 2019.

*

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 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité, ainsi que de la procédure mentionnée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans son avis n° 63.551/4 donné le 18 juin 2018 sur l'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', la section de législation formulait l'observation suivante :

« Comme l'indique son intitulé, l'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', vise à reconnaître des organismes assureurs wallons, dont les mutualités.

L'article 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 :

'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 :

[...]

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

9° la recherche de l'homogénéité maximale entre les politiques développées en Wallonie et à Bruxelles, via la concertation entre parties, préalablement à toute décision à portée générale en ces matières, y compris pour les conditions de travail des professionnels des secteurs concernés, pour faciliter la vie des bénéficiaires concernés ainsi que via, notamment, dans toute la mesure du possible :

a) l'adoption de normes d'agrément, de financement et de règles de tarification similaires ;

b) la reconnaissance des mêmes opérateurs dont les mutualités ;

c) la reconnaissance des mêmes partenaires de gestion de ces compétences par les parties ;

d) la création de mécanismes d'échange d'informations et de facturation ;

10° la recherche de l'articulation optimale avec la politique fédérale et la sécurité sociale'.

Il résulte de l'article 2, 9°, b), de l'accord de coopération-cadre que la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française doivent reconnaître les mêmes opérateurs, dont les mutualités.

Interrogée quant à la question de savoir si l'avant-projet examiné a fait l'objet d'une concertation avec la Communauté française et la Commission communautaire française, la déléguée de la Ministre a répondu :

'L'organe intra-francophone adopté par un accord de coopération d'exécution n'était pas encore ni adopté ni mis en place lors des deux premières lectures, nous n'avons donc pas pu sollicit[er] l'avis'.

En vertu de son article 21, l'accord de coopération-cadre est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014. La circonstance que les parties à cet accord n'ont pas exécuté certains aspects de celui-ci ne les dispense pas de le respecter. L'on ne pourrait pas davantage considérer que l'accord de coopération-cadre n'est pas en vigueur, sauf à devoir en conclure que le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', n'est lui-même pas entré en vigueur, puisque son article 16 dispose qu'il entre en vigueur en même temps que cet accord de coopération-cadre.

Par ailleurs, il ne résulte pas des articles 4 et suivants de l'accord de coopération-cadre que la concertation requise pour respecter l'article 2 de celui-ci doit nécessairement être menée au sein du comité ministériel que les parties à l'accord de coopération demeurent en défaut d'instituer ¹.

Il faut donc conclure que la reconnaissance unilatérale des organismes assureurs wallons, dont les mutualités, par la Région wallonne viole l'article 2 de l'accord de coopération-cadre.

¹ *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Voir déjà, à cet égard, l'observation générale formulée par la section de législation en son avis n° 54.959/4 donné le 22 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 3 avril 2014 'portant assentiment à 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', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 622/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54959.pdf>.

Or, la méconnaissance d'une obligation de coopération ou issue d'un accord de coopération, commise par une autorité par la voie d'une action unilatérale, constitue un manquement à l'exigence de proportionnalité que cette autorité doit observer dans l'exercice de ses compétences, et donc une méconnaissance par celle-ci de la répartition des compétences ² » ³.

Cette observation doit être réitérée à propos de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne 'relatif à la reconnaissance des sociétés mutualistes régionales wallonnes, de la CAAMI et HR-rail en qualité d'organismes assureurs wallons pour le compte de la Communauté française', ici examiné, celui-ci n'associant pas la Commission communautaire française.

2. L'article 8, § 2, prévoit que si l'accord de coopération entre la Communauté française et l'autorité fédérale permettant à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (CAAMI) et la Caisse de soins de santé de HR-rail d'exercer des missions pour la Région (lire : la Communauté) n'a pas été conclu, les personnes inscrites auprès de l'organisme concerné s'affilient à la société mutualiste régionale de leur choix.

Cette disposition appelle l'observation suivante en tant qu'elle touche à la liberté de choix de chacun de s'associer telle que la garantit l'article 27 de la Constitution.

En effet, comme le rappelle la Cour constitutionnelle,

« l'article 27 de la Constitution reconnaît le droit de s'associer, comme celui de ne pas s'associer, et interdit de soumettre ce droit à des mesures préventives » ⁴.

Par ailleurs, en ce qui concerne le principe de l'affiliation aux organismes assureurs mis en place dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité, la section de législation a observé :

« quant aux particuliers, il importe, afin de ne pas se heurter à l'article 20 (devenu 27) de la Constitution, non seulement que la loi ne laisse subsister aucun doute sur la nature des nouveaux services mais encore qu'elle veille, ou bien à ce que les services à affiliation obligatoire ne présentent pas le caractère de sociétés qui ne peuvent naître que de la volonté librement exprimée des associés, ou bien à ce que ses dispositions soient conçues de manière à assurer effectivement le libre choix des particuliers intéressés quant à leur affiliation ou non à la société » ⁵.

Imposer, comme le fait l'article 8, § 2, de l'accord de coopération, l'affiliation à une société mutualiste qui est une association privée soulève des difficultés sérieuses au regard de la liberté d'association garantie notamment par l'article 27 de la Constitution.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir C.C., 14 juin 2012, n° 76/2012, B. 11.2.

³ Doc. parl., Parl. wall., 2018-2019, n° 1188/1, pp. 25 et 26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63551.pdf>.

⁴ Not. C.C., arrêt n° 147/2005, 28 septembre 2005, B.10.6.

⁵ Avis n° 8.273/2 donné le 21 février 1963 sur un avant-projet devenu la loi du 9 août 1963 'instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', Doc. parl., Chambre, 1962-1963, n° 527/1, pp. 41 à 63, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/8273.pdf>.

Plutôt que de consacrer la règle prévue à l'article 8, § 2, de l'accord de coopération à l'examen, l'alternative suivante s'offre à la Région wallonne et à la Communauté française :

– soit conclure avec l'Autorité fédérale le ou les accords de coopération permettant de recourir aux organismes mentionnés à l'article 8, § 1^{er}, pour l'accomplissement de missions relevant des compétences respectives de ces entités ⁶ ;

– soit mettre en place un organisme wallon correspondant à la CAAMI ⁷ – et qui présente les mêmes garanties pour les assurés y affiliés ⁸ – dont un accord de coopération du type de celui à l'examen prévoira qu'il peut également y être recouru dans le cadre des missions relevant des compétences de la Communauté française.

3. Conformément à l'article 92*bis* de la Constitution, l'accord de coopération n'entrera en vigueur qu'après que le dernier décret d'assentiment soit lui-même entré en vigueur. L'article 11 de l'accord de coopération sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁶ À cet égard, la section de législation ne peut en effet que rappeler l'observation qu'elle formulait dans l'avis n° 63.551/4 aux termes desquels elle attirait déjà « 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 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' est nécessaire ». Or, la CAAMI prévue par l'article 5 de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 et HR rail institué par l'article 6 de la même loi sont des organismes fédéraux.

⁷ Comparer avec l'article 21 du décret du 18 mai 2018 relatif à la protection sociale flamande. Comparer avec l'avis n° 64.809/4 donné le 23 janvier 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'assurance autonomie portant modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé', dans lequel la section de législation s'est prononcée dans le même sens.

⁸ Comparer avec l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 21 décembre 2018 'relative aux organismes assureurs bruxellois dans le domaine des soins de santé et de l'aide aux personnes', spécialement les articles 4 et 9.