



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.632/4
du 8 novembre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘interprétatif
de l’article 499 paragraphe 1^{er} du Code wallon de l’action
sociale et de la santé concernant le statut des administrateurs
du Centre hospitalier psychiatrique Les Marronniers’

Le 9 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'interprétatif de l'article 499 paragraphe 1^{er} du Code wallon de l'action sociale et de la santé concernant le statut des administrateurs du Centre hospitalier psychiatrique Les Marronniers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 novembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi. Une disposition législative interprétative est celle qui confère à une disposition le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir¹. C'est le propre d'une disposition interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'elle interprète²; la garantie de la non-rétroactivité des lois, à laquelle il ne peut être dérogé que dans certaines conditions³, ne peut toutefois être éludée par le fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition interprétative⁴. Il importe dès lors de s'assurer que la réglementation proposée constitue effectivement une interprétation ou l'explication d'une disposition décrétaie déjà existante et appliquée et qu'aucune nouvelle norme n'est ainsi ajoutée sur le fond à l'arsenal de normes existant. S'il s'agit effectivement d'un décret interprétatif, son effet rétroactif, qui implique que le décret interprété doit être considéré comme ayant toujours eu la portée que lui donne le décret interprétatif⁵, se justifie précisément par le caractère

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

¹ C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2; 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.1; 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5; 26 novembre 2009, n° 192/2009, B.7; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4; 12 juillet 2012, n° 90/2012, B.13.2; 7 novembre 2013, n° 150/2013, B.4; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

² C.C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5; 12 juillet 2012, n° 90/2012, B.13.2; 7 novembre 2013, n° 150/2013, B.4; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

³ Voir par exemple C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.8; 31 mai 2012, n° 68/2012, B.13; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

⁴ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.2; 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3; 1^{er} juin 2017, n° 68/2017, B.3; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

⁵ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.1; 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2; 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.4; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4; 11 mai 2017, n° 54/2017, B.6.5.

interprétatif de ce décret ⁶. À défaut, il y a lieu de satisfaire aux conditions qui permettent de déroger au principe de la non-rétroactivité des lois ⁷.

Un décret interprétatif se justifie par la suppression de l'incertitude juridique à laquelle le caractère incertain ou contesté d'une disposition décrétable a donné lieu ⁸. Il s'ensuit qu'une disposition interprétative n'est admissible que si le texte que le législateur entend interpréter est peu clair et susceptible d'interprétations en sens divers dans la jurisprudence par exemple ⁹. Le sens que le législateur a donné à cette disposition décrétable dans le décret interprétatif doit aussi pouvoir être donné par le juge sans intervention du législateur ¹⁰⁻¹¹.

L'article 499, § 1^{er}, du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après : le « CWASS ») dispose que :

« Le centre est administré par un conseil d'administration composé de dix membres :

1° quatre personnes désignées par le Gouvernement ou son délégué en raison de leurs compétences en matière de gestion hospitalière ;

2° trois personnes désignées par le Gouvernement ou son délégué en raison de leurs compétences en matière de santé mentale ;

3° trois représentants du Gouvernement ».

Cette disposition fixe les règles de composition du conseil d'administration du Centre hospitalier psychiatrique « Les Marronniers ».

⁶ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 ; 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.9 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 1^{er} juin 2017, n° 68/2017, B.3.

⁷ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.7 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

⁸ Voir e.a. à ce sujet W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *T.B.P.*, 2007, pp. 259 à 280 ; N.-B. BERNARD, « Le pouvoir d'interprétation authentique des législateurs » in L. DETROUX e.a. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 509 à 538.

⁹ Voir par exemple l'avis 61.230/1-61.231/1 donné le 2 mai 2017 sur une proposition de loi et sur des amendements à cette proposition de loi devenus la loi du 11 octobre 2018 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-584/5.

¹⁰ Cass., 17 janvier 2008, F.07.0057.N ; 7 avril 2016, F.14.0097.N ; 24 janvier 2017, P.16.0893.N.

¹¹ Voir par exemple l'avis 61.230/1-61.231/1 ; l'avis 61.750/3 donné le 1^{er} août 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2017 'portant des dispositions fiscales diverses II', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2764 1 ; l'avis 69.790/1-69.791/1 donné le 29 septembre 2021 sur des propositions de loi devenues la loi du 29 octobre 2021 'interprétative de l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1737/3 et *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1022/2.

L'article 499, § 1^{er}, du CWASS distingue clairement trois catégories d'administrateurs, les deux premières étant « désignées » par le Gouvernement sur la base d'une expertise particulière, tandis que la troisième concerne des « représentants du Gouvernement ». Le conseil d'administration est donc composé des deux premières catégories d'administrateurs, qui sont des membres en tant que tels du conseil d'administration, désignés par le Gouvernement ou son délégué, sans qu'il ne soit précisé que ces deux catégories d'administrateurs représentent le Gouvernement. La précision selon laquelle les administrateurs représentent le Gouvernement ne concerne que la troisième catégorie d'administrateurs.

L'article 499, § 1^{er}, du CWASS a été justifié comme suit au cours des travaux préparatoires :

« Le présent décret prévoit de confier l'administration de chaque centre à un conseil d'administration composé de : 1° quatre personnes désignées par le Gouvernement en raison de leurs compétences en matière de gestion hospitalière ; 2° trois personnes désignées par le Gouvernement en raison de leurs compétences en matière de santé mentale ; 3° trois représentants du Gouvernement. S'agissant d'organismes publics devant œuvrer dans un secteur en pleine évolution – depuis une dizaine d'années, on assiste en effet à une entrée importante de cas psychiatriques ou psychosociaux dans les hôpitaux généraux via les services d'urgence, lesdits hôpitaux généraux étant ainsi amenés à traiter certaines pathologies mentales dans des services autres que les services spécialisés adéquats (orthopédie, médecine interne...) –, il est primordial, pour la qualité des services offerts, que le conseil d'administration soit majoritairement composé de personnes expérimentées, d'une part, dans le domaine de la gestion hospitalière et, d'autre part, dans celui de la santé mentale. Parallèlement, la présence de représentants du Gouvernement permettra de garantir la vocation de service public de l'institution » ¹².

Il ressort de la lecture des travaux préparatoires que la troisième catégorie d'administrateurs a spécifiquement été prévue en vue « de garantir la vocation de service public de l'institution ». À contrario, il peut s'en déduire que les deux autres catégories n'ont pas cette vocation.

À la lecture du dispositif et des travaux préparatoires reproduits ci-dessus, il est par conséquent douteux, contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen, que les catégories d'administrateurs mentionnées à l'article 499, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, représentent le Gouvernement.

Il est ainsi douteux que la *ratio legis* défendue par les auteurs de l'avant-projet de décret interprétatif à l'examen corresponde à celle que, dès son adoption, le législateur a voulu donner à l'article 499, § 1^{er}, du CWASS et qu'il pouvait raisonnablement recevoir.

¹² Doc. parl., Parl. w., 2002-2003, n° 461/1, pp. 5 et 6.

Il résulte de ce qui précède que les conditions d'adoption d'un décret interprétatif ne paraissent pas remplies. Par conséquent, la disposition à l'examen ne paraît pas pouvoir être conçue et rédigée comme une disposition interprétative mais bien comme une disposition modificative. Ce n'est alors qu'à la condition de répondre aux critères résultant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'une pareille disposition modificative pourrait avoir un caractère rétroactif ¹³.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

¹³ Voir en ce sens, C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 et B.9.