



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.140/4
du 5 octobre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à
l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du
handicap et des familles'

Le 3 septembre 2015, 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, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre les 30 septembre et 5 octobre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 octobre 2015.

*

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 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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. À la lecture de l'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet de décret, ainsi que des documents joints à la demande d'avis, il est permis de résumer comme suit la portée de cet avant-projet.

2. L'avant-projet de décret, qui s'inscrit dans la droite ligne de l'accord politique dit « de la Sainte Émilie » du 19 septembre 2013 faisant suite à la sixième réforme de l'État, « vise à la création d'un organisme public autonome gérant les compétences de la santé, du bien-être, de l'accompagnement des personnes âgées, de la protection sociale, du handicap et des familles ». Partant, d'une part, de la constatation que certaines des compétences transférées à la suite de la sixième réforme de l'État se caractérisent par une longue tradition de gestion paritaire et, d'autre part, de la circonstance que l'accroissement sensible des compétences de santé en Région wallonne et l'association des acteurs concernés dans la gestion du nouvel organisme à mettre en place, rendent nécessaire une réforme de la fonction consultative wallonne, les auteurs de l'avant-projet de décret ont opté pour un regroupement de toutes ces compétences dans un organisme décentralisé, dont les principes essentiels en termes de création, d'organisation, de missions et de fonctionnement, seront intégrés dans le livre I^{er} de la première partie (décrétale) du Code wallon de l'action sociale et de la Santé (ci-après, le « CWASS »), au sein duquel les partenaires sociaux interprofessionnels seront parties prenantes des organes de gestion.

Pour ce faire, l'avant-projet de décret met en place un nouvel organisme public autonome, à savoir l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (ci-après, « l'Agence »).

3. Il est par ailleurs précisé que l'Agence aura dans ses compétences tant le subventionnement de services relevant actuellement d'un financement régional direct que le remboursement de prestations de sécurité sociale en santé ou, encore, le paiement des allocations familiales. Une distinction est aussi clairement établie entre les fonctions qui relèvent de la gestion paritaire des secteurs (les « missions gérées paritairement » ou « missions paritaires »¹) qui incomberont à l'Agence au titre d'organe décentralisé et qui feront l'objet d'une gestion paritaire au sein du Comité général de l'Agence et des comités de

¹ Article 28/3, § 2, alinéa 3, en projet, du CWASS.

branche de celle-ci ² et les décisions qui relèveront et incomberont de l'autorité du ministre (les « missions non gérées paritairement » ou « missions non paritaires »).

4. Dans l'optique d'une simplification des instances consultatives, la fonction consultative sera confiée au Conseil de stratégie et de prospective de l'Agence, lequel sera assisté par des groupes d'experts ³ sera amené à remettre son avis sur les textes à portée générale (décrets, arrêtés) et pourra s'appuyer sur un Observatoire du bien-être et de la santé, des politiques familiales et du handicap ⁴.

Compte tenu de l'étendue des compétences consultatives ainsi conférées à l'Agence, les missions consultatives du Conseil économique et social de Wallonie seront, par ailleurs, prochainement revues. Le Conseil restera compétent, d'une part, pour les politiques transversales qui dépassent les compétences de l'Agence dans ses missions, par exemple la politique du logement adapté aux personnes handicapées, et, d'autre part, pour les avant-projets de décrets liés aux compétences de l'Agence ⁵.

5. L'Agence constituera aussi un maillon important de l'organe de concertation prévu à l'article 8 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 la matière', ci-après « l'accord de coopération-cadre 'Santé-Aide' » ⁶.

6. Concernant l'interdépendance entre les décisions prises à différents niveaux de pouvoir, et singulièrement dans l'exercice de la compétence santé, une mission de suivi des politiques menées au niveau fédéral et aux niveaux fédérés est aussi confiée au Conseil de stratégie et de prospective de l'Agence ⁷.

² Il est à cet égard fait état dans la partie générale de l'exposé des motifs de ce que « [d]ans les organes fédéraux de sécurité sociale, l'association des acteurs paritaires au sens des prestataires et des organismes de paiement ainsi que des représentants des familles ou des caisses d'allocations familiales, aux côtés des acteurs paritaires sociaux, a démontré son efficacité, a permis l'évolution des politiques au plus près des besoins des familles et des patients, tout en permettant à ces acteurs d'accepter aussi d'endosser des responsabilités financières liées à la qualité de la gestion, en particulier dans le paiement des prestations ».

³ Articles 5/1, alinéa 1^{er}, et 5/3, en projet, du CWASS.

⁴ Il est également fait état de ce que cet Observatoire sera constitué de l'actuel Observatoire de la santé, logé à la DGO5, ainsi que du service d'étude de FAMIFED.

⁵ Il est par ailleurs précisé que, pour ce qui concerne les dispositions actuelles du CWASS qui ont trait à la fonction consultative pour les matières qui ne seront pas confiées à l'Agence, « la fonction consultative fera l'objet d'un autre décret dans le cadre plus général de la réforme de la fonction consultative » (commentaire de l'article 143 de l'avant-projet).

⁶ Voir le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération-cadre 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'.

⁷ Article 5/5, § 2, 1^o, en projet, du CWASS.

7. Comme on le voit, le but poursuivi par les auteurs de l'avant-projet est clair. Il s'agit de mettre en place une architecture du nouvel organisme d'intérêt public que constituera l'Agence qui soit basée sur la volonté de permettre des synergies entre les diverses branches de l'Agence, de même qu'entre les diverses matières gérées par celle-ci.

L'organe faîtière paritaire de l'Agence, à savoir le Conseil général, sera l'organe chargé de répartir les moyens entre les branches et de gérer l'ensemble de l'Agence. La fonction consultative sera exercée par le Conseil de stratégie et de prospective. La maîtrise des moyens budgétaires mis à la disposition de l'Agence sera confiée à un Conseil de monitoring financier et budgétaire. La gestion des trois branches instituées au sein de l'Agence pour gérer l'ensemble des compétences conférées à celle-ci, à savoir la branche « Bien-être et Santé », la branche « Handicap » et la branche « Familles », sera chaque fois confiée à un Comité du même nom. Au sein de ces comités, seront constituées différentes commissions, chacune chargée de gérer une ou des compétences bien définies et qui, le cas échéant, constitueront des commissions transversales.

Ainsi, dans la branche « Bien-être et Santé », le Comité « Bien-être et Santé » est chargé d'établir le budget de sa branche et de le gérer⁸. La branche « Bien-être et Santé » comprend par ailleurs quatre commissions⁹. La Commission « Première ligne d'aide et de soins » est « compétente en matière d'organisation des aides et des soins de santé de première ligne et en matière de soutien aux professions d'aides et de soins de santé de première ligne »¹⁰. Il s'agit de la compétence visée à l'article 5, § 1^{er}, I, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. La Commission « Hôpitaux » est « compétente en matière de politique de dispensation de soins dans les hôpitaux »¹¹. Il s'agit d'une partie de la compétence visée à l'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. La Commission « Santé mentale » est « compétente en matière de politique de dispensation de soins de santé mentale »¹². Il s'agit de la compétence visée à l'article 5, § 1^{er}, I, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. La Commission « Accueil et hébergement des personnes âgées » est « compétente en matière de dispensation de soins dans les institutions pour personnes âgées, en ce compris les services de gériatrie isolés »¹³. Il s'agit de la compétence visée à l'article 5, § 1^{er}, I, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans le champ de ses compétences, chacune des ces commissions est chargée de négocier et de conclure des conventions, de proposer au Comité « Bien-être et Santé » des conventions de revalidation et de déterminer les besoins de financement en vue de l'exercice de ses compétences¹⁴.

⁸ Article 11/2, en projet, du CWASS.

⁹ Article 10, en projet, du CWASS.

¹⁰ Article 12, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, du CWASS.

¹¹ Article 13, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, du CWASS.

¹² Article 14, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, du CWASS.

¹³ Article 15, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, du CWASS.

¹⁴ Articles 12, § 2, alinéa 2, 13, § 2, alinéa 2, 14, § 2, alinéa 2, et 15, § 2, alinéa 2, en projet, du CWASS.

Dans la branche « Handicap », le Comité « Handicap » est chargé d'établir le budget de sa branche et de le gérer¹⁵. Il assume, notamment, « une mission générale de coordination et d'information » qui comprend « la participation à la coordination régionale et interministérielle de la politique des personnes handicapées »¹⁶. Il s'agit de la compétence visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. Le Comité « Handicap » comprend en outre des Commissions subrégionales de coordination¹⁷ qui ont, notamment, pour mission de « proposer les moyens à mettre en œuvre pour promouvoir une politique active dans leur ressort »¹⁸.

Dans la branche « Familles », le Comité « Familles » est chargé d'établir le budget de sa branche et de le gérer¹⁹, ainsi que d'assumer diverses missions avec l'appui de services dont sera dotée la branche²⁰, dont celle de « [préparer] l'accueil de la compétence en matière d'allocations familiales et de [remettre] un avis au Gouvernement sur tous avant-projets de décret, propositions de décret ou projets d'arrêté à portée réglementaire tendant à modifier la législation ou la réglementation régionales relatives à la politique familiale ou aux prestations familiales »²¹.

Une Commission « Autonomie et grande Dépendance », commune aux deux premières branches, est par ailleurs créée. Elle aura, notamment, pour mission de conclure des conventions liées à l'assurance autonomie et de proposer au Comité « Santé et Aînés »²² et au Comité « Handicap » des accords relatifs aux aides à la mobilité²³.

De même, une Commission « Prévention et Promotion de la Santé », commune aux trois branches, sera chargée de conclure des conventions en matière de prévention et de promotion de la santé et d'évaluer les moyens budgétaires réservés à la prévention et à la promotion de la santé²⁴.

Outre la procédure d'audit interne expressément mise en place par l'avant-projet de décret au sein de l'Agence²⁵, une procédure d'audit externe à l'Agence est également instaurée et confiée à un comité d'audit indépendant²⁶.

¹⁵ Article 18/2, en projet, du CWASS.

¹⁶ Article 18/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o, 1^{er} tiret, en projet, du CWASS.

¹⁷ Article 17, en projet, du CWASS.

¹⁸ Article 19, alinéa 1^{er}, 4^o, en projet, du CWASS.

¹⁹ Article 21/2, § 1^{er}, 1^o, en projet du CWASS.

²⁰ Article 20, alinéa 2, en projet, du CWASS.

²¹ Article 21/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du CWASS.

²² Lire : « Bien-être et Santé ».

²³ Article 23, alinéa 1^{er}, § 3, en projet, du CWASS.

²⁴ Article 24, § 3, en projet, du CWASS.

²⁵ Article 8/1, en projet, du CWASS.

²⁶ Article 8/3, en projet, du CWASS.

Les modalités de gestion comptable applicables à l'Agence, qui devront tenir compte du fait que certaines missions sont gérées paritairement et d'autres non, seront réglées dans un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon'²⁷, de même que par les arrêtés d'application de ce décret.

Compte tenu de la large autonomie qui sera conférée à l'Agence, un contrat de gestion devra être établi par l'Agence et approuvé par le Gouvernement²⁸, de même que le plan annuel d'administration établi par l'Agence²⁹, et ce, en tenant compte, notamment, des crédits inscrits à cet effet au budget de la Région³⁰. Le budget annuel de l'Agence sera par ailleurs soumis à l'approbation du Gouvernement³¹, tandis que la partie du budget consacrée aux missions non paritaires de l'Agence sera fixée annuellement par le Parlement au travers de subventions spécifiques reprises dans le décret budgétaire régional³².

La tutelle sur l'Agence sera exercée par deux commissaires du Gouvernement selon les modalités fixées par diverses dispositions, en projet, du CWASS³³.

8. Comme on le voit, l'avant-projet de décret se présente, donc, comme un décret « constitutif » de l'Agence, et ce, afin de permettre au plus tôt la mise en place effective de celle-ci.

La création de l'Agence est, en effet, présentée comme « la première pierre d'un important chantier » qui doit être mise en place pour le 1^{er} janvier 2016 et ce, afin de permettre à l'Agence de succéder, en ce qui concerne la Région wallonne, aux droits, obligations, biens et charges, notamment³⁴ :

– de l'Institut national d'assurance maladie invalidité visé par la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', « pour ce qui concerne la politique de santé et la politique d'aide aux personnes dans les limites fixées par l'article 5, § 1^{er}, I et II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et par l'article 3, 6^o et 7^o, du décret du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire commune » ;

²⁷ Une modification de ce décret est annoncée en vue d'assurer la transposition de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 'sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.'

²⁸ Voir, notamment, les articles 2/3, 22/3 et 29/1 à 29/5, en projet, du CWASS. Il est, notamment, prévu que les règles et conditions spéciales selon lesquelles l'Agence exerce les missions qui lui sont confiées par le Livre I^{er}, en projet, du CWASS sont arrêtées dans ce contrat de gestion (article 29/1, alinéa 1^{er}, en projet, du CWASS).

²⁹ Article 29/4, alinéa 3, en projet, du CWASS.

³⁰ Voir l'article 28/1, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, du CWASS.

³¹ Voir l'article 28/6 en projet, du CWASS.

³² Article 28/3, § 2, alinéa 4, en projet, du CWASS.

³³ Voir les articles 30/1 et 30/2, en projet, du CWASS.

³⁴ Voir l'article 2/1, en projet, du CWASS.

– du Service public fédéral Santé publique, de la chaîne alimentaire et Environnement, « pour ce qui concerne la politique de santé dans les limites fixées par l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et par l'article 3, 6°, du décret du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire commune » ;

– du Service public fédéral Sécurité sociale, « pour ce qui concerne l'allocation d'aide aux personnes âgées visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles » ;

– de l'Agence fédérale pour les allocations familiales, « pour ce qui concerne les prestations familiales visées à l'article 5, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles » ;

– des services du Gouvernement de la Communauté française, « pour ce qui concerne la politique de santé, dans les limites fixées par l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et par l'article 3, 6°, du décret du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire commune » ;

S'agissant de la manière dont l'avant-projet est appelé à s'intégrer dans le cadre institutionnel et juridique existant, il est également fait état, dans la partie générale de l'exposé des motifs, de ce que « L'appropriation des nouvelles compétences par la Région wallonne aura également comme impact des modifications des textes légaux et réglementaires jusqu'ici fédéraux ou communautaires même si, dans un premier temps, l'objectif de continuité du service plaide pour une législation constante en période de transition ».

9.1. Dans le contexte d'ensemble qui vient d'être décrit, la création de l'Agence et son intégration dans le cadre institutionnel de la Région wallonne repose sur les lignes de force suivantes.

9.2. Le principe même de la création de l'Agence, de même que ses domaines de compétence et ses modalités essentielles de composition, de fonctionnement et d'organisation sont intégrés dans la première partie, décrétable, du CWASS, à la place des dispositions actuelles du CWASS qui constituent les titres I^{er} et II, de même que les chapitres I^{er} à III du titre III du CWASS.

9.3. De ce fait, l'Agence remplace, sauf durant une certaine période transitoire³⁵, les divers organismes ou commissions actuellement prévus dans le CWASS. Il s'agit du Conseil wallon de l'action sociale et de la santé, de la Commission wallonne de la santé, de la Commission wallonne de la famille, de la Commission wallonne de l'action sociale, de la

³⁵ Voir l'article 143 de l'avant-projet.

Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, de la Commission wallonne des personnes handicapées et de la Commission wallonne des aînés ³⁶.

Par rapport au dispositif institutionnel actuellement mis en place par le livre I^{er} de la première partie du CWASS, seule est donc maintenue la Commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de la santé ³⁷.

9.4. Une rapide comparaison des dispositions actuelles du CWASS relatives aux divers organismes ou commissions qu'il est envisagé de supprimer avec celles prévues dans l'avant-projet de décret permet de considérer que le contenu des dispositions actuelles se retrouvent en grande partie dans celui des dispositions en projet, si ce n'est qu'une composition de type paritaire est prévue pour diverses composantes de l'Agence, et ce, afin de poursuivre, dans les matières de sécurité sociale dont la Région wallonne hérite, la longue tradition de gestion paritaire qui avait été instaurée au niveau fédéral.

9.5. Dès lors que l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (ci-après, l'«AWIPH») est déjà intégrée dans le CWASS, les auteurs de l'avant-projet appliquent déjà à la politique d'intégration des personnes handicapées les principes directeurs qu'ils introduisent par ailleurs dans le livre I^{er} de la première partie du CWASS. En conséquence :

1° l'AWIPH est supprimée en tant qu'organisme de droit public autonome ³⁸ ;

2° les dispositions de nature institutionnelle relatives à la politique d'intégration des personnes handicapées sont dorénavant reprises par l'Agence, laquelle est instaurée par le livre I^{er} de la première partie du CWASS, tel que celui-ci est modifié par l'avant-projet de décret ³⁹ ;

3° les dispositions du CWASS relatives à la politique d'intégration des personnes handicapées sont adaptées afin de scinder, parmi les missions actuellement confiées à l'AWIPH par le CWASS, les missions paritaires qui seront dorénavant attribuées à l'Agence et les missions non paritaires qui relèveront dorénavant de la compétence du Gouvernement ou, par délégation, du ministre ayant l'Action Sociale et la Santé dans ses attributions ⁴⁰.

4° comme c'est déjà le cas actuellement pour l'AWIPH, l'Agence, tout en étant soumise, en règle, à diverses législations applicables aux organismes d'intérêt public

³⁶ À titre d'exemple, comparer, s'agissant de la description générale des matières qui relèveront du champ d'action de l'Agence, les articles 2/1 et 2/3, en projet, du CWASS, d'une part, et les articles 5, 6, 19, 21, 23, 25, 27 et 29 actuels, du CWASS, d'autre part.

³⁷ Voir les articles 105 et 106 de l'avant-projet.

³⁸ Voir les articles 110 et 126 de l'avant-projet.

³⁹ Voir les articles 3 à 109 de l'avant-projet.

⁴⁰ Voir les articles 111 à 125 et 127 à 136 de l'avant-projet.

wallon ⁴¹, jouira cependant d'un statut relativement spécifique, compte tenu des particularités inhérentes aux divers domaines de compétence qui lui sont attribués.

10. C'est donc en tenant compte du contexte particulier, tel que décrit ci-avant, que sont formulées les observations générales et particulières suivantes.

Compte tenu du délai qui lui a été imparti pour donner son avis, ainsi que de l'ampleur de l'avant-projet, il n'a pas été possible à la section de législation de procéder à un examen exhaustif de l'ensemble des dispositions en projet. Aucune conséquence ne peut donc être tirée de son éventuel silence quant à l'une ou l'autre des dispositions de l'avant-projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. De la prise en compte de l'article 23 de la Constitution, de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et de l'article 2 de l'accord de coopération-cadre « Santé-Aide »

11. L'article 2/1, § 1^{er}, en projet, du CWASS, crée donc l'Agence en précisant qu'il s'agit d'« un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique ». Il s'ensuit qu'il convient de prendre en compte dans l'examen de l'avant-projet les exigences de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. Cet article dispose :

« Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle ».

Selon la Cour constitutionnelle,

« En indiquant lui-même dans quelles matières la compétence attribuée aux communautés et aux régions par l'alinéa 1^{er} de l'article 9 ne peut être exercée que par décret, c'est-à-dire en réservant certaines compétences aux autorités législatives des communautés et des régions, le législateur spécial a exprimé une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétences, au sens de l'article 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour (constitutionnelle).

La règle de compétence de l'article 9 précité, aux termes duquel il appartient au législateur décentralisé de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres – [...] – oblige le législateur décentralisé à fixer les règles de base. Elle ne l'empêche toutefois pas de confier l'affinement de ces règles de base au pouvoir exécutif » ⁴².

⁴¹ Voir, à ce sujet, les articles 137 à 142 de l'avant-projet.

⁴² C.C., arrêt n° 75/2001 du 31 mai 2001, considérants B.10 et B.11.

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, cet article consacre le principe de la légalité des personnes morales, dont il découle, et comme cette disposition le formule expressément, qu'il incombe au législateur de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de la personne morale de droit public en cause, en tout cas en ce qui concerne les éléments essentiels, en ce compris les règles essentielles relatives au financement de l'organisme créé ⁴³.

12. Selon l'article 2/3, en projet, du CWASS, l'Agence exerce ses missions dans les matières de la politique de santé, de la politique familiale, de la politique des handicapés, de la politique du troisième âge et de la politique des prestations familiales, visées à l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 et à l'article 3 du décret du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Compte tenu des compétences ainsi attribuées à l'Agence, le principe de la légalité des personnes morales, tel qu'il est consacré à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, doit également être examiné au regard des exigences propres qui découlent de l'article 23 de la Constitution. Cet article charge, en effet, le décret de garantir les droits économiques, sociaux et culturels, notamment « le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique » (article 23, alinéa 3, 2°), et « le droit aux prestations familiales » (article 23, alinéa 3, 6°), et ce, en déterminant les conditions de leur exercice.

Selon la section de législation du Conseil d'État :

« 'Par le passé, le Conseil d'État, section de législation – suivant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage ⁴⁴ – a considéré que si l'article 23 de la Constitution n'exprime pas un principe de légalité comparable à celui que l'on peut déduire, par exemple, de l'article 24, § 5, en matière d'enseignement, il reste, en tout état de cause, que le législateur ne saurait consentir au Roi dans la matière des droits économiques et sociaux, des pouvoirs illimités, dès lors que la Constitution lui assigne la tâche de les garantir et qu'il convient donc à tout le moins que la loi détermine les

⁴³ Voir récemment l'avis 55.282/2 donné le 3 mars 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 'portant assentiment à l'avenant à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2013-2014, n° 132) ; l'avis 57.765/2 donné le 15 juillet 2015 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'accord de coopération du 15 juillet 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les modalités de fonctionnement de l'Institut interfédéral de statistique, du conseil d'Administration et des Comités scientifiques de l'Institut des comptes nationaux'.

⁴⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis 55.083/4 : Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Voir, notamment, Cour d'arbitrage, 18 février 1998, n° 18/98, B.6 ; 10 février 1999, n° 14/99, B.6.2 ; 6 octobre 1999, n° 103/99, B.3.2 et 6 octobre 1999, n° 104/99, B.4.2.

principes de base ou fixe certaines limites dans lesquelles le Roi pourra intervenir dans cette matière ⁴⁵.

Pour les matières visées à l'article 23 de la Constitution, la compétence exclusive réservée au législateur qui peut être déduite de ce qui précède, semble encore avoir été renforcée dans la jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage. Sans assimiler explicitement les matières visées à l'article 23 de la Constitution aux matières réservées au législateur, un certain nombre d'arrêts de la Cour d'arbitrage relatifs à une des matières mentionnées à l'article 23 de la Constitution utilise une formulation qui fait songer au 'principe de légalité renforcé', notamment en matière fiscale et d'enseignement' ⁴⁶.

Selon la Cour constitutionnelle,

'Conformément aux principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, les choix politiques essentiels doivent être fixés par l'assemblée législative. Le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif' ⁴⁷.

Dans l'arrêt n° 101/2008 précité, la Cour précisait encore :

'B.39. L'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution fait obligation aux législateurs compétents de garantir le droit à un logement décent, en précisant qu'ils tiennent compte des 'obligations correspondantes', et leur permet de déterminer les conditions d'exercice de ce droit. Cet article n'interdit pas d'accorder des délégations à un gouvernement, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent' ».

13. S'agissant plus particulièrement de la création d'un organisme d'intérêt public dans des matières telles que celles visées à l'article 2/3, en projet, du CWASS, l'assemblée générale de la section de législation a par ailleurs déjà formulé les observations suivantes dans son avis 50.623/AV donné le 24 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2012 'relatif à la protection sociale flamande' ⁴⁸ :

⁴⁵ Note de bas de page 4 de l'avis 55.083/4 : Note de bas de page 5 de l'avis cité : C.E., avis 31.834/4 donné le 19 juin 2001 sur un avant-projet de loi relative à Belgacom (*Doc. Parl.*, Chambre DOC 1317/001, 9-10). Que le Conseil d'État ne considérait pas l'article 23 de la Constitution comme une disposition réservant une matière au législateur se déduisait implicitement de l'avis 38.291/1 donné le 5 avril 2005 sur un avant-projet de loi introduisant un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des plafonds et seuils de revenus ainsi que des allocations sociales (*Doc. Parl.*, Chambre, DOC 51 1948/001, 12), qui énonçait que l'adaptation des allocations sociales au niveau du bien-être ne concerne pas une matière réservée au législateur.

⁴⁶ Note de bas de page 5 de l'avis 55.083/4 : Voir l'avis 39.420/1/2 donné le 23 novembre 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations' (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2128/1, pp. 111-136). Voir également l'avis 45.389/4 donné le 26 novembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 5 février 2009 'modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 634/1).

⁴⁷ Note de bas de page 6 de l'avis 55.083/4 : C.C., 3 mars 2004, n° 31/2004, B.5.4.

⁴⁸ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2011-2012, n° 1603/1, pp. 129-166.

(Traduction)

« I. En ce qui concerne le principe de légalité

24. Selon l'exposé des motifs, le décret en projet pourvoit à l'exécution de l'article 23 de la Constitution. Les mesures qu'il contient peuvent en effet être regardées comme une mise en œuvre du 'droit à l'aide sociale' visé à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

25. En application de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il revient à 'la loi, [au] décret ou [à] la règle visée à l'article 134 [de] garantir [...] les droits économiques, sociaux et culturels et [de] détermine[r] les conditions de leur exercice'. Il ressort tant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que des avis de la section de législation du Conseil d'État que l'article 23 de la Constitution doit être considéré comme une des dispositions de la Constitution 'qui réservent certaines matières à un législateur'⁴⁹⁻⁵⁰.

26. Toutefois, il résulte également de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il ne peut se déduire de la circonstance que l'article 23, alinéa 2, de la Constitution dispose que le législateur compétent '[détermine] les conditions [d'] exercice' des droits qui y sont garantis que le législateur compétent ne pourrait pas charger le pouvoir exécutif de la « mise en œuvre » des droits (fondamentaux sociaux et économiques)⁵¹ qu'il organise ou garantit, ou des 'choix'⁵², des 'principes'⁵³, 'limites'⁵⁴ ou 'éléments essentiels'⁵⁵, que le législateur lui-même a préalablement opérés, définis ou fixés. Pour apprécier si une délégation accordée au gouvernement dans des matières auxquelles s'applique l'article 23 de la Constitution n'est pas excessive, la Cour constitutionnelle tient plus particulièrement compte de la nature de la matière réglée, comme par exemple le fait qu'un règlement global de la matière par le législateur 'mettrait en cause l'efficacité des politiques qu'il arrête'⁵⁶, le fait que lesdites 'mesures peuvent [...] facilement être adaptées pour rencontrer les nécessités de l'évolution technique'⁵⁷, le fait qu'une disposition générale et abstraite est

⁴⁹ *Note de bas de page 37 de l'avis cité* : Voir, à titre d'exemple, l'avis 41.413/1 du 19 octobre 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2006 instaurant les conditions d'octroi d'une allocation d'adoption en faveur des travailleurs indépendants.

⁵⁰ *Note de bas de page 38 de l'avis cité* : La Cour constitutionnelle estime que, dans son article 23, la Constitution a investi le législateur (formel) d'un pouvoir et qu'elle a prévu l'intervention d'une assemblée élue démocratiquement. Si tel n'était pas le cas, la Cour ne serait en effet pas compétente pour contrôler les délégations au regard de l'article 23 de la Constitution (voir par exemple Cour constitutionnelle, n° 73/2009, 5 mai 2009, B.3.4.).

⁵¹ *Note de bas de page 39 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 43/2006, 15 mars 2006, B.21 (en ce qui concerne le droit à l'aide sociale); Cour constitutionnelle, n° 64/2008, 17 avril 2008, B.32.1 (en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale).

⁵² *Note de bas de page 40 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 147/2005, 28 septembre 2005, B.11.6.

⁵³ *Note de bas de page 41 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 37/98, 1^{er} avril 1998, B.4.4; Cour constitutionnelle, n° 103/2006, 21 juin 2006, B.3.3.

⁵⁴ *Note de bas de page 42 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 18/98, 18 février 1998, B.6.

⁵⁵ *Note de bas de page 43 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3; Cour constitutionnelle, n° 66/2007, 26 avril 2007, B.10.7.

⁵⁶ *Note de bas de page 44 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3.

⁵⁷ *Note de bas de page 45 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3.

inconciliable avec le choix du législateur d'adapter une aide proposée en fonction des besoins des bénéficiaires concernés⁵⁸, le fait que la réglementation '[doit pouvoir] être adapté[e] de manière relativement souple à l'évolution des besoins et moyens'⁵⁹ dans le domaine politique concerné ou à la nature 'particulièrement technique et complexe'⁶⁰ de la réglementation. Dans des arrêts plus récents, la Cour a même jugé qu'une délégation était admissible pour autant que les habilitations portent sur 'l'exécution'⁶¹ ou 'l'adoption'⁶² de mesures 'dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent'. Il ressort néanmoins de ces arrêts que pour définir l'objet d'un droit fondamental social, économique ou culturel à garantir, le législateur ne peut pas se contenter de confier simplement au gouvernement le soin de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits.

27. Le projet comporte différentes délégations au gouvernement flamand. Il apparaît au Conseil d'État que, dans la mesure où ces délégations confient simplement au gouvernement le soin de déterminer des éléments essentiels concernant la portée⁶³ et les conditions d'octroi⁶⁴ des droits sociaux à garantir ainsi que le champ d'application personnel du dispositif en projet⁶⁵, le décret en projet se heurte au principe de légalité inscrit à l'article 23, alinéa 2, de la Constitution⁶⁶.

C'est au législateur décentral qu'il appartient d'intégrer dans le décret même des règles qui précisent la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application, ou, à tout le moins, des dispositions – qui, par exemple, prévoient des critères ou des

⁵⁸ Note de bas de page 46 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 43/2006, 15 mars 2006, B.21.

⁵⁹ Note de bas de page 47 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 103/2006, 21 juin 2006, B.3.6.

⁶⁰ Note de bas de page 48 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 64/2008, 17 avril 2008, B.32.2.

⁶¹ Note de bas de page 49 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 101/2008, 10 juillet 2008, B.39; Cour constitutionnelle, n° 182/2008, 18 décembre 2008, B.6.3. Voir aussi Cour constitutionnelle, n° 73/2009, 5 mai 2009, B.6.4.

⁶² Note de bas de page 50 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 135/2010, 9 décembre 2010, B.15 (en l'espèce, il s'agissait d'un système de programmation des lits dans les maisons de repos et les maisons de repos et de soins); Cour constitutionnelle, n° 151/2010, 22 décembre 2010, B.4 (en l'espèce, le gouvernement était habilité à définir des valeurs limites d'émission et d'immission des nuisances sonores, les méthodes et les instruments de mesure).

⁶³ Note de bas de page 51 de l'avis cité : C'est ainsi, par exemple, que l'article 43, § 3, du projet laisse tout simplement au gouvernement flamand le soin de fixer le montant de la « prime pour les jeunes enfants » et que l'article 46 du projet l'habilite simplement à arrêter « les montants maximums pour l'application du maximum à facturer ».

⁶⁴ Note de bas de page 52 de l'avis cité : C'est ainsi, par exemple, que l'article 44, 2°, du projet laisse tout simplement au gouvernement flamand le soin de fixer les conditions d'attribution du soutien préventif aux familles (voir également l'observation n° 18 pour l'intérêt de régler les modalités) et que l'article 32 § 1^{er}, du projet, l'habilite tout simplement à déterminer l'âge à partir duquel la cotisation annuelle doit être payée.

⁶⁵ Note de bas de page 53 de l'avis cité : C'est ainsi, par exemple, que l'article 30, § 2, du projet permet au gouvernement flamand de limiter le nombre de bénéficiaires dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale en fixant le délai dans lequel les habitants de cette région doivent s'affilier dès que possible à la caisse de soins, sans que le projet ne précise les modalités de fixation de ce délai.

⁶⁶ Note de bas de page 54 de l'avis cité : Une observation similaire a déjà été formulée dans l'avis 44.583/3 du 11 juin 2008 concernant un projet qui est devenu le décret du 19 décembre 2008 modifiant le décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2007-2008, n° 1810/1, p. 28) et dans l'avis 39.536/VR/3 du 24 janvier 2006 concernant un projet à l'origine du décret du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 824/1, p. 63).

procédures, déterminent des minimums et des maximums, etc. – qui permettront au gouvernement d'en définir plus précisément la teneur.

28. En ce qui concerne l'article 18 du projet, le Conseil d'État se doit en outre de formuler une observation relative au principe de légalité inscrit à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. Aux termes de cette disposition du projet, l'Agence pour la protection sociale flamande crée une caisse de soins. Cette disposition apparaît comme la mise en œuvre de l'article 32 du décret-cadre du 18 juillet 2003 concernant la politique administrative, selon lequel les agences autonomisées internes dotées de la personnalité juridique sont autorisées à créer des établissements, associations et entreprises ou à y participer sur la base du droit privé des sociétés ou des associations, pour autant que ceci n'implique pas de transfert de compétences⁶⁷. Une telle habilitation étendue permettant de créer une caisse de soins n'est pas conforme à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose qu'il appartient au législateur décrétal de régler 'la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle' des services décentralisés. Il peut se déduire de l'article 58, alinéa 3, du projet que l'actuelle Vlaamse Zorgkas⁶⁸ sera considérée de plein droit comme la caisse de soins visée à l'article 18 du projet, comme l'a confirmé expressément le délégué. Si le projet règle la 'création' de cette caisse de soins, il n'en demeure pas moins que, pour le reste, il ne contient aucune disposition relative à sa composition, à son fonctionnement et à son contrôle. En ce qui concerne la composition, le délégué renvoie aux statuts de l'A.S.B.L. Vlaamse Zorgkas. En ce qui concerne la compétence, il ressort du texte du projet que la Vlaamse Zorgkas affine d'office certains utilisateurs, et il peut se déduire du texte de l'article 21 du projet que les missions des caisses de soins agréées par le gouvernement flamand valent aussi pour la Vlaamse Zorgkas. L'article 21, dernier alinéa, du projet délègue intégralement au gouvernement flamand le règlement du fonctionnement et du contrôle.

Force est dès lors d'en conclure que, pour rester en conformité avec l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, la composition, le fonctionnement et le contrôle de la Vlaamse Zorgkas doivent être mieux circonscrits dans le projet⁶⁹ ».

⁶⁷ *Note de bas de page 55 de l'avis cité* : L'exposé des motifs accompagnant le projet de décret-cadre concernant la politique administrative a commenté cette disposition en ces termes : « [traduction] Cette habilitation décrétole spéciale s'applique également aux agences autonomisées internes. Les agences autonomisées internes dépourvues de la personnalité juridique sont des services de la Communauté flamande. Le cas échéant, une agence de l'espèce pourra, par délégation, prendre une participation dans d'autres personnes morales pour la Communauté flamande ou la Région flamande. Cet article habilite expressément les agences autonomisées internes dotées de la personnalité juridique à prendre des participations » (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1612/1, p. 44).

⁶⁸ *Note de bas de page 56 de l'avis cité* : La Vlaamse Zorgkas est une A.S.B.L. En 1999, il s'agissait manifestement que le Vlaams Zorgfonds crée une caisse de soins sous la forme d'une A.S.B.L. qui répondrait à toutes les conditions d'agrément. Par un décret modificatif de 2001, le législateur décrétal a prévu un agrément de plein droit, mais, depuis, plus aucune règle n'est en fait imposée pour la Vlaamse Zorgkas. Les membres de cette A.S.B.L. sont des fonctionnaires, des collaborateurs de cabinet et des acteurs de terrain. Les statuts disposent qu'ils perdent leur qualité de membre s'ils perdent leur fonction. Le délégué a déclaré qu'il ne s'agit nullement de modifier en quoi que ce soit la situation actuelle de la Vlaamse Zorgkas.

⁶⁹ *Note de bas de page 57 de l'avis cité* : Le Conseil rappelle que la Cour constitutionnelle considère le principe de légalité inscrit à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 comme une règle répartitrice de compétences au sens de l'article 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (Cour constitutionnelle, n° 24/98, 10 mars 1998, B.5.1).

14. Examinant l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 'relatif à l'intégration des personnes handicapées'⁷⁰, la section de législation a formulé l'observation générale suivante :

« 3. Autant paraît heureuse la création de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, sous la forme d'un établissement public soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et rangé dans la catégorie B, autant il faut regretter le manque de précision dans la détermination des pouvoirs de cette Agence et dans celle de ses relations avec le Gouvernement. Ainsi, elle jouit de la personnalité juridique (article 13), elle a notamment pour mission rien de moins que 'la coordination régionale et interministérielle de la politique des personnes handicapées' (article 15, § 1^{er}, 2) et 'la coopération interrégionale et internationale' (article 15, § 1^{er}, 7), son comité de gestion peut se voir déléguer un certain pouvoir réglementaire (article 21, alinéa 3), mais elle est 'l'instrument du Gouvernement' (article 15, alinéa 1^{er}), elle est placée sous son contrôle (article 34) et il règle son fonctionnement et son organisation (article 13, alinéa 2) en dehors de toute autre intervention du décret que celles, fort limitées, contenues dans les articles 23 à 26 de l'avant-projet. Il y a là, en tout cas dans la formulation, de graves incohérences qu'il s'imposera d'éliminer »⁷¹.

15. En tout état de cause, il convient de rappeler que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. Il en va, *a fortiori*, ainsi lorsque trouve par ailleurs à s'appliquer le principe de légalité « renforcée » au regard de l'article 23 de la Constitution et de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause⁷².

⁷⁰ Agence qui, pour rappel, est supprimée par l'avant-projet.

⁷¹ Avis 23.478/2/V donné le 10 août 1994 sur un avant-projet devenu le décret du 6 avril 1995 'relatif à l'intégration des personnes handicapées' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1993-1994, n^{os} 266/1 et 266/2).

⁷² Voir notamment l'avis 56.786/2 donné le 3 décembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 février 2015 'portant assentiment à l'accord de coopération du 18 avril 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la Structure de Coordination de l'information patrimoniale' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n^o 114/1, pp. 43-48).

16. L'attention doit également être attirée sur l'article 2 de l'accord de coopération-cadre « Santé-Aide »⁷³ en vertu duquel :

⁷³ Dans son avis 54.958/4 donné le 22 janvier 2014 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne devenu le décret du 11 avril 2014 portant assentiment à cet accord-cadre, la section de législation a, à cet égard, observé ce qui suit :

« Toutefois, plutôt que de conclure un accord de coopération directement applicable, la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont conclu un accord de coopération-cadre dont, comme le relève son exposé des motifs, 'la mise en œuvre effective des procédures de concertation instaurées par le présent accord de coopération supposera néanmoins que celles-ci soient précisées par un ou plusieurs accords de coopération à intervenir. C'est la raison pour laquelle il est dénommé 'accord de coopération-cadre''. Invités à indiquer comment se déroulera la procédure de concertation entre le moment de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération-cadre et l'entrée en vigueur des accords de coopération d'exécution, les délégués des ministres ont répondu :

'L'intention des parties est que les accords d'exécution soient établis au plus vite et entrent en vigueur immédiatement ou très peu de temps après l'entrée en vigueur de l'accord-cadre, de manière à éviter toute discontinuité'.

Il faut néanmoins constater que le seul accord de coopération-cadre ne répond pas à l'exigence, formulée dans les propositions de décret de transfert, d'un accord de coopération qui produira directement ses effets. Ainsi, le commentaire de l'article 10 de ces décrets précise-t-il :

'Avant tout changement de législation ou de réglementation à portée générale, ainsi que pour la concertation sociale 'non-marchand', une entité fédérée devra obligatoirement se concerter avec les autres via cette structure de concertation'.

Il s'ensuit qu'aucune évolution législative ou réglementaire ne sera possible, dans les matières aussi importantes que celles faisant l'objet de l'accord de coopération-cadre examiné, entre l'entrée en vigueur de l'accord de coopération-cadre et celles des accords de coopération d'exécution.

Il convient dès lors, soit de compléter l'accord de coopération-cadre afin de rendre possible directement l'accomplissement de la concertation, à tout le moins des articles 4 et 8, soit de différer l'entrée en vigueur des décrets de transfert à la date d'entrée en vigueur des accords de coopération d'exécution, nécessaires à l'accomplissement de cette concertation ».

Il convient encore d'attirer l'attention sur les observations particulières suivantes également formulées dans cet avis :

« Article 2

Les questions suivantes ont été adressées aux délégués des ministres :

« Quelle est la portée exacte des principes communs, la nature juridique des obligations qu'ils font peser sur les parties ? Pourrait-on par exemple considérer qu'ils réaffirment l'obligation de standstill attachée à l'article 23 de la Constitution ? ».

Ceux-ci ont répondu :

« L'article 2 du projet d'accord de coopération-cadre a une portée analogue à l'article 23 de la Constitution, en ce sens qu'il exprime un principe de non-régression dans l'application des principes communs qu'il énumère. Cet effet de *standstill* implique notamment que les parties ne pourront pas adopter une réglementation allant à l'encontre des objectifs qui y sont énoncés, comme le prévoit la jurisprudence de votre Conseil et de la Cour constitutionnelle relative à l'article 23 ».

« Articles 5 et 9

Invités à préciser si la volonté des parties est bien d'imposer la concertation pour toute réglementation, sans possibilité de dérogation, les délégués des ministres ont répondu :

'La volonté des parties est d'imposer la concertation pour toute réglementation en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes et à toute concertation sociale relative au secteur non marchand, étant entendu que si l'avant-projet, la proposition ou le projet soumis à concertation est estimé urgent par la partie concernée, celle-ci peut toujours recourir à la procédure d'urgence visée par les articles 14 et 15 du projet'.

L'attention du législateur est attirée sur la lourdeur de cette procédure et les conséquences juridiques qui s'y attachent.

Article 9

Invités à indiquer pourquoi viser au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les amendements alors que le paragraphe 2, 1^o, impose la concertation avant l'adoption de tout décret (voir également l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2), les délégués des ministres ont répondu :

'L'organe de concertation et le comité ministériel sont, dès sa prise d'acte, saisis de tout avant-projet de décret et, dès sa prise en considération, de toute proposition de décret. Il se peut toutefois qu'un projet ou une

« 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 :

1° la solidarité entre les personnes et entre les générations sur la base la plus large ;

2° l'accès le plus large et le plus similaire possible aux prestations pour tous les citoyens aux niveaux financier, socio-culturel et géographique ;

3° le libre choix et la liberté de circulation des acteurs et des usagers ;

4° l'implication des interlocuteurs sociaux, des acteurs et des usagers ;

5° la responsabilisation des acteurs et des institutions ;

6° la liberté thérapeutique ;

7° la cohérence et la transversalité des politiques de santé, des aînés et des personnes handicapées ;

8° la qualité des prestations, le développement de l'offre en fonction des besoins et la recherche de complémentarités dans l'offre de soins présente sur le territoire des différentes parties, notamment dans l'offre de proximité et la spécialisation de pointe, y compris pour ce qui concerne les conventions de revalidation ;

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 ».

L'article 5, alinéa 1^{er}, du même accord de coopération-cadre prévoit par ailleurs que le comité ministériel mis en place par l'article 4 de l'accord et qui est assisté par un organe de gestion paritaire institué par l'article 8 de l'accord :

proposition de décret fasse l'objet d'un amendement en matière de soins de santé et d'aide aux personnes. En principe, celui-ci ne fait pas l'objet de l'obligation de concertation visée à l'article 12, § 1^{er}. Cependant, dans ce cas, l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, permet aux assemblées concernées, si elles le souhaitent, de solliciter l'avis de l'organe de concertation, lequel peut également s'en saisir de sa propre initiative, conformément à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Pareille information gagnerait à figurer dans le commentaire de l'article ».

« a pour mission d'organiser dans le cadre des procédures visées aux sections 1 et 2 du chapitre 5, la concertation entre les parties, préalablement à l'adoption, par l'une d'entre elles, de tout décret ou arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes et de tout accord-cadre pour le secteur non-marchand ».

En vertu de l'alinéa 3 du même article, cette concertation doit s'opérer en toute loyauté et dans le respect des principes énoncés à l'article 2 de l'accord de coopération-cadre.

L'article 12 du même accord dispose par ailleurs :

« § 1^{er}. 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.

Le président de l'assemblée législative de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation toute proposition de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes, dès sa prise en considération.

§ 2. 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.

§ 3. Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet qui relève de la concertation sociale dans le secteur non-marchand en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes, à laquelle sont associés les partenaires représentés dans l'organe de concertation ».

Cette obligation de transmission trouve à s'appliquer en toute circonstance, fût-ce par le biais d'une procédure d'urgence.

17. Au regard de l'ensemble des principes qui viennent d'être rappelés, l'avant-projet de décret, en ce qu'il se limite⁷⁴, tout en prenant en considération la longue tradition de gestion paritaire qui a été suivie dans ces matières au niveau fédéral, à créer l'Agence, à lui accorder la personnalité juridique et à fixer, dans leurs éléments essentiels, ses compétences d'ensemble, sa composition, son fonctionnement et son contrôle, appelle les observations suivantes.

18. La manière dont les compétences d'ensemble de l'Agence sont décrites de manière très large, notamment à l'article 2/3, en projet, du CWASS, donne l'impression que l'avant-projet de décret semble attribuer, sans plus, à l'Agence la compétence de mener une grande partie des politiques visées à l'article 5, § 1^{er}, I, 1° à 3° et 6°, et II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁷⁴ Il y a, en effet, lieu de considérer que l'intégration de l'AWIPH dans l'Agence, également prévue par l'avant-projet, relève du même objectif que celui poursuivi par la mise en place de l'Agence.

Invitée à préciser la portée juridique de cet article 2/3, la déléguée du ministre a cependant répondu :

« L'article 8 vise à circonscrire le périmètre des matières qui seront gérées au sein de l'Agence. *A contrario*, ces matières ne seront plus gérées par les Services du Gouvernement.

L'Agence gèrera en ligne directe (cf. les missions des différents organes) les missions paritaires et, pour les missions non paritaires, soit elle se chargera de l'administration (préparation et exécution) des décisions prises à un niveau de Gouvernement ou de Ministre, soit elle aura une délégation pour décider elle-même via son Administrateur général ou son délégué

Pour chaque commission, il est précisé le champ des compétences (quelles matières : ici la santé mentale) et ce que la commission peut faire dans ces matières (ici, elle peut négocier et conclure des conventions, proposer des conventions de revalidation au Comité 'Bien-être et Santé' et déterminer les besoins de financement pour le champ de compétences).

Pour ce qui ne relève pas de conventions, soit l'Agence assurera la gestion administrative (préparation et exécution des décisions gouvernementales et ministérielles), soit elle aura délégation pour prendre elle-même des décisions à portée individuelle ».

De même, il est précisé ce qui suit dans la partie générale de l'exposé des motifs :

« L'adoption du présent décret implique d'importantes mises à jour du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé dans sa partie décrétales.

L'appropriation des nouvelles compétences par la Région wallonne aura également comme impact des modifications des textes légaux et réglementaires jusqu'ici fédéraux ou communautaires même si, dans un premier temps, l'objectif de continuité du service plaide pour une législation constante en période de transition.

Dans un second temps, il conviendra, notamment, d'adopter les dispositifs décrets permettant :

- la séparation stricte des rôles de régulateur et d'opérateur ;
- le libre choix aux familles de la caisse chargée du paiement de leurs allocations ;
- la reconduction des actuelles conditions d'agrément pour les opérateurs chargés de la gestion des allocations des enfants wallons ;
- la création d'une assurance autonomie ».

Compte tenu du contexte dans lequel s'inscrit l'avant-projet de décret, il est permis de considérer que la manière dont l'ensemble des compétences de l'Agence sont énumérées, de même celle suivant laquelle ces diverses compétences sont réparties entre les différentes composantes de l'Agence, que ce soit dans le cadre d'une gestion paritaire ou non paritaire, ne pose pas de problème de principe au regard de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

La même conclusion peut être tirée en ce qui concerne la prise en considération de l'article 23 de la Constitution ainsi que de l'article 2 de l'accord de coopération-cadre « Santé-Aide », ces dispositions ayant par ailleurs essentiellement vocation à s'appliquer lorsque la Région wallonne envisagera de procéder soit à une modification en profondeur des dispositions de droit matériel actuellement applicables aux diverses matières visées à l'article 2/3, en projet, du CWASS, soit à l'adoption de nouvelles dispositions matérielles dans ces matières.

19. S'agissant du mode de fonctionnement de l'Agence, l'article 2/1, § 1^{er}, en projet, du CWASS, dispose que celle-ci est un organisme d'intérêt public, mais ne précise toutefois pas la nature juridique de celui-ci.

Dans son avis du 29 juin 2015, l'Inspecteur des Finances relève à ce sujet que « la particularité de la future Agence provient de son caractère hybride, dans la mesure où, en fonction des matières gérées par le futur organisme, celui-ci pourra être assimilé, selon la classification actuelle, à un OIP de type A, de type B ou à une institution publique de sécurité sociale ». Ce caractère hybride « aura pour conséquence qu'il ne pourra pas être classé dans un des types prédéfinis tels qu'ils sont prévus dans la future réforme de la législation en matière de budget et de comptabilité des organismes d'intérêt public. Aussi, le futur avant-projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon devra viser expressément la future Agence en prévoyant les règles spécifiques qui lui seront applicables, par dérogation aux règles génériques qui seront fixées pour les futures catégories d'organismes ».

L'exposé des motifs fait également état d'une modification du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon', en vue de transposer la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 'sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres' :

« La mise en place de l'Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles impose l'approbation de son décret constitutif au plus tôt, et ce aux fins de permettre la mise en place effective de l'Agence.

Pour une meilleure cohérence des dispositifs décrets, une série de questions sera réglée dans l'avant-projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon et ses arrêtés d'application, et notamment en ce qui concerne :

– L'existence de crédits limitatifs et non limitatifs ;

– L'opportunité de recourir aux dispositions de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (crédits d'engagement et crédits de liquidation) sera examinée au regard des pratiques existant aujourd'hui au Fédéral dans la gestion de missions paritaires. Une réunion avec Famifed et l'INAMI sera organisée à brefs délais. En cas de recours aux crédits limitatifs et non limitatifs, pour les matières gérées paritairement, des crédits de liquidation non limitatifs seront prévus et, afin de disposer des crédits d'engagement nécessaires, une provision budgétaire de 3 % sera budgétée ;

- Ce qu'il adviendrait en cas de défaut d'approbation du budget au premier jour de l'année budgétaire ;
- L'approbation du budget et sa communication au Parlement ;
- L'exécution du budget et la comptabilité budgétaire, en tenant compte des différences entre missions gérées paritairement et missions non gérées paritairement ;
- Le contrôle administratif et budgétaire, tenant compte des différences entre missions gérées paritairement et missions non gérées paritairement ;
- Le plan comptable selon lequel est établie la comptabilité de l'Agence ;
- Les modalités et délais pour arrêter les comptes de l'année écoulée ;
- La mission de certification du réviseur ».

En outre, l'Inspecteur des Finances précisait que l'Inspection des Finances « sera bien entendu particulièrement attentive, tout au long du processus d'adoption des différents textes, à la parfaite cohérence des dispositifs décrets en vue de la mise en place de la future Agence ».

Selon la déléguée du ministre :

« Concernant la classification SEC de l'unité administrative, nous sommes actuellement en discussion avec l'ICN. D'après nos dernières informations, une classification de l'unité administrative n'empêcherait pas une classification distincte de certaines dépenses gérées par l'unité.

Concernant l'organisation du budget et de la comptabilité de l'Agence, l'avis de l'Inspection des Finances a été rendu avant les discussions, auxquelles a participé l'Inspection des Finances, portant sur l'avant-projet de Wbfin II. Dans ce décret, deux modes de comptabilité sont donc prévus selon qu'il s'agit de compétences paritaires ou non paritaires.

Quant au classement de l'Agence dans une catégorie du futur décret Wbfin II, compte tenu des deux types de compétences (paritaires et non paritaires) et donc de dépenses, il figure dans une catégorie spécifique, à laquelle s'attache des règles spécifiques en matière de budget et comptabilité ».

La section de législation n'aperçoit toutefois pas comment l'Agence, dont l'un des rôles essentiels est la confection de son budget et l'octroi d'allocations ou de subventions, pourrait fonctionner, sur le plan de l'application concrète des dispositions de droit matériel dans le cadre des diverses compétences qui lui sont attribuées, et ce, avant que l'ensemble des dispositifs nécessaires au fonctionnement de l'Agence n'entre en vigueur.

La section de législation du Conseil d'État observe à cet égard qu'il lui sera plus difficile de veiller à la cohérence de l'ensemble du dispositif mis en place en vue de créer l'Agence dès lors que la législation en projet lui sera soumise de manière séquencée.

À titre d'exemple, il est fait allusion par l'Inspecteur des Finances à un futur avant-projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, lequel avant-projet devra

viser expressément l'Agence en prévoyant les règles spécifiques qui lui seront applicables, par dérogation aux règles génériques qui seront fixées pour les futures catégories d'organismes. L'attention est toutefois attirée sur ce qu'un avant-projet de décret modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, le décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, modifié par le décret du 23 décembre 2013', a été soumis à la section de législation du Conseil d'État et a fait l'objet de l'avis 56.412/2 donné le 18 juin 2014. Cet avant-projet n'introduit cependant aucune disposition spécifique à l'Agence, ce qui se conçoit aisément vu la date de sa rédaction.

B. De certaines habilitations conférées à l'Agence, au Gouvernement ou au ministre

20. Les articles 12, § 2, alinéa 4, 13, § 2, alinéa 4, 14, § 2, alinéa 3, 15, § 2, alinéa 4, 23, § 3, alinéa 2, et 24, § 3, alinéa 2, permettent au Gouvernement non seulement de préciser les compétences des organes visés mais également d'en compléter la liste.

Pareille habilitation, en tant qu'elle vise à permettre au Gouvernement d'investir ces organes de compétences que l'avant-projet de décret ne leur reconnaît pas, n'est pas admissible au regard du principe de légalité rappelé ci-dessus.

21. Il est rappelé que, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, il n'appartient pas au décret d'organiser le pouvoir exécutif, notamment en attribuant directement certains pouvoirs d'exécution à un Ministre ⁷⁵.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, en projet, sera omis et le reste du texte sera revu en conséquence pour viser le Gouvernement en lieu et place du Ministre ⁷⁶.

22. L'exposé des motifs gagnerait à être complété afin de faire état des principes qui ont conduit les auteurs de l'avant-projet à choisir, dans les modifications qu'ils envisagent d'apporter aux dispositions du CWASS qui visent actuellement l'AWIPH ⁷⁷, soit l'Agence elle-même, soit le Ministre (lire : « le Gouvernement »).

⁷⁵ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.3, *in fine*.

⁷⁶ Voir, par exemple, les articles 11/2, § 1^{er}, alinéa 2, 18/2, § 1^{er}, alinéa 2, 26/2, § 2, alinéa 2, et § 3, 29/2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

⁷⁷ Voir les articles 106 à 136 de l'avant-projet.

C. De l'insertion du dispositif en projet dans la législation existante

23. Invitée à exposer comment les remarques figurant dans l'avis Legisa n° 641 ont été prises en compte, en particulier celle relative à l'article 2 de l'avant-projet, la déléguée du ministre a répondu :

« Toutes les remarques de légistique de Legisa n'ont pu être intégrées dans le délai qui nous était imparti pour le passage en 2^e lecture (notamment celle concernant la numérotation ou celle sur l'abrogation/modification des titres, chapitres, ...).

La période transitoire envisagée vise deux situations.

Celle pendant laquelle le Conseil de stratégie et de prospective ne sera pas effectivement en état de fonctionnement.

Celle durant laquelle le CWASS continuera à être un organe consultatif le temps que la réforme globale de la fonction consultative pilotée par le Ministre-Président aboutisse.

Dans ces deux cas, il est vrai que pourraient être amenées à coexister des dispositions ayant le même numéro d'article dans le même texte. Nous sommes conscients qu'il ne s'agit pas d'une situation optimale mais ne voyons pas, dans l'état actuel des choses, comment respecter ces intentions de période transitoire tout en assurant une lisibilité optimale au dispositif décretal ».

L'article 2 de l'avant-projet abroge les articles 1^{er} à 30 du CWASS. Les articles 3 à 104 remplacent le livre I^{er} du CWASS et y introduisent des articles numérotés 1^{er}, 2/1 à 2/4, 3, 4/1 à 8/4, 9, 10, 11/1, 11/2, 12 à 15, 16/1, 16/2, 17, 18/1, 18/2, 19, 20, 21/1 à 22/4, 23, 24 et 25/1 à 30/3.

L'article 143, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}) de l'avant-projet énonce que l'article 2 entrera en vigueur, non le 1^{er} janvier 2016 comme les autres dispositions de l'avant-projet de décret, mais « à la date à laquelle le Conseil de stratégie et de prospective visé à l'article 17 est composé pour autant que la liste d'experts ait été arrêtée par le Gouvernement en vertu de l'article 19 ». Par dérogation, le paragraphe 2 (lire : l'alinéa 2) énonce que « en ce qui concerne les compétences de l'action sociale et de l'intégration des personnes étrangères l'article 2 entre en vigueur à une date déterminée par le Gouvernement ».

Il ressort de ce dispositif que les articles 1^{er} à 30/3, en projet (articles 3 à 104 de l'avant-projet) entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016, tandis que l'abrogation des articles 1^{er} à 30 actuels (article 2 de l'avant-projet) n'entrera en vigueur qu'ultérieurement.

La section de législation n'aperçoit pas comment des dispositions portant un même numéro mais distinctes par leur contenu – comme c'est le cas des articles 1^{er}, 3, 9, 10, 12 à 15, 17, 19, 20, 23 et 24, en projet, et des dispositions correspondantes du CWASS actuellement en vigueur – pourraient, fût-ce sur une période limitée, coexister au sein d'un même décret.

Dès lors que la volonté est de maintenir de manière transitoire les règles consacrées par les actuels articles 1^{er} à 30 du CWASS, il convient de procéder à ce maintien

par la voie d'une disposition transitoire à insérer dans l'avant-projet, tout en s'assurant de la possibilité d'appliquer concomitamment les règles nouvelles, appelées à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016, et celles maintenues transitoirement et appelées à s'appliquer au-delà de cette date.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'arrêté de présentation fait défaut ⁷⁸.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au vu de son objet, l'avant-projet de décret concerne une matière visée à l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution et non de l'article 127, § 1^{er}, comme l'indique l'avant-projet ⁷⁹.

L'article 1^{er} sera adapté afin de viser la disposition adéquate de la Constitution.

Cette observation est également applicable à l'article 1^{er}, § 2 (lire : alinéa 2) en projet.

Article 2

1. L'article 2 abroge les articles 1^{er} à 30 du CWASS. Ces articles contiennent notamment des définitions et des dispositions générales.

Il est renvoyé à l'observation générale n° 20.

⁷⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 et 227 et formule F 6. Voir l'avis 49.002/4 donné le 28 décembre 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 3 mars 2011 'relatif à la couverture des engagements sociaux de la Société régionale wallonne du Transport public et des sociétés d'exploitation' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 342/1, pp. 4-5) et l'avis 51.320/4 donné le 30 mai 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 18 avril 2013 'portant approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la Région wallonne du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur l'accueil des personnes handicapées, fait à Neufvilles, le 21 décembre 2011' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 757/1, pp. 5-8).

⁷⁹ Voir également l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Par ailleurs, l'auteur de l'avant-projet vérifiera la cohérence du texte subsistant, malgré cette abrogation. Ainsi, la notion d'« administration » n'est plus définie alors qu'elle se retrouve dans les parties non abrogées du livre I^{er} du code ⁸⁰.

2. Par ailleurs, dans un souci de sécurité juridique, il convient d'abroger non seulement les articles du CWASS mais aussi les niveaux de groupements qui les contiennent. À défaut, ceux-ci, vidés de leur contenu, seraient maintenus dans le code.

Il convient par conséquent d'abroger dans le livre I^{er} : le titre I^{er}, le titre II et les chapitres I^{er} à III du titre II, comprenant les articles 1^{er} à 30 du code.

La même observation vaut pour l'article 110 de l'avant-projet où il y a lieu de mentionner que, dans le même code, deuxième partie, livre IV, titre I^{er}, chapitre II, les sections 1 et 2, comprenant les articles 271 à 274, sont abrogées. À défaut, des sections vidées de leur contenu seraient maintenues dans le CWASS.

Cette observation s'applique, *mutatis mutandis*, à l'article 126 de l'avant-projet.

Article 6

À l'article 2/1, § 3, en projet, il est prévu que les membres du personnel visé sont transférés « d'office sur base volontaire ». Une telle expression paraît contradictoire.

Interrogée à cet égard, la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne le personnel de la Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé, il a bien le choix de venir ou non dans la nouvelle Agence ».

L'auteur de l'avant-projet veillera à reformuler son texte afin de mieux faire transparaître sa volonté quant à ces transferts.

Article 9

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 129.

Article 14

1. L'article 4/1, § 1^{er}, en projet prévoit que le Conseil général est notamment composé de représentants de l'« Autorité ».

⁸⁰ Voir par exemple à l'article 39 du CWASS.

Toutefois, le concept d'« Autorité » n'est pas défini dans l'avant-projet. L'auteur de l'avant-projet veillera donc à préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par l'« Autorité »⁸¹.

À cet égard, le commentaire des articles 14, 41 et 53 précise ce qui suit :

« Comme le prévoit le décret du 12 février 2004 précité, les administrateurs représentant l'autorité sont désignés par le Gouvernement en tenant compte, pour l'ensemble des administrateurs publics de l'organisation, de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus au sein du Parlement wallon ».

Interrogée à cet égard, la déléguée du ministre a encore précisé ce qui suit :

« Cette formule a été utilisée pour éviter l'ambiguïté de la formule 'représentants du Gouvernement' là où, en application du décret du 12 février 2004 précité il s'agit en réalité d'une représentation du Parlement.

En revanche, pour les autres organes comme les comités de branche, le décret du 12 février 2004 n'est pas d'application mais il s'agit aussi de représentants désignés par le Gouvernement en considérant la 'clé parlement' :

Ex à l'article 41 :

'Par représentants de l'Autorité, il convient de considérer, en l'absence de l'application du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, ce dernier ne s'appliquant qu'au Conseil général, qu'il s'agit des membres désignés par le Gouvernement en tenant compte, pour l'ensemble des administrateurs publics de l'organisme, de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus au sein du Parlement wallon par application du mécanisme défini aux articles 167 et 168 du Code électoral, sans prise en compte du ou desdits groupes politiques qui ne respecteraient pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide'.

En résumé, l'Autorité désigne à chaque fois une représentation du Parlement mais, tantôt c'est en application du décret de 2004, tantôt c'est en application d'une règle propre à l'Agence ».

Il conviendra que l'avant-projet précise dans son dispositif les règles de désignation des représentants de l'Autorité.

2. Le paragraphe 3 de la même disposition se réfère à la date de prise de cours et à la durée des mandats des membres effectifs visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o. Cependant, l'avant-projet ne permet pas de connaître cette date de prise de cours ni cette durée.

⁸¹ Voir aussi, notamment, les articles 41, 53 et 59 de l'avant-projet dans lesquels il est référé à l'« Autorité ».

Il conviendra donc de compléter l'avant-projet à cet égard.

3. L'article 4/1, § 3, en projet prévoit que le mandat d'un membre effectif du Conseil général prendra fin en cas d'« incapacité civile » frappant celui-ci. Il y a lieu de préciser la portée exacte de cette notion, tant au regard des règles pénales qui régissent la perte ou la suspension des droits civils et politiques (articles 31 et suivants du Code pénal) qu'au regard des nouvelles règles du Code civil issues de la loi du 17 mars 2013 'réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine'.

À tout le moins, le commentaire des articles fournira les précisions nécessaires et la disposition sera revue en conséquence.

La même observation vaut pour les autres dispositions de l'avant-projet qui, pareillement, se réfèrent à la notion d'« incapacité civile ».

Article 15

1. À l'article 4/2, § 2, alinéa 3, 3°, en projet, il est renvoyé erronément à l'article 28/8, § 2, alors que cet article ne contient aucun paragraphe, ni la mention d'un plan comptable normalisé.

2. À l'article 4/2, § 3, en projet, il y a lieu de compléter le numéro du chapitre visé.

3. L'article 4/2, § 3, alinéa 2, 1°, en projet prévoit que le Conseil général approuve le règlement d'ordre intérieur de « chaque Comité ». Toutefois, cette disposition n'identifie pas les comités en question, fût-ce par renvoi. Ainsi, s'il s'agit des comités gestionnaires des branches de l'Agence, il convient que la disposition à l'examen le précise.

Interrogée à cet égard, la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

« Il s'agit bien des comités de branches : Le Comité Bien-être et Santé, le Comité Handicap et le Comité Familles ».

L'avant-projet sera donc complété afin de permettre cette identification, le cas échéant par le biais d'une définition du terme à l'article 1^{er} du code.

La présente observation vaut également pour l'article 5/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, en projet et l'article 24 de l'avant-projet ⁸².

⁸² Voir, encore, par exemple, l'article 32 qui mentionne ces Comités.

4. À l'article 4/2, § 7, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu de préciser la présence de trois représentants des organisations représentatives de l'ensemble des travailleurs « salariés ».

5. À l'article 4/2, § 7, alinéa 2, en projet, il est fait usage de la notion de « jours ouvrables »⁸³. À moins que cette notion ne soit déjà définie ailleurs dans le CWASS, ce que la section de législation n'a pu découvrir, il convient qu'elle soit définie dans le cadre de l'avant-projet présentement examiné.

Article 17

À l'article 5/1, en projet, il est prévu que le Conseil de stratégie et de prospective « s'appuie sur un secrétariat et sur un Observatoire des visées à l'article 2/3 ».

D'une part, cette phrase est incomplète et il conviendra de la compléter.

D'autre part, l'article 2/3 n'est relatif ni à un secrétariat, ni à un Observatoire.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'adéquation de ce renvoi interne.

Article 21

Il convient de préciser, à tout le moins dans le commentaire de l'article, par quelle disposition est prévu le « programme quinquennal de promotion de la santé », dont il est fait état à l'article 5/5, § 3 (lire : alinéa 3), en projet.

Article 22

L'article 5/6, § 2, alinéa 3, en projet prévoit une procédure d'avis différente selon qu'il s'agit d'avis généraux ou d'avis sur des matières spécifiques. Il convient de préciser, à tout le moins dans le commentaire de l'article, ce que l'auteur de l'avant-projet entend par avis généraux et avis sur des matières spécifiques.

Article 25

1. L'article 6/2, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet prévoit que le Conseil de monitoring financier et budgétaire formule les avis visés, notamment, à l'article 28/7, § 1^{er}. Or cette dernière disposition n'existe pas, dans la version de l'avant-projet soumise au Conseil d'État.

⁸³ Cette notion est encore utilisée à diverses reprises dans les dispositions en projet.

Interrogée à cet égard, la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

« Initialement, cet article 28/7 détaillant la procédure d'établissement du budget dans laquelle un avis du comité de monitoring financier et budgétaire intervenait. Le nouvel art. 28/4 délègue au Gouvernement la fixation des modalités d'établissement du budget. Cette référence à l'article 28/7, § 1^{er}, non seulement est erronée mais n'a plus lieu d'être ».

L'auteur de l'avant-projet adaptera le texte en conséquence.

Article 28

La disposition est en défaut de prévoir que les différents règlements d'ordre intérieur seront approuvés par le Gouvernement ⁸⁴.

Les articles 4/2, § 3, alinéa 1^{er}, 1°, 16/1, § 5, alinéa 2, 22/1, § 2, alinéa 2, 25/2, § 3, alinéa 2, 25/5, § 5, alinéa 2, en projet seront revus en conséquence.

Article 37

L'article 9, en projet, range la politique familiale telle que décrite à l'article 2/3, 2°, en projet, dans la branche « Bien-être et Santé » et non dans la branche « Familles », cette dernière branche étant « uniquement compétente pour les matières visées à l'article 2/3, 5° », à savoir les « prestations familiales ». La section de législation se demande si ce rattachement correspond à l'intention des auteurs de l'avant-projet.

En effet, d'une part, les autres dispositions de l'avant-projet relatives à la branche « Bien-être et Santé » ⁸⁵ ne font pas écho à la politique familiale au sens de l'article 2/3, 2°. D'autre part, l'article 21/2, § 2, alinéa 1^{er} en projet, précise que le Comité « Familles » est chargé, d'une part, de « prépare[r] l'accueil de la compétence en matière d'allocations familiales » et, d'autre part, de remettre « un avis au Gouvernement sur tous avant-projets de décret, propositions de décret ou projets d'arrêté à portée réglementaire tendant à modifier la législation ou la réglementation régionales relatives à la politique familiale ou aux prestations familiales ». Il paraît découler de cette dernière précision que la politique familiale au sens de l'article 2/3, 2°, en projet, relève de la branche « Familles » et non de la branche « Bien-être et Santé ».

Le dispositif sera clarifié à la lumière de cette observation.

⁸⁴ Voir notamment l'avis 50.760/2 donné le 16 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 mai 2012 'modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 582/1, pp. 24-29).

⁸⁵ Voir les articles 10 à 16/2, en projet.

Article 41

À l'article 11/1, § 3, en projet, le moment de la prise de cours du mandat, ainsi que celui de son renouvellement, est prévu pour certains membres du Comité « Handicap », mais pas pour ceux désignés par l'« Autorité ». Il convient d'adopter une disposition qui prévoit ces éléments pour les membres non visés par l'avant-projet⁸⁶.

Cette observation vaut également pour les articles 53 et 59 de l'avant-projet.

Article 42

La section de législation se demande si, à l'article 11/2, § 2, alinéa 4, l'expression « ce quorum » renvoie au quorum de présence visé à l'alinéa 1^{er} ou concerne la majorité visée à l'alinéa 3.

La disposition sera revue en conséquence

Article 46

Contrairement à ce que prévoient les articles 12, § 2, 13, § 2, et 15, § 2, en projet, respectivement pour la commission « Première ligne d'aide et de soins », pour la commission « Hôpitaux » et pour la commission « Accueil et hébergement des personnes âgées », l'article 14, § 2, en projet, ne prévoit pas, pour la commission « Santé mentale », que les conventions négociées et conclues sont communiquées au Comité « Bien-être et Santé ».

L'auteur de l'avant-projet complètera le texte à cet égard ou doit être en mesure de justifier cette différence de traitement entre les conventions selon la commission qui les conclut.

Article 48

L'article 16/1, § 4, énonce que « [l]e siège d'une Commission visée dans la présente sous-section est valablement constitué lorsqu'il réunit au moins quatre-cinquièmes de la totalité des membres de chaque catégorie ».

La disposition laisse incertaine la question de savoir si le quorum ainsi consacré l'est par catégorie ou s'il vise l'ensemble des membres d'une commission.

La disposition sera clarifiée.

⁸⁶ Ainsi, en ce qui concerne le Comité « Familles », l'article 21/1, § 3 du code contient une règle similaire qui s'applique à l'ensemble des membres, en ce compris ceux désignés par « l'Autorité ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 25/5, § 4, alinéa 1^{er}, en projet.

Article 60

Les articles 23, § 3, et 24, § 3, en projet, habilitent respectivement la commission « Autonomie et grande Dépendance » et la commission « Prévention et Promotion de la Santé » à conclure des conventions. L'article 1^{er}, § 1^{er}, 4^o, en projet, définit la convention comme étant « un accord qui définit les rapports financiers et administratifs entre des établissements, services, institutions ou prestataires et les bénéficiaires de l'assurance obligatoire soins de santé ainsi que les rapports entre ces établissements, services, institutions ou prestataires, l'Agence et les organismes assureurs ».

En vertu de l'article 23, § 1^{er}, en projet, la commission « Autonomie et grande Dépendance » est commune à la branche « Bien-être et Santé » et à la branche « Handicap ». En vertu de l'article 24, § 1^{er}, en projet, la commission « Prévention et Promotion de la Santé » est commune à la branche « Bien-être et Santé », à la branche « Handicap » et à la branche « Familles ». Ces trois branches sont elles-mêmes instituées par l'article 9, en projet. Il est par ailleurs prévu que chaque branche est « gérée par un Comité du même nom » (articles 10, alinéa 1^{er}, 17, alinéa 1^{er}, et 20, alinéa 1^{er}, en projet).

Les conventions conclues au sein de la commission « Autonomie et grande Dépendance » sont soumises à l'approbation des deux comités investis du pouvoir de gérer les branches concernées, à savoir le comité « Bien-être et Santé » (en vertu de l'article 11/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o, en projet) et le comité « Handicap » (en vertu de l'article 18/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9^o, en projet).

S'agissant des conventions conclues au sein de la commission « Prévention et Promotion de la Santé » commune aux trois branches, seuls les comités « Bien-être et Santé » et « Handicap » sont appelés à approuver celles-ci (en vertu des mêmes articles 11/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o, et 18/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9^o). Le comité « Familles », dont les attributions sont définies à l'article 21/2, § 1^{er}, en projet, ne reçoit pas ce pouvoir.

Il convient, soit de compléter l'avant-projet sur ce point, soit de pouvoir justifier l'absence de pouvoir d'approbation confié au comité « Familles », auquel cas le commentaire de l'article sera utilement complété.

Article 65

L'article 22/4, alinéa 1^{er}, en projet contient à deux reprises les mots « sous réserve de l'article 4/2, § 3, alinéa 2, 2^o à 4^o ». L'auteur de l'avant-projet supprimera l'une de ces deux occurrences.

Article 66

1. L'article 23, § 3, en projet donne à la Commission « Autonomie et grande Dépendance » la compétence de proposer des accords notamment au Comité « Santé et Aînés ».

Toutefois, l'avant-projet ne prévoit pas l'instauration d'un tel comité.

Interrogée à cet égard, la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

« Il s'agit de l'ancienne appellation du Comité 'Bien-être et Santé'. Il convient de remplacer 'Comité 'Santé et Aînés'' par 'Comité 'Bien-être et Santé'' ».

L'auteur de l'avant-projet veillera à ce remplacement.

2. À l'article 23, § 4, en projet, il y a lieu de préciser le nombre de membres de la commission « Autonomie et grande Dépendance ».

Article 67

L'article 24, § 1^{er}, en projet instaure « une Commission 'Prévention et Promotion de la Santé', commune à la branche 'Bien-être et Santé', à la branche 'Handicap' et à la branche 'Familles' ».

L'article 24, § 2, en projet règle la composition de la Commission. Il prévoit que celle-ci est composée en nombre égal de membres désignés « sur proposition des organisations représentatives des prestataires dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé » et de membres désignés « sur proposition des organismes assureurs ».

La section de législation s'interroge sur la cohérence de cette composition au regard du fait que cette commission est également compétente pour la branche « Handicap » et la branche « Familles » (voir les articles 18/1, § 1^{er}, et 21/1, § 1^{er}, en projet, pour la composition respective des comités « Handicap » et « Familles »).

Article 72

L'article 25/5, § 5, alinéa 1^{er}, 5°, en projet impose, à propos des commissions visées aux articles 23 et 24, en projet, que le règlement d'ordre intérieur qu'est appelée à établir chaque commission prévoit notamment « les règles relatives au vote dans l'hypothèse où les membres ne sont pas présents en nombre égal dans chacun des deux groupes ».

Or, si la commission « Prévention et Promotion de la santé » comprend bien deux catégories de membres (voir l'article 24, § 2, en projet), la commission « Autonomie et grande Dépendance » en comprend cinq (voir l'article 23, § 2, en projet).

L'article 25/5, § 5, alinéa 1^{er}, 5°, doit dès lors être revu afin de tenir compte de la composition de la commission « Prévention et Promotion de la santé ».

Article 76

À l'article 26/2, § 2, alinéa 2, dès lors que l'intention est d'habiliter le Gouvernement à mettre à néant la décision prise en vertu de l'alinéa 1^{er} et à lui substituer sa propre décision, il est préférable de se conformer à la terminologie adéquate⁸⁷ et de substituer aux mots « faire valoir son veto et adopter une nouvelle décision » les mots « les réformer ».

Article 77

Selon l'article 26/4, alinéa 2, en projet, le Gouvernement arrête « les pouvoirs de l'administrateur général qui font l'objet d'une délégation à l'administrateur général adjoint ». Si l'intention est cependant de laisser un certain pouvoir d'appréciation à l'administrateur général dans sa faculté de pouvoir ou non procéder à des délégations de pouvoir, il est préférable d'utiliser l'expression « qui peuvent faire l'objet ». Cette façon de légiférer sera par ailleurs plus en cohérence avec ce que prévoit l'article 26/6, alinéa 1^{er}, en projet.

Article 82

La phrase liminaire se réfère à l'article 80, qui aurait inséré le titre III dans le livre I^{er} du code. Toutefois, il y a lieu de se référer à l'article 81.

Article 85

Compte tenu des principes qui ont été rappelés dans les observations générales, il appartient au législateur de déterminer les éléments essentiels de calcul des « subventions » octroyées à l'Agence.

Article 87

Invitée à préciser ce que signifient les trois derniers alinéas de l'article 28/3, § 2, en projet, la déléguée du ministre a répondu :

« À la relecture de l'article 28/3, § 2, alinéa 3, il nous apparaît en contradiction avec l'intention de son auteur et avec d'autres dispositions de l'avant-projet de décret qui détaillent les compétences des comités de branches et commissions. Le budget des

⁸⁷ Voir notamment P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, verbo « Hiérarchique (pouvoir -) », p. 129.

missions qu'elles soient paritaires ou non paritaires est bien discuté au sein des commissions et comités. Cette disposition devra donc être revue pour ne pas laisser penser que les commissions et comités ne proposent un budget que pour les seules missions paritaires. L'alinéa suivant devra suivre la même logique.

Seule exception à cette logique : ce qu'il est commun d'appeler des subventions facultatives, autrement dit des subventions qui n'ont pas de base décrétable ou réglementaire et qui ne sont pas paritaires. Ce sont ces subventions qui sont visées par le dernier alinéa ».

Cette disposition sera revue en tenant compte de l'observation générale A.

Articles 89 et 90

1. À l'article 28/5, alinéa 3, en projet, il convient de remplacer les mots « il est réputé avoir été donné » par les mots « il est passé outre ».

2. De même, compte tenu de ce qu'il n'y aura pas nécessairement d'avis donné par les commissaires du Gouvernement, le début de l'article 28/6, alinéa 2, en projet, gagnerait à être rédigé comme suit :

« À cet effet, le budget annuel est accompagné, lorsque celui-ci a été donné, de l'avis des commissaires du Gouvernement visé à l'article 28/5, alinéa 2, (la suite comme à l'avant-projet) ».

Articles 91 à 93

Il y a une discordance entre la numérotation introduite par la phrase liminaire et le numéro donné aux articles en projet.

Ces erreurs de plume seront corrigées.

Article 97

L'article 29/2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet prévoit la durée minimale du délai pour la transmission des avis visés à l'alinéa 2. Toutefois, le point de départ de ce délai n'est pas déterminé. L'auteur de l'avant-projet complètera le texte à cet effet.

Il en va de même au paragraphe 2, alinéa 3, ainsi qu'au paragraphe 3 de la même disposition.

L'observation vaut également pour les articles 98 et 99 de l'avant-projet.

Article 99

L'article 29/4 en projet impose l'établissement d'un plan d'administration. Au vu du contenu de ce plan fixé par cette disposition, à savoir qu'il « indique la façon dont le contrat de gestion sera exécuté », ce plan paraît faire double emploi avec le plan de gestion imposé par l'article 6, § 3, du décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, à savoir le plan d'entreprise, défini à l'article 2, 4°, du même décret comme « le programme établi par l'organe de gestion exposant les moyens et ressources permettant à l'organisme de remplir ses missions et de rencontrer les objectifs définis par le contrat de gestion »⁸⁸.

L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier que tel n'est pas le cas et, le cas échéant, à adapter l'avant-projet afin d'éviter tout double emploi.

Article 106

Selon l'alinéa 1^{er}, 4°, « un Titre IV est ajouté ». Celui-ci sera pourvu d'un intitulé précis, complet et concis⁸⁹.

Article 107

L'article 43, § 5, du CWASS vise le Conseil wallon de l'action sociale et de la santé. Or l'avant-projet a notamment pour portée de supprimer l'existence de ce Conseil.

L'avant-projet sera adapté afin de modifier le destinataire des dossiers visés à l'article 43, § 5.

Article 110

2. Au vu de la disparition des sections 1, 2, 5, 6 et 7, du chapitre II et au vu de l'ampleur de l'avant-projet qui s'apparente à une recodification, il y a lieu de renuméroter les sections 3 et 4 en sections 1 et 2.

⁸⁸ Voir déjà en ce sens l'observation de LEGISA.

⁸⁹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 65.

Article 120

La modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 284 du CWASS n'a pas de sens car cela reviendrait à préciser que le Gouvernement doit agir, dans les limites et suivant les modalités qu'il se fixe, ce qui va de soi.

L'article 120 sera revu afin de lever cette incohérence.

Article 129

L'article 2/4 en projet introduit dans le CWASS une disposition similaire. La modification de son article 320 n'a dès lors pas lieu d'être : mieux vaut abroger l'article 320 du CWASS.

Article 141

Par la modification apportée par l'article 141 à l'article 3, du décret du 12 février 2004, l'auteur de l'avant-projet exclut l'Agence wallonne à l'Exportation du champ d'application de ce décret.

Si telle n'est pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il conviendra de modifier le texte à cet égard.

OBSERVATIONS FINALES

L'avant-projet contient de nombreuses imperfections et erreurs qui doivent être corrigées. Il s'agit d'assurer d'emblée non seulement la sécurité juridique mais aussi la lisibilité d'un important décret et sa parfaite insertion dans le CWASS. La section de législation n'a pu que relever quelques exemples.

1° En principe un code procède par une énumération continue des articles⁹⁰. En l'espèce il est admissible que l'auteur souhaite reprendre la numérotation à l'article 31 qui appartiendra au livre II du code à la suite de la modification apportée par l'article 105 de l'avant-projet. Par contre, dans les nouvelles dispositions que l'avant-projet entend insérer dans les nouveaux niveaux de groupement qu'il crée, mieux vaudrait commencer la numérotation par un nombre entier suivi des additions x/1, x/2, etc., même lors de passage d'un niveau de groupement à l'autre⁹¹.

⁹⁰ *Ibid.*, recommandations n^{os} 52 et sv.

⁹¹ *Ibid.*, recommandations n^{os} 123 et sv.

2° Selon le niveau de groupement, aucun article ne peut échapper à une division subséquente groupant des articles⁹². Tel est cependant le cas des articles 3, 9, 10 et 17 en projet.

3° Il n'y a pas lieu de diviser les articles en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa⁹³. Par exemple aux articles 1^{er}, 5/5 et 27/2 en projet ainsi qu'à l'article 143 de l'avant-projet. Par contre aux articles 7/2 et 25/5 en projet, il manque le signe « § 1^{er} ».

4° Plusieurs dispositions contiennent des erreurs grammaticales ou syntaxiques. Par exemple l'article 6/2, alinéa 1^{er}, 4°, en projet.

5° Outre les observations déjà formulées dans l'avis, les références internes doivent être revues et, le cas échéant corrigées.

6° Les erreurs d'identification des chapitres doivent être corrigées. Par exemple à l'article 109 de l'avant-projet, le chapitre dont l'intitulé est modifié est numéroté actuellement en chiffres romains ; cette numérotation doit cependant être conservée.

7° À l'intérieur d'un article, il y a lieu d'utiliser des subdivisions par numérotation et non par des tirets⁹⁴.

L'auteur de l'avant-projet reverra par conséquent la présentation des articles 9, 18/2, 8°, 23, §§ 2 et 3, 24, § 3, en projet et les articles 135 et 136 de l'avant-projet.

Par ailleurs, il veillera à corriger le 6° de l'article 28/1, alinéa 1^{er}, en projet.

8° Le remplacement d'un ou plusieurs mots conduit parfois à une réécriture de la disposition modifiée. Par exemple, l'article 284 du CWASS doit être revu davantage à la suite du remplacement qu'opère l'article 120 de l'avant-projet.

9° De nombreux remplacements de mots engendrent des phrases grammaticalement incorrectes. Par exemple, à l'article 111, 2°, de l'avant-projet, le remplacement du mot « AWIPH » par les mots « le Gouvernement » laisse subsister erronément le déterminant « l' ».

10° Certains remplacements ne procèdent pas à une mise à jour correcte du texte du CWASS. Par exemple, la modification apportée à l'article 118 laisse subsister à l'alinéa 3 le pronom « elle ». Cette erreur doit être corrigée.

⁹² *Ibid.*, recommandation n° 63.

⁹³ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

⁹⁴ *Ibid.*, recommandation n° 58.

La question se pose également d'une éventuelle modification des articles 316 et 317 du CWASS⁹⁵.

11° Quand il est procédé à des renvois internes au sein du CWASS⁹⁶, d'un même article⁹⁷ ou d'un même paragraphe, il n'est pas utile de préciser qu'il s'agit « du présent Code », du « présent article » ou du « présent paragraphe ». L'ensemble de l'avant-projet sera revu pour tenir compte de cette observation⁹⁸.

Il résulte de cet inventaire, qui est loin d'être exhaustif, que l'avant-projet de décret appelle une sérieuse relecture, particulièrement attentive. À cet égard, la section de législation renvoie au Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹⁵ Où il est encore question d'un Comité de gestion.

⁹⁶ Voir, par exemple, l'article 5/5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 3, en projet.

⁹⁷ Voir, par exemple, l'article 7/2, alinéa 2, 6°, et alinéa 3, 4°, en projet.

⁹⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 72, a).