



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.455/4
du 17 mai 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif aux instances de l'agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles et portant modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé'

Le 14 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif aux instances de l'agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles et portant modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mai 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

Conformément à l'article 82 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la section de législation « peut pendant toute la procédure, poser des questions ou entendre soit le fonctionnaire délégué ou le représentant du ministre ».

Toutefois, interrogé à deux reprises par courriel, le délégué de la Ministre n'a pas répondu aux questions qui lui étaient posées¹.

Une condition nécessaire et essentielle pour procéder à un examen circonstancié de l'avant-projet n'était donc pas remplie.

En outre, il y a lieu de relever que la version du commentaire des articles communiquée à la section de législation ne correspond pas au dispositif qui a été adopté. Par exemple, plusieurs subdivisions d'articles commentés ne figurent pas dans le dispositif. Ainsi, selon le commentaire de l'article 21, celui-ci comprendrait des 4^o et 5^o qui ne figurent pas dans le dispositif et le commentaire relatif au 3^o ne correspond pas à la portée de l'article 21, 3^o, tel qu'adopté ; selon le commentaire de l'article 28, celui-ci comprendrait des 3^o, 4^o et 5^o qui ne figurent pas dans le dispositif ; selon le commentaire de l'article 30, celui-ci comprendrait des 4^o, 5^o et 6^o qui ne figurent pas dans le dispositif.

À la lumière de ce qui précède, la circonstance qu'une disposition ne fait l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne permet nullement de conclure qu'elle ne soulève pas de difficulté sur le plan juridique et si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive².

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

¹ Il n'était pas davantage joignable par téléphone.

² Voir en ce sens, notamment, l'avis n° 47.385/1-2-3-4 donné le 10 novembre 2009 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 23 décembre 2009, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-2278/1.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Dans son avis du 21 novembre 2022, l'Inspecteur des Finances relève que l'avant-projet est susceptible d'entraîner des économies notamment par la suppression du Conseil de stratégie et de prospective qu'il prévoit.

Dès lors, en ce que l'avant-projet est « directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles », conformément à l'article 39, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur et la Commission wallonne pour l'Énergie en Région wallonne', il doit être soumis à l'accord du ministre du Budget.

Il y sera veillé.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 7

Dans son avis n° 36/2023 du 9 février 2023, l'Autorité de protection des données renvoie notamment à son avis n° 95/2019 donné le 3 avril 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la prévention et la promotion de la santé', lequel énonce :

« 7. En vertu du § 5 de l'art. 5/6 nouveau, le Gouvernement est habilité à déterminer les modalités d'exécution 'du présent article'.

8. À cet égard, l'Autorité rappelle les observations qu'elle a formulées au sujet du projet de décret devenu le décret du 2 mai 2019 ³ et en particulier : déterminer les principales modalités de traitement des données à caractère personnel, déterminer un délai maximal de conservation, identifier les obligations et responsabilités de chaque acteur concerné et préciser les catégories de données de santé définies comme 'socio-sanitaires' ⁴ et susceptibles d'être croisées ainsi que les catégories de personnes habilitées à accéder à ces données ».

Des observations similaires avaient été formulées par la section de législation dans son avis n° 64.879/4 du 4 février 2019 (observations formulées sous l'article 3) ⁵.

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Avis n° 95/2019 du 3 avril 2019 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-95-2019.pdf>).

⁴ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Actuellement définies à l'art. 47/7, 17° comme des « données récoltées de façon à permettre le croisement des informations de santé avec l'âge, le sexe et le niveau socio-économique au niveau individuel en vue d'un traitement épidémiologique ». Cette définition, qui s'applique au Livre préliminaire, « Promotion de la santé, en ce compris la prévention », de la Partie 2, n'a pas été modifiée.

⁵ Avis n° 64.879/4 donné le 4 décembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 2 mai 2019, *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1332/1, pp. 25 à 35.

Il y a dès lors lieu de réitérer, parmi ces observations, celles qui n'ont pas été prises en compte par l'auteur de l'avant-projet.

Article 20

L'article 20, 1^o, d), de l'avant-projet intègre au sein du Comité « santé », institué par l'article 11 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, « un représentant des associations représentatives des usagers de santé et des aînés, qui a voix délibérative ».

Il convient d'indiquer les dispositions sur la base desquelles ces associations sont reconnues et, à défaut de telles dispositions, d'énoncer, dans l'avant-projet à l'examen, les conditions de reconnaissance de ces associations, de telles conditions étant mentionnées dans le commentaire de l'article.

Article 53

Concernant la rétroactivité des lois, décrets et ordonnances, la Cour constitutionnelle a fixé sa jurisprudence comme suit :

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁶.

Le commentaire de l'article justifie ainsi la rétroactivité conférée à l'article 30, 2^o, de l'avant-projet :

« la mission du Comité Familles relative à la fixation des sous-critères quantifiables permettant de déterminer un pourcentage de qualité des prestations des caisses privées sur base des critères définis par le Gouvernement en vue de répartir le montant de la subvention annuelle des caisses privées doit produire ses effets en même temps que l'arrêté du gouvernement wallon du 28 mars 2019 relatif à la subvention globale destinée à couvrir les frais d'administration des caisses privées d'allocations familiales soit le 1^{er} janvier 2019 ».

⁶ Par exemple : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

La section de législation n'aperçoit pas le rapport entre ce commentaire et la portée de l'article 30, 2°, de l'avant-projet.

En tout état de cause, si la rétroactivité est maintenue, l'auteur doit être en mesure de démontrer qu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET