

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.329/4
DU 16 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 25 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 23 novembre 2006 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Préambule

1. L'article 15 du projet examiné trouve son fondement légal dans l'article 15 du décret visé à l'alinéa 1^{er} du préambule. Par ailleurs, compte tenu des missions que le projet confie à l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, l'article 14, alinéa 3, du même décret doit aussi être mentionné comme fondement légal au projet. Par conséquent, ces deux dispositions seront aussi visées à l'alinéa 1^{er} du préambule.

2. À l'alinéa 2, les mots "notamment les articles 4, 5 et 6;" doivent être remplacés par les mots ", articles 4, alinéa 2, 5, 6, § 1^{er}, alinéa 2, 8 et 9;".

3. L'alinéa 6 du préambule doit en être omis car l'avis qu'il vise ne devait pas être obligatoirement recueilli avant d'adopter l'arrêté examiné.

4. Dans un avis récent, donné sur un avant-projet de décret-cadre de la Région wallonne portant rationalisation de la fonction consultative, le Conseil d'État a relevé que, vu la distinction à opérer selon que la Région wallonne exerce ses compétences dans la sphère des matières régionales ou dans celle des matières

.../...

communautaires pour lesquelles elle exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne est, en l'état actuel des textes, incompétent pour donner des avis dans la seconde sphère de matières citées ⁽¹⁾.

La consultation du Conseil supérieur n'est donc pas requise préalablement à l'adoption du texte en projet. Cette consultation n'étant pas obligatoire, l'avis donné par ledit Conseil ne doit pas être mentionné au préambule, à peine de créer une confusion sur le caractère obligatoire de sa consultation. L'alinéa 7 du préambule sera dès lors omis.

5. À l'alinéa 8, devenant l'alinéa 6, c'est l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, qu'il faut viser.

Dispositif

Article 2

Les mots utilisés dans un arrêté d'exécution revêtent d'office le sens qui leur est donné par le décret qui lui procure son fondement légal. Par conséquent, les définitions figurant aux 4/, 5/, et 7/ sont inutiles étant donné que les termes sur lesquels elles portent sont déjà définis par le décret du 23 novembre 2006 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinées au public (ci-après dénommé "le décret"). Elles doivent par conséquent être omises.

Par ailleurs, le 6/ doit aussi être omis car il est doublement inutile : d'une part, le terme qui y est défini n'apparaît qu'une fois dans l'arrêté examiné de telle sorte que le définir ne présente aucun intérêt ⁽²⁾; d'autre part et plus fondamentalement, la section

⁽¹⁾ Avis 43.685/4, donné le 12 mars 2008, sur un avant-projet de décret-cadre "portant rationalisation de la fonction consultative".

⁽²⁾ Il suffirait, en effet, de le définir la seule fois où il est utilisé dans le texte.

de législation n'aperçoit pas, dans le contexte du projet, quel autre sens le mot "candidat-acquéreur" pourrait avoir que celui qu'envisage l'auteur du projet.

Article 3

Aucune des dispositions du décret n'habilite le Gouvernement à adopter les règles qui figurent aux paragraphes 2 à 5 de l'article 3 du projet, lesquelles ne trouvent non plus aucun fondement dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽³⁾. La seule habilitation spécifique dont dispose le Gouvernement en rapport avec la matière réglée par l'article 3 du projet est celle qui l'autorise à définir le modèle de la voie d'affichage selon laquelle le refus d'accès aux établissements et installations destinés au public est porté à la connaissance du public.

Ces paragraphes, qui sont dépourvus de fondement juridique, seront par conséquent omis.

Article 4

Cette disposition doit être omise car la matière qu'elle appréhende est déjà réglée par l'article 5 du décret. En outre, la précision qu'elle ajoute selon laquelle l'instructeur ou l'association qui dresse le chien doit être agréé notamment par "tout pouvoir officiel" ne pourrait de toute façon être admise en raison de son imprécision.

⁽³⁾ Pour certaines des règles édictées par ces paragraphes, par exemple celle ayant trait à "la taxe communale [qui] peut être appliquée par la commune pour la délivrance" des logos visés par la disposition en projet, aucune habilitation au Gouvernement ne serait même concevable. La matière des taxes communales relève en effet de l'autonomie fiscale qui est directement attribuée aux communes par l'article 170, § 4, de la Constitution, sous la seule réserve des exceptions que la loi peut apporter à cette autonomie lorsqu'elle en démontre la nécessité. Cette disposition constitutionnelle exclut donc toute intervention normative du Gouvernement en ce domaine.

Article 5

1. Comme le Gouvernement est habilité par l'article 5 du décret à définir tant les normes que la procédure selon lesquelles les instructeurs ou associations qui dressent des chiens d'assistance sont agréés, il convient de bien distinguer ces deux objets, ce que ne fait pas à suffisance la disposition examinée. Celle-ci définit certes à titre principal les normes d'agrément (voir l'alinéa 1^{er}, 2/ à 8/) mais elle fixe aussi, en ses alinéas 1^{er}, 1/, et 2, des éléments de nature procédurale. La disposition sera restructurée sur ce point pour mieux distinguer ces deux aspects.

2. La disposition en projet doit imposer aux instructeurs et associations concernés les normes d'agrément qu'elle définit plutôt qu'être rédigée dans le sens que les instructeurs et associations s'engageraient à respecter ces normes, de telle sorte que le contrôle effectué par l'autorité puisse porter sur le respect effectif des normes d'agrément et non sur l'existence d'un engagement à les respecter.

3. Dans la phrase liminaire de l'alinéa 1^{er}, si l'auteur du projet n'entend pas fixer lui-même le modèle de la demande d'agrément, par exemple sous la forme d'une annexe au projet, il convient qu'il habilite le ministre à cette fin, et non l'Agence : lorsqu'un décret attribue un pouvoir réglementaire au Gouvernement, ce pouvoir ne peut en effet, sauf exceptions, être subdélégué à un organisme autonome; en l'espèce, la technicité de la matière n'est pas telle que l'Agence serait mieux à même que le ministre d'arrêter le modèle de la demande d'agrément.

4. À l'alinéa 1^{er}, 3/, les mots "expérience active", en raison de leur caractère indéterminé, laissent une part trop grande à l'arbitraire. Il convient d'énoncer dans le projet en quoi consiste "l'expérience active" dont devront se prévaloir les candidats à l'agrément, ainsi que sa durée minimale.

5. La condition d'agrément imposée par l'alinéa 1^{er}, 4/, est difficilement compréhensible : d'une part, la section de législation n'aperçoit pas clairement si les mots "à l'acceptation du candidat-acquéreur" visent à mesurer le degré d'acceptation du chien d'assistance par la personne handicapée ou le degré d'acceptation de la personne handicapée par le chien d'assistance; d'autre part, si l'on est amené à supposer que les mots "la délivrance de celui-ci" visent la remise matérielle du chien d'assistance à la personne handicapée, on ne comprend pas d'emblée en quoi peut consister une "évaluation pluridisciplinaire (rapports médical, social et technique)" portant sur un tel acte matériel.

6. Selon l'avis donné le 26 juin 2007 par le Conseil consultatif wallon des personnes handicapées, "aucune autorité publique n'est habilitée à reconnaître un diplôme d'éducateur canin". La question se pose donc de savoir s'il est utile d'envisager, à l'alinéa 1^{er}, 6/, la possession d'"un diplôme dans le cadre de la formation d'un chien d'assistance". Il se recommande dès lors ou bien d'omettre cette hypothèse si aucun diplôme n'est susceptible d'être délivré en ce domaine ou bien de désigner avec précision le diplôme que l'auteur du projet a en vue.

7. Eu égard à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, il va de soi que, comme toute personne qui détient un animal, le demandeur d'agrément doit assurer le bien-être de celui-ci, au sens de cette loi. L'alinéa 1^{er}, 7/, qui en tout état de cause ne pourrait déroger à cette loi, ne présente donc aucune utilité et doit être omis.

8. L'alinéa 1^{er}, 8/, doit être revu sous deux aspects : d'une part, il convient d'indiquer dans le projet en quoi consiste le "suivi" auquel cette disposition fait référence; d'autre part, l'obligation portée par la disposition examinée, consistant à faire "suivre" le chien d'assistance par la personne ou l'association qui a procédé à son dressage, doit être imposée à la personne à qui sera confié le chien d'assistance et non à la personne ou à l'association agréée qui a dressé le chien; comme cette dernière s'est dessaisie du chien, elle ne sera en effet pas en mesure d'en assurer un "suivi une fois l'an" si le chien ne lui est pas présenté par la personne qui le détient.

Article 6

La fiction à laquelle procède l'alinéa 2 ne peut être admise : il serait en effet porté atteinte à l'égalité de traitement entre les demandeurs d'agrément si l'autorité, en raison de sa négligence, devait tenir pour complète et régulière une demande incomplète et irrégulière.

Article 11

1. Au paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne la compétence confiée à l'Agence d'élaborer le modèle du carnet visé par cette disposition, il est *mutatis mutandis* renvoyé à l'observation 3 sous l'article 5.

2. Au même paragraphe, la section de législation n'aperçoit pas comment le carnet délivré à la fin du dressage pourrait déjà attester "du suivi annuel" qui sera effectué après la période de dressage.

3. Au paragraphe 1^{er}, l'alinéa 2 devrait être formulé en ce sens que l'accompagnant d'un chien d'assistance ne peut se dessaisir du carnet tant que le chien d'assistance est en vie.

Article 12

Compte tenu du droit de pétition consacré par l'article 28, alinéa 1^{er}, de la Constitution et de ce que prévoit déjà l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret, l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} peut être omis car il va de soi que le droit de plainte visé dans le décret vaut aussi en cas de non-respect des dispositions de l'arrêté en projet. L'article 7 du décret prévoit d'ailleurs que les services de l'Agence sont notamment chargés du contrôle et de la surveillance de l'application des dispositions du décret et "des mesures réglementaires prises en exécution de celui-ci".

Article 13

1. Plutôt que se donner une habilitation à lui-même, le Gouvernement doit soit désigner, dans l'arrêté examiné, les fonctionnaires de l'Agence qui seront chargés d'exercer les missions de contrôle et surveillance visées à l'article 7 du décret, soit y habiliter le ministre. L'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

2. L'alinéa 2 doit être omis car la matière qu'il règle est réservée au décret en application de l'article 11, alinéa 3, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. L'alinéa 3 doit être omis car le serment qui y est visé ne se conçoit qu'en rapport avec la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi que l'alinéa 2 de la disposition examinée confère aux intéressés en violation de la loi spéciale précitée. Surabondamment, l'alinéa 3 est de toute façon inutile compte tenu de ce que l'article 601, 1/, du Code judiciaire, dispose déjà que :

"Le juge de paix reçoit le serment de tous ceux qui, à raison de leurs emplois et fonctions, sont assujettis à cette formalité préalable, dans les cas où la loi n'a point déterminé expressément l'autorité qui doit recevoir le serment".

4. L'alinéa 4 doit également être omis car si le Gouvernement ne peut conférer la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi aux intéressés, il ne peut non plus régler quels sont leurs pouvoirs en cette qualité, ces pouvoirs étant de surcroît définis d'une manière générale dans le Code d'instruction criminelle.

5. Les alinéas 5 et 6 doivent aussi être omis car le Gouvernement ne peut autoriser un fonctionnaire à tolérer une situation infractionnelle pendant un délai que ce fonctionnaire détermine ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Voir l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

Article 14

1. Le rapport annuel visé à l'article 8 du décret porte "sur l'exécution du décret". Un tel rapport ne se limite pas nécessairement aux trois points qu'envisage l'alinéa 1^{er} de la disposition examinée. Cet alinéa sera revu pour le faire apparaître clairement.

2. L'alinéa 2 peut donner l'impression que le rapport qui y est visé est simultanément transmis par le ministre au Gouvernement et au Parlement wallon alors que, conformément à l'article 8 du décret, le rapport qui doit être soumis au Parlement est un rapport adopté par le Gouvernement. L'alinéa 2 doit être revu pour mieux faire apparaître que le rapport transmis au Parlement est le rapport du Gouvernement et non le rapport de l'Agence.

Article 15

1. Dans le point 10.2, en projet, de l'annexe, sous le point b) des conditions d'intervention, il faut insérer les mots "ou le ministre" entre les mots "par l'Agence" et les mots "selon les critères".

2. Au même endroit, il faut écrire "selon les critères définis à l'article 5" et non "selon les critères définis à l'article 4".

Article 17

Eu égard à l'article 2, 8/, du projet, les mots "ayant l'aide aux personnes dans ses attributions" devraient être omis.

Annexe

Dans l'annexe, il y a lieu d'insérer le pictogramme et d'en mentionner les dimensions.

Observation finale

Compte tenu de la brièveté du projet d'arrêté, la division en chapitres et en sections n'ajoute rien à sa compréhension; elle doit donc être omise.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE