



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 51.989/4  
du 24 septembre 2012

sur

un avant-projet de décret 'modifiant le Titre V du Livre V de la  
deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la  
Santé - volet décrétoal'

Le 29 août 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le Titre V du Livre V de la deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé - volet décretaal'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 septembre 2012. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 septembre 2012.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, 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 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 PARTICULIÈRES

#### INTITULÉ

Il y a lieu de désigner le Code wallon de l'action sociale et de la santé par son intitulé officiel ; les mots « volet décretal » seront donc omis <sup>1</sup>.

#### DISPOSITIF

##### Article 2

Cette disposition vise à modifier l'intitulé du titre V du livre V de la deuxième partie du Code wallon de l'action sociale et de la santé, lequel comprend les articles 404 à 410 du code.

Or, les articles 3 et 4 de l'avant-projet modifient des articles 336, 349, 354 et 360 du même code.

Par souci de cohérence et de lisibilité, cette disposition modificative devrait prendre place à la suite des deux articles modificatifs précités.

##### Article 4

Au paragraphe 1<sup>er</sup> de la disposition en projet, il y a lieu de préciser conformément à ce qu'établit l'article 358, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du code, qu'il s'agit en l'espèce du « titre de fonctionnement définitif » d'un établissement d'hébergement et d'accueil pour aînés.

---

<sup>1</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 2011 'portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale' confirmé par le décret du 1<sup>er</sup> décembre 2011 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 2011 portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale', entré en vigueur le 31 décembre 2011.

## Article 5

1. Au 1<sup>o</sup>, la suppression envisagée est justifiée dans le commentaire des articles par un souci de cohérence. Interrogé sur ce point, le délégué a apporté la précision suivante :

« À l'article 5, 1<sup>o</sup>, la suppression à l'article 404 de la référence à l'article 170, § 1<sup>er</sup> de la loi relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins coordonnée le 10 juillet 2008 permet de simplifier le texte et d'éviter toute redondance avec l'article 334 qui définit les différents établissements pour aînés. Toutefois, il conviendra de modifier l'article 334, 2<sup>o</sup>, (b) car la référence à l'article 5 de la loi du 27 juin modifiant la législation sur les hôpitaux [...] est incorrecte; ces dispositions ont en effet été reprises à l'article 170, § 1<sup>er</sup> de la loi relative aux hôpitaux [...]. Madame la Ministre proposera cette correction au Gouvernement dans le cadre de la 3<sup>e</sup> lecture ».

L'auteur de l'avant-projet est donc invité à compléter la disposition en ce sens.

2. Au 3<sup>o</sup>, la définition que l'avant-projet donne à la notion de « résidence-services sociale » se réfère au Code wallon du logement. Elle renvoie tout d'abord au concept de « logement social » défini à l'article 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup> de ce code :

« logement social : le logement sur lequel une personne de droit public est titulaire de droits réels et destiné à l'habitation de ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes ou moyens lors de leur entrée dans les lieux.

Les ménages visés à l'alinéa qui précède ne peuvent, durant la période de l'occupation, détenir un logement en pleine propriété ou en usufruit, sauf s'il s'agit d'un logement non améliorable, inhabitable ou inadapté ou dans des cas spécifiques.

Le Gouvernement fixe les modalités de mise en œuvre de l'alinéa qui précède ».

Or, dans le deuxième alinéa de la définition, le 2<sup>o</sup>/1 en projet dispose :

« Les logements de la résidence-services sociale sont destinés à des personnes disposant de revenus modestes au sens de l'article 1<sup>er</sup> du Code wallon du logement ».

Par souci de sécurité juridique, de l'accord du délégué, il y a lieu de préférer à l'expression assez imprécise de « personnes » celle de « ménages » qui est définie par le Code wallon du logement, à l'article 1<sup>er</sup>, 28<sup>o</sup> :

« ménage : la personne seule ou plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques ».

3. Au même titre que le Conseil supérieur du logement<sup>2</sup>, la section de législation se demande selon quels critères seront attribués les résidences-services sociales que l'avant-projet met en place.

4. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que ces résidences ne s'adressent qu'à une partie des « ménages » pouvant prétendre à un logement social, à savoir les ménages disposant de revenus modestes. Interrogé sur le fait de savoir si l'auteur de l'avant-projet entendait effectivement exclure les ménages en état de précarité ou disposant de revenus moyens du bénéfice des résidences-services sociales, et les réserver aux seuls ménages à revenus modestes, le délégué a expliqué :

« C'est volontairement que les mots 'à revenus modestes' sont utilisés ».

Un tel choix opère néanmoins une distinction entre les différentes catégories de « ménages » traditionnellement destinataires de « logements sociaux ». L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier dans l'exposé des motifs les raisons de cette distinction.

5. La définition de « résidence-services sociale » renvoie aussi au concept d'opérateur immobilier au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 23° du Code wallon du logement :

« opérateur immobilier : un pouvoir local, une régie autonome, la Société wallonne du logement, une société de logement de service public, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, une agence immobilière sociale ou une association de promotion du logement, la Société wallonne du Crédit social ».

Or, l'auteur de l'avant-projet énumère une partie seulement des opérateurs immobiliers visés par le Code wallon du logement. Interrogé sur ce point, le délégué a expliqué que « c'est volontairement que les opérateurs immobiliers sont limités aux pouvoirs locaux, aux régies autonomes et aux sociétés de logement de services publics ».

Par souci de sécurité juridique, il y a lieu d'opérer un choix : soit l'auteur de l'avant-projet se réfère à la définition d'« opérateur immobilier » donnée par le Code wallon du logement et de l'habitat durable sans la modifier, soit il adopte sa propre définition.

En tout état de cause, si sur le fond l'auteur de l'avant-projet maintient son choix, il doit être en mesure de pouvoir justifier la distinction qu'il aura établie.

Cette observation vaut également pour le 5° de l'avant-projet (6° en projet).

6. Dès lors que l'article 404 du code est notamment modifié pour réserver un sort particulier à la catégorie nouvelle des résidences-services sociales, la section de législation se demande si d'autres dispositions du livre V du code ne doivent pas également être modifiées

---

<sup>2</sup> Voir l'avis n° 34 du Conseil supérieur du logement du 15 février 2012 'relatif aux résidences-services sociales' (p. 3, 'L'accès à la résidence-services sociale').

pour viser, là où cela s'avérerait nécessaire, soit les résidences-services soit les résidences-services sociales.

### Article 9

À propos de l'article 5 de l'avant-projet devenu le décret du 7 novembre 2007 'relatif aux subsides pour investissements dans les établissements d'accueil pour personnes âgées' - devenu l'article 408 du Code wallon de l'action sociale et de la santé -, dans l'avis 40.672/4 donné le 4 juillet 2006<sup>3</sup>, la section de législation du Conseil d'État avait formulé l'observation suivante :

« L'habilitation conférée au Gouvernement est trop large. Il appartient au législateur lui-même de fixer les critères et les modalités essentielles d'octroi des subventions.

Le texte sera complété en conséquence »<sup>4</sup>.

Cette observation demeure pertinente à l'égard de cette disposition.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

---

<sup>3</sup> Voir l'avis 40.672/4 du Conseil d'État donné le 4 juillet 2006 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 642/1, p. 14-15). Le Conseil d'État s'est également prononcé, dans un avis 43.223/4 donné le 20 juin 2007 sur un avant-projet de décret 'relatif aux subsides pour investissements dans les établissements d'accueil pour personnes âgées', à propos d'un article 5 rédigé de la même manière mais comportant quelques indications quant à la procédure d'octroi, dans les termes suivants : « En tant qu'il habilite le Gouvernement à fixer les critères d'octroi des subventions et les critères et modalités d'exécution du marché et de paiement des subventions, le texte en projet comporte une habilitation excessivement large. En effet, les précisions apportées aux 1° à 3° de la disposition en projet concernent essentiellement la procédure d'octroi des subventions. Elle ne fixe cependant pas les règles essentielles d'octroi des subventions, lesquelles doivent être établies par le législateur lui-même », (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 642/1, p. 7-8).

<sup>4</sup> L'article 5 de l'avant-projet devenu le décret du 7 novembre 2007 'relatif aux subsides pour investissements dans les établissements d'accueil pour personnes âgées' alors soumis à l'examen du Conseil d'État disposait : « Le Gouvernement fixe les critères et modalités d'octroi des subsides visés par le présent décret ».