



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.013/4
du 5 février 2014

sur

« un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant le projet de décret insérant, dans la partie décrétable du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, des dispositions relatives aux centres de Télé-Accueil »

Le 9 janvier 2014, 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 à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur « un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant le projet de décret insérant, dans la partie décrétable du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, des dispositions relatives aux centres de Télé-Accueil ».

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, 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 5 février 2014.

*

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 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 GÉNÉRALES

1. L'avant-projet examiné se justifie par le fait que la matière des centres de télé-accueil est seulement régie par un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 novembre 1987 'fixant les conditions d'agrément et de subventionnement des centres de télé-accueil destinés aux personnes en état de crise psychologique'. Selon l'exposé des motifs

« À ce jour, le dispositif est régi par un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 novembre 1987. Aucune base décrétole n'existe en Wallonie depuis le transfert de compétences de 1988 ».

Effectivement, lors de l'élaboration du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après le Code réglementaire), la section de législation a observé, dans un avis 51.966/4 donné le 15 octobre 2012 ¹ :

« S'agissant des dispositions qui sont reprises d'arrêtés précédemment adoptés, il est renvoyé aux avis que la section de législation a donnés sur ces textes alors en projet, lorsqu'elle a été consultée.

Dans la mesure où les dispositions ainsi codifiées n'ont en effet pas été adaptées afin de tenir compte de certaines observations formulées par la section de législation, il y a lieu de considérer que ces observations conservent leur pertinence à l'égard des dispositions identiques reprises dans la codification.

À titre d'exemple, les articles 1813 et suivants du code en projet sont relatifs aux 'Centres de télé-accueil' et reprennent dans la codification diverses dispositions de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 novembre 1987 'fixant les conditions d'agrément et de subventionnement des centres de télé-accueil destinés aux personnes en état de crise psychologique' ². Dans son avis 46.429/4 donné le 5 mai 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juin 2009 'portant des mesures de simplification administrative en matière d'action sociale et de santé', la section de législation a, à cet égard, observé ce qui suit :

'Comme le relève son préambule, qui ne vise à titre de fondement légal que les articles 29 et 67 de la Constitution, l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 novembre 1987 fixant les conditions d'agrément et de subventionnement des

¹ Avis 51.966/4 donné le 15 octobre 2013 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 'portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale en Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé'.

² Note de bas de page 18 de l'avis cité : Arrêté abrogé par l'article 1^{er} (devenant 2), 71°, de l'arrêté en projet.

centres de télé-accueil destinés aux personnes en état de crise psychologique, qui n'a pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État, est dépourvu de fondement légal, à tout le moins s'agissant des dispositions fixant des conditions d'agrément ³.

La section de législation n'aperçoit toujours pas à ce jour quelle disposition du Code décrétal pourrait procurer un fondement juridique suffisant aux articles 1813 et suivants du code en projet ou, à tout le moins, à la plupart de ces articles [...]. L'observation formulée dans l'avis 46.429/4 précité conserve donc toute sa pertinence ».

Les articles 1^{er} à 14 et 17 de l'arrêté de l'Exécutif du 5 novembre 1987 se retrouvent désormais codifiés sous les articles 1527, 1830 à 1849 du Code réglementaire. En outre, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 'portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale en Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé' a abrogé l'arrêté de l'Exécutif du 5 novembre 1987.

L'avant-projet doit donc veiller à donner une base décrétale à l'ensemble des dispositions qui figure actuellement dans le Code réglementaire. En outre, il convient de veiller, non seulement à ce que les dispositions de nature réglementaire ne soient pas une copie des règles édictées à un niveau décrétal, mais aussi à ce que les dispositions décrétales et réglementaires ne se contredisent pas.

2. L'avant-projet de décret entend insérer dans le titre 2 du livre VI de la deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé un ensemble de dispositions relatives aux centres de télé-accueil. Ce faisant, il réglemente leur programmation, les conditions d'octroi d'un agrément ainsi que les grands principes de leur subventionnement.

L'auteur de l'avant-projet de décret examiné se doit donc de prendre en compte l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en vue d'harmoniser et de simplifier le processus d'octroi et de contrôle des subventions et les rapports d'activités, qui a fait l'objet de l'avis 54.439/4 donné le 2 décembre 2013, et plus particulièrement ses articles 11 à 19 ⁴, de manière soit à s'inscrire dans le projet global d'harmonisation précité soit à en exclure clairement les centres de télé-accueil. Dans tous les cas, l'option choisie devra être clairement précisée dans le dispositif et explicitée dans l'exposé des motifs.

3. Enfin, de nombreuses dispositions de l'avant-projet de décret font état d'habilitations données « au Gouvernement ou à son délégué ».

³ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir à cet égard l'avis 20.275/9, donné le 13 février 1991 sur un projet devenu l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 20 mars 1991 'modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 novembre 1987 fixant les conditions d'agrément et de subventionnement des Centres de Télé-Accueil destinés aux personnes en état de crise psychologique'. Voir également l'avis 46.110/4 donné le 3 avril 2009 sur un projet d'arrêté 'portant exécution des articles 3 et 36 à 133 du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution' (note infrapaginale 7).

⁴ Voir notamment l'article 28 de l'avant-projet.

L'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confère déjà au Gouvernement le pouvoir de déléguer ses attributions⁵.

Aussi, les termes « ou son délégué » seront-ils supprimés aux dispositions suivantes :

- article 624/2, § 2, en projet ;
- article 624/3, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, en projet ;
- article 624/5, alinéa 3, en projet ;
- article 624/8, alinéa 1^{er}, en projet ;
- article 624/9, alinéa 1^{er}, en projet, en début et fin de phrase ;
- article 624/11, § 2, alinéas 1^{er} et 2, en projet ;
- article 624/12, § 2, en projet ;
- article 624/13, alinéa 2, en projet ;
- article 624/16, § 2, en projet ;
- article 624/19, alinéa 2, en projet ;
- article 624/20, alinéa 1^{er}, en projet ;
- article 624/21, alinéa 1^{er}, en projet ;
- article 624/22 en projet ;
- article 624/25, § 1^{er}, en projet ;
- article 624/26, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le préambule sera omis⁶.

⁵ Voir dans le même sens, notamment : avis 54.439/4 donné le 2 décembre 2013 sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en vue d'harmoniser et de simplifier le processus d'octroi et de contrôle des subventions et les rapports d'activités' ; avis 54.679/4 donné le 30 décembre 2013 sur un avant-projet de décret 'modifiant et insérant dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé des dispositions relatives aux associations de santé intégrée'.

DISPOSITIF

Article 10

(article 624/5 en projet)

À l'article 624/5 en projet, il convient de remplacer les mots « institution de soins agréée par le Gouvernement dont les missions sont fixées par l'arrêté royal du 8 juillet 2002 fixant les normes pour l'agrément spécial des services intégrés de soins à domicile » par les mots « visé à l'article 434, 16° ».

Article 13

(article 624/7 en projet)

Pour se voir octroyer un agrément, l'avant-projet exige du centre qu'il prenne la forme d'une association sans but lucratif.

Or, régulièrement, la section de législation du Conseil d'État se demande pour quel motif les fondations organisées par la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations' sont exclues du champ d'application de l'avant-projet ⁷.

Article 15

(article 624/9 en projet)

Cette disposition prévoit que l'agrément sera accordé par le Gouvernement pour une durée indéterminée. Ce faisant elle n'est pas compatible avec l'article 1842 du Code réglementaire qui dispose :

« Le ministre accorde l'agrément au centre de télé-accueil pour une période renouvelable de trois ans au plus ».

Il convient donc d'abroger la disposition réglementaire.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 41 et 227 ainsi que les formules F 3-8-2, F 4-1-10-2 et F 6.

⁷ Voir par exemple l'avis 54.467/4 donné le 9 décembre 2013 sur un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en créant des services d'aide et de soins aux personnes prostituées'. Voir également l'avis 36.678/4 donné le 22 mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 12 mai 2004 'relatif aux Centres d'Archives privées en Communauté française de Belgique' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n^o 536/1, pp. 17-22) et l'avis 45.821/4 donné le 11 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2009 'relatif à l'encadrement et au subventionnement des fédérations de pratiques artistiques en amateur, des Fédérations représentatives de Centres d'expression et de créativité et des centres d'expression et de créativité' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n^o 654/1, pp. 52-69).

Article 18
(article 624/11 en projet)

Si les articles 1830 à 1832 du Code réglementaire trouvent bien une base décrétable dans l'article 624/11 en projet, il n'apparaît pas que l'article 1833 du Code réglementaire soit doté d'un fondement légal par l'avant-projet examiné. En effet, ce dernier article vise les « conseillers qualifiés » qui ne sont pas mentionnés dans l'avant-projet.

L'article 624/11 en projet sera revu à la lumière de cette observation.

Article 21
(article 624/14 en projet)

Cette disposition reproduit l'article 1837 du Code réglementaire, qui devra donc être abrogé.

Article 28
(article 624/20 en projet)

La disposition en projet entend autoriser le subventionnement des centres de télé-accueil pour ce qui est des dépenses de personnel et les frais de fonctionnement.

Il convient de s'assurer que l'article 1846 du Code réglementaire qui prévoit une « subvention non renouvelable de premier établissement » trouve ainsi un fondement légal suffisant.

Par ailleurs, il convient d'harmoniser le subventionnement du personnel tel que prévu à l'article 18 du présent avant-projet avec ce que prévoient les articles 1847 et 1848 du Code réglementaire. En effet, l'avant-projet de décret prévoit « un équivalent temps plein et demi responsable de la formation et de la supervision de l'activité d'écoute des volontaires » alors que les dispositions réglementaires envisagent tout au plus pour la même fonction un temps plein.

OBSERVATION FINALE

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que les modifications des dispositions réglementaires en vigueur doivent être l'œuvre du Gouvernement exclusivement.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY