CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.824/4
du 9 avril 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif aux centres et aux Fédérations de planning et de consultation familiale et conjugale'

Le 21 mars 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 de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif aux centres et aux Fédérations de planning et de consultation familiale et conjugale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 avril 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON , greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 avril 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur l'arrêté royal du 20 janvier 2014 'fixant la date de l'entrée en vigueur et portant exécution de la loi du 11 décembre 2006 relative au statut des employés des conservateurs des hypothèques', publié au *Moniteur belge* le 19 février 2014 et sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné le 18 novembre 2013 l'avis 54.325/2 publié au *Moniteur belge* avec l'arrêté. Les articles 99 et 100 de cet arrêté royal prescrivent des règles similaires à celles que prévoient les articles 1er et 2 du projet. Par ailleurs, les articles 101 et 102 de l'arrêté royal précité du 20 janvier 2014 modifient respectivement les articles 2 et 4 de l'arrêté royal du 3 mars 2005 'fixant les dispositions particulières concernant le statut pécuniaire du personnel du Service public fédéral Finances et du Service des Pensions du Secteur public', en vue d'y consacrer les échelles de traitement « 28L », « 26G », « 30C » et « 30H », dans des termes que l'article 4 du projet envisage de reproduire sous un nouvel article 1er, § 1er, de l'arrêté royal précité du 3 mars 2005. En vertu de l'article 115 de l'arrêté royal précité du 20 janvier 2014, les articles 99 à 102 entreront en vigueur « le premier jour du troisième mois qui suit celui au cours duquel le présent arrêté est publié au *Moniteur belge* », à savoir le 1er mai 2014. Partant, l'auteur du projet veillera à assurer la cohérence entre les articles 99 à 102 de l'arrêté royal précité du 20 janvier 2014 et les dispositions de l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les deux premiers visas sont erronés : dans le premier, il y a lieu de citer le fondement légal de l'arrêté du Gouvernement en projet avec son intitulé officiel [1] : le Code

[1] Voir les avis 55.083/4 donné le 17 février 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'présentant le projet de décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère' ; 52.431/4 donné le 17 décembre 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2013 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2004 portant exécution du décret du 27 mai 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des services « Espaces-Rencontres »' et 51.989/4 donné le 24 septembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 21 février 2013 'modifiant le Livre V de la deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé –volet décrétal'.

wallon de l'action sociale et de la santé [2] et dans le second, l'arrêté modifié : le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé [3].

Cette observation vaut également pour la phrase liminaire des articles 2, 3 et 4 du projet.

2. En outre**,** au premier visa, il y a lieu de préciser les articles où siège la base décrétale du projet examiné, c'est-à-dire les articles 188, alinéa 4, 190, alinéa 2, 191, alinéa 2, 195, 196, 197, 201, alinéa 2, 206, § 1er, 208, alinéa 1er, 211 alinéa 1er, 214, alinéa 2, 216, 218, 218/1, 218/5, alinéas 1er et 3, 218/6, 218/7, 218/9, 218/10, 218/13, 218/14, 218/20, 218/22, § 4, avec la mention des décrets qui les ont insérés ou modifiés et qui sont toujours en vigueur [4].

3. Au quatrième visa, la date de l'accord du Ministre du Budget sera corrigée. En effet, cet accord a été donné le 28 novembre 2013, non pas le 25 novembre 2013.

4. À l'alinéa 6, il convient d'écrire :

« Vu l'avis 55.824/2 du Conseil d'État donné le 9 avril 2014, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [5].

DISPOSITIF

Article 2

Article 292 en projet

1. L'article 11, 1°, du Code réglementaire définit déjà par le terme « administration » la direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé. Il est donc inutile de donner ici une nouvelle définition, la première vaut en effet pour l'ensemble de la deuxième partie du Code réglementaire. Le 2° sera omis.

2. Afin d'éviter toute confusion, il convient à l'article 292, 3°, d'écrire non pas le « Code » mais « le Code décrétal », les autres dispositions du projet qui se réfèrent au Code décrétal seront adaptées dans le même sens.

---

[2] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « technique législative », recommandation n° 27 et formule F 3-2-3, par analogie.

[3] *Ibid*., recommandations nos 29 et 30.

[4] *Ibid*., recommandation n° 27 b).

[5] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

Cette observation vaut pour l'ensemble du projet, notamment pour les articles 295, alinéa 1er, 303, § 1er et 313, §§ 2 et 3.

Article 293 en projet

L'alinéa 1er de la disposition examinée habilite le Ministre à définir le contenu du projet de centre visé à l'article 188 du Code décrétal sans plus de précision que celles figurant dans le décret.

Une telle habilitation est excessivement large compte tenu de son objet, il y a lieu de mieux l'encadrer.

Article 294 en projet

Cette disposition paraphrase l'article 190 du Code décrétal sans pour autant l'exécuter alors même que le Gouvernement est précisément habilité à déterminer « les modalités d'exercice de l'accueil et de la gestion des demandes, en veillant à une répartition harmonieuse des prestations d'accueil qui tient compte du caractère prédominant du siège où se développe l'activité principale ».

Or il ne convient pas de reprendre les règles contenues dans un texte à valeur légale dans un texte à valeur réglementaire.

La disposition en projet sera revue.

Article 302 en projet

L'article 206, § 1er, alinéa 5, du Code décrétal charge le Gouvernement de préciser « les services appartenant à ces secteurs d'activités qui peuvent faire partie du réseau ».

La disposition en projet en assure l'exécution en énumérant différents secteurs d'activité. Dans ce cadre, elle se réfère à de nombreux textes de manière parfois erronée, parfois imprécise.

Sont ainsi visés :

1. Au 1°, a), les établissements de soins visés par la loi sur les hôpitaux. Or, les références textuelles à l'arrêté royal du 7 août 1987 'portant coordination de la loi sur les hôpitaux' et à la loi du 27 juin 1978 'modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins' ne sont plus d'actualité.

Toutes ces références ont été coordonnées par l'arrêté royal du 10 juillet 2008 'portant codification de la loi relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins'.

En conséquence, l'auteur de l'acte modifiera ce point comme suit :

« a) Les établissements de soins visés par la loi 'relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008' ; » [6].

2. Au 1°, b), dans le même ordre d'idées, l'attention de l'auteur du projet est attirée par le fait que les centres de télé-accueil ne sont plus visés par l'arrêté 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', lequel a été codifié et abrogé par 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'. Ainsi, ce sont les articles 1830 à 1849 du Code réglementaire qui organisent désormais les centres de télé-accueil [7].

L'attention de l'auteur du projet est aussi attirée sur le fait que cette matière fait l'objet d'un projet de décret insérant, dans la partie décrétale du Code wallon de l'action sociale et de la santé, des dispositions relatives aux centres de Télé-Accueil [8]. Même si une référence à un acte en cours d'élaboration ne peut se concevoir [9], il reste que cette réglementation lorsqu'elle sera adoptée sera le siège de l'organisation des centres de télé-accueil.

La référence à la réglementation relative aux centres de télé-accueil sera donc adaptée en conséquence.

3. Par ailleurs, l'article 434, 2°, du Code décrétal dispose que :

> « le 'centre de coordination des soins et de l'aide à domicile': à savoir celui qui exerce seul ou en association la coordination telle que définie à l'alinéa précédent ; ».

Aussi, au 1°, d), dans un souci de sécurité juridique, l'expression « centres de coordination des soins et de l'aide à domicile » sera-t-elle substituée à celle de « centres de coordination de soins et d'aide à domicile ».

---

[6] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be , onglet « technique législative », recommandation n° 73.3.

[7] *Ibid*., recommandation n° 78.

[8] Voir en effet l'avis 55.013/4 donné le 5 février 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'présentant le projet de décret insérant, dans la partie décrétale du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, des dispositions relatives aux centres de Télé-Accueil', (*Doc. parl*., Parl. wall., 2013-2014, n° 993/1, pp. 12-14).

[9] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « technique législative », recommandation n° 77.

4. Au 1°, g), il convient de mentionner une référence complète et précise [10] ; aussi ce point sera-t-il rédigé comme suit :

« g) les cercles de médecins généralistes visé par l'article 1er, 2°, de l'arrêté royal du 8 juillet 2002 'fixant les missions confiées aux cercles de médecins généralistes' ».

5. Au 2°, b), il convient de modifier la référence. En effet, les missions des centres de planning de consultation familiale et conjugale sont visées à l'article 187 du Code décrétal, non pas à l'article 185 du même Code.

6. Au 2°, c), il convient de remplacer l'expression « services d'aide aux familles et aux personnes âgées » par celle de « services d'aide aux familles et aux aînés » qui est celle qui est citée dans l'article 219, 2°, du Code décrétal.

7. Au 3°, d), l'article 66 du Code décrétal vise les « maisons d'accueil » et différents types de « maisons d'hébergement », non pas des « services ». Ce point sera rectifié.

8. Au 3°, f), les centres de service social sont visés à l'article 131 du Code décrétal, non pas à l'article 118 dudit Code. Ce point sera également rectifié.

9. Enfin, comme il convient de faire des références complètes, il sera donc fait mention :

- au 4°, « à la Deuxième partie, Livre IV, du Code décrétal » ;

- au 5°, « à la Deuxième partie, Livre II, du Code décrétal » ;

- au 6°, « à la Deuxième partie, Livre V, du Code décrétal ».

De manière logique, les 4° et 5° seront intervertis.

10. En conclusion, comme l'a déjà observé la section de législation du Conseil d'État :

> « Lors de l'adoption de l'arrêté en projet, il appartiendra au Gouvernement, en tenant compte du moment où cette adoption interviendra ainsi que de celui prévu pour l'entrée en vigueur de l'arrêté, de s'assurer de l'absence de tout hiatus entre ce dernier et l'état des textes régissant les secteurs d'activités dont il s'agit » [11].

---

[10] *Ibid*., recommandation n° 73.

[11] Voir notamment l'avis 46.110/4 donné le 3 avril 2009 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 avril 2009 'portant exécution du décret-cadre du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, dans le domaine de l'action sociale et de la santé'.

Article 311 en projet

L'habilitation faite au Ministre à déterminer la nature des modifications apportées au projet de centre n'apparaît pas clairement. L'alinéa 2 sera précisé.

Article 313 en projet

1. Conformément à l'article 192, 2°, du Code décrétal, l'organisation d'avortement par le centre de planning familial est facultative.

L'article 313, § 1er, alinéa 2, en projet prévoit une majoration de l'enveloppe pour les centres qui pratiquent l'avortement.

Or, l'article 218/6, § 1er, alinéa 1er, du Code décrétal prévoit trois enveloppes distinctes : la première relative aux dépenses du personnel, la deuxième relative à la gestion journalière et la troisième relative aux autres dépenses. Il résulte toutefois des articles 218/6, § 1er, alinéa 3, 218/8 et 218/9, du même Code que ces enveloppes sont déterminées sur la base de la composition de l'équipe « agréée » (article 218/10, § 1er, alinéa 3) et en fonction du nombre d'équivalents temps-plein (articles 218/8 et 218/9). En outre, l'article 218/7, alinéa 1er, du même Code prévoit le subventionnement de membres du personnel affectés à la pratique de l'avortement. Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas la raison de prévoir une subvention supplémentaire pour la pratique de l'avortement puisque celle-ci résultera déjà de l'emploi de personnel supplémentaire.

En revanche, conformément à l'article 218/7, alinéa 2, du Code décrétal, il y a lieu de prévoir une subvention complémentaire, indépendante du nombre d'équivalents temps-plein, pour « les autres centres référents », « en tenant compte des dispositions adoptées, le cas échéant, par d'autres dispositifs selon la thématique ».

La disposition sera réexaminée à la lumière des observations qui précèdent tout en veillant à ce conformer davantage aux distinctions établies par le Code décrétal [12].

2. L'article 313, § 1er, alinéa 4, reprend l'article 312 sans rien ajouter.

Il convient de remédier à cette redondance.

---

[12] Dans son avis 55.392/4 donné le 12 mars 2014 sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale', la section de législation du Conseil d'État a formulé l'observation générale n° 4 qui s'exprime comme suit : « 4. Comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, lorsqu'il exécute un décret, le Gouvernement est tenu de suivre les options que le pouvoir législatif a lui-même fixées. En agissant autrement, le Gouvernement se substitue au législateur, ce qui est manifestement inadmissible. Il en va particulièrement ainsi quand il s'agit de notions juridiques qui constituent les éléments essentiels du décret ou de catégories de frais pris en compte pour le calcul et l'octroi de subventions (note 2 de l'avis : « La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 44.004/4 donné le 4 février 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 mai 2008 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 octobre 2005 relatif à l'adoption' ») ».

3. À l'article 313, § 3, alinéa 2, 8°, b), le chiffre 206 doit être omis.

Articles 315/1 à 317/2, en projet

Afin d'assurer la numérotation continue du projet et eu égard au fait que les articles 2, 3 et 4 tendent à remplacer respectivement « les articles 292 à 317 », « le chapitre III, comportant l'article 318 » et « l'article 319 », il convient de remplacer le numéro 315/1 par le numéro 315 et de revoir en conséquence la suite de la numérotation, par exemple en procédant comme suit : 315/2 devient 316, 315/3 devient 317, 316 devient 318, 317/1 devient 319 et 317/2 devient 319/1.

Article 4
(article 318, alinéa 2)

1. Les références qui sont faites à l'article 315 sont erronées et doivent être omises ou revues.

2. Selon la disposition en projet, « les montants calculés sur la base des forfaits prévus à l'article 315, § 1er, sont indexés et majorés de 1 pour cent par an ».

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a observé dans l'avis 51.966/4 donné le 15 octobre 2012 sur un projet 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' :

> « D'une manière générale, la section de législation rappelle que lorsque le Code réglementaire prévoit l'indexation d'un montant, notamment pour une subvention [...], il y a lieu de vérifier que la disposition est suffisamment complète que pour être efficace : elle doit préciser le moment et la périodicité de l'indexation, l'indice [...] et la base auxquels le montant est lié [...], ainsi que la méthode d'arrondissement » [13].

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 5

L'article 5 du projet fait rétroagir l'entrée en vigueur de l'arrêté au 1er janvier 2014.

---

[13] Observation A.3.3 sur le projet de Code. Voir également l'avis 52.840/4 donné le 4 mars 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2013 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er mars 2007 portant exécution du décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes'. Voir également J. Baert, « Indexeringsmechanismen in Wetgeving », T.v.W. 2009/4, pp. 269 et s.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit, consacré par l'article 2 du Code civil. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

À défaut de pareille justification, la disposition sera omise.

Article 6

Il convient d'écrire :

« Art. 6. La Ministre de la Santé est chargée de l'exécution du présent arrêté ».

En effet, comme la section de législation du Conseil d'État l'a fait observer dans son avis 53.793/2/V :

> « Comme l'exécutoire ne peut concerner un ministre que par la mention des compétences qu'il est susceptible d'exercer et non par la référence à un ministre exerçant ses fonctions au moment où l'arrêté est adopté et que, par ailleurs, dans la langue française, l'emploi du genre masculin pour déterminer un élément peut présenter un caractère générique, de caractère masculin ou féminin, à l'inverse de l'emploi du genre féminin, qui identifie nécessairement que l'élément visé doit être du genre féminin, il y a lieu de remplacer le mot 'La' par 'Le', et le mot 'chargée' par le mot 'chargé' » [14].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Pierre LIÉNARDY

[14] Ainsi s'exprime l'avis 53.793/2/V donné le 12 août 2013 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 relatif aux primes au réinvestissement'.