CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.212/4
du 21 mai 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant, dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, les dispositions relatives aux Centres de Télé-Accueil'

Le 25 avril 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 'modifiant, dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, les dispositions relatives aux Centres de Télé-Accueil'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 mai 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, 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 21 mai 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant, dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, les dispositions relatives aux Centres de Télé-Accueil', exécute le décret du 27 mars 2014 'insérant dans la partie décrétale du Code wallon de l'Action sociale et de la santé des dispositions relatives aux centres de télé-accueil'. Il détermine notamment la mise en œuvre de la procédure d'octroi, de retrait et de suspension de l'agrément des centres de télé-accueil.

L'article 624/8 du Code décrétal dispose :

« La demande d'agrément est introduite par le centre auprès du Gouvernement.

Le dossier de demande comporte au moins :

1° l'identification du pouvoir organisateur ;

2° l'indication du territoire couvert par l'activité d'accueil ;

3° la preuve de l'existence de l'activité du centre au minimum un an avant l'introduction de la demande ;

4° la description de l'équipe ;

5° le plan d'actions dont le contenu est défini par le Gouvernement.

Le Gouvernement précise le contenu, les modalités d'introduction et de traitement de la demande d'agrément ».

2. Cependant, aucune définition du contenu du plan d'actions ne figure dans le projet examiné. Il s'ensuit que les procédures d'octroi (articles 1833 à 1836 en projet), de retrait et de suspension (articles 1849 à 1849/3 en projet) de l'agrément ne pourront être convenablement mises en œuvre.

À titre d'exemple, l'article 1834, § 2, en projet organise, conformément aux articles 624/21 et 624/22 du Code décrétal, l'inspection des centres de télé-accueil dans l'optique de s'assurer du respect des normes, respect qui conditionne le maintien de l'agrément. Ainsi, l'administration organise-t-elle « une inspection visant à évaluer de manière participative le plan d'actions du centre ».

La section de législation aperçoit mal comment l'inspection dont il est question dans cette disposition pourra être menée à bien sans une définition préalable du contenu du plan d'actions.

Cette observation vaut également, notamment, pour l'article 1848, § 1er, 2°, en projet.

3. L'article 624/12, § 3, du Code décrétal n'est pas davantage exécuté par le projet examiné. Cette disposition prévoit que :

> « Le Gouvernement détermine le contenu et les modalités relatives aux informations que le centre lui communique concernant l'engagement de ses volontaires ».

4. Le projet examiné sera complété sur ces différents points.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les articles 624/27, 624/28 et 624/29 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après Code décrétal) n'existant pas, il convient de corriger le premier visa comme suit :

« Vu le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, les articles 624/1 à 624/26 ; ».

2. Les articles 3, 4 et 5 du projet trouvent leur fondement légal dans l'article 37 du décret du 27 mars 2014, il y a donc lieu d'insérer un nouveau visa dans le préambule pour mentionner ce fondement légal.

3. Il ressort de l'article 19 du Code décrétal que l'avis de la Commission wallonne de la santé est facultatif. Le troisième visa sera dès lors remplacé par un considérant [1].

[1] Voir *principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « technique législative », recommandation n° 35.

4. L'accord du Ministre du Budget ayant été rendu en séance conformément à l'article 33, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôles et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire', il convient de compléter le cinquième visa comme suit :

« Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 16 janvier 2014 ; ».

5. Dans l'alinéa 6, il convient de mentionner l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2° – et non pas de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1° – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 2

Article 1831 en projet

Selon l'article 624/2, § 2, du Code décrétal :

> « Le Gouvernement définit la liste des services visés au paragraphe premier, alinéa 1er, ainsi que les modalités d'orientation de l'usager vers ceux-ci ».

La disposition en projet fixe les modalités d'orientation de l'usager vers un service d'aide et de soins adéquats en prévoyant la conclusion de conventions entre le centre de télé-accueil et ces services d'aide et de soins.

Or, la conclusion de telles conventions de collaboration est organisée à l'article 624/5 du Code décrétal de façon minutieuse et ne comporte pas d'habilitation au Gouvernement pour en préciser les conditions. Il dispose :

> « Dans un objectif de travail de réseau, le centre agréé s'informe des ressources disponibles sur son territoire, établit une collaboration avec les partenaires et conclut une convention de collaboration avec au minimum un service de santé mentale agréé en vertu des articles 539 et suivants, ainsi qu'avec un service intégré de soins à domicile visé à l'article 434,16°.
>
> Le contenu minimal de toute convention de collaboration entre un centre agréé et un partenaire comporte :
>
> 1° l'identification des parties ;
>
> 2° l'objet de la collaboration ;
>
> 3° les obligations des parties dont celles relatives aux modalités de communication des informations pertinentes au regard de l'objectif poursuivi par la collaboration ;
>
> 4° le principe du respect du présent chapitre et des dispositions prises en exécution de celui-ci ;
>
> 5° la durée de la convention ;
>
> 6° les conditions de résiliation de la convention ;

7° les instances compétentes en cas de litige.

Les conventions sont communiquées au Gouvernement dans le mois de leur conclusion ».

Partant, le paragraphe 2 en projet, qui paraphrase l'article 624/5 du Code décretal sans rien ajouter à cette disposition de valeur juridique supérieure, sera omis.

Article 1836 en projet

1. L'article 1836 en projet détermine les incidences que toute modification survenue au sein d'un centre de télé-accueil peut avoir sur leur agrément. Les modifications du contenu du plan d'action sont expressément mentionnées.

Outre l'observation générale, la section de législation n'aperçoit pas la portée de l'approbation ministérielle. Si l'intention de l'auteur est d'organiser une nouvelle évaluation de l'agrément d'un centre de télé-accueil lorsqu'une modification est survenue en son sein, cela doit être organisé comme tel dans l'arrêté, par exemple en renvoyant à la procédure classique d'octroi de l'agrément organisée par l'article 1834, § 1er, en projet.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 1840 en projet.

2. Éclairer le ministre sur la portée des décisions qu'il prend, relève de l'essence des missions de l'administration. Dès lors, les mots « accompagnés des observations de l'administration » sont inutiles et seront omis.

Article 1840 en projet

L'alinéa 1er impose au centre de soumettre à l'administration au sujet de son personnel « une copie du contrat de travail ou de son avenant ».

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises dans des cas similaires, en ce qu'elle impose la transmission systématique de la copie du contrat de travail du travailleur ou d'un avenant à ce contrat, une telle exigence est disproportionnée par rapport aux finalités qu'elle poursuit, à savoir le contrôle du respect de la réglementation et celui de l'usage des subventions allouées.

Elle porte atteinte à la vie privée des personnes concernées. En effet, elle contraint le centre à révéler divers éléments des relations individuelles de travail ou de la vie privée du travailleur alors que des mesures moins excessives, telle la remise de la copie de

déclarations en matière de sécurité sociale comme le prévoit déjà le texte du même article en projet, permettent d'arriver aux buts poursuivis par la disposition à l'examen [2-3].

La disposition sera revue en conséquence.

Article 1846 en projet

1. La section de législation s'interroge sur l'égalité des montants inscrits au paragraphe 1er, 1°, e) et f). De même, au paragraphe 1er, 3°, e) et f).

Elle s'interroge également sur le sort des travailleurs qui ont une ancienneté barémique de vingt-cinq ans.

2. L'article en projet ne précise pas quand a lieu l'indexation [4].

[2] Voir, dans le même sens, l'avis 36.035/4 donné le 17 novembre 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 décembre 2003 'portant exécution du décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie', en particulier l'observation sous l'annexe 2 et la note de bas de page 6, l'avis 37.090/4 donné le 25 mai 2004, sur un projet devenu l'arrêté du 3 juin 2004 'portant exécution du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales', l'avis 37.280/4 donné le 21 juin 2004 sur un projet devenu l'arrêté du 12 mai 2005 'portant application du décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire', l'avis 37.373/4 donné le 5 juillet 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2004 'portant exécution du décret relatif à l'agrément et au subventionnement des services « Espaces-Rencontres », l'avis 46.926/4 donné le 13 juillet 2009, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2009 'portant exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément des services de santé mentale et à la reconnaissance des centres de référence en santé mentale en vue de l'octroi de subventions', en particulier l'observation sous l'article 22 et les références en note de bas de page 7, et l'avis 47.714/4 donné le 8 février 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2010 'portant application du décret du 30 avril 2009 relatif à l'agrément en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions aux réseaux et aux services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes ainsi qu'à la reconnaissance en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions à leurs fédérations', en particulier l'observation sous l'article 25. Voir également l'avis 34.655/4 donné le 8 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 'relatif à l'insertion sociale' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 515/1, pp. 18-22).

[3] En l'espèce, le projet prévoit – à juste titre – que l'ancienneté du travailleur sera justifiée par des attestations et non par la production des contrats antérieurs.

[4] Sur la précision requise en matière d'indexation, voir notamment 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' (*Moniteur belge*, 30 août 2013), spécialement l'observation sur le projet de code, A.3.3. Voir également J. BAERT, « Indexeringsmechanismen in wetgeving », T.v.W., 2009/4, pp. 269 et s.

Article 1847 en projet

Les habilitations faites au ministre par l'article 1847 en projet gagneraient à être mieux encadrées [5].

Article 4

L'article 4 du projet déroge à un article 12/1, § 1er du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, qui n'existe pas.

Interrogée sur ce point, la déléguée de la ministre a répondu qu'il s'agissait « d'une disposition en cours d'insertion dans le Code réglementaire qui entrera en vigueur en même temps que le texte soumis à votre analyse. Il régit de manière harmonisée la procédure de liquidation de subventions ».

Cette disposition serait rédigée comme suit :

« Art. 12/1. § 1er. Sauf disposition contraire prévue dans la deuxième partie du présent Code, les subventions annuelles octroyées aux opérateurs de l'Action sociale et de la Santé sont liquidées par le ministre compétent en maximum deux avances et un solde.

Une avance, représentant quatre-vingt-cinq pour cent du montant indexé de la dernière subvention contrôlée, est liquidée au plus tard le 1er mars de l'année de la subvention.

Une seconde avance, représentant la différence entre l'avance visée à l'alinéa 2 et le montant correspondant à nonante pour cent indexés de la subvention contrôlée au cours de l'année de subvention, peut être liquidée au plus tard le 1er septembre de l'année de la subvention.

Le solde est liquidé après vérification, par l'administration, du dossier justificatif visé à l'article 12/2, aux conditions prévues par le présent Code.

Après réception du dossier justificatif visé à l'article 12/2, l'administration peut solliciter la communication de toute pièce justificative complémentaire qu'elle estime nécessaire au contrôle de l'utilisation des subventions. Dans ce cas, le solde est liquidé après vérification, par l'administration, du dossier justificatif visé à l'article 12/2 et des pièces complémentaires sollicitées.

[5] Voir dans le même sens : l'avis 55.824/4 donné le 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', observation sous l'article 293.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1er, la première année du subventionnement, les subventions sont liquidées par le ministre compétent en maximum une avance et un solde.

L'avance, représentant quatre-vingt-cinq pour cent du montant de la subvention escomptée, par référence aux subventions liquidées aux opérateurs de l'Action Sociale et de la Santé agréés ou reconnus et subventionnés sur la base des mêmes dispositions ou par référence au budget prévisionnel s'il existe, est liquidée au plus tard dans les trois mois de l'admissibilité à la subvention.

Le solde est liquidé après vérification, par l'administration, du dossier justificatif visé à l'article 12/2, aux conditions prévues par le présent Code.

Après réception du dossier justificatif visé à l'article 12/2, l'administration peut solliciter la communication de toute pièce justificative complémentaire qu'elle estime nécessaire au contrôle de l'utilisation des subventions. Dans ce cas, le solde est liquidé après vérification, par l'administration, du dossier justificatif visé à l'article 12/2 et des pièces complémentaires sollicitées.

§ 3. Les paragraphes 1er et 2 ne s'appliquent aux subventions accordées en exécution des livres IV et V de la deuxième partie du Code décrétal ».

L'article 4 du projet examiné pouvant se comprendre de manière autonome, il est conseillé à l'auteur du projet, soit de veiller à l'entrée en vigueur de celle-ci au plus tard en même temps de l'article 12/1 auquel il est fait référence, soit de supprimer cette référence.

Article 5

1. Le décret visé par cette disposition est le décret du 27 mars 2014 'insérant dans la partie décrétale du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé des dispositions relatives aux centres de télé–accueil'.

La disposition en projet sera complétée en conséquence.

La même observation vaut, le cas échant, pour l'article 6.

2. Il semble qu'il y a lieu de viser l'article 37 et non l'article 4 du décret du 27 mars 2014

Article 6

L'article 38 du décret du 27 mars 2014 fait entrer le décret en vigueur le 1er janvier 2015 mais permet au Gouvernement d'anticiper celle-ci [6].

Il ne sert dès lors à rien de prévoir que le décret entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté, si celle-ci intervient le 1er janvier 2015, comme le prévoit l'article 7 du projet.

L'article 6 sera revu ou omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] Voir dans ce sens l'avis 55.887/4 donné le 28 avril 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant dans le Code réglementaire wallon de d'Action sociale et de la Santé, les dispositions relatives aux associations de Santé intégrée'.