



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.680/4
du 11 janvier 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
certaines dispositions du Code réglementaire wallon de
l'Action sociale et de la Santé relatives à l'hébergement des
personnes en difficultés sociales'

Le 16 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives à l'hébergement des personnes en difficultés sociales'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 janvier 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 12, § 2, de la section 1^{re}, du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières' dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur du projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'article 114, alinéa 2, du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après : le « code »), tel que modifié par le décret du 28 avril 2016 'modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relative aux abris de nuit' prévoit que :

« Le Gouvernement détermine une répartition territoriale des abris de nuit, des maisons d'accueil et des maisons de vie communautaire ».

Or, l'article 93, § 2, en projet du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après : le « code réglementaire ») prévoit la répartition territoriale des abris de nuit, tandis que l'article 97, alinéa 2, en projet règle uniquement la répartition territoriale des maisons d'accueil qui hébergent les femmes victimes de violences conjugales. Aucune disposition ne règle la répartition territoriale des maisons de vie communautaire.

Le projet sera dès lors complété afin de prévoir la répartition territoriale des maisons de vie communautaire autres que celles qui hébergent les femmes victimes de violences conjugales et des maisons d'accueil, comme cela est exigé par l'article 114, alinéa 2, du code, tel que modifié par le décret du 28 avril 2016.

2. L'article 93 en projet du code réglementaire fait partie de la section 4 intitulée « Programmation ». Or, outre la « programmation », l'article 93 en projet prévoit désormais également la « répartition territoriale » des abris de nuit au sens de l'article 114 du code. Par conséquent, il convient de modifier l'intitulé de la section 4 afin de refléter adéquatement son nouveau contenu.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de ne mentionner que les dispositions du code qui servent de fondement juridique au projet¹. Seules les dispositions qui prévoient une habilitation en faveur du Gouvernement qui est mise en œuvre par l'arrêté en projet seront, dès lors, reprises au sein du préambule.

Par conséquent, les termes « les articles 66 à 117 » seront remplacés par les termes « les articles 78, alinéa 3, 114, 115, § 3, et 116, § 2 ».

2. À l'alinéa 6, il y a lieu de mentionner l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o – et non l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o – des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

DISPOSITIF

Article 3

L'article 91, 1^o à 3^o, en projet du code réglementaire prévoit des obligations, pour les abris de nuit, en termes de personnel, qui augmentent de manière progressive en fonction du nombre de places agréées.

L'article 91, 4^o, en projet du code réglementaire rompt avec cette progressivité, dès lors qu'il impose à tout abri de nuit de plus de vingt places des exigences qui représentent plus du double de celles imposées aux abris de nuit d'une capacité de seize à vingt places.

Il ressort des explications du délégué du Ministre que cette situation est justifiée par le fait qu'en pratique les abris de nuit de plus de vingt places sont, à l'heure actuelle, des abris avec un très grand nombre de places impliquant nécessairement la présence d'un directeur à temps plein et de six éducateurs à temps plein justifiant au minimum d'une qualification de classe 2B.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 22 à 25.

Le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination impose à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier le caractère objectif et raisonnable des exigences imposées aux abris de nuit comptant un nombre de places supérieur à vingt.

À cet égard, la simple référence à la situation pratique actuelle ne suffit pas à justifier le dispositif.

Le projet sera dès lors revu à la lumière de cette observation.

Article 4

1. À l'article 93, § 1^{er}, en projet du code réglementaire, il convient de viser « l'article 114, alinéa 1^{er}, du Code décrétal » à la place de « l'article 114, alinéa 2, du Code décrétal », dès lors que cette disposition ne fixe pas la répartition territoriale mais bien la programmation des maisons d'accueil, des maisons de vie communautaire et des abris de nuit.

2. Il découle de l'article 75, 1^o, du code qu'un abri de nuit est nécessairement organisé par une personne morale de droit public, une association sans but lucratif ou une fondation.

Par conséquent, à l'article 93, § 2, alinéa 1^{er}, en projet du code réglementaire les termes « et qui est organisé par une personne morale de droit public, une association sans but lucratif ou une fondation » seront supprimés.

3. Il ressort des explications données par le délégué du Ministre que la programmation prévue par l'article 93, § 1^{er}, en projet du code réglementaire vaut uniquement pour l'année 2017. Ensuite, conformément à l'article 93, § 4, en projet du code réglementaire, il appartiendra au Gouvernement de revoir annuellement cette programmation au vu des nouvelles demandes de subventionnement et des demandes d'augmentation des subventionnements existants.

Afin de refléter adéquatement l'intention de l'auteur du projet et d'assurer la cohérence des paragraphes 1^{er} et 4 de l'article 93 en projet du code réglementaire, il convient de remplacer :

– à l'article 93, § 1^{er}, en projet, les termes « à partir du 01/01/2017 » par les termes « pour l'année 2017 » ;

– à l'article 93, § 4, en projet, les termes « à partir de l'année 2017 » par les termes « à partir de l'année 2018 ».

4. Compte tenu du lien existant entre les paragraphes 1^{er} et 4 en projet de l'article 93 du code réglementaire, il est préférable de déplacer ce paragraphe 4 en dessous du paragraphe 1^{er} pour en faire le paragraphe 2, dans un souci de clarté.

Article 6

Il ressort des explications du délégué du Ministre que la répartition territoriale prévue par l'article 97, alinéa 2, en projet du code réglementaire concerne uniquement les maisons d'accueil qui bénéficient de la subvention relative à l'accueil des femmes victimes de violences conjugales. Dans un souci de clarté, il convient, dès lors, d'insérer au sein de cette disposition, entre les termes « vingt-quatre maisons d'accueil » et les termes « est réparti par province », les termes « qui peuvent bénéficier de cette subvention ».

Article 13

Compte tenu de la modification envisagée, il convient de viser non pas « l'article 116, alinéa 4 » mais « l'article 116, alinéa 5 ».

Article 18

L'article 18 prévoit inutilement l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 du décret de la Région wallonne du 28 avril 2016 'modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives à l'hébergement des personnes en difficultés sociales', dès lors que l'article 9 de ce décret prévoit déjà son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017².

Par ailleurs, la volonté de l'auteur du projet est de donner une portée rétroactive à ce dernier.

La non-rétroactivité des arrêtés est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité 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 individuels³.

² Le Gouvernement n'est habilité à fixer la date d'entrée en vigueur du décret que dans l'hypothèse où celle-ci serait antérieure au 1^{er} janvier 2017, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

À l'égard des dispositions pour lesquelles la rétroactivité est admise, il y a lieu d'utiliser l'expression « produit ses effets le 1^{er} janvier 2017 » au lieu de l'expression « entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY