



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.746/4
du 18 janvier 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘insérant des dispositions relatives à l’aide alimentaire dans le Code wallon de l’action sociale et de la santé’

Le 23 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 avant-projet de décret 'insérant des dispositions relatives à l'aide alimentaire dans le Code wallon de l'action sociale et de la santé'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, 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 18 janvier 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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

DISPOSITIF

Article 7

En vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il appartient au Gouvernement, non au législateur, de décider des délégations que le Gouvernement accorde. Il n'y a dès lors pas lieu pour l'autorité décrétole, à propos de tâches qu'elle confie au Gouvernement, de prévoir que ces tâches peuvent être exercées par un délégué du Gouvernement. En conséquence, les mots « ou à son délégué » seront omis dans l'article 7, ainsi que dans les articles 8, 11, 15, 19, 22 et 26 de l'avant-projet.

Articles 7 et 8

La question se pose de savoir si c'est délibérément que l'auteur de l'avant-projet énonce que les épiceries sociales doivent « mener cumulativement » des actions consistant à vendre des produits d'alimentation, à offrir « un accompagnement social individuel » et à fournir des « informations en matière sociale à destination des personnes visées à l'article 49 », tandis que les restaurants sociaux sont censés accomplir, de manière non cumulative, des actions consistant à gérer un lieu de distribution de repas, à organiser « un accueil individuel » et à fournir des « informations en matière sociale à destination des personnes visées à l'article 49 ».

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 9

1. L'article 56/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé mentionne à côté de l'association sans but lucratif et de la fondation, la catégorie de « l'établissement d'utilité publique ». Cette catégorie, dont le régime était fixé jadis par le titre II de la loi du 27 juin 1921 'accordant la personnalité civile aux associations

^(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique', a existé jusqu'à sa suppression par la loi du 2 mai 2002 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations'.

La loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes' établit dans son titre II le régime des fondations parmi lesquelles, en vertu de son article 27, alinéa 5, il existe des fondations reconnues d'utilité publique qui portent l'appellation de « fondation d'utilité publique » et d'autres fondations qui portent l'appellation de « fondation privée ».

Le texte sera revu à la lumière de cette observation

L'article 20 appelle une observation identique.

2. À l'article 56/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet étant donné que le décret règle une matière dont l'exercice est transféré par la Communauté française, il convient de remplacer les termes « en Région wallonne » par les mots « en région de langue française ». Par ailleurs, afin d'éviter que la disposition soit comprise en ce sens que l'agrément suppose que l'association ou l'institution développe ses activités exclusivement sur le territoire de la région de langue française, il est suggéré de rédiger la disposition comme suit :

« 2^o avoir un ou des sièges d'activités en région de langue française ».

3. L'article 56/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, en projet s'expose à être compris en ce sens que pour pouvoir être agréées, les associations et institutions candidates à l'agrément devraient être aptes à répondre aux demandes alimentaires fondées sur les convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des bénéficiaires de l'aide. Si telle n'est pas l'intention de l'auteur, la disposition en projet est inutile et doit être omise, puisqu'elle fait double emploi avec le dispositif – plus complet – qui est contenu dans le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination'.

4. L'article 56/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11^o, en projet fixe comme condition d'agrément – et donc de subventionnement – des épiceries sociales et des restaurants sociaux, le fait qu'ils « favoris[ent] [...] les produits [...] locaux ». La section de législation se demande si ce critère est, en toutes circonstances, pertinent vis-à-vis de la vocation des épiceries sociales à fournir « des produits de première nécessité à des prix inférieurs à ceux pratiqués par la grande distribution » (art. 56/1, 1^o en projet) et constate, en tout état de cause, que ce critère, dans son application, est susceptible de soulever des difficultés vis-à-vis des règles et principes européens et belges qui garantissent la libre circulation des marchandises.

L'article 56/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11^o, en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation. Il en va de même de l'article 56/8, alinéa 2, 4^o, en projet.

Article 11

1. En ce qui concerne l'article 56/4 en projet, dans un souci de sécurité juridique, tout comme cela est prévu pour l'article 56/10 en projet, le législateur précisera les modalités d'introduction de la demande d'agrément.

2. À l'article 56/4, alinéa 2, 5°, en projet, il convient de préciser quelle est la période à laquelle se rapportent le nombre de bénéficiaires et le chiffre d'affaires qui doivent être communiqués.

Article 12

À l'article 56/5, alinéa 3, en projet, le fait qu'une épicerie sociale ou un restaurant social dont la demande d'agrément a été refusée ne puisse plus introduire une nouvelle demande d'agrément pendant l'année qui suit la décision de refus ne paraît pas raisonnablement justifié. Il résulte, en effet, de l'article 56/3, § 3, en projet que les agréments sont soumis à une programmation, de telle sorte qu'un agrément peut être refusé pour la seule raison que le nombre d'agréments disponibles a été atteint. La situation des épiceries sociales ou des restaurants sociaux se trouvant dans une telle situation n'est pas comparable à celle des épiceries sociales et des restaurants sociaux qui se sont vus refuser ou retirer leur agrément pour non-respect des dispositions légales.

L'article 56/5, alinéa 3, en projet sera, dès lors, revu sur cette base, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non discrimination.

Article 15

1. Les articles 56/1 et 56/2, en projet prévoient que seules les épiceries sociales sont chargées « d'un accompagnement social individuel », tandis que les restaurants sociaux sont chargés de l'accueil individuel.

L'article 56/7 en projet prévoit que les subventions sont notamment destinées à couvrir une partie des frais relatifs « aux missions d'accompagnement social » des épiceries sociales agréées et des restaurants sociaux agréés. Ce faisant, le législateur crée une contradiction avec les articles 56/1 et 56/2 desquels ils résultent que seules les épiceries sociales sont chargées « d'un accompagnement social individuel ».

L'article 56/7 en projet sera dès lors revu en conséquence.

2. La section de législation du Conseil d'État rappelle souvent qu'en matière de subventions, compte tenu du principe de légalité qui prévaut en cette matière, il revient au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, les éléments essentiels de celle-ci, notamment les conditions d'obtention, les montants alloués

ou le mode de calcul de ceux-ci, habituellement exprimé en pourcentage, avec la détermination éventuelle des minimums et maximums.

L'article 56/7 en projet sera dès lors revu afin de préciser, à tout le moins, le mode de calcul des frais pris en charge.

L'article 26 de l'avant-projet appelle une observation similaire.

3. Tout comme cela est prévu à l'article 56/13 en projet et sous réserve de l'observation formulée en lien avec cette disposition, il convient également de prévoir, à l'article 56/7 en projet, une habilitation en faveur du Gouvernement pour fixer les montants, le mode de calcul de l'indexation éventuelle et les conditions de justification de la subvention.

Articles 19 et 22

L'article 56/8 en projet ne prévoit aucune limite dans le nombre des associations ou institutions qui pourraient être agréées en tant qu'organisme wallon de concertation de l'aide alimentaire, dès lors qu'elle prévoit que « toute » les associations ou institutions qui répondent aux conditions fixées par l'article 58/8 en projet sont agréées.

Par conséquent, l'article 56/10, alinéa 3, en projet est incohérent avec l'article 56/8 en projet puisque cette disposition envisage l'hypothèse où plusieurs candidatures devraient être départagées.

Le dispositif sera revu afin de régler cette incohérence.

L'auteur veillera également à uniformiser la terminologie utilisée ¹.

Article 22

À supposer que le législateur entende prévoir une limitation du nombre d'agréments des organismes wallons de concertation de l'aide alimentaire, une observation similaire à celle faite par rapport à l'article 12 de l'avant-projet peut être formulée.

Article 24

L'article 56/12, alinéa 2, en projet — dont le commentaire de l'article est en défaut d'éclairer la portée — est inutile compte tenu du dispositif de l'article 56/10 en projet. Il se déduit, en effet, logiquement de l'article 56/10, alinéa 4, en projet que, suite à un retrait

¹ En effet, le texte en projet utilise tantôt l'expression « organisme wallon de concertation de l'aide alimentaire » (articles 16 et 19), tantôt l'expression « organisme de concertation de l'aide alimentaire » (article 20), tantôt enfin l'expression « organisme de concertation alimentaire » (article 22).

d'agrément, l'organisme pourra réintroduire une nouvelle demande à l'échéance d'un délai d'un an.

Par conséquent, l'article 56/12, alinéa 2, en projet sera omis.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. L'arrêté de présentation fait défaut ².
2. Il y a lieu d'intervertir les articles 2 et 3 de l'avant-projet ³.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 et 227 et formule F 6. Voir l'avis 49.002/4 donné le 28 décembre 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 3 mars 2011 'relatif à la couverture des engagements sociaux de la Société régionale wallonne du Transport public et des sociétés d'exploitation' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n^o 342/1, pp. 4-5) et l'avis 51.320/4 donné le 30 mai 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 18 avril 2013 'portant approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la Région wallonne du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur l'accueil des personnes handicapées, fait à Neufvilles, le 21 décembre 2011' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n^o 757/1, pp. 5-8).

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n^o 45.