CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.374/4
du 15 mai 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'aide individuelle à l'intégration'

‡LW-BHFRIFIAJ-GBDHEVT‡

Le 21 avril 2017, 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'aide individuelle à l'intégration'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mai 2017.

*

‡LW-BHFRIFIAJ-GBDHEVT‡

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort de l'article 786, § 3, du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé que :

> « Le montant des frais liés à l'aide individuelle à l'intégration est établi par l'AWIPH sur base d'une étude comparative compte tenu des caractéristiques et des qualités des différentes aides individuelles à l'intégration ».

La réalisation par l'Agence d'une telle étude comparative permettant de justifier la fixation de l'intervention forfaitaire pour les chiens d'aide à un montant de trois-milles euros TVAC – alors que l'intervention pour les chiens-guides est fixées à cinq-milles euros – ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État. Il convient de s'assurer de la bonne réalisation d'une telle formalité préalable obligatoire et de mentionner celle-ci au préambule du projet.

2. L'article 12, § 2, de la section 1re, 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 [1].

[1] Dans le même sens, voir l'avis 59.182/4 donné le 25 avril 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 2016 'modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre XI, relatives aux services résidentiels et d'accueil de jour pour personnes handicapées et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2010 relatif au subventionnement des mesures de l'accord tripartite pour le secteur non-marchand privé wallon' (observation n° 1 sous formalités préalables) et l'avis 58.489/4 donné le 14 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 décembre 2015 'abrogeant et modifiant certaines dispositions relatives au subventionnement des investissements hospitaliers, prises en exécution de la loi sur les hôpitaux et autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008' (observation n° 1 sous formalités préalables).

‡LW-BHFRIFIAJ-GBDHEVT‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, il convient de supprimer la référence aux articles 273 et 274 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, dès lors que ces dispositions ont été abrogées par l'article 117 du décret du 3 décembre 2015 'relatif à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles'.

2. À l'alinéa 5, il convient de mentionner la date précise de l'avis de la Commission wallonne de la personne handicapée.

3. Il convient de mentionner, au sein d'un visa du préambule, le « gender test » réalisé en vertu de l'article 4, 2°, du décret du 3 mars 2016 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'. Il s'agit en effet d'une formalité obligatoire [2].

DISPOSITIF

Article 1er

Pour chacune des dispositions mentionnées, il y a lieu de renvoyer à la Constitution ; il convient de remplacer le pronom démonstratif « celui-ci » par « celle-ci ».

Article 3

Dans un souci de clarté, il convient de préciser que c'est le point 1.3 du titre « I. Dispositions générales » de l'annexe 82 qui est visé par l'article 3 du projet.

Articles 4 et 5

Ces articles seront intervertis.

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n° 34.

‡LW-BHFRIFIAJ-GBDHEVT‡

Article 4

1. Dans un souci de clarté, il convient de préciser que c'est le point 2.14 du titre II « Type d'intervention » de l'annexe 82 qui est visé.

2. L'AVIQ ne constitue pas la dénomination officielle de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles. En effet, l'article 2, § 1er, du Code wallon de l'action sociale et de la santé, dispose :

> « Il est créé un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique appelé 'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles', ci-après dénommé 'l'Agence' ».

Il convient donc de remplacer, aux points 2.14.2.1, b), 2.14.2.3, 2.14.3.1, b) et 2.14.3.3 du titre II de l'annexe 82, le terme « AVIQ » par « l'Agence ».

3.1. Le point 2.14.3 du titre II de l'annexe 82 prévoit une condition complémentaire afin de pouvoir bénéficier d'une subvention relative aux chiens d'aide, qui s'impose à l'instructeur ou à l'association qui fournit le chien d'aide. L'instructeur ou l'association de dressage du chien d'aide doit, en effet, être membre de la *Belgian Dog Federation* [3] et être accréditée par l'*Assistance Dogs Europe*.

Cette disposition appelle plusieurs observations.

3.2. Du point de vue de la cohérence du dispositif tout d'abord, il paraitrait plus logique que cette condition, compte tenu de sa portée, figure parmi les conditions d'agrément qui doivent être remplies par les instructeurs ou les associations de dressage de chiens d'aide actuellement reprises au sein de l'article 822 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.

S'il est vrai que cette disposition vise les conditions d'agrément pour les instructeurs ou les associations de dressage de l'ensemble des chiens d'assistance (en ce compris les chiens d'aide), il suffit de préciser que cette condition complémentaire d'agrément n'est applicable qu'en ce qui concerne le dressage des chiens d'aide, afin d'en limiter la portée et d'éviter que celle-ci ne soit applicable à toutes les demandes d'agrément.

3.3. Au point 2.14.3, l'utilisation du féminin pour le terme « accréditée » laisse à penser que seules les associations de dressage devraient faire l'objet de l'accréditation. Une telle différence de traitement entre les instructeurs et les associations de dressage de chiens d'aide ne parait pas conforme à l'intention de l'auteur du projet et serait, par ailleurs, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le dispositif sera revu en conséquence.

[3] La sélection de la *Belgian Dog Fédération* pose, du reste, question dès lors que les statuts de cette fédération n'ont pas encore été publiés au *Moniteur belge* et que celle-ci n'est pas encore inscrite à la Banque carrefour des entreprises.

‡LW-BHFRIFIAJ-GBDHEVT‡

3.4. L'obligation qui est imposée par le point 2.14.3 aux instructeurs ou aux associations de dressage de chiens d'aide de devenir membre de la *Belgian Dog Federation* et d'être accrédités par l'*Assistance Dogs Europe* afin que l'acquisition des chiens d'aide dont ils assurent le dressage puisse être subventionnée porte atteinte au principe de la liberté d'association.

La liberté d'association, garantie par l'article 27 de la Constitution, implique, en effet, également le droit pour une personne de ne pas s'associer ou de choisir librement les associations auxquelles elle s'affilie [4].

La liberté d'association peut faire l'objet de restrictions, à supposer que celles-ci soient prévues par la loi, poursuivent un but légitime et soient nécessaires au sein d'une société démocratique. Cette dernière condition implique, entre autres, que la restriction imposée soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

La condition d'accréditation complémentaire qui est prévue par le point 2.14.3 trouve sa justification dans le fait que l'ensemble des acteurs concernés souhaite maintenir un haut degré de qualité dans le dressage de chiens. Si un tel objectif parait assurément légitime, la proportionnalité d'une telle obligation pose cependant question.

Le fonctionnement, ainsi que les règles et obligations qui peuvent être imposées à leurs membres par ces associations ne font, en effet, l'objet d'aucun encadrement légal ou réglementaire, de telle sorte que l'exigence d'une affiliation à celles-ci ne sera pas nécessairement en mesure de garantir l'objectif de qualité poursuivi.

Par ailleurs, le Gouvernement ne démontre pas qu'une affiliation à une autre fédération belge ou européenne de dressage de chiens d'aide qui serait agréée sur la base de critères objectifs ne permettrait pas d'atteindre les mêmes garanties en termes de qualité tout en restreignant dans une mesure moindre la liberté d'association des instructeurs ou des associations de dressage des chiens d'aide.

3.5. Le Gouvernement doit, du reste, être en mesure de justifier la raison pour laquelle seuls les instructeurs et les associations de dressage des chiens d'aide, à l'exclusion des instructeurs et des associations de dressage des chiens-guide, doivent être soumis à l'obligation complémentaire prévue par le point 2.14.3. Les associations pressenties concernent, en effet, toutes deux les chiens d'assistance dans leur ensemble et la qualité du dressage des chiens-guide est également importante.

[4] Voir notamment C.E.D.H. (Gde ch.), Chassagnou et autres c. France, 29 avril 1999.

‡LW-BHFRIFIAJ-GBDHEVT‡

Enfin, le fait d'imposer l'affiliation à ces associations à l'exclusion de toute autre association ou société poursuivant un même objet social [5], sans que ces associations n'aient été sélectionnées à l'issue d'un appel public sur la base de critères objectifs est contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

3.6. Le dispositif sera fondamentalement revu au regard de ces observations.

Article 7

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 individuels.

La rétroactivité ne parait pas justifiée en ce qui concerne l'article 5 du projet. La demande de rétroactivité formulée par la Commission wallonne d'aide aux personnes handicapées ne portait d'ailleurs que sur l'article 6 du projet.

À défaut d'une justification adéquate, il convient d'omettre la rétroactivité de l'article 5 du projet.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[5] La section de législation observe notamment que l'une des conditions pour devenir membre de la Belgian Dog Federation est en effet que « L »association candidate au BADF doit être membre, ou le devenir à court terme, d'un organisme de coordination internationale (par exemple ADEu, ADI, IGDF) » (http://www.badf.be/FR/BADF-FR.html).
Il existe donc d'autres organisations internationales que l'Assistance Dogs Europe et l'affiliation à la Belgian Dog Federation n'implique pas de facto, une accréditation par l'Assistance Dogs Europe.

‡LW-BHFRIFIAJ-GBDHEVT‡