CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 63.134/4
du 4 avril 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant certaines dispositions de la 2e partie, livre II, titre III du Code règlementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives à l'hébergement des personnes en difficultés sociales'

‡LW-AJESJDJDJ-GDBDEVT‡

Le 12 mars 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Égalité des chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative 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 de la 2e partie, livre II, titre III du Code règlementaire 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 4 avril 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 avril 2018.

*

‡LW-AJESJDJDJ-GDBDEVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 l'observation générale qui suit.

1. Le préambule se borne à citer, à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, le Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après : « le CWASS »), sans en préciser les articles spécifiques qui fonderaient la compétence du Gouvernement de la Région wallonne.

2. L'arrêté en projet entend fixer le « tarif journalier » pour le gîte et le couvert qui serait dû dans les maisons d'accueil, pour les situations où un mineur, entrant par ailleurs dans le champ d'application de la notion de « personnes en difficultés sociales », telle que définie par l'article 66, 5°, du CWASS [1], « est placé à la suite d'une décision d'un conseiller de l'aide à la jeunesse, d'un directeur de la protection de la jeunesse ou d'un tribunal de la famille et de la jeunesse », en insérant un article 128/1 dans la section 6 de la deuxième partie, livre II, Titre III, Chapitre II, du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après « le CRWASS »).

Compte tenu de l'intitulé de cette section 6, il s'en déduit qu'il s'agirait de fixer la « participation financière des bénéficiaires » dans le coût du gîte et du couvert procuré par la maison d'accueil.

Cette participation financière des bénéficiaires que la maison d'accueil subventionnée est tenue de percevoir est une des conditions du subventionnement, conditions que le Gouvernement est habilité à fixer par l'article 115, § 3, du CWASS. L'article 73, 6°, du CWASS fixe en effet comme condition d'agrément des maisons d'accueil, l'obligation pour celle-ci de demander aux hébergés une participation financière.

Cette disposition comporte toutefois une exception pour les hébergés « placés avec frais par une autorité judiciaire ou un service de l'aide à la jeunesse ». Les mots « avec frais » peuvent être compris comme signifiant que lorsque les frais de l'hébergement sont pris en charge par l'autorité compétente pour le placement de la personne hébergée, aucune participation financière ne doit être demandée à l'hébergé.

[1] L'article 66, 5°, du CWASS définit les « personnes en difficultés sociales », qui sont susceptibles d'être hébergées par les maisons d'accueil, comme étant « les majeurs, les mineurs émancipés, les pères mineurs, les mères mineures et les mineures enceintes, caractérisés par une fragilité psychosociale ou matérielle, et se trouvant dans l'incapacité de vivre de manière autonome, ainsi que les enfants qui les accompagnent ».

‡LW-AJESJDJJ-GDBDEVT‡

3. S'agissant des mineurs hébergés visés par la disposition en projet, l'autorité compétente est la Communauté française, compétente notamment sur le territoire la région de langue française en matière de protection de la jeunesse, en vertu de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', sous réserve des exceptions prévues par cette même disposition.

Les mineurs peuvent être hébergés dans une maison d'accueil à la suite d'une décision prise par l'autorité compétente, à savoir le conseiller de l'aide à la jeunesse ou le tribunal de la jeunesse, en vertu des articles 36 et 38 du décret du 4 mars 1991 'relatif à l'aide à la jeunesse' [2]. En vertu de l'article 47 du même décret,

> « [l]es personnes morales qui apportent de manière partielle ou occasionnelle leur concours à l'application du présent décret peuvent bénéficier de subventions selon les modalités fixées par le gouvernement sans toutefois être agréées ».

L'habilitation ainsi conférée au Gouvernement de la Communauté française est actuellement mise en œuvre par l'arrêté de la Communauté française du 9 décembre 2015 'relatif aux subventions et interventions pour frais individuels liés à la prise en charge de jeunes'.

Celui-ci prévoit, en son article 3, alinéa 2, que

> « [l]es services subventionnés, agréés ou conventionnés, à un autre titre que l'aide ou la protection de la jeunesse, par la Communauté française ou par une personne morale de droit public, sont subsidiés au taux fixé par le pouvoir subsidiant compétent ».

Il résulte de cette disposition, combinée avec celles du droit wallon actuellement en vigueur (notamment à l'article 73, 6°, du CWASS et l'article 126 du CRWASS), que la Communauté française prend en charge la participation financière qui incombe normalement au mineur hébergé dans des maisons d'accueil agréées par la Région wallonne, lorsque l'hébergement de ce mineur résulte d'une décision d'une autorité compétente en matière d'aide à la jeunesse.

L'article 128/1 en projet ne peut, dès lors, être compris que comme visant les hypothèses dans lesquelles l'hébergé est placé « avec frais dans une maison d'accueil » par les autorités compétentes en matière d'aide à la jeunesse, au sens de l'article 73, 6°, du CWASS et comme déterminant les montants journaliers destinés à être pris en charge par la Communauté française au titre du « gîte » et du « couvert » procurés par les maisons d'accueil.

[2] Ce décret sera abrogé et remplacé, le 1er janvier 2019, par le décret du 18 janvier 2018 'portant le Code de la prévention de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse'. Il résulte des articles 35, § 2, 1°, 42, § 1er, 3°, 122, alinéa 1er et 149, § 8, de ce décret que son entrée en vigueur ne modifiera pas les conclusions tirées du présent avis sur la base du droit actuellement en vigueur.

‡LW-AJESJDJJ-GDBDEVT‡

4. Selon l'article 126 du CRWASS,

« La participation financière tient compte du coût réel des services.

La participation financière au gîte ne peut être journellement inférieure à six euros par personne et dépasser quatre dixièmes des ressources de l'hébergé.

La participation financière au gîte et au couvert ne peut être journellement inférieure à dix euros par personne.

Toutefois, la maison d'accueil ou la maison de vie communautaire peut, en fonction de son projet d'accompagnement collectif, demander pour l'hébergement des enfants une participation financière inférieure aux montants visés aux alinéas 1er et 2.

Les montants visés au présent article sont rattachés à l'indice 111,64 applicable au 1er juin 2004 (base 1996 = 100) des prix à la consommation ».

L'arrêté en projet entend fixer cette contribution à 30 euros par jour pour le gîte et à 18 euros par jour pour le couvert, et ce exclusivement en ce qui concerne les mineurs placés à la suite d'une décision d'une autorité compétente en matière d'aide à la jeunesse (ci-après les « mineurs relevant de l'aide à la jeunesse »).

5. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 et du décret spécial du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', la Région wallonne est compétente en matière d'aide sociale pour le territoire de la région de langue française, sous réserve des exceptions prévues par ces mêmes dispositions.

La question se pose de savoir quelle est l'autorité compétente pour subventionner l'aide apportée à un mineur, lorsque cette aide lui est fournie par un service qui s'adresse de manière indifférenciée aux majeurs et aux mineurs.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'autorité compétente pour l'aide à la jeunesse ne porte pas atteinte à la compétence de l'autorité compétente pour l'aide sociale générale lorsque l'aide apportée est bien une aide spécialisée, qui est complémentaire et supplétive à l'aide sociale générale.

En effet, la Cour constitutionnelle a été saisie de la question de savoir si, en prévoyant que l'aide à la jeunesse est subsidiaire, complémentaire et supplétive par rapport à celle que devait octroyer prioritairement le C.P.A.S. compétent, le décret de la Communauté française violait les règles répartitrices de compétence.

Dans son arrêt 33/2003 du 12 mars 2003 [3], la Cour a considéré :

« B.4.4. Ni le texte des dispositions en cause ni leurs travaux préparatoires ne font apparaitre que le législateur décrétal aurait voulu porter atteinte à la compétence de l'État s'agissant du règlement de la création des centres publics d'aide sociale ou de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu

[3] Dans le même sens, C.C., 27 novembre 2002, n° 168/2002.

‡LW-AJESJDJJ-GDBDEVT‡

légalement garanti conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

Il apparait au contraire des travaux préparatoires que le législateur décrétal a veillé à ne pas porter atteinte à cette compétence de l'État ni, par conséquent, aux obligations imposées par la législation organique des C.P.A.S. en ce qui concerne les jeunes visés par le décret.

Par rapport à cette législation, le caractère supplétif et complémentaire de l'aide octroyée par la Communauté française a été instauré de manière explicite dans l'article 36 du décret, pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État, pour qui il convenait 'd'éviter tout double emploi avec l'aide prévue à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale' (Doc., Conseil de la Communauté française, 1990-1991, n° 165/1, p. 102).

Dans les travaux préparatoires du décret, le législateur a précisé le sens qu'il convenait de donner à ces deux caractères de l'aide spécialisée :

'complémentaire, elle permet de trouver ou de renforcer sous un mode plus adapté l'aide que la société offre à toutes les familles depuis la naissance jusqu'à la majorité des enfants; supplétive, l'aide spécialisée ne doit être dispensée que dans les cas où ces services dits 'de première ligne' n'ont pu apporter l'aide de manière adéquate' (*ibid*., p. 2).

Il a encore été précisé que l'aide spécialisée devait s'entendre comme 'toute forme d'aide distincte de celle organisée par d'autres législations comme, par exemple, la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. […] Elle peut revetir toute forme que le conseiller entend lui donner et qui comporte l'accord du jeune et de sa famille, par exemple la forme d'une aide financière comme le paiement d'un séjour en classes vertes ou encore la forme d'un hébergement en institution ou en famille d'accueil ou également la forme d'une assistance du jeune dans ses démarches envers un service administratif, pour autant que ces formes d'aide ne puissent être prises en application d'aucune autre législation que le présent décret' (*ibid*., p. 10).

B.4.5. Quant à l'article 56 du décret, qui prévoit que la Communauté française rembourse, sous certaines conditions à fixer par le Gouvernement, les frais que les centres publics d'aide sociale ont exposés en faveur du jeune visé par le décret, son adoption a été justifiée par le fait qu'il fallait instaurer un incitant vis-à-vis des centres publics d'aide sociale pour obtenir leur intervention directe en faveur des enfants en difficulté (*ibid*., p. 36; C.R.I., Conseil de la Communauté française, séance du 19 février 1991, n° 10, pp. 32 et 33). Ce remboursement peut uniquement porter sur l'aide complémentaire et supplétive prévue par le décret.

B.4.6. Quelle que soit sa nature, l'aide accordée par le décret de la Communauté française conserve son caractère supplétif et complémentaire et ne touche donc pas à la compétence fédérale ».

Les considérations émises par la Cour relativement pour l'aide sociale fournie par les C.P.A.S valent également pour l'aide aux personnes fournie dans les maisons d'accueil relevant de la compétence de la Région wallonne. Dès lors que l'aide apportée par la Région wallonne s'adresse aux personnes en difficulté, tant majeures que mineures, elle ne constitue pas une aide s'adressant spécialement aux jeunes et relevant de la compétence de la Communauté française. La subvention accordée par la Communauté française pour les jeunes

‡LW-AJESJDJ-GDBDEVT‡

qui sont hébergés dans ces maisons ne peut donc qu'avoir un caractère complémentaire et supplétif ou se rapporter qu'à une aide spécifique aux mineurs hébergés dans ces maisons qui s'ajouterait à celle apportée d'une manière générale aux personnes en difficulté qui y sont hébergées.

6. La disposition en projet prévoit, pour les mineurs relevant de l'aide à la jeunesse, une contribution journalière de « trente euros pour le gîte et de 18 euros pour le couvert », laquelle est manifestement supérieure à la contribution journalière moyenne de l'ordre de 15 euros, actuellement perçue par les maisons d'accueil au titre de participation financière des bénéficiaires de l'accueil, ainsi qu'il résulte des pièces jointes à la demande d'avis.

Le gîte et le couvert ne constituent pas une aide spécialisée en tant que tels. Par contre, la prise en charge par la Communauté française, pour les mineurs hébergés relevant de l'aide à la jeunesse, de la part du coût du gîte et du couvert qui n'est pas prise en charge par d'autres subventions et qui est en conséquence normalement mise à charge du bénéficiaire de l'accueil, peut se justifier par la nature complémentaire de l'aide ainsi octroyée par la Communauté française par rapport à l'aide générale apportée par la Région wallonne.

En augmentant cette part pour les seuls mineurs hébergés relevant de l'aide à la jeunesse, au motif implicite que celle-ci est financée par la Communauté française, la Région wallonne transfèrerait à cette dernière la charge d'un subventionnement d'un régime d'aide qui relève pourtant de sa compétence exclusive. Un tel transfert méconnaitrait les règles répartitrices de compétence.

À supposer que la différence entre la part mise à charge des mineurs relevant de l'aide à la jeunesse et celle mise à charge des autres personnes hébergées dans les maisons d'accueil soit destinée à couvrir le coût d'une aide spécialisée pour ces mineurs – autre que le gîte et le couvert qui est indistinctement fourni à toutes les personnes hébergées par les maisons d'accueil –, alors il n'appartient pas à la Région wallonne de fixer le montant de la subvention octroyée pour cette aide spécialisée, car seule la Communauté française est compétente pour octroyer des subventions pour une telle aide.

La circonstance que dans l'article 3, alinéa 2, de son arrêté du 9 décembre 2015, la Communauté française a prévu que les services, tels que les maisons d'accueils, « soient subsidiés au taux fixé par le pouvoir subsidiant », ne peut au demeurant être interprétée comme un abandon de compétence de la Communauté française quant à la fixation du montant de l'aide spécialisée qui serait prodiguée par de tels services. Cette disposition, interprétée conformément aux règles répartitrices de compétence, peut seulement signifier que la Communauté française, lorsque le bénéficiaire de l'accueil est un mineur relevant de l'aide à la jeunesse, intervient de manière complémentaire et supplétive dans le coût du service qui, n'étant pas pris en charge par le pouvoir subsidiant, est normalement, en application de l'article 126 du CRWASS, mis à la charge de ce bénéficiaire.

‡LW-AJESJDJJ-GDBDEVT‡

7. En conclusion, si le Gouvernement wallon est bien habilité à fixer la participation financière du bénéficiaire hébergé dans une maison d'accueil pour l'aide dont il bénéficie au sein de celle-ci, il méconnaitrait les règles de répartition des compétences entre la Communauté française et la Région wallonne en fixant pour les seuls mineurs relevant de l'aide à la jeunesse un montant spécifique par rapport à celui prévu pour les autres bénéficiaires de l'accueil, dès lors que, comme cela a été exposé ci-avant, ce montant a vocation à être pris en charge par la Communauté française.

Le Gouvernement de la Région wallonne n'est, dès lors, pas compétent pour adopter le présent projet d'arrêté.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Jacques JAUMOTTE

‡LW-AJESJDJDJ-GDBDEVT‡