



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.205/4
du 11 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant
l’article 283 du Code wallon de l’Action sociale et de la Santé
en vue d’actualiser les services et structures pouvant être
agréés ou subventionnés par le Gouvernement dans la mesure
où ils s’adressent particulièrement aux personnes handicapées
et insérant un article 695/1 dérogeant à titre transitoire à
l’article 75, 2°, du même Code’

Le 18 janvier 2019, 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 avant-projet de décret 'modifiant l'article 283 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en vue d'actualiser les services et structures pouvant être agréés ou subventionnés par le Gouvernement dans la mesure où ils s'adressent particulièrement aux personnes handicapées et insérant un article 695/1 dérogeant à titre transitoire à l'article 75, 2°, du même Code'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, 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 11 mars 2019.

*

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

FORMALITÉ PRÉALABLE

Dès lors que l'avant-projet concerne l'aide aux personnes sur le territoire de la région de langue française, son auteur est tenu de respecter la formalité obligatoire organisée par les articles 12 à 15 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' (ci-après « l'accord de coopération-cadre »).

Il ressort du dossier soumis à la section de législation que le comité de concertation créé sur la base de ces dispositions de l'accord de coopération-cadre, qui a en l'espèce été saisi conformément à la procédure d'urgence prévue par les articles 14 et 15 de l'accord de coopération-cadre, a décidé, le 9 janvier 2019, de ne pas rendre d'avis sur l'avant-projet.

Aux termes de l'article 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre :

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

Aux termes de l'article 15, § 2, de l'accord de coopération-cadre, applicable dans le cadre de la procédure d'urgence :

« Le comité ministériel dispose d'un délai de cinq jours pour se concerter sur l'avant-projet ou la proposition de décret, le projet d'arrêté réglementaire ou le projet visé à l'article 12, § 3, qui lui est soumis, le cas échéant, sur la base de la recommandation ou de l'avis de l'organe de concertation. Le délai visé à l'alinéa 1^{er} prend cours : 1° à dater de l'expiration du délai de cinq jours visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, lorsque l'organe de concertation ne manifeste pas le souhait d'émettre une recommandation ou un avis ; 2° à dater de la transmission de la recommandation ou de l'avis de l'organe de concertation ou, le cas échéant, de l'expiration du délai de dix jours visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lorsque l'organe de concertation manifeste le souhait d'émettre un avis une recommandation. Le comité ministériel peut décider au consensus d'allonger le délai prévu à l'alinéa 1^{er} ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Il ne ressort pas du dossier soumis à la section de législation que l'avant-projet a été transmis au comité ministériel en vertu de l'article 12, § 1^{er}, et que, dès lors, la suite de la procédure a pu être respectée. L'auteur de l'avant-projet vérifiera que cette formalité a été correctement accomplie.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 2

1. Il ressort du commentaire de l'article 2 que :

« 1° Les services d'aide précoce ne sont plus mentionnés à l'article 283 car leurs missions et le public concerné sont intégrés dans les services d'accompagnement visés au point 10 de l'article 283 du code.

Les missions et le public cible des services d'accompagnement sont étendus. Les services d'accompagnement ont pour objectif de favoriser la participation active et personnalisée des usagers à la réalisation de leur projet de vie et le développement de leur citoyenneté dans leur milieu de vie.

Cette participation active et personnalisée est basée sur la mobilisation, la reconnaissance et la valorisation des compétences et le développement de l'utilisateur.

Cet objectif peut être poursuivi notamment sur les plans suivants : familial, social, sportif, culturel, scolaire, professionnel, de la formation, de la santé et des loisirs.

Les services d'accompagnement s'adressent aux personnes handicapées et à leur famille dès l'annonce du handicap et jusqu'à 65 ans et au-delà pour autant que le handicap ait été reconnu avant 65 ans.

Les services d'accompagnement ont soit une mission généraliste, soit des missions spécialisées telles que des activités citoyennes, l'après-parent, l'habitat encadré ou la transition école-vie active ».

Dans un souci de sécurité juridique et dès lors que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'étendre la portée actuellement donnée à la notion de « service d'accompagnement », il serait préférable de définir celle-ci dans le décret, tout en veillant à ce que cette définition reste cohérente au regard des nouveaux services introduits dans l'article 283, alinéa 2, du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après « le CWASS ») par l'article 2, c), de l'avant-projet.

2. En ce qui concerne l'ajout, dans l'article 283, alinéa 2, du CWASS, des notions de « dispositifs mobiles de soutien à l'inclusion », de « services de conseil », de « services organisant des activités pour personnes handicapées », de « services résidentiels de crise » et de « services résidentiels de répit », le commentaire de l'article 2 ne correspond pas au dispositif de l'avant-projet.

Le commentaire mentionne en effet les « services de soutien à l'accueil de l'enfance », les « cellules mobiles d'intervention », la « cellule de référence en matière de handicap et de vieillissement », les « services de conseil en accessibilité » et les « services de conseil en aménagement et adaptation du domicile ». Ces différentes appellations ne sont cependant pas reprises dans l'article 283, alinéa 2, 14° à 18°, en projet du CWASS et la section de législation n'aperçoit pas clairement à laquelle des catégories énumérées du 14° au 18° ces différents services sont censés se rattacher. Il convient de clarifier l'intention exacte de l'auteur de l'avant-projet.

3. La section de législation observe par ailleurs qu'actuellement, le chapitre 7 du titre VII du livre V de la deuxième partie du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après « le Code réglementaire ») règle l'agrément de « services organisant du répit en faveur des aidants proches et des personnes handicapées ». Conformément à l'article 831/2, § 2, du Code réglementaire, le répit ainsi organisé se réalise « via des prestations de répit résidentiel, des prestations de répit à domicile et des prestations de répit en demi-journée d'activités collectives ». Les services de répit ne se limitent donc pas au répit « résidentiel ». L'auteur de l'avant-projet vérifiera dès lors s'il ne convient pas de modifier l'appellation figurant à l'article 283, alinéa 2, 18°, en projet, du CWASS.

4. L'article 2, d), de l'avant-projet étend l'habilitation qui est faite au Gouvernement afin de permettre à celui-ci, non seulement de compléter, mais également de modifier la liste prévue à l'article 283, alinéa 2, du CWASS. Cette liste constitue cependant un élément central de l'aide aux personnes handicapées, dès lors qu'elle en définit le champ d'application. L'aide aux personnes handicapées se rattache à l'article 23, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2°, de la Constitution qui requiert le respect du *standstill* et d'un principe de légalité en vertu duquel le législateur est tenu d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution ¹.

La délégation faite au Gouvernement de modifier la liste prévue à l'article 283, alinéa 2, du CWASS ne peut dès lors se concevoir que dans une limite technique, ne permettant pas au Gouvernement de modifier de manière substantielle la portée et le champ d'application de l'aide aux personnes handicapées.

Le dispositif sera précisé en ce sens.

5. En ce qui concerne la modification apportée à l'article 283, alinéa 7, du CWASS, la déléguée du Ministre a confirmé que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est que l'avis du Conseil de stratégie et de prospective soit à l'avenir la seule formalité imposée lors de l'adoption des normes d'infrastructures et de fonctionnement auxquelles doivent répondre les services et institutions visés à l'article 283, alinéa 2, du CWASS.

¹ Sur cette question, voir l'avis n° 64.809/4 donné le 23 janvier 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'assurance autonomie portant modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé'.

De l'accord de la déléguée, il convient donc également de modifier l'article 285 du CWASS.

Article 4

Selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la non-rétroactivité des normes législatives est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

En l'espèce, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier le choix de la date du 1^{er} janvier 2018, dès lors que celle-ci ne paraît pas correspondre à la mise en place des services organisant des activités pour personnes handicapées (voir titre XII, livre V, deuxième partie, du Code réglementaire) ou des services d'accompagnement en accueil de type familial pour personnes handicapées (voir Chapitre 1^{er}, Titre VII, Livre V, deuxième partie, du Code réglementaire) ou encore des services organisant du répit en faveur des aidants proches et des personnes handicapées (voir chapitre 7, titre VII, livre V, deuxième partie, du Code réglementaire).

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET