CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.184/4
du 18 novembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées portant modification du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé'

‡LW-BILUKCGDB-GIBIEYX‡

Le 20 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées portant modification du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 novembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2020.

*

‡LW-BILUKCGDB-GIBIEYX‡

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 les observations suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

L'alinéa 1er du préambule vise l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', sur la base duquel le Gouvernement fait usage de son pouvoir général d'exécution.

Pour rappel, dans ce cadre, il appartient à l'exécutif de dégager de l'économie générale du texte législatif – ici le Code wallon de l'action sociale et de la santé, partie décrétale (ci-après : le CWASS) – les conséquences qui en dérivent naturellement, sans pouvoir ni en étendre ni en restreindre la portée, et ce d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit [1].

Invitée à préciser quelles sont les dispositions de l'arrêté en projet qui trouvent leur fondement légal dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980, la déléguée de la Ministre a indiqué :

> « […] l'article 2 du projet introduisant un article 10/68 dans le CRWASS et relatif au Collège des médecins évaluateurs trouve son fondement dans l'article 20 de la LSRI. Nous confirmons, par ailleurs, qu'il n'y a pas d'autre disposition qui ne trouve pas de fondement légal dans la partie décrétale ».

L'article 43/52, alinéa 1er, du CWASS institue un Conseil de la gestion de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées et un Comité de renonciation, l'alinéa 2 chargeant le Gouvernement de fixer « la composition, le mode de fonctionnement ainsi que les missions du Conseil et du comité ». Le CWASS ne comprend en effet aucune disposition similaire portant création du Collège des médecins évaluateurs.

Toutefois, l'article 43/56 du CWASS, inséré dans le chapitre relatif au contrôle effectué par l'Agence, prévoit en son alinéa 6 :

> « Le Gouvernement détermine les modalités de ces différents types de contrôles exercés par l'Agence ainsi que le modèle pour la communication du rapportage financier et statistique ».

[1] Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, p. 25, et 23 septembre 1993, Pas., 1993, I, p. 744 ; voir aussi, par exemple l'avis n° 59.732/2/V donné le 24 aout 2016 sur un projet d'arrêté royal 'déterminant à l'entreprise publi[que] autonome Belgocontrol, les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59732.pdf.

‡LW-BILUKCGDB-GIBIEYX‡

Il est admissible que sur la base de cette disposition, le Gouvernement modalise le contrôle de l'application des dispositions réglementaires relatives au dispositif de gestion et de paiement des allocations pour l'aide aux personnes âgées par la mise en place du Collège des médecins évaluateurs qui, à la différence des deux organismes institués par l'article 43/52 du CWASS, est créé au sein de l'Agence. N'excède pas l'économie générale du décret, la mise en place de ce Collège qui, dans le cadre du contrôle effectué par l'Agence, peut, en vertu de l'article 10/66, § 1er, alinéa 6, en projet, du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après : le CRWASS), être sollicité en cas d'absence de consensus entre un organisme assureur et l'Agence, participant en cela à établir une certaine harmonisation dans le cadre de ce contrôle en ce qui concerne l'évaluation du manque ou de la réduction d'autonomie d'un bénéficiaire [2].

Partant, dès lors que l'article 10/68 en projet trouve son fondement dans l'article 43/56, alinéa 6, du CWASS, l'alinéa 1er du préambule, en ce qu'il vise l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980, sera omis.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, les mots « insérés par le décret du 30 septembre 2020 » seront remplacés par les mots « insérés par le décret du 1er octobre 2020 ».

DISPOSITIF

Article 2
Article 10/18 en projet

L'article 10/17, alinéa 1er, 8°, en projet définit la notion de jours ouvrables.

---

[2] La note au Gouvernement wallon précise à propos de la création du Collège des médecins évaluateurs :
« Autres modifications intégrées au texte entre la première et la deuxième lecture :
[…]
– Article 10/66 : un élément manquait concernant un potentiel désaccord entre l'évaluation initiale de la perte d'autonomie faite par l'organisme assureur et le contrôle effectué par l'Agence. La notion de consensus a été ajoutée ainsi que l'interpellation du collège des médecins évaluateurs ;
– Article 10/68 : ajout d'une mission au collège des médecins évaluateurs qui, sur base d'un dossier anonymisé, apporte une expertise sur le dossier d'évaluation qui lui est transmis.
Exposé de l'AGW :
[…]
Enfin, l'arrêté du gouvernement organise un lieu de concertation complémentaire, le « Collège des médecins évaluateurs ».
[…]
Un des objectifs est de pouvoir harmoniser les décisions relatives au degré d'autonomie du bénéficiaire et le cas échéant, pouvoir proposer de faire évoluer la norme s'y référant ».

‡LW-BILUKCGDB-GIBIEYX‡

À l'article 10/18, § 2, alinéa 3, en projet, le mot « jours » sera en conséquence remplacé par les mots « jours ouvrables ».

Cette observation vaut pour la suite du projet

Article 10/39 en projet

Au paragraphe 1er, en projet, il n'y a théoriquement intérêt à distinguer les catégories A, B et C [3], que si le montant qui n'est pas pris en considération pour calculer les revenus des bénéficiaires de l'allocation d'aide aux personnes âgées diffère pour chacune de ces catégories. Or, le paragraphe 1er, alinéa 5, en projet, prévoit le même montant pour les catégories A et B (soit 14.214,53 euros).

Toutefois, ces trois catégories peuvent être maintenues compte tenu des explications suivantes données par la déléguée de la Ministre :

> « [Ne pas maintenir ces catégories] présenterait certains inconvénients à l'avenir comme faire évoluer les catégories A et B de la même manière en augmentant par exemple le montant fixé. Cela poserait des difficultés pour la réévaluation ultérieure basée sur l'étude du dispositif. En effet, laisser les catégories distinctes permettra, sur base de cette étude, d'apprécier la pertinence des catégories et de leur montant ».

Article 10/40 en projet

La précision, au paragraphe 1er, alinéa 1er, en projet, selon laquelle la demande est introduite « auprès de son organisme assureur ou de l'organisme assureur avec lequel une convention de gestion de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées a été établie » constitue une répétition de l'article 43/39, § 1er, alinéa 1er, du CWASS [4] et sera omise.

Article 10/41 en projet

1. Au paragraphe 1er, alinéa 4, en projet, les mots « dont les modalités sont définies » seront remplacés par les mots « selon les modalités prévues ».

[3] Comme le fait l'article 4 de l'arrêté royal du 5 mars 1990 'relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées' actuellement applicable.

[4] Voir l'avis n° 67.474/4 donné le 24 juin 2020 sur un avant projet devenu le décret du 1er octobre 2020 'relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées et portant modification du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé', plus spécialement l'observation n° 1 formulée sous l'article 14 soulignant la nécessité de conclure un accord de coopération conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 aout 1980, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 228/1, pp. 17 à 22, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67474.pdf.

‡LW-BILUKCGDB-GIBIEYX‡

2. S'agissant du paragraphe 3, alinéa 1er, en projet, se pose d'une part la question de la disposition décrétale qui habilite le Gouvernement à prévoir que d'« autres institutions » que celles visées au paragraphe 1er, pourraient être interrogées alors que l'article 43/39, § 2, alinéa 2, du CWASS cite expressément et limitativement les organismes auprès desquels les données peuvent être recueillies. D'autre part, se pose la question de savoir si une « autre institution » interrogée peut être amenée à communiquer n'importe quelle donnée, y compris à caractère personnel, alors que l'article 10/41, § 1er, alinéa 2, en projet, prévoit limitativement quel type de données précis peut être demandé à quelle institution.

Sur ces questions, la déléguée de la Ministre a indiqué :

> « La formulation de cette disposition n'est en effet pas correcte et ne correspond pas à l'intention poursuivie qui est de faire référence aux institutions visées par le dispositif décrétal ».

L'article 10/41, § 3, en projet sera par conséquent omis.

Article 10/42 en projet

1. S'agissant des renseignements complémentaires visés au paragraphe 1er, en projet, il y a lieu de donner suite à la recommandation n° 22 formulée par l'Autorité de protection des données dans son avis n° 86/2020 donné le 11 septembre 2020 selon laquelle il convient de déterminer dans l'arrêté en projet les modalités de cette collecte de données complémentaires, d'une manière identique à celle prévue à l'article 10/20 en projet.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, en projet, les mots « Conformément à l'article 10/20 § 5 » seront omis, dès lors que cette disposition n'est pas relative à l'évaluation de la perte d'autonomie mais à la collecte de renseignements permettant de procéder à cette évaluation.

Article 10/62 en projet

Interrogée sur ce que l'article 10/62 en projet ne contient aucune disposition sur les règles de fonctionnement du Conseil de gestion de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, alors que l'article 43/52, alinéa 2, du CWASS habilite le Gouvernement à prévoir ces règles, la déléguée a indiqué :

> « Effectivement, il convient de mentionner ce dispositif. Soit le projet indique les règles de base de fonctionnement du conseil, soit ces règles sont renvoyées dans le règlement d'ordre intérieur du conseil ».

Au contraire de l'alternative proposée par la déléguée, il conviendra de faire figurer, en substance, les règles de fonctionnement du Conseil dans l'arrêté du Gouvernement, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 10/61 en projet pour le Comité de renonciation.

‡LW-BILUKCGDB-GIBIEYX‡

Article 10/64 en projet

Le paragraphe 4 en projet indique que « l'article 10/5, § 4 est applicable au présent titre ».

L'article 10/5, § 4, alinéa 3, du CRWASS dispose :

> « Il est instauré au sein de l'Agence un groupe de réflexion réunissant les organismes assureurs wallons, les membres du Collège de stratégie et de prospective et de l'Office de contrôle des mutualités et chargé, de remettre des propositions au Gouvernement pour évaluer et mettre en place la responsabilité financière des organismes assureurs wallons dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur du présent article ».

Ceci implique que dans le cadre de la réglementation relative à l'allocation d'aide aux personnes âgées, un rôle est conféré à l'Office de contrôle des mutualités, dès lors que des membres de celui-ci font partie du groupe de réflexion visé à l'article 10/5, § 4, alinéa 3. Cet Office est un organe fédéral.

À cet égard, il convient de rappeler, comme la section de législation l'a déjà fait observer, que

> « s'agissant pour l'Autorité fédérale et la Région wallonne d'exercer conjointement des compétences propres au travers d'organismes actuellement fédéraux qui seraient appelés à intervenir également dans la mise en œuvre de politiques définies par la Région wallonne, la conclusion préalable d'un accord de coopération tel que prévu à l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' est nécessaire » [5].

Article 10/68 en projet

Eu égard à l'observation relative au fondement juridique habilitant le Gouvernement à instituer le Collège des médecins évaluateurs, il y a lieu, à l'article 10/68 en projet, de fixer le nombre précis de représentants médecins tant de l'Agence que des organismes assureurs.

Article 3

Le CRWASS étant pourvu de nombreuses annexes, il convient de numéroter l'annexe jointe au projet examiné, dès lors qu'elle est appelée à y être insérée.

[5] Avis n° 63.551/4 donné le 18 juin 2018 sur l'avant-projet devenu le décret du 8 novembre 2018 'relatif aux organismes assureurs et portant modification du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1188/1, pp. 25-26, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63551.pdf. La section de législation a réitéré cette observation dans son avis n° 64.750/4 donné le 13 décembre 2018 sur projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2018 'portant modification du code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé en vue de la reconnaissance des organismes assureurs', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64750.pdf ; voir également l'avis n° 67.474/4, précité.

‡LW-BILUKCGDB-GIBIEYX‡

OBSERVATIONS FINALES

1. Pour une meilleure lisibilité du texte, les différents chapitres gagneront à être subdivisés en sections [6].

2. À l'article 10/25 en projet, le signe de ponctuation « : » sera chaque fois inséré après le mot « bâtis ».

3. La division de l'article 10/49 en paragraphes sera remplacée par une division en alinéas.

4. À l'article 10/68, § 1er, alinéa 1er, en projet, il y a lieu d'écrire « visé à l'article 43/56, alinéa 2, 2° (…) ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[6] À titre d'exemple, le chapitre 4 « Procédure », qui contient de manière indistincte les règles relatives à l'introduction de la demande, l'instruction de la demande, la prise de décision, la nouvelle demande, la révision d'office de l'allocation et les modalités de paiement.

‡LW-BILUKCGDB-GIBIEYX‡