CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.341/4
du 26 novembre 2020

sur

un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement wallon 'relatif à l'immunisation des subventions en matière d'action sociale'

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

Le 20 novembre 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement wallon 'relatif à l'immunisation des subventions en matière d'action sociale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 novembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 novembre 2020.

*

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, les articles 12/1, 12/2, 29 à 36, 38/1 à 38/15, 49 à 65, 93 à 124, 144 à 153, 235/9 à 235/12, 243/1 à 246, 251 et 251/1 ;

Considérant les concertations entre les Gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes au sein du Conseil national de sécurité qui se réunit depuis début mars 2020 ;

Considérant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, tel que modifié par l'arrêté ministériel du 1er novembre 2020 ;

Considérant l'évolution de la crise sanitaire du COVID-19 et les mesures adoptées par les différents niveaux de pouvoirs et, notamment celles adoptées à l'issue de comité de concertation du 30 octobre 2020, afin d'en limiter la propagation ;

Considérant la décision du 21 octobre 2020 par laquelle le Gouvernement marque son accord sur le soutien aux secteurs de la santé, de l'action sociale et de l'insertion socioprofessionnelle ;

Considérant l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui consacre le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale et de la préparation active à la potentialité de ces crises ; que ce principe implique que lorsqu'un risque grave présente une forte probabilité de se réaliser, il revient aux autorités publiques d'adopter des mesures urgentes et provisoires ;

Considérant la déclaration de l'OMS sur les caractéristiques du COVID-19, en particulier sur sa forte contagiosité et son risque de mortalité ;

Considérant la qualification par l'OMS du COVID-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020 ;

Considérant que, en date du 16 mars 2020, l'OMS a relevé à son degré maximum le niveau de la menace liée au COVID-19 qui déstabilise l'économie mondiale et se propage rapidement à travers le monde ;

Considérant la propagation du COVID-19 sur le territoire européen et belge ;

Considérant l'urgence et le risque sanitaire que présente le COVID-19 pour la population belge ;

Considérant que la recrudescence des cas de contamination depuis quelques semaines et qui a pris une tournure exponentielle a amené à proposer à nouveau de permettre aux autorités wallonnes d'adopter dans l'urgence, quasiment en temps réel, toute mesure à prendre sans délai, sous peine d'un péril grave, en lien avec cette crise ;

Considérant qu'il est nécessaire, afin de ralentir et limiter la propagation du virus, d'ordonner immédiatement les mesures préconisées qui s'avèrent indispensables sur le plan de la santé publique ;

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

Considérant que le danger s'étend au territoire de l'ensemble du pays ; qu'il est dans l'intérêt général qu'il existe une cohérence dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximiser leur efficacité ;

Considérant dès lors que les conséquences directes ou indirectes de la crise nécessitent une gestion et une réponse rapide au niveau régional ;

Considérant que la crise est de nature à mettre en péril les secteurs et les dispositifs en matière d'action sociale, ainsi que les objectifs que ces dispositifs visent à rencontrer, et notamment d'avoir un impact important sur le financement des opérateurs du secteur de l'action sociale dans le cadre de la gestion de la crise de COVID-19 ;

Considérant que les mesures prévues sont indispensables, afin de garantir l'emploi dans ces secteurs et le maintien des prestations sociales qui résultent de ces dispositifs ;

Considérant qu'il convient, afin d'assurer le principe de continuité des services publics, d'aménager les modalités d'organisation des services publics en charge des dispositifs relevant des politiques de l'action sociale, tout en assurant le respect des droits de leurs bénéficiaires ;

Considérant l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent actuellement les services agréés et subventionnés quant au niveau de financement auquel ils peuvent prétendre, compte tenu de la variation importante dans leurs activités due à la crise sanitaire du COVID-19 ;

Considérant que le risque découlant de cette insécurité juridique et financière est que ces acteurs réduisent leur niveau de service et de qualité de prise en charge à destination des bénéficiaires ;

Considérant, en conséquence, qu'il convient d'immuniser les subventions octroyées et d'assurer le respect des droits des bénéficiaires prévus dans le cadre des dispositifs relevant de l'action sociale, afin d'annihiler les conséquences inévitables de l'épidémie de COVID-19, tout en excluant tout effet d'aubaine pouvant en résulter ;

Considérant l'urgence de la mise en œuvre de ces mesures, afin d'atteindre l'objectif qui leur est assigné et que tout retard dans leur adoption est de nature à en réduire l'effet ;

Considérant le caractère particulièrement indispensable du maintien de l'offre de service et de la qualité de prise en charge dans le contexte de crise sanitaire du COVID-19 ;

Considérant, par tous ces éléments, l'urgence d'adopter rapidement des mesures d'immunisation du financement des opérateurs de l'action sociale ;

Considérant qu'en vertu de l'article 1er du décret du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19, le Gouvernement est compétent pour prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ;

Considérant que l'urgence est motivée par le fait que l'arrêté en projet contient des dispositions qui concernent l'année 2020 ;

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

Que, par ailleurs, même si certaines dispositions concernent les subventions octroyées en 2021, elles revêtent un caractère urgent car ces subventions 2021 seront fixées en fonction de paramètres d'activité de l'année 2020, actuellement en cours et déjà même presque terminée ;

Qu'enfin, les opérateurs des secteurs de l'action sociale ont impérativement besoin d'être fixés sur leur sort pour l'année 2021 car, la fin de l'année 2020 étant très proche, si des mesures spécifiques devaient être prises par ces opérateurs en raison de l'influence de la crise sanitaire sur leur financement 2021, c'est déjà aujourd'hui que ceux-ci doivent pouvoir l'anticiper ;

Considérant qu'au besoin et en cas d'allongement ou d'aggravation des circonstances sanitaires exceptionnelles précitées, ces mesures exceptionnelles seront revues ou prolongées ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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.

RECEVABILITÉ [1]

1.1. Le projet à l'examen porte sur la détermination du montant de subventions dans le secteur de l'action sociale pour les années 2020, 2021, 2022 et 2023. Le projet à l'examen vise également à adapter certains délais relatifs au parcours d'intégration des personnes primo-arrivantes, afin de neutraliser l'impact de la crise liée au coronavirus.

Pour ce faire, le projet à l'examen déroge à des dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après le « CWASS ») et du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après le « CRWASS »).

[1] Voir sur cette question, l'avis n° 67.536/4 donné le 10 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 53 du 16 juin 2020 'relatif aux diverses dispositions prises dans le cadre du déconfinement COVID-19 pour les secteurs de la santé, du handicap et de l'action sociale', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67536, l'avis n° 68.258/4 donné le 16 novembre 2020 sur un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne ' relatif aux diverses dispositions prises en matière de financement des opérateurs du secteur de la santé dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68258 et l'avis n° 68.260/4 donné le 16 novembre 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° XX 'relatif aux diverses dispositions prises en matière de financement des opérateurs du secteur de la santé et du handicap dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire de COVID19', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68260.

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

1.2. Dès lors qu'il entend déroger à des dispositions décrétales, le projet met en œuvre les pouvoirs spéciaux qui ont été octroyés au Gouvernement par le décret du 29 octobre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution'.

L'article 2, § 1er, du décret du 29 octobre 2020 dispose :

> « Afin de permettre à la Région wallonne de faire face à la pandémie de la COVID-19, le Gouvernement peut, dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution, prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie de la COVID-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».

Pour pouvoir agir valablement sur le fondement de l'article 2, § 1er, du décret du 29 octobre 2020, le Gouvernement doit être en mesure de démontrer que chacun des articles du projet examiné concerne une « situation […] qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».

1.3. En tant que le projet à l'examen porte sur la détermination de mesures de financement pour le secteur de l'action sociale pour les années 2020 et 2021, il est démontré à suffisance dans le dossier soumis à la section de législation, que ces mesures doivent être adoptées « en urgence sous peine de péril grave ». La lettre de demande d'avis précise en effet à cet égard ce qui suit :

> « Considérant que l'urgence est motivée par le fait que l'arrêté en projet contient des dispositions qui concernent l'année 2020 ;
>
> Que, par ailleurs, même si certaines dispositions concernent les subventions octroyées en 2021, elles revêtent un caractère urgent car ces subventions 2021 seront fixées en fonction de paramètres d'activité de l'année 2020, actuellement en cours et déjà même presque terminée ;
>
> Qu'enfin, les opérateurs des secteurs de l'action sociale ont impérativement besoin d'être fixés sur leur sort pour l'année 2021 car, la fin de l'année 2020 étant très proche, si des mesures spécifiques devaient être prises par ces opérateurs en raison de l'influence de la crise sanitaire sur leur financement 2021, c'est déjà aujourd'hui que ceux-ci doivent pouvoir l'anticiper ».

De même, l'urgence peut être admise s'agissant, pour le calcul des subventions afférentes à l'année 2022, de neutraliser ou modifier des critères relatifs à une période lorsque celle-ci prend cours dès le 1er janvier 2021, étant donné que les bénéficiaires des subventions doivent être informés en temps utile, c'est-à-dire avant le 1er janvier 2021, de la neutralisation appelée à s'appliquer à partir de cette date.

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

En revanche, hormis ce dernier cas de figure, la section de législation n'aperçoit pas, s'agissant des dispositions du projet qui concernent les années 2022 et 2023, comment il pourrait être soutenu que de telles mesures doivent être adoptées « en urgence sous peine de péril grave ». Le dossier communiqué à la section de législation ne contient pas de justification circonstanciée à cet égard.

Les articles 3 (*partim*), 5 (*partim*), 7, alinéas 1er et 2, et 13, du projet, en ce qu'ils portent sur l'année 2022, ne peuvent dès lors trouver un fondement juridique dans le décret du 29 octobre 2020. Il en va de même pour l'article 5 du projet, en ce qu'il porte sur l'année 2023.

Partant, il y a également lieu de considérer que pour ces mêmes dispositions, l'urgence spécialement motivée dans la demande permettant de réclamer la communication de l'avis dans le délai de cinq jours conformément à l'article 84, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', n'est pas établie. Il s'ensuit que la demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne ces dispositions.

La section de législation limite par conséquent son examen aux seules dispositions du projet relatives aux années 2020 et 2021 ainsi qu'à celles relatives à l'année 2022 en tant que les bénéficiaires des subventions doivent être informés en temps utile, c'est-à-dire avant le 1er janvier 2021, de la neutralisation appelée à s'appliquer à partir de cette date.

2. S'agissant des articles 11 et 12 du projet relatifs à l'allongement de certains délais applicables au parcours d'intégration des personnes primo-arrivantes, la lettre de demande d'avis ne fait pas mention de l'urgence.

Par contre, la Note au Gouvernement wallon jointe au dossier soumis à la section de législation comporte le passage suivant [2] :

> « Les personnes définies comme primo-arrivantes par le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé doivent réaliser un parcours d'intégration dans un délai strict de 18 mois sous peine de sanction administrative. En raison de la crise sanitaire actuelle, ces personnes sont dans l'impossibilité de poursuivre ce parcours. C'est la raison pour laquelle plus de 200 demandes de prorogation ont été introduites par ces personnes auprès de la Ministre de l'Action sociale pour bénéficier d'un délai supplémentaire.
>
> Au vu de l'incertitude entourant la crise du Covid-19, il est proposé d'allonger le délai du parcours d'intégration de 12 mois en tenant compte également des personnes ayant déjà obtenu un délai de prorogation, afin qu'elles ne soient pas lésées par l'obtention d'un délai moins favorable que celui proposé par cette mesure.

[2] p. 10.

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

Ce problème de délai de rigueur se pose aussi pour les personnes primo-arrivantes sanctionnées d'une amende administrative. En effet, l'amende administrative infligée aux personnes primo-arrivantes n'ayant pas terminé leur parcours n'éteint pas leur obligation. Elles doivent terminer les étapes manquantes de leur parcours dans un délai de trois mois. À nouveau, au vu de la crise sanitaire que notre pays traverse, il leur est impossible de satisfaire à cette obligation dans un délai si court. C'est pourquoi, un délai additionnel de 12 mois est également proposé ».

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', cette motivation de l'urgence aurait dû figurer dans la demande d'avis, elle peut toutefois être prise en considération pour établir que la demande d'avis est recevable en ce qui concerne les articles 11 et 12 du projet.

Cette motivation sera reproduite dans le préambule de l'arrêté.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'avant-projet de décret à l'examen ne pourra être adopté qu'après l'accomplissement, en bonne et due forme, de la procédure de concertation prévue 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' [3].

OBSERVATION PRÉALABLE

Le Gouvernement ne perdra pas de vue qu'en vertu de l'article 3, § 2, du décret du 29 octobre 2020, l'arrêté en projet sera communiqué au président du Parlement avant sa publication au *Moniteur belge* [4].

[3] Pour une observation analogue, voir l'avis n° 68.049/4 donné le 14 octobre 2020 sur un avant-projet de décret portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 8 du 7 mai 2020 'relatif au soutien des hôpitaux universitaires dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68049.pdf.

[4] Pour une observation analogue, voir notamment l'avis n° 68.296/4 donné le 23 novembre 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux 'portant sur des mesures d'urgences en matière d'accès à l'énergie durant la crise COVID et la période hivernale'.

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Tel que rédigé, l'intitulé ne vise que « l'immunisation des subventions en matière d'action sociale ». Or, force est de constater que le projet à l'examen traite également de l'aménagement des délais relatifs au parcours d'intégration des personnes primo-arrivantes, afin de neutraliser l'impact de la crise liée au coronavirus.

Interrogée à cet égard, la déléguée de la Ministre a répondu ce qui suit :

« On peut ajouter 'et à certaines règles relatives au parcours d'intégration des personnes primo-arrivantes' ».

L'intitulé sera complété en ce sens.

PRÉAMBULE

1. Il convient de se limiter à viser au titre de fondement juridique, la ou les dispositions qui constituent le fondement juridique du projet. Compte tenu notamment des observations relatives à la recevabilité, il s'agit en l'espèce uniquement de l'article 2, § 1er, du décret 29 octobre 2020.

L'alinéa 2 sera par conséquent omis.

2. Il convient de compléter l'alinéa 3 par la mention de la date à laquelle l'Inspecteur des Finances a donné son avis.

3. Il convient de compléter l'alinéa 4 par la mention de la date à laquelle le Ministre du Budget a donné son accord.

4. Il convient de compléter l'alinéa 5 par la mention de la date à laquelle le rapport « test genre » a été réalisé.

5. L'alinéa 6 (devenant 5) sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 68.341/4 du Conseil d'État donné le 26 novembre 2020, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [5].

Le préambule sera revu en conséquence.

[5] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

DISPOSITIF

Article 3

De l'accord de la déléguée de la Ministre, la date du « 1er novembre 2020 » sera remplacée par la date du « 1er janvier 2021 ».

L'article 16, alinéa 2, sera par conséquent omis.

Article 8

Les mots « alinéa 2, » seront insérés entre les mots « l'article 56/4, » et les mots « 5° du CWASS ».

Article 9

1. De l'accord de la déléguée de la Ministre, les mots « l'article 38/10, § 1er, 1° à 4° » seront remplacés par les mots « l'article 38/10, § 1er, 2° à 4°, du CWASS ».

2. De l'accord de la déléguée de la Ministre, la date du « 1er juin 2020 » sera remplacée par la date du « 1er mars 2020 ».

L'article 16, alinéas 3 et 4, sera revu en conséquence.

Article 11

1. Interrogée quant au champ d'application de l'article 11 et quant à la portée des mots « et ce jusqu'au 31 mars 2021 », la déléguée de la Ministre a précisé ce qui suit :

> « Il serait effectivement plus correct d'écrire 'et ce pour les personnes ayant commandé leur titre de séjour avant le 31 mars 2021' ».

La disposition sera adaptée en ce sens.

2. Il convient de remplacer les mots « la Ministre », par les mots « le Ministre », le mot « Ministre » étant épicène.

Article 12

1. Les mots « l'article 152/8, § 1er, alinéa 2 du CWASS » seront remplacés par les mots « l'article 152/8, § 1er, alinéa 3, du CWASS ».

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡

2. Les mots « de l'alinéa 1er » seront remplacés par les mots « de l'article 152/8, § 1er, alinéa 1er, du CWASS ».

3. Les mots « du CWASS, » seront insérés entre les mots « l'article 152/7, § 2, » et les mots « dans un délai de douze mois ».

Article 14

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, les mots « , § 1er, » seront insérés entre les mots « l'article 251 » et les mots « du CRWASS ».

2. À l'alinéa 3, les mots « Par dérogation à l'article 237/6, alinéa 4, et à l'article 237/7, alinéa 4, du CRWASS, » seront remplacés par les mots « Par dérogation à l'article 14, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon n° 53 du 16 juin 2020 relatif aux diverses dispositions prises dans le cadre du déconfinement COVID-19 pour les secteurs de la santé, du handicap et de l'action sociale, ».

Article 15

L'article 15 habilite le Ministre à prolonger les délais et périodes visés par l'arrêté en projet en cas de persistance, au-delà du 31 mars 2021, des circonstances sanitaires liées à la deuxième vague de la crise sanitaire du COVID-19.

La prolongation dans le temps des mesures prévues par un arrêté de pouvoirs spéciaux ne peut être déléguée à un ministre mais doit faire l'objet d'un nouvel arrêté de pouvoirs spéciaux qui devra ensuite être soumis à confirmation par le législateur conformément à l'article 4, § 1er, du décret du 29 octobre 2020 [6].

En conséquence, l'article 15 sera omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

Voir en ce sens l'avis n° 67.577/2-4 donné le 3 juillet 2020 sur un avant-projet de loi 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) ', observation générale 4, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1441/2/3.

‡LW-CGLUNFEEG-GIDEBMW‡