



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.452/4
du 21 juin 2021

sur

un projet d'arrêté 2020/2053 du Collège de la Commission communautaire française 'relatif aux associations spécialisées en accessibilité, mettant en œuvre l'article 33 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée'

Le 26 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Collège de la Commission communautaire française chargé de la politique de l'Enseignement, des Crèches, de la Culture, des Personnes handicapées, du Tourisme et du Transport scolaire à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 2020/2053 du Collège de la Commission communautaire française 'relatif aux associations spécialisées en accessibilité, mettant en œuvre l'article 33 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 juin 2021. 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 Pauline LAGASSE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 juin 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Interrogée sur la raison pour laquelle le projet ne prévoit pas de normes en matière de personnel, la déléguée du Membre du Collège explique :

« Cet arrêté ne permet que d'agréer ce type d'association sans aucune possibilité de subventionnement. Nous ne pouvons donc pas fixer de normes en matière de personnel puisqu'il n'y a aucune subvention de notre part ».

Cependant, l'article 72, alinéa 1^{er}, du décret du 17 janvier 2014 'relatif à l'inclusion de la personne handicapée' prévoit :

« Pour chaque catégorie de centre, de service, d'association, de logement ou d'entreprise agréé, le Collège fixe des normes d'agrément qui portent sur :

[...]

4^o le nombre et le niveau de qualification du personnel ainsi que sa formation continuée ;

5^o le nombre de personnes handicapées concernées et le type de déficiences ;

6^o les relations entre le centre, service, association, logement ou entreprise et la personne handicapée ;

[...] ».

Si les normes d'agrément conditionnent en général l'obtention d'un subventionnement¹, elles ont également une fonction autonome, indépendante de toute subvention. Elles visent en effet à garantir une qualité de prestations minimale pour toutes les associations agréées.

Compte tenu des missions des associations spécialisées en accessibilité, la section de législation peut comprendre qu'il n'est pas pertinent de prévoir des normes d'agrément concernant « le nombre de personnes handicapées concernées et le type de déficiences » (article 72, alinéa 1^{er}, 5^o) et « les relations entre le centre, service, association, logement ou entreprise et la personne handicapée » (article 72, alinéa 1^{er}, 6^o). Les associations spécialisées en accessibilité ne fournissent en effet pas des services directement à l'attention des personnes handicapées.

¹ Le subventionnement est réglé par d'autres dispositions du décret du 17 janvier 2014 (articles 77 à 95).

Il pourrait également se concevoir que la condition en ce qui concerne « le nombre et le niveau de qualification du personnel ainsi que sa formation continuée » ne concerne, au sens de l'article 72, alinéa 1^{er}, du décret du 17 janvier 2014, que les structures qui fournissent directement des services aux personnes handicapées, mais cela ne ressort pas de manière claire du dispositif décretaal, alors que pour d'autres conditions légales, le décret prévoit lui-même des exceptions pour certaines catégories de service ². Par ailleurs, force est de constater que pour exercer correctement leurs missions, les associations réglées par le projet à l'examen doivent nécessairement disposer de membres du personnel ³.

Compte tenu de ces éléments, il y a lieu de comprendre l'article 72, alinéa 1^{er}, du décret du 17 janvier 2014 comme imposant au Collège d'arrêter des normes d'agrément des associations spécialisées en accessibilité concernant le nombre et le niveau de qualification du personnel ainsi que sa formation continuée.

Le projet d'arrêté sera dûment complété en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 71 du décret du 17 janvier 2014 ne constitue pas un fondement juridique du projet. Il ne contient en effet aucune habilitation spécifique en faveur du Collège qui serait ici mise en œuvre. Cet article participe par contre à son contexte juridique. Si l'auteur du projet l'estime utile, pour la bonne compréhension de l'arrêté, cette disposition peut être mentionnée sous la forme d'un considérant ⁴.

2. À l'alinéa 1^{er}, il convient de ne viser que l'article 72, alinéa 1^{er}, du décret du 17 janvier 2014 puisque seule cette habilitation est mise en œuvre par le projet.

² Voir à cet égard l'article 71, alinéa 2.

³ Il est d'ailleurs permis de relever à cet égard que l'article 16, alinéa 2, du projet, impose aux associations agréées de transmettre un rapport d'activités contenant notamment

« 3° un relevé des formations suivies par le personnel ;

[...]

7° des données globalisées relatives au personnel occupé et les changements intervenus pendant l'année ;

[...];

11° [...]

b) une déclaration reprenant [...] le personnel spécialisé dont l'association dispose [...] ».

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

3. La formalité obligatoire instaurée par l'article 12, § 2, 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' implique également la saisine du Comité ministériel. Cet aspect de la formalité sera également être visé.

En outre, il résulte du courrier transmis à la section de législation par la déléguée du Membre du Collège que l'organe de concertation a finalement expressément décidé, le 8 juin 2021, de ne pas rendre d'avis sur le projet.

Il convient de modifier l'alinéa 9 en conséquence.

4. Il y a lieu d'ajouter un alinéa visant l'accord du membre du Collège chargé du Budget, donné le 13 novembre 2020.

DISPOSITIF

Section 3 – Normes relatives à l'organisation

Il résulte de l'article 72, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret du 17 janvier 2014 que le Collège est tenu de fixer des normes d'agrément concernant « l'organisation, le fonctionnement et le contenu du projet collectif ou de service ». Afin de respecter cette disposition et dans un souci de cohérence, l'intitulé de la section 3 du chapitre 3 sera, dès lors, complété par les mots « , au fonctionnement, et au contenu du projet de service ».

Article 18

L'alinéa 2, impose la communication des bilans et des comptes annuels du service. Ce faisant, l'auteur du projet ne s'inscrit pas dans une démarche de simplification administrative qui veut que, lorsqu'en vertu d'une norme législative, la publicité et l'accès à des documents sont déjà organisés, la communication de tels documents ne soit plus exigée.

En vertu des articles 2:7 et 3:47 du Code des sociétés et des associations, il est tenu au greffe du tribunal de l'entreprise, pour chaque association sans but lucratif belge ayant son siège dans l'arrondissement, un dossier qui contient notamment les statuts de la personne morale, les actes relatifs à la nomination, à la cessation des fonctions des administrateurs, leurs modifications, ainsi que ses comptes annuels. En outre, comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises ⁵, en vertu des articles III.16, § 1^{er}, 2^o et 3^o, et III.17 du

⁵ Voir ainsi l'avis n° 62.397/4 donné le 22 novembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1^{er} mars 2018 'insérant un Titre VIII dans le Livre I^{er} de la Deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'agrément des Services et dispositifs d'accompagnement des violences entre partenaires et des violences fondées sur le genre', *Doc. parl.*, Parl. W., 2017-2018, n° 993/1, pp. 9 à 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62397.pdf> ; l'avis n° 59.761/2/V donné le 10 août 2016 sur un projet

Code de droit économique et de l'article 2:7 du Code des sociétés et des associations, toute personne morale est inscrite dans la Banque-Carrefour des Entreprises⁶ et se voit attribuer lors de son inscription un numéro d'entreprise, lequel est un numéro d'identification unique⁷. En vertu de l'article III.31 du même Code, des données visées à l'article III.29, § 1^{er}, inscrites dans la Banque-Carrefour des Entreprises sont accessibles par un site internet libre d'accès, lequel permet l'accès de l'administration aux données détenues par d'autres départements.

En ce qui concerne les bilans, pour les mêmes motifs, il n'y a pas lieu d'en exiger la production.

Le dispositif sera réexaminé au regard de cette observation.

Article 19

L'article 19 prévoit que le SPFB, lequel ne dispose pas d'une personnalité juridique propre⁸, fixe les modalités de transmission des informations.

devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 octobre 2016 'relatif à l'octroi de l'aide au démarrage pour les groupements et organisations de producteurs dans le secteur agricole', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59761.pdf>; l'avis n° 58.231/4 donné le 21 octobre 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel de la Région wallonne du 28 janvier 2016 'relatif à la formation professionnelle en matière d'agriculture', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58231.pdf>.

⁶ Voir également l'article III.18, § 1^{er}, du même Code.

⁷ Voir dans le même sens l'avis n° 56.023/4 donné le 7 mai 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2013 'portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56023.pdf>, l'observation formulée sous l'article 61; l'avis n° 54.467/4 donné le 9 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 'modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en créant des services d'aide et de soins aux personnes prostituées', *Doc. parl.*, Parl. W., 2013-2014, n° 974/1, pp. 6 à 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54467.pdf>; l'avis n° 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 3 avril 2014 'relatif aux arts plastiques', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 620/1, pp. 42 à 53, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54859.pdf> et l'avis n° 65.204/4 donné le 11 mars 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2019 'relatif aux contrats d'objectifs des services visés aux Titres VII, chapitres 1 à 4, 7 et 9, XI, XII, XII/1, XII/2 du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65204.pdf>.

⁸ Voir l'avis n° 28.117/4 donné le 4 novembre 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 décembre 1998 'relatif à la création d'un service à gestion séparée mettant en œuvre la politique d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées', <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/28117.pdf>; l'avis n° 66.032/4 donné le 20 mai 2019 sur un projet devenu l'arrêté 2018/2292 du Collège de la Commission communautaire française du 28 novembre 2019 'relatif aux entreprises de travail adapté, mettant en œuvre la section 2 du chapitre 5 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66032.pdf>. Plus récemment, voir l'avis n° 69.390/4 donné le 9 juin 2021 sur un projet d'arrêté 2020/440 du Collège de la Commission communautaire française « relatif aux services d'appui à la communication alternative pour les personnes présentant des difficultés de compréhension, mettant en œuvre partiellement l'article 28 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée ».

Il convient à cet égard d'observer qu'une délégation de pouvoirs ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne, physique ou morale, qui seule, peut valablement poser des actes juridiques. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non un « service » non doté de la personnalité juridique⁹.

Il est donc préférable, dans la disposition en projet, de remplacer les mots « Le SPFB » par les mots « Le directeur du SPFB en » ou, dans les hypothèses dans lesquelles une telle délégation de pouvoir peut être envisagée et pour autant que telle soit l'intention de l'auteur du projet, par les mots « Le directeur du SPFB ou la personne qu'il délègue ».

Article 20

Il ressort des 2° et 3°, que l'intention est en ce sens que soit utilisée, dans l'arrêté modifié, l'expression « une association agréée spécialisée en accessibilité », en remplacement de l'expression « [u]n service agréé concernant l'accessibilité aux personnes handicapées ». Par conséquent, au 1° (article 2, 8°, en projet), il convient de définir, non l'expression « une association », mais l'expression « une association agréée spécialisée en accessibilité » dès lors que c'est cette notion qui sera utilisée dans la suite du dispositif.

Article 23

Le 2° prévoit l'entrée en vigueur de l'article 75 du décret du 17 janvier 2014. Cette disposition n'est cependant pas mise en œuvre par le projet et n'a dès lors pas sa place dans la disposition à l'examen.

Articles 22 et 23

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 individuels¹⁰.

⁹ Voir l'avis n° 62.670/4, donné le 29 janvier 2018 sur un projet devenu l'arrêté 2017/1388 du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} mars 2018 'relatif aux services d'appui à la communication et à l'interprétation pour les personnes sourdes, mettant en œuvre l'article 27 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62670.pdf>.

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

Interrogée sur la raison de la rétroactivité de l'arrêté en projet à la date du 1^{er} avril 2021, la déléguée du Membre du Collège a précisé que celle-ci s'explique par le fait que l'auteur du projet avait « espéré que cet arrêté puisse entrer en vigueur rapidement étant donné que des renouvellements d'agrément de ces asbl doivent avoir lieu d'ici fin 2021 : le fait d'être 'à cheval' sur deux arrêtés distincts rend les démarches administratives plus complexes ».

Cette explication ne permet cependant pas de comprendre la raison pour laquelle une entrée en vigueur et une prise d'effet concomitante au début du mois de juillet 2021 ne permettrait pas d'atteindre l'objectif requis, à savoir le renouvellement des agréments pour la fin de l'année 2021 ni en quoi la rétroactivité au 1^{er} avril 2021 permettrait d'accélérer ce processus de renouvellement dès lors que les démarches administratives requises peuvent difficilement avoir été entamées avant la publication de l'arrêté en projet.

Si le souci d'organiser un régime transitoire dans l'article 22 pour les associations déjà agréées au jour de l'entrée en vigueur du projet, est compréhensible, il n'en demeure pas moins qu'un tel régime transitoire peut être mis en place avec une entrée avec une entrée en vigueur pour le début du mois de juillet.

Par conséquent, la rétroactivité organisée par l'article 23 n'est pas admissible. Cet article, ainsi que l'article 22, seront revus en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET