



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.404/4
du 7 juin 2023

sur

une proposition de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
Code wallon de l’Action sociale et de la Santé en ce qui
concerne le contrôle des opérateurs de la politique de l’Action
sociale et de la Santé et les informations sur les établissements
pour aînés’

Le 4 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de décret 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne le contrôle des opérateurs de la politique de l'Action sociale et de la Santé et les informations sur les établissements pour aînés', déposée par M. LEGASSE, Mme NIKOLIC, M. HEYVAERT, Mmes ROBERTY, SOBRY et M. DISABATO (*Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1221/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 7 juin 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juin 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 46/1, 3^o, proposé du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après : « le CWASS ») définit la notion d'« opérateur » comme étant « l'opérateur de la politique et de l'Action sociale et de la Santé », sans limiter celle-ci aux opérateurs visés par les livres I^{er}, III, IV, V et VI de la deuxième partie du CWASS. Cependant l'article 46/1, 1^o, proposé définit quant à lui la notion de « norme » par référence aux seules dispositions sectorielles des livres I^{er}, III, IV, V et VI de la deuxième partie du CWASS. De même l'article 46/2, alinéa 2, proposé se réfère également aux seuls livres I^{er}, III, IV, V et VI de la deuxième partie du CWASS.

Dans le développement, les auteurs de la proposition précisent que la proposition concernerait l'ensemble des opérateurs agréés par l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des famille et par le Service public de Wallonie Intérieur et Action sociale.

La question se pose dès lors de savoir quelle est l'intention réellement poursuivie par les auteurs de la proposition. Au vu des définitions données par l'article 46/1, 1^o et 3^o, proposé, un champ d'application distinct devrait, en l'état, être reconnu à l'article 46/2, alinéas 1^{er}, 1^o, et 2, proposé, qui se réfère non seulement à la notion d'« opérateur » mais également à celle de « normes », d'une part, et à l'article 46/2, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, qui se réfère uniquement à la notion d'« opérateur », d'autre part.

Le dispositif sera clarifié au regard de cette observation.

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

À supposer que les auteurs de la proposition entendent conférer un champ d'application distinct aux différentes missions visées par l'article 46/2, proposé du CWASS, ils doivent être en mesure de justifier la différence de traitement qui est ainsi instaurée, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Mais si les auteurs de la proposition entendent limiter le champ d'application de la proposition aux opérateurs visés par les livres I^{er}, III, IV, V, et VI de la deuxième partie du CWASS, ils devront, dans cette hypothèse, être en mesure de justifier l'exclusion des livres II (Intégration des personnes étrangères), VII (Aide aux personnes LGBT) et VIII (Les maisons d'hébergement collectif de personnes en difficultés prolongées) au regard de la finalité de transparence poursuivie. Cette observation est formulée sans préjudice de l'observation qui suit.

2. Il résulte du développement de la proposition que celle-ci repose sur le souci de
« [renforcer] la nécessité de mieux informer les citoyens sur la situation des établissements auxquels ils choisissent de confier leur quotidien ou celui de leurs proches ».

Or, plusieurs des opérateurs de la politique de l'Action sociale et de la Santé visés par le CWASS dans son ensemble ou par les livres I^{er}, III, IV, V et VI de sa deuxième partie, ce en fonction du champ d'application retenu, comme il a été relevé ci-avant, ne se voient pas confier « le quotidien d'une personne ». À titre d'exemple, on peut notamment citer l'organisme wallon de concertation de l'aide alimentaire, l'organisme chargé de la lutte contre la maltraitance, les centres locaux de promotion de la santé, les centres d'expertise en promotion de la santé.

À supposer que la finalité poursuivie ne soit pas uniquement liée aux opérateurs intervenant dans la prise en charge du quotidien d'une personne, cette finalité sera clarifiée. En toute hypothèse, l'application de la proposition aux opérateurs du CWASS visés doit pouvoir être justifiée au regard de la finalité retenue. Le dispositif sera revu au regard de cette observation.

3. Des mécanismes de contrôle des opérateurs (avec, le cas échéant, un mécanisme d'avertissement ¹) sont déjà prévus par les dispositions sectorielles qui leur sont respectivement applicables, ainsi que, plus largement, par la législation générale applicable en matière de contrôle des subventions, à savoir le décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'. Dans un souci de sécurité juridique et compte tenu de la logique qui préside au CWASS, il serait dès lors préférable d'intégrer des dispositions spécifiques visant à réaliser l'objectif de la proposition dans les dispositions sectorielles applicables à chacun des opérateurs concernés, en veillant à la cohérence de l'ensemble du dispositif lié aux contrôles et aux sanctions ou de revoir plus globalement la politique de contrôle de ces opérateurs, afin de faire figurer dans le nouveau titre III/1 « Inspections » proposé, l'ensemble de la politique commune applicable aux opérateurs en matière de contrôle et de sanction.

4. C'est sous réserve des observations qui précèdent que les observations particulières qui suivent sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 7

À l'article 46/2, alinéa 1^{er}, 1^o, proposé, dès lors que l'ensemble des opérateurs ne se voit pas imposer l'obligation d'établir un plan d'action, il convient d'ajouter les mots « , le cas échéant, » entre les mots « afin de vérifier le respect des normes ainsi que » et les mots « le suivi des plans d'action ».

Article 9

1. À l'article 46/3 proposé, les auteurs de la proposition vérifieront que le rapport dont l'établissement est imposé au Gouvernement intervient bien pour l'ensemble des missions visées par l'article 46/2 proposé.

À supposer que le rapport doive être établi pour l'ensemble des missions visées par cette disposition, le fait de prendre comme point de départ du délai de transmission le « lendemain du dernier constat » prête à confusion et ne permet pas de calculer clairement ce délai. En effet, le rapport qui concernerait la mission d'accompagnement des démarches d'amélioration continue de la qualité et la mission d'instruction des plaintes ne paraît pas impliquer de « constat ».

¹ Voir l'article 370 du CWASS (concernant les établissements pour aînés).

En outre, dans le cadre de l'instruction des plaintes déposées à l'encontre des opérateurs, il convient également de transmettre aux plaignants le rapport établi en conséquence.

2. Il convient par ailleurs de clarifier comment les obligations imposées par l'article 46/3 proposé s'articulent avec la possibilité dont dispose le Gouvernement d'imposer à l'opérateur des mesures de mise en conformité, ainsi qu'un échéancier de leur réalisation, lorsqu'il s'avère que des normes ne sont pas respectées. L'imposition de mesures de mise en conformité paraît ne pouvoir intervenir qu'une fois établi le rapport final visé par l'article 46/3 proposé.

3. Compte tenu de l'article 46/5 proposé, il convient de préciser, à l'article 46/3, alinéa 3, proposé, que le rapport final contient des conclusions établies notamment au vu des observations transmises par l'opérateur.

Article 10

1. Dans un souci de sécurité juridique, il convient de préciser que la notification de la demande de prorogation effectuée par l'opérateur sera faite par le biais d'un mécanisme permettant de lui conférer une date certaine.

2. L'article 46/4, alinéa 3, proposé n'est pas cohérent avec la définition figurant à l'article 46/1, 2°, proposé, qui ne vise comme jours non ouvrables que les dimanches et jours fériés légaux, dès lors qu'il prévoit que ne sont pas des jours ouvrables, tant le samedi que le dimanche et les autres jours fériés légaux.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET