



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.411/4
du 19 juin 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'introduisant
des dispositions relatives à l'accueil de jour des personnes
sans abri ou sans chez soi dans le Code réglementaire
wallon de l'Action sociale et de la Santé'

Le 6 mai 2024, 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 et de l'Économie 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 prorogé de quinze jours *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'introduisant des dispositions relatives à l'accueil de jour des personnes sans abri ou sans chez soi dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 juin 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2024.

* Par courriel du 13 mai 2024.

*

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 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 PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Dès lors que l'article 132/5, alinéa 2, en projet précise les qualifications professionnelles requises pour le personnel des accueils de jour, celui-ci limite l'exercice des professions réglementées visées et constitue une « disposition réglementant une profession » au sens de l'article 2, § 1^{er}, 4°, du décret du 8 juillet 2021 'transposant la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution' ¹.

Il y a donc lieu de faire précéder l'adoption de cette disposition d'un contrôle de proportionnalité préalable, tel que défini par le décret du 8 juillet 2021 ².

L'auteur du projet veillera par conséquent à l'accomplissement de cette formalité préalable.

¹ Sur l'application du décret du 8 juillet 2021 dans le cadre de conditions d'agrément, voir l'avis 76.211/4 donné le 15 mai 2024 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé en ce qui concerne les centres et fédérations de centres de planning et de consultation familiale et conjugale'. Voir également l'avis 72.749/4 donné le 11 janvier 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 'définissant les conditions d'octroi, de maintien et de suppression de l'agrément accordé aux centres de comptabilité de gestion agricole'.

² Voir à ce sujet l'avis 73.289/4 donné le 22 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 10 janvier 2024 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé concernant la santé mentale et ses services actifs en Wallonie', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1513/1, pp. 122-133.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Il convient de donner un intitulé précis, complet et concis au projet à l'examen. Afin que l'intitulé soit complet, il convient de n'omettre aucun aspect de son objet, de manière à ne pas induire le lecteur en erreur à propos de l'étendue exacte de l'objet de l'acte ³.

L'intitulé du projet sera par conséquent complété afin de mentionner également l'objet de son article 5, qui n'a pas spécifiquement traité à l'accueil de jour des personnes sans abri ou sans chez soi.

PRÉAMBULE

1. Les fondements juridiques du projet doivent être définis avec précision. Les dispositions qui font simplement partie du cadre juridique de l'arrêté ne doivent pas figurer parmi les visas du préambule ⁴.

À l'alinéa 1^{er}, les dispositions pertinentes du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après : le « Code décretaal »), telles qu'insérées par le décret du 14 mars 2024, seront en conséquence identifiées avec précision.

Il convient également de viser, dans un nouvel alinéa, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ⁵.

2. À l'alinéa 3, il sera également fait mention de l'avis du Comité ministériel rendu le 8 février 2024.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 65.

⁴ *Ibidem*, recommandations n°s 22 à 28. Voir en ce sens l'avis 60.305/4 donné le 14 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 2016 'modifiant le Livre III de la Deuxième Partie du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' et l'avis 64.635/4 donné le 4 décembre 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018 'modifiant le livre III de la deuxième partie du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère'.

⁵ L'article 132/7 en projet, en ce qu'il porte sur les conventions visées à l'article 117/4, alinéa 1^{er}, 12°, du Code décretaal, trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que tire l'auteur du projet de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

3. Ainsi que l'a confirmé la déléguée de la Ministre, comme le Gouvernement n'était pas juridiquement tenu de prendre l'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie et du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, il convient de supprimer les alinéas 4 et 5. La mention de ces consultations peut toutefois faire l'objet de deux considérants ⁶.

4. Le rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des hommes et des femmes relève de l'article 4, 2°, du décret du 3 mars 2016 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

Par conséquent, à l'alinéa 6, c'est à cette disposition qu'il convient de se référer, en lieu et place de l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales'.

5. Les formalités accomplies seront mentionnées dans l'ordre chronologique de leur accomplissement.

DISPOSITIF

Article 2

Article 132/2 en projet

Les mots « l'article 117/9 du code » seront remplacés par les mots « l'article 117/9 du Code décrétal ».

Article 132/6 en projet

L'article 132/6 en projet ne fait que paraphraser l'article 117/4, alinéa 1^{er}, 8°, du Code décrétal et reste en défaut de donner exécution à celui-ci.

La disposition sera revue pour fixer les modalités des formations, de manière à donner exécution à l'article 117/4, alinéa 1^{er}, 8°, du Code décrétal.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

Articles 132/8 à 132/10 en projet

Les articles 132/8 à 132/10 en projet entendent respectivement déterminer le contenu et les modalités d'élaboration du règlement d'ordre intérieur, de l'attestation de sécurité et du projet d'accueil collectif.

Le projet reste toutefois en défaut d'exécuter l'article 117/9, alinéa 1^{er}, 13°, du Code décrétal, qui habilite le Gouvernement à définir le contenu du formulaire qui décrit le dispositif envisagé et établit la façon dont l'accueil de jour entend remplir ses missions et se conformer aux conditions établies par ou en application du Code décrétal.

Le projet sera par conséquent complété sur ce point.

Article 132/9 en projet

Il y a lieu de viser « l'article 117/9, alinéa 1^{er}, 6°, du Code décrétal ».

Article 132/11 en projet

L'auteur du projet n'est pas habilité à régler la participation financière pour l'accès à de la nourriture, ce service n'étant pas repris parmi les conditions d'agrément des accueils de jour.

L'alinéa 1^{er}, 1°, sera dès lors omis afin de respecter les limites de l'habilitation prévue à l'article 117/4, alinéa 2, du Code décrétal.

Articles 132/12 et 132/13 en projet

1. L'article 132/12 en projet sera complété par la mention des modalités d'introduction de la demande d'agrément, afin d'exécuter de manière complète l'article 117/8 du Code décrétal.

2. L'article 132/12, alinéa 5, en projet envisage le ministre et l'administration comme deux corps distincts et autonomes, alors que cette dernière est soumise au pouvoir hiérarchique du premier. Il n'est par conséquent pas utile, dans un texte réglementaire, de régler les relations entre un ministre et son administration puisque le ministre a, en vertu de son

pouvoir hiérarchique sur son administration, la faculté de lui demander d'instruire les dossiers. Si le ministre entend organiser les procédures internes à son administration dans le traitement du dossier, il lui appartient, le cas échéant, de le faire dans des instruments destinés à celle-ci et non dans un arrêté qui organise la procédure entre le Gouvernement et les destinataires de la règle ⁷.

L'article 132/12, alinéa 5, en projet sera par conséquent omis et l'article 132/13, alinéa 1^{er}, en projet sera quant à lui revu.

Une observation analogue vaut pour l'article 132/17, alinéas 3 et 4, en projet.

3. Dans un souci de sécurité juridique, l'article 132/13, alinéa 2, en projet sera complété par l'indication des modalités de notification de la décision.

4. L'article 132/13, alinéa 2, en projet prévoit que la décision du ministre est notifiée en indiquant, le cas échéant, les voies de recours ouvertes à l'encontre de la décision.

Toutefois l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret du 30 mars 1995 'relatif à la publicité de l'administration' prévoit déjà que « tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une entité est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours ».

Partant, il n'appartient pas au Gouvernement de répéter la règle décrétales. Les mots « qui lui indique, le cas échéant, les voies de recours ouvertes à l'encontre de la décision » seront omis ⁸.

Une observation analogue vaut pour l'article 132/17, alinéa 5, en projet.

Article 132/14 en projet

L'article 132/14 en projet ne fait que paraphraser l'article 117/11, alinéa 2, du Code décretaal et reste en défaut de donner exécution à celui-ci.

La disposition sera dès lors revue pour fixer les critères selon lesquels est défini le nombre maximum de personnes pouvant être accueillies simultanément dans les espaces d'accueil, de manière à donner exécution à l'article 117/11, alinéa 2, du Code décretaal.

⁷ Voir notamment l'avis 76.203/4 donné le 21 mai 2024 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux missions régionales pour l'emploi ».

⁸ Dans le même sens, voir l'avis 61.893/2/V donné le 28 août 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 septembre 2017 'insérant des dispositions relatives à l'aide alimentaire dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé'.

Article 132/19 en projet

Dès lors que le montant de la subvention est un montant minimum, il ne paraît pas adéquat de qualifier la subvention de subvention annuelle « forfaitaire ».

La disposition sera réexaminée.

Articles 132/19 à 132/21 en projet

1. Interrogée quant à la question de savoir si les subventions pourront être affectées à des frais d'équipement ⁹, la déléguée de la Ministre a répondu :

« Les frais d'équipements sont autorisés. Le texte en projet sera modifié en ce sens ».

Le projet sera par conséquent complété en ce sens.

Par ailleurs, le projet sera également complété afin d'exécuter l'article 117/13, § 3, du Code décrétal, qui habilite le Gouvernement à définir les dépenses éligibles à la subvention ¹⁰.

2. Tels que rédigés, les articles 132/19 à 132/21 en projet laissent entendre que le subventionnement des accueils de jour agréés correspondrait à une faculté laissée au ministre, ce qui est en contradiction avec les articles 117/3, alinéa 2 et 117/13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code décrétal qui imposent au Gouvernement, si les crédits budgétaires le permettent, le subventionnement des accueils de jour agréés.

Par conséquent, les mots « peut octroyer » seront chaque fois remplacés par le mot « octroie ».

3. De l'accord de la déléguée de la Ministre, à l'article 132/20, alinéa 2, en projet, les mots « aux articles 117/2 et 117/4 » seront remplacés par les mots « à l'article 117/2 du Code décrétal », dès lors que l'article 117/4 du Code décrétal a trait aux conditions d'agrément et non aux missions des accueils de jour.

⁹ Voir l'article 117/13, § 1^{er}, alinéa 3, du Code décrétal, qui habilite le Gouvernement à autoriser des frais d'équipement selon les modalités et conditions déterminées par lui.

¹⁰ Les articles 132/19 à 132/21 en projet rappellent uniquement que conformément à l'article 117/13, § 1^{er}, alinéa 2, du Code décrétal, les subventions sont affectées aux frais de personnel et de fonctionnement.

4. À l'article 132/20, alinéa 2, en projet, interrogée quant à la portée de la condition relative à l'accueil inconditionnel des usagers (vise-t-on tous les usagers ou seulement les femmes et les exceptions visées à l'article 117/2, § 1^{er}, 1^o, du Code décrétal sont-elles applicables à ces actions spécifiques ?), la déléguée de la Ministre a précisé :

« Le respect de l'inconditionnalité de l'accueil doit se comprendre par le fait qu'une action spécifique pour les femmes ne doit pas pour autant préjudicier à l'accueil des hommes au sein de l'accueil de jour ; l'on ne pourrait pas refuser l'accès à un homme car c'est un homme et non une femme.

Les exceptions visées à l'article 117/2, § 1^{er}, 1^o, du Code décrétal sont bien applicables à ces actions spécifiques ».

Il est pris acte de ces explications. La précision selon laquelle les exceptions visées à l'article 117/2, § 1^{er}, 1^o, du Code décrétal sont applicables à ces actions spécifiques gagnerait toutefois à figurer dans le dispositif.

Article 5

L'article 5, qui modifie l'article 12/1 du Code réglementaire, doit précéder les articles 2 à 4, afin de présenter les modifications aux dispositions d'un même acte en suivant leur ordre numérique ¹¹.

Article 6

Conformément à l'alinéa 2, les articles 132/2 et 132/12 en projet entrent en vigueur (lire : produisent leurs effets) le 1^{er} janvier 2024.

Or, force est de constater que conformément à l'article 23, alinéa 1^{er}, du décret du 14 mars 2024 'introduisant des dispositions relatives à l'accueil de jour des personnes sans abri ou sans chez soi dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé', les articles 117/7 et 117/12 du Code décrétal qui constituent respectivement le fondement juridique de ces deux dispositions en projet n'entrent eux-mêmes en vigueur que le 1^{er} janvier 2025.

L'article 23, alinéa 2, du décret du 14 mars 2024 habilite toutefois le Gouvernement à fixer une date d'entrée en vigueur du décret antérieure au 1^{er} janvier 2025.

Il pourrait donc être envisageable de prévoir, dans le projet à l'examen, une date d'entrée en vigueur du décret du 14 mars 2024 antérieure au 1^{er} janvier 2025, mais il est cependant douteux que celle-ci puisse être antérieure à la date de sa publication. En effet, si l'intention du législateur décrétal avait été de conférer un effet rétroactif au nouveau dispositif décrétal, celui-ci l'aurait expressément prévu dans le décret lui-même.

¹¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 122.

En tout état de cause, compte tenu de sa portée, la section de législation n'aperçoit pas les motifs justifiant le caractère rétroactif de l'article 132/12 en projet, dès lors qu'il est impossible pour les demandeurs d'agrément d'introduire leur demande sur la base de conditions dont ils n'avaient pas encore connaissance, et assortie de modèles de documents dont ils ne pouvaient matériellement pas disposer.

La section de législation n'aperçoit pas davantage les motifs justifiant le caractère rétroactif de l'article 132/2 en projet, dès lors que l'article 132/3 en projet prévoit déjà la programmation pour l'année 2025.

L'article 6, alinéa 2, sera par conséquent revu à la lumière de la présente observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO