



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.544/4
du 15 juin 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'agrément et de subventionnement des services favorisant l'autoreprésentation des personnes en situation de handicap, modifiant l'article 283, alinéa 2, du Code wallon de l'action sociale et de la santé et insérant dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre VII, un Chapitre 10'

Le 19 mai 2022, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'agrément et de subventionnement des services favorisant l'autoreprésentation des personnes en situation de handicap, modifiant l'article 283, alinéa 2, du Code wallon de l'action sociale et de la santé et insérant dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre VII, un Chapitre 10'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 juin 2022. 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 15 juin 2022.

*

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 3, § 2, du décret de la Région wallonne du 5 mai 2022 'relatif au Conseil consultatif wallon des personnes en situation de handicap', dès lors que le projet à l'examen constitue un « projet d'arrêté ayant une portée réglementaire relatif à la politique des personnes en situation de handicap », il y a lieu de solliciter l'avis du Conseil consultatif wallon des personnes en situation de handicap.

L'auteur du projet veillera au respect de cette formalité préalable obligatoire.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, ces modifications 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'.

OBSERVATION PRÉALABLE

Il résulte de la note au Gouvernement qu'un décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé sera prochainement élaboré, afin de mettre en adéquation les dispositions décrétales avec la législation relative à la protection de la vie privée.

La section de législation en prend acte.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 831/193 en projet du Code réglementaire de l'Action sociale et de la Santé (ci-après : « le Code réglementaire ») entend définir le « rôle » des services favorisant l'autoreprésentation. La corrélation entre cette disposition et la définition qui est donnée du « service favorisant l'autoreprésentation » par l'article 831/192, 2^o, en projet, du Code réglementaire, ainsi qu'avec la détermination de ce en quoi consiste l'autoreprésentation par l'article 831/195 en projet du Code réglementaire, n'est pas claire.

En effet, la définition qui est donnée de la notion de « service favorisant l'autoreprésentation » par l'article 831/192, 2°, en projet, du Code réglementaire évoque uniquement le rôle de « soutien des personnes en situation de handicap dans leur autodétermination et l'élaboration de leurs projets ». Les rôles de « conseil des personnes en situation de handicap » et « d'expertise auprès des professionnels ou de l'entourage des personnes en situation de handicap » évoqués par l'article 831/193, 2° et 3°, n'apparaissent pas dans cette définition. Ces rôles ne résultent pas davantage des missions et activités des services d'autoreprésentation et d'autodéfense des droits telles que définies par les articles 831/198, 831/199 et 831/200 en projet du Code réglementaire.

Ces différentes dispositions seront, dès lors, revues afin de mieux assurer leur articulation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser l'alinéa 1^{er} de l'article 283 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, ainsi que l'article 285 du même code, dès lors que le projet a également pour objet de fixer les règles d'agrément et de subventionnement des services favorisant l'autoreprésentation, en ce compris les normes de fonctionnement de ces services.

DISPOSITIF

Article 3

Il convient de respecter la numérotation des chapitres en chiffres romains adoptée par le Code réglementaire. Les termes « Chapitre 10 » seront donc remplacés par les termes « Chapitre X ».

L'intitulé de l'arrêté sera également adapté en conséquence.

Article 831/193 en projet du Code réglementaire

Sans préjudice de l'observation générale formulée ci-dessus, il y a lieu d'explicitier aux points 2° et 3°, les domaines dans lesquels le rôle de conseil et d'expertise sont développés par les services favorisant l'autoreprésentation.

Article 831/196 en projet du Code réglementaire

La défense de ses droits par la personne en situation de handicap fait partie intégrante de l'autoreprésentation, ce conformément à l'article 831/195, 1°, en projet, du Code réglementaire. Qualifier le service visé à l'article 831/196, 1°, en projet, du même Code, de service d'autoreprésentation « et d'autodéfense des droits » paraît dès lors redondant.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 831/198 en projet du Code réglementaire

Sans préjudice de l'observation générale formulée ci-dessus, la section de législation n'aperçoit pas la différence qu'il faut faire entre le soutien des autoreprésentants dans l'expression de leurs choix et le soutien de ceux-ci dans l'expression de leurs décisions.

Le dispositif sera clarifié.

Par ailleurs, la définition des missions du « service d'autoreprésentation et d'autodéfense des droits », gagnerait à être énoncée par référence à l'article 831/195 en projet du Code réglementaire ou, à tout le moins, aux éléments qui y sont développés.

Article 831/201 et 831/203 en projet du Code réglementaire

L'article 831/203 en projet du Code réglementaire exige que le projet de service soit élaboré par le directeur en concertation avec les membres du conseil d'administration de l'association sans but lucratif ou de la fondation d'utilité publique et les membres du personnel.

Dès lors que l'article 831/201, § 1^{er}, 1°, en projet, du Code réglementaire exige que le projet de service soit communiqué lors de la demande d'agrément, cela a pour conséquence que le personnel du futur service d'autoreprésentation et d'autodéfense des droits doit déjà avoir été engagé au moment de la demande d'agrément, ce qui peut constituer un obstacle pour les nouvelles institutions qui entendraient se développer en tant que service agréé favorisant l'autoreprésentation. Cette exigence sera, sous cet angle, réexaminée au regard du principe de proportionnalité par l'auteur du projet qui vérifiera si une autre solution moins attentatoire au développement de nouveaux acteurs du secteur n'est pas envisageable.

Article 831/201 en projet du Code réglementaire

1. Dans un souci de clarté, il sera précisé que la demande d'agrément visée par cette disposition concerne « les services d'autoreprésentation et d'autodéfense des droits ».

2. Dès lors que la demande d'agrément des services favorisant l'autoreprésentation s'inscrit dans le cadre d'une programmation et dans la limite des crédits budgétaires disponibles, cela signifie que toutes les demandes d'agrément ne pourront pas nécessairement être acceptées, nonobstant le fait qu'elles répondraient aux conditions posées par le projet. Il convient donc de compléter le dispositif par une disposition prévoyant que le Ministre devra, le cas échéant, procéder à une évaluation et à un classement des demandeurs d'agrément au vu de critères préalablement annoncés. Il convient de fixer dans le projet ou par le biais d'une délégation au Ministre, les critères de sélection qui seront appliqués.

Le dispositif sera complété au regard de cette observation.

Article 831/202 en projet du Code réglementaire

1. Tel que rédigée, cette disposition n'envisage que l'hypothèse d'une réponse positive à la demande d'agrément. Il convient également d'envisager l'hypothèse d'une réponse négative.

2. La fixation de la durée de l'agrément par le Ministre ne pourrait avoir pour effet d'exclure les autres associations sans but lucratif ou fondations d'utilité publique favorisant l'autoreprésentation de toute possibilité d'agrément de manière disproportionnée dans le temps. Tel serait le cas si l'on ne réexaminait pas avec une certaine régularité si d'autres associations ou fondations réunissent les conditions pour être agréées en tant que service « d'autoreprésentation et d'autodéfense des droits ». Une durée maximale d'agrément autorisée par le Ministre sera dès lors prévue dans le projet, en tenant compte des principes précités.

Articles 831/204 et 831/229 en projet du Code réglementaire

L'article 831/204 en projet du Code réglementaire impose la réalisation d'un « relevé annuel des activités » selon un modèle défini par l'Agence. L'article 831/229 en projet du même Code impose quant à lui la réalisation de « rapports annuels d'activités » selon un modèle défini par l'Agence.

L'auteur du projet vérifiera que ces deux notions ne se recoupent pas. Dans l'affirmative, l'article 831/229 en projet sera modifié afin de renvoyer aux « relevés annuels d'activités » visés à l'article 831/204 en projet. Dans la négative, la notion de « rapport annuel d'activités » sera explicitée.

La section de législation observe, par ailleurs, que si l'article 831/229 en projet aménage un délai transitoire pour la remise du premier « rapport annuel d'activité », l'auteur du projet ne prévoit rien de comparable concernant la remise du premier « relevé annuel des activités ». L'auteur du projet vérifiera qu'un tel aménagement ne doit pas être également prévu à l'article 831/204 en projet.

Article 831/211 en projet du Code réglementaire

À supposer que, par le recours à la notion de « bilan des activités », l'auteur du projet entende viser le « relevé annuel des activités » exigé par l'article 831/204 en projet du Code réglementaire, il convient, par souci de cohérence, d'utiliser la même terminologie dans l'article 831/211 en projet du Code réglementaire. À défaut, le dispositif sera clarifié.

Article 831/214 en projet du Code réglementaire

L'article 831/214 en projet du Code réglementaire impose la communication des comptes annuels de chaque 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, 3:47 et 3:51 du Code des sociétés et des associations, il est tenu au greffe du tribunal de l'entreprise, pour chaque association sans but lucratif belge et pour chaque fondation 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, en vertu des articles III.16, § 1^{er}, 2^o et 3^o, et III.17 du 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 Entreprises et se voit attribuer lors de son inscription un numéro d'entreprise, lequel est un numéro d'identification unique. 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 ¹.

Le dispositif sera réexaminé au regard de cette observation.

¹ Dans le même sens, voir l'avis n° 69.192/4 donné le 5 mai 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2021 'modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre IX, Chapitre IV, relatif aux entreprises de travail adapté et titre XIV', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69192.pdf>.

Article 831/221 en projet du Code réglementaire

À l'article 831/221, § 4, en projet, du Code réglementaire, l'auteur du projet vise « l'ancienneté » du service d'autoreprésentation et d'autodéfense des droits. Dans un souci de cohérence et de clarté, il convient de viser l'« ancienneté pécuniaire moyenne » de ce service et, le cas échéant, « l'ancienneté pécuniaire » des membres du personnel.

Article 831/234 en projet du Code réglementaire

Dès lors que la demande d'agrément des services favorisant l'autoreprésentation s'inscrit dans le cadre d'une programmation et dans la limite des crédits budgétaires disponibles, cela signifie que toutes les demandes d'agrément ne pourront pas nécessairement être acceptées, nonobstant le fait qu'elles répondraient aux conditions posées par le projet. Il convient donc de faire apparaître, dans le dispositif, le fait que le Ministre devra, le cas échéant, procéder à une évaluation et à un classement des demandeurs d'agrément au vu de critères préalablement annoncés. Il convient de fixer dans le projet ou par le biais d'une délégation au Ministre, les critères de sélection qui seront appliqués.

Article 9

Article 1384/6 et 1384/7 en projet du Code réglementaire

Les articles 1384/6 et 1384/7 en projet du Code réglementaire ne paraissent pas admissibles au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que ces dispositions aboutissent à octroyer un régime préférentiel aux projets en initiatives spécifiques « Promotion de la participation des personnes handicapées » sans qu'il existe à cet égard une justification adéquate. Le seul fait qu'un projet soit actuellement subventionné par la Région wallonne ne constitue en effet pas une justification adéquate en vue d'octroyer automatiquement de nouvelles subventions à ce projet, le cas échéant au détriment des autres intervenants du secteur.

La déléguée de la Ministre a indiqué que l'auteur du projet entendait renoncer à l'article 1384/7 en projet du Code réglementaire. Il en est pris acte.

L'auteur du projet devra pouvoir justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, le fait que les services existants dans le cadre d'un projet d'initiative spécifique « Promotion de la participation des personnes handicapées » ne devront pas répondre aux exigences de qualifications déterminées par l'article 831/206 en projet du Code réglementaire, en ce qui concerne les membres de leur personnel en poste au 31 décembre 2022. À défaut, cette disposition sera également omise.

Annexe 2

La 5^{ème} colonne SAPFAE+A n'est pas définie en note, à la différence des autres colonnes, explicitées dans des notes numérotées de 1 à 4 et 6. L'annexe sera réexaminée et le cas échéant complétée.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET