



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.895/4
du 30 avril 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
Code wallon de l’action sociale et de la santé, en ce qui
concerne la lutte contre la maltraitance des aînés’

Le 14 mars 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, sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé, en ce qui concerne la lutte contre la maltraitance des aînés'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 avril 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2024.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 3

Article 378 en projet

1. La définition qui est donnée de la maltraitance aboutit à en faire un concept particulièrement large.

L'exposé des motifs invoque le fait que cette définition serait inspirée de celle donnée par l'Organisation mondiale de la santé (ci-après : « OMS »). L'OMS retient cependant une définition moins large dès lors qu'elle ne vise pas les actes non intentionnels¹. En outre, lorsque l'OMS dénonce la maltraitance envers les personnes âgées, elle cite les abus physiques, sexuels ou émotionnels/psychologiques, l'exploitation financière, la négligence ou l'abandon². Les notions « d'abus », « d'exploitation », de « négligence » ou « d'abandon » renvoient à des actes ou défauts d'acte présentant un certain degré de gravité, en lien avec les notions de dignité et de respect de la personne âgée, ainsi qu'avec l'idée d'une relation de dépendance ou de domination de la personne âgée. La notion de dignité de la personne semble par conséquent devoir être au cœur des concepts de maltraitance et de bientraitance.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Le site de l'OMS énonce : « La maltraitance des personnes âgées est un acte intentionnel, ou un défaut d'agir, qui cause du tort à un adulte de 60 ans et plus de la part d'un soignant ou d'une autre personne ayant une relation censée reposer sur la confiance » (https://www.who.int/fr/health-topics/elder-abuse#tab=tab_1).

² https://cdn.who.int/media/images/default-source/infographics/elder-abuse/elder-abuse-infographics-2-what-is-elder-abuse.png?sfvrsn=dba9eb2_7.

Par ailleurs, le seul fait de causer du tort ou de la détresse à une personne adulte, en raison de « toute attitude, parole, geste ou défaut d'action appropriée ³ » ne paraît pas, en soi, constituer de la maltraitance. Du tort ou de la détresse peuvent, par exemple, être occasionnés au niveau émotionnel en raison de désaccords de valeurs ou d'idées avec la personne âgée. L'exercice d'une activité économique concurrentielle peut également se réaliser au détriment de certains concurrents – qui pourraient être des personnes âgées – (et donc leur causer du tort), sans que cela ne puisse être qualifié, en soi, de « maltraitance ». La section de législation s'interroge, par ailleurs, sur la distinction qu'il convient de faire entre les notions de « tort » et de « détresse ».

En outre, la maltraitance paraît devoir logiquement se comprendre par opposition à la bientraitance – qui renvoie quant à elle, de manière plus appropriée, à la notion de respect –, de telle sorte qu'un lien devrait exister entre ces deux notions quant à leurs définitions respectives.

La question se pose, enfin, de savoir ce qu'il convient d'entendre par les mots « où il devrait y avoir de la confiance ».

La définition de la notion de « maltraitance » sera dès lors fondamentalement revue et précisée au regard de cette observation.

2. Dans la définition de la notion de « centre d'expertise de lutte contre la maltraitance des aînés en Région wallonne », dans un souci de cohérence, il convient de préciser le domaine d'expertise spécifique qui est reconnu au centre, à savoir la « lutte contre la maltraitance des aînés en Région wallonne ».

3. « L'Agence » est définie par l'article 2 du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après : le « CWASS »). Il n'est dès lors pas nécessaire de reprendre le 7°. Celui-ci sera omis.

Article 5

Article 380 en projet

1. L'article 380, 2°, en projet prévoit que, pour être reconnu, le centre d'expertise de lutte contre la maltraitance des aînés doit être constitué sous la forme d'une association sans but lucratif dont le conseil d'administration doit être composé, à tout le moins, d'une série de membres désignés par le Gouvernement.

³ Au demeurant, la question se pose, de savoir pourquoi seul le défaut d'action renvoie au concept « d'action appropriée ». Une telle exigence du caractère approprié n'est pas reprise pour les « attitude, parole, geste ».

Comme la section de législation l'a souligné dans son avis 44.265/4 ⁴ :

« [...] 'il ne peut être admis, au regard du principe de la liberté d'association, que, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique en vienne à fixer des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'associations de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci [...] seraient dénaturées dans leur essence même' ⁵.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est bien de confier à un organisme privé la mission de lutter contre la maltraitance des personnes âgées, il convient de ne pas porter atteinte, dans la fixation des conditions de reconnaissance et de subventionnement, à son essence privée. Par conséquent, il ne peut être admis que le législateur décréte intervienne dans la composition du conseil d'administration de l'organisme privé en imposant une majorité de membres désignés par le Gouvernement [...] ».

Si en l'espèce, le dispositif n'exige plus que le Gouvernement désigne les membres du Conseil d'administration, il n'en demeure pas moins qu'il impose la présence obligatoire de divers représentants avec voix délibérative au sein du conseil d'administration du centre d'expertise de lutte contre la maltraitance des aînés qui doit être constitué sous la forme d'une association sans but lucratif.

Il conviendrait donc que le commentaire de l'article justifie le caractère proportionné de l'atteinte qui est ainsi portée au droit d'une personne morale de droit privé de choisir librement ses associés ⁶.

2. Au 2°, b), en projet, il convient de supprimer le mot « Représentants ».

3. La notion de « secteur du domicile » n'est pas utilisée par les autres dispositions du CWASS. Le projet sera adapté afin de viser de manière précise et cohérente les services visés au regard des termes employés par les autres dispositions du CWASS.

⁴ Avis 44.265/4 donné le 9 avril 2008 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 3 juillet 2008 'relatif à la lutte contre la maltraitance des personnes âgées', *Doc. parl.*, Parl. w., 2007-2008, n° 790/1, pp. 10-11.

⁵ *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 34.403/2, donné le 26 février 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 portant assentiment à l'avenant modifiant l'accord de coopération relatif à la Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne (*Doc.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 523/1, p. 48).

⁶ Voir dans le même sens l'avis 73.978/4-2/V donné le 9 août 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 13 décembre 2023 'relatif aux missions régionales pour l'emploi', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1497/1, pp. 16-20 ; l'avis 53.499/3 donné le 3 juillet 2013 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 8 novembre 2013 'sur la stimulation, la coordination et la subvention de l'emploi dans le secteur du sport', *Doc. parl.*, Vl. Parl., 2012-2013, n° 2161/1, pp. 35-42.

Article 6

Article 381/1 en projet

La section de législation s'interroge sur l'utilité de l'article 381/1 en projet au vu de l'article 382 en projet. Ces dispositions visent en effet toutes les deux à définir les missions du centre d'expertise de lutte contre la maltraitance des aînés. Le dispositif de l'article 381/1 en projet sera revu afin de garantir la cohérence du dispositif, tout en évitant les doublons.

Article 9

Article 382/2 en projet

Au paragraphe 2, comme il résulte du commentaire de l'article, il convient de préciser que peuvent être récoltées les données de santé « de l'aîné ».

Article 12

Article 384 en projet

En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas à la loi d'attribuer directement à un ministre des pouvoirs (adoption d'actes administratifs de nature individuelle) qui reviennent normalement au Gouvernement. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Gouvernement et non au législateur, d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Gouvernement. La délégation faite au ministre n'est, dès lors, pas admissible.

En outre, la cohérence et l'articulation de l'article 384 en projet pose question au vu de l'article 385 du CWASS. Alors que l'article 384 en projet prévoit que c'est le « Ministre » qui « peut » octroyer une subvention, l'article 385 prévoit quant à lui que le « Gouvernement » « octroie » une subvention annuelle.

Le dispositif sera revu au regard de ces observations. L'auteur de l'avant-projet veillera à en assurer la cohérence.

Article 14

Article 386 en projet

Les mots « l'agence » seront remplacés par les mots « le centre d'expertise de lutte contre la maltraitance des aînés en Région wallonne ».

Article 15

Article 386/1 en projet

Compte tenu des compétences mises en œuvre par la Région wallonne dans le cadre de l'avant-projet, il ne lui appartient pas de prévoir le principe d'une interdiction pour le centre de recevoir des dons et legs qui excéderaient 5 % du montant global qu'elle octroie aux centres. Par ailleurs, l'alinéa 4 de la disposition examinée s'articule mal avec son alinéa 3. La sanction financière visée à l'alinéa 4 n'aurait de pertinence, compte tenu du but apparemment poursuivi, que si elle était fixée dans le cas d'espèce, vu l'alinéa 3, à 95 %. En tout état de cause, il va de soi que l'article 386/1 devra être lu en conformité avec l'article 9:22 du Code des sociétés et des associations ⁷.

La disposition examinée sera revue à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX

⁷ Cette disposition énonce :

« À l'exception des dons manuels, toute libéralité entre vifs au profit de l'association dont la valeur excède 100 000 euro doit être autorisée par le ministre de la Justice ou son délégué.

La libéralité est réputée autorisée si le ministre de la Justice ou son délégué n'a pas réagi dans un délai de trois mois à dater de la demande d'autorisation qui lui est adressée ».