

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.694/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne, le 4 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001 portant augmentation des subventions annuelles des services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial pour personnes handicapées", a donné le 29 mars 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Intitulé

Afin de ne pas induire en erreur, l'intitulé d'un arrêté doit refléter de la manière la plus précise possible le contenu de son dispositif. En l'espèce, dès lors que l'arrêté en projet modifie également l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 1999 relatif aux services d'aide aux activités de la vie journalière et l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 septembre 2002 relatif à l'aide à l'intégration des jeunes handicapés, il devrait en être fait mention dans l'intitulé du projet. Toutefois, compte tenu de la longueur excessive d'un pareil intitulé et du caractère modificatif du texte en projet, celui-ci pourrait être désigné comme modifiant différents arrêtés relatifs aux aides aux personnes handicapées.

Préambule

1. L'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997 relatif aux conditions d'agrément et de subventionnement des services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial pour personnes handicapées, qui est un texte réglementaire de même intensité de force obligatoire que l'arrêté en projet, ne peut constituer un fondement légal de celui-ci. Comme il n'est ni modifié ni abrogé par l'arrêté en projet, sa mention au préambule doit donc être omise.

.../...

Pour les mêmes raisons, la mention, au préambule, de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux conditions d'agrément et de subventionnement des services d'aide précoce et des services d'accompagnement pour adultes destinés aux personnes handicapées, arrêté d'ailleurs non encore adopté par le Gouvernement wallon, doit également être omise.

2. L'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001 portant augmentation des subventions annuelles des services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial pour personnes handicapées doit être visé au préambule dès lors qu'il est modifié par l'arrêté en projet.

Dispositif

Article 2

La modification de l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001, qui est introduite par l'arrêté en projet, tient compte des notions de "services (...) d'aide précoce et des services d'accompagnement pour adultes destinés aux personnes handicapées", notions qui devraient résulter d'un arrêté du Gouvernement wallon qui n'existe pas encore ⁽¹⁾. L'arrêté en projet ne pourra dès lors être adopté et entrer en vigueur avant que ce texte ait été adopté et soit en vigueur.

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour les articles 6, 7, 8, 10 et 15 du projet en tant que ces articles font référence au même arrêté du Gouvernement wallon qui n'existe pas encore, et pour la disposition de l'annexe 1 de l'arrêté en projet qui renvoie audit arrêté. Il y aura lieu de vérifier en outre si les renvois faits par ces dispositions à celles de l'autre arrêté envisagé restent pertinentes et correctes.

⁽¹⁾ Cet arrêté du Gouvernement wallon relatif aux conditions d'agrément et de subventionnement des services d'aide précoce et des services d'accompagnement pour adultes destinés aux personnes handicapées existe à l'état de projet, lequel a été reçu le 12 mars 2004 par le Conseil d'État dans le cadre d'une demande d'avis fondée sur l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (demande d'avis enrôlée sous la référence 36.750/4).

À défaut, la disposition examinée doit être omise et les articles précités seront omis ou revus.

Article 7

Nonobstant l'observation formulée sous l'article 2 concernant la mention d'un arrêté qui n'existe pas encore, et dès lors qu'il y a lieu de supposer que les mots "l'arrêté du" figurant au dernier tiret de l'article 2, 7°, en projet, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001 précité renvoient au projet d'arrêté évoqué en note de bas de page (1), il convient de constater que la référence au "titre VII chapitre 1^{er}, § 1^{er}, 1°, 2° et 3°" est imprécise en ce qu'elle ne correspond pas à la subdivision de cet arrêté tel qu'il a été soumis au Conseil d'État pour avis. Il y a lieu de penser que c'est à l'article 72, § 1^{er}, 1°, 2° et 3° qu'il convient de renvoyer pour ce qui est des subventions annuelles accordées dans le domaine des services d'aide précoce et des services d'accompagnement pour adultes destinés aux personnes handicapées.

Article 8

Il convient de désigner avec précision la disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 1999 précité qui est utile à la définition du cadastre de l'emploi au sens de l'arrêté en projet : il s'agit de l'article 2, 11°, lequel ne définit d'ailleurs pas directement une liste du personnel mais renvoie à l'article 29, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997 relatif aux conditions d'agrément et de subventionnement des services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial pour personnes handicapées.

Sous le bénéfice de l'observation formulée sous l'article 2, il en va de même pour la désignation de la disposition de l'arrêté non encore adopté évoqué ci-avant qui serait utile à la définition du cadastre de l'emploi au sens de l'arrêté en projet. Dans le projet de cet arrêté, la disposition utile à la définition du cadastre de l'emploi au sens de l'arrêté en projet est l'article 2, 21°.

.../...

Article 9

1. "L'accord cadre du 16 mai 2000 pour le secteur non marchand wallon" évoqué à l'article 3, en projet, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001 précité est l'accord cadre pour le secteur non-marchand wallon 2000-2006 signé le 16 mai 2000 entre le Gouvernement wallon et les représentants des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.

La mention de cet accord dans le dispositif de l'arrêté doit être omise étant donné qu'un arrêté du Gouvernement ne peut renvoyer à un accord syndical, lequel est dépourvu de portée normative ⁽²⁾.

2. Invité à justifier, d'une part, les différences entre les montants figurant dans l'arrêté en projet et les montants repris initialement à l'article 3, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001 précité et, d'autre part, les raisons pour lesquelles il s'avère nécessaire de mentionner dans le texte en projet des montants de subventionnement relatifs à des périodes révolues, le délégué du ministre a précisé ce qui suit :

"Les montants repris à l'article 9 résultent de l'addition des différents montants octroyés précédemment aux différents types de services (...).

Les années révolues figurent dans le présent arrêté, car les dispositions octroyant les montants pour ces exercices sont toutes abrogées :

- pour l'accueil et l'hébergement, par la modification même de l'arrêté du 12 juillet 2001,
- pour les services d'accompagnement et d'aide précoce, par le projet d'arrêté adopté récemment en deuxième lecture et actuellement analysé par le Conseil d'État : celui-ci abrogera au 1^{er} janvier les arrêtés du GW des 12/07/1990 et 28/07/1992 relatifs à ces deux types de services,
- pour les services d'aide à la vie journalière, par l'article 14 du présent arrêté".

⁽²⁾ Dans le même sens, voy. l'avis 33.893/2/V, donné le 26 juillet 2002, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 septembre 2002 relatif à l'aide à l'intégration des jeunes handicapés.

Une telle méthode ne peut être admise car l'expression du pouvoir réglementaire ne vaut que pour l'avenir. Il n'y a donc pas lieu de modifier les montants affectés dans le passé, au demeurant au cours d'exercices budgétaires révolus, pour la liquidation de certaines subventions. Lorsque le Gouvernement abroge certaines dispositions relatives à l'octroi de subventions, y compris des montants en principe déjà versés, il lui appartient de régler, par des dispositions transitoires reportées en fin de texte, notamment le maintien, éventuellement temporaire, de normes qu'il abroge concomitamment.

3. La manière dont sera mis en oeuvre le système d'indexation des montants des subventions annuelles n'apparaît pas clairement de la formule d'indexation figurant à l'article 3, § 2, alinéas 2 et 3, en projet, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001.

Selon le délégué du ministre,

"Les montants des précédents arrêtés étaient rattachés à l'indice pivot 105.21 du 1^{er} juillet 2000. Les totaux repris ici résultant de l'addition des précédents montants, sont donc naturellement rattachés au même indice pivot."

Cette précision, de même que le renvoi dans l'article 3, § 2, alinéa 2, en projet, "aux fluctuations de l'indice des prix (indice santé), conformément aux règles prescrites par la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix du Royaume de certaines dépenses du secteur public" ne permettent cependant pas de déterminer quel est l'indice d'arrivée à prendre en compte pour le calcul précis de l'indexation relative à chacune des périodes concernées par l'arrêté en projet.

Ainsi, se pose particulièrement la question de savoir si les montants visés aux périodes 1 à 6 fluctueront ou non en fonction d'un indice d'arrivée qui serait le dernier indice pivot applicable pour l'année qui concerne chacune de ces périodes ou s'ils sont susceptibles de fluctuer en fonction d'un indice d'arrivée autre que celui évoqué ci-avant.

La formule d'indexation devrait être clarifiée afin qu'il n'y ait pas d'hésitation quant à la détermination de l'indice d'arrivée auquel il y a lieu de rattacher les montants relatifs à chacune des périodes visées dans le projet.

.../...

En outre, le texte ne précise pas la périodicité de l'indexation.

Article 10

La section de législation n'est pas en mesure de vérifier concrètement si l'application d'une déduction forfaitaire, prévue à l'article 5, § 2, alinéa 3, en projet ne contient pas un risque de discrimination entre les catégories de service ni si cette différence est justifiable.

Article 11

Invité à mieux préciser la portée de l'article 11, le délégué du ministre a indiqué que

"La revalorisation barémique consiste, pour les secteurs relevant de la politique des personnes handicapées, en un rattrapage progressif des nouveaux barèmes. Durant ces années transitoires, la revalorisation barémique fait l'objet de subventions complémentaires. En 2006, l'écart entre les anciens et nouveaux barèmes sera rattrapé, et ces dispositions seront intégrées dans les réglementations et subventions de base."

Telle qu'elle est rédigée, en raison de l'utilisation des mots "tiendront compte", la disposition en projet est purement programmatique et dépourvue de portée normative.

Le texte doit être revu.

Article 16

L'article 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 1999 précité contient déjà un paragraphe 3. Au vu de la portée de la modification projetée, il y a lieu d'abroger le paragraphe 2, point 3, et de le remplacer par un nouvel alinéa rédigé comme dans l'avant-projet.

.../...

Article 17

Selon le délégué du ministre, l'effet rétroactif donné au projet et la distinction opérée entre les services d'aide à la vie journalière et les autres services se justifient pour les raisons suivantes :

"Le but du présent arrêté est de supprimer les différences entre les sous-secteurs, en regroupant les subventions pour permettre les glissements au sein de la même enveloppe. Afin d'atténuer les effets négatifs des anciennes dispositions, une subvention exceptionnelle a été octroyée aux services d'accompagnement pour l'exercice 2003. Les services d'aide à la vie journalière, particulièrement défavorisés jusqu'ici, n'ayant pas fait l'objet d'une telle décision, dans un souci d'équité, il nous a paru important de leur appliquer les nouvelles dispositions dès le 1^{er} janvier 2003."

S'agissant de répartir une subvention annuelle, et en considération du fait que les règles de l'arrêté en projet ne semblent porter atteinte à aucun droit acquis dont pourraient se prévaloir les bénéficiaires des anciennes normes, lesquelles étaient moins favorables que celles contenues dans le projet, la rétroactivité conférée aux dispositions en projet, respectivement au 1^{er} janvier 2003 pour les services d'aide à la vie journalière et au 1^{er} janvier 2004 pour les autres services, peut être admise.

Annexe

L'annexe doit être assortie de la mention "Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon du ... (date de l'arrêté à indiquer) modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001 portant augmentation des subventions annuelles des services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial pour personnes handicapées" et elle doit être signée.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS