

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.223/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Santé et de l'Action sociale de la Région wallonne, le 14 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "portant exécution en ce qui concerne l'intégration professionnelle des ayants droit à l'intégration sociale, du décret programme du 18 décembre 2003 portant diverses mesures en matière de trésorerie et de dette, d'action sociale et de santé", a donné le 12 avril 2005 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.

Observation générale

Plusieurs dispositions - en l'occurrence l'article 2, quatrième tiret, l'article 6, alinéa 2, et l'article 9 - font état de la déclaration que doivent faire parvenir les employeurs à l'Office national de sécurité sociale en vue de justifier le montant des cotisations de sécurité sociale qui sont dues.

Comme en a convenu la déléguée de la ministre, le texte doit être complété pour faire mention de l'hypothèse où cette déclaration est à faire à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il conviendrait de viser spécialement la disposition qui, dans le décret du 18 décembre 2003 portant diverses mesures en matière de trésorerie et de dette, d'action sociale et de santé, procure un fondement légal à l'arrêté en projet, à savoir l'article 10.

2. Il y a lieu de compléter les alinéas 2 à 5 par les dates auxquelles les avis et accord ont été donnés.

.../...

Dispositif

Article 3

1. L'alinéa 1^{er} doit être complété pour déterminer quelle autorité prend la décision de répartition que vise le texte. À lire la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, il s'agit du ministre.

2. Il n'appartient pas au Gouvernement de mentionner l'intitulé sous lequel les décrets budgétaires qualifieront les allocations de base relatives aux subventions concernées par le projet. Les mots "de chaque année sous le libellé «insertion professionnelle des ayants droit à l'intégration sociale»" seront en conséquence omis.

Article 4

La disposition à l'examen exclut dans diverses hypothèses l'octroi des subventions auxquelles se rapporte l'arrêté en projet.

Il importe de s'assurer que les différences de traitement qui en résultent sont compatibles avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

À ce sujet, il y a lieu d'observer ce qui suit :

1. La note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, ainsi que l'exposé des motifs qui l'accompagne, contiennent des indications tendant à justifier les exclusions que prévoient l'alinéa 1^{er}, 2^o et 4^o, et l'alinéa 2.

Par contre, le dossier communiqué au Conseil d'État ne comprend pas d'indication qui permettrait de justifier les exclusions qu'envisagent l'alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o.

La déléguée de la ministre a, à ce sujet, expliqué que l'exclusion visée à l'alinéa 1^{er}, 1°, s'explique par la circonstance que "l'utilisateur bénéficie déjà d'une allocation sociale même partielle". A priori, cette explication paraît suffisante.

Interrogée sur les raisons de l'exclusion prévue par l'alinéa 1^{er}, 3°, qui envisage l'hypothèse de "l'application de la section II du chapitre XI de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, relatif à l'intérêt d'insertion", la déléguée de la ministre a seulement déclaré que "le Gouvernement wallon n'a pas souhaité s'inscrire dans ce type de dispositif". Cette explication ne suffit pas à justifier la différence de traitement qui résulte de l'alinéa 1^{er}, 3°. Celui-ci sera réexaminé en conséquence.

2. L'alinéa 1^{er}, 2°, exclut l'octroi des subventions auxquelles se rapporte l'arrêté en projet, en cas d'application de l'arrêté royal du 21 décembre 2000 portant octroi d'une subvention majorée de l'État aux centres publics d'aide sociale pour des mises au travail de réinsertion sociale dans l'économie sociale.

Or, cet arrêté a été remplacé par l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant octroi d'une subvention majorée de l'État aux centres publics d'aide sociale pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale. Comme en a convenu la déléguée de la ministre, le texte en projet doit donc être revu pour remplacer la mention de l'arrêté royal du 21 décembre 2000 par celle de l'arrêté royal du 11 juillet 2002.

Par ailleurs, toujours de l'accord de la déléguée de la ministre, dès lors que le texte en projet vise l'hypothèse de l'application de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, il doit aussi viser celle de l'application d'un autre arrêté à l'objet analogue, à savoir l'arrêté royal du 14 novembre 2002 portant octroi d'une subvention majorée de l'État aux centres publics d'aide sociale pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale pour des ayants droit à une aide sociale financière. Le texte sera complété en conséquence.

3. L'alinéa 2 exclut l'octroi des subventions auxquelles se rapporte l'arrêté en projet, dans l'hypothèse de "la mise au travail de personnes sous contrat de travail en vertu de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. lorsque cette mise au travail s'accompagne d'une mise à disposition d'un partenaire privé commercial".

La note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, ainsi que l'exposé des motifs qui l'accompagne, font état, à cet égard, de diverses difficultés tenant à l'"existence d'un contentieux pour les centres publics d'action sociale" et au "manque de clarté quant à la responsabilité de l'employeur et de l'utilisateur".

La déléguée de la ministre a ajouté que, "selon la radioscopie des cpas réalisée par l'UVCW, au travers de leurs consultations, il apparaît que les difficultés sont quasi essentiellement concentrées sur les pratiques de conventions et mises à disposition du secteur privé commercial".

Force est d'observer qu'il ne semble pas totalement exclu que les difficultés invoquées s'appliquent dans des cas où un travailleur est mis à la disposition d'une personne autre qu'un "partenaire privé commercial". Le critère, que retient le texte en projet, de la mise à disposition d'un "partenaire privé commercial" - notion dont, au demeurant, il peut parfois être malaisé de déterminer les contours exacts -, ne semble donc pas pleinement pertinent.

Ceci étant, plus fondamentalement, l'attention est attirée sur le fait que le Gouvernement ne pourrait exclure purement et simplement l'octroi des subventions auxquelles se rapporte l'arrêté en projet, dans toutes les hypothèses où l'engagement d'une personne par un centre public d'action sociale en vertu de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 s'accompagne de la mise à disposition d'un tiers : en effet, ceci conduirait à méconnaître l'article 9, alinéa 2, 1°, du décret-programme du 18 décembre 2003, qui considère expressément comme une mise à l'emploi pouvant donner lieu au subventionnement qu'organise l'arrêté en projet, un engagement qui, conclu sur la base de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976, est accompagné de la mise à disposition d'un tiers.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

.../...

Article 5

Comme l'a confirmé la déléguée de la ministre, l'alinéa 2 n'a d'autre objet que de rappeler une règle figurant déjà à l'article 60, § 7, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976.

Un tel rappel est inutile. Il est, en outre, ambigu, dès lors qu'il pourrait donner à penser que la règle qu'il formule s'applique également lorsque les subventions dont il s'agit portent sur l'engagement d'un ayant droit par un employeur qui a conclu avec le centre public d'action sociale une convention visée à l'article 61 de la loi du 8 juillet 1976.

Mieux vaut donc omettre l'alinéa 2.

Article 6

1. L'alinéa 1^{er} doit être complété pour déterminer quelle autorité établit le formulaire type que vise le texte.

2. L'alinéa 2 appelle les observations suivantes :

a) De l'accord de la déléguée de la ministre, le texte doit être complété pour prévoir que la demande de subvention est accompagnée, le cas échéant, de la convention conclue sur la base de l'article 61 de la loi du 8 juillet 1976.

b) En ce qui concerne la déclaration à l'O.N.S.S., il est renvoyé à l'observation générale. En outre, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi le texte exempte les centres publics d'action sociale de l'obligation de produire une copie de la déclaration.

Article 8

À l'alinéa 2, la référence à "l'année en cours" manque de clarté, en ce que telle qu'elle est formulée, elle est étrangère aux notions définies à l'article 2, 2^e et 3^e tirets.

Article 9

On comprend mal l'objet de la disposition à l'examen, en tant qu'elle vise l'hypothèse où le nombre de jours prestés et déclarés à l'O.N.S.S. ⁽¹⁾ au cours de "l'année de la subvention" est inférieur au nombre de jours couverts par la subvention attribuée. La subvention porte en effet sur les mises à l'emploi au cours de la "période de référence", qui précède l'année de la subvention. Le contrôle de la correspondance entre, d'une part, le nombre de jours prestés et déclarés et, d'autre part, le nombre de jours couverts par la subvention peut être effectué après l'introduction du dossier de demande de subvention, qui, en vertu de l'article 6, alinéa 3, du projet, intervient au plus tard le 30 avril de l'année de la subvention, soit après les mises à l'emploi susceptibles d'être subventionnées.

Sauf à revoir la disposition de manière à mieux en déterminer son objet, elle doit être omise, d'autant qu'elle semble faire double emploi avec l'article 57 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

Article 10

L'article 10 du projet d'arrêté est rédigé ainsi :

"Par dérogation à l'article 3, le montant des budgets à répartir en 2005, 2006, 2007 et 2008 peut, après décision du Ministre, être diminué du montant nécessaire pour liquider les subventions pour lesquelles une demande a été introduite auprès de l'administration avant le 31/12/2004.

⁽¹⁾ Voir l'observation générale pour ce qui concerne la nécessité de viser aussi la déclaration à l'O.N.S.S.A.P.L.

Pour ce qui concerne les demandes de subventions introduites en 2004 et imputées à charge du visa 2004 ou d'un visa ultérieur, la période subventionnable sera limitée au 31 décembre 2004."

Interrogée sur le fonctionnement du mécanisme que tend à mettre en place l'arrêté en projet, la déléguée de la ministre a précisé ce qui suit :

"Pour les années de démarrage dans le cadre de nouveau projet d'arrêté, il faut tenir compte des dispositions prévues à l'article 10 du projet qui permettent à la Ministre de prélever, avant répartition, un certain montant du budget à réserver à l'apurement de l'encours. Dans ce cas, la Ministre est habilitée à prendre la décision par arrêté ministériel pour distinguer les montants à réserver à l'encours et aux charges du passé ainsi qu'aux subventions prévues annuellement par ce nouveau système."

Ceci ne peut être admis.

En effet, l'habilitation que le Gouvernement tient de l'article 10 du décret-programme précité du 18 décembre 2003 ne l'autorise pas à déroger, au surplus pour plusieurs exercices budgétaires, aux règles du droit budgétaire, en particulier les règles de l'imputation.

Sous la réserve de l'application de l'article 34, alinéa 1^{er}, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, le paiement de subventions qui sont dues pour des années antérieures doit faire l'objet d'un vote préalable de crédits spécifiques par le Parlement wallon, conformément aux articles 5 et 7, § 1^{er}, des lois sur la comptabilité de l'État, précitées ⁽²⁾.

L'article 10 doit être omis.

Article 12

Il est renvoyé à l'observation n° 3 formulée au sujet de l'article 4.

⁽²⁾ Par ailleurs, l'existence d'un "encours" ou de "charges du passé" fait obstacle à l'application de l'article 44 des mêmes lois coordonnées.

Article 15

La rétroactivité que prévoit cette disposition ne peut être admise que si le Gouvernement est en mesure d'établir qu'elle ne porte pas atteinte à des situations régulièrement acquises.

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. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS