

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.328/2/V
DU 18 JUILLET 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 25 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées", a donné 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 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 ci-après.

Observations générales

1. La section de législation du Conseil d'État est saisie d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret qui lui a déjà été soumis et a donné lieu, le 12 février 2007, à l'avis 42.112/4, lequel avait été réclamé dans un délai de trente jours.

En principe, lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées ¹.

⁽¹⁾ En ce sens l'avis 43.223/4, donné le 20 juin 2007 sur un avant-projet de décret relatif aux subsides pour investissements dans les établissements d'accueil pour personnes âgées.

En l'espèce, toutefois, la section de législation du Conseil d'État avait limité son avis 42.112/4, précité, à l'énoncé d'observations générales et fondamentales et concluait :

"Tel qu'il est actuellement conçu et rédigé l'avant-projet soulève d'autres difficultés².

Compte tenu toutefois des observations qui précèdent, l'avant-projet doit être fondamentalement revu. Avant d'être adopté en vue d'être soumis au Parlement, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de le soumettre à nouveau, ainsi revu, à la section de législation du Conseil d'État."

La Note rectificative au Gouvernement wallon du 24 mai 2007 expose les modifications qui ont été apportées à l'avant-projet, notamment pour prendre en compte l'avis 42.112/4, précité.

(2) Ainsi par exemple :

a) La section de législation n'aperçoit pas quel est l'objet de la notion de "statut" mentionné à l'article 12. Il conviendrait en outre de préciser si ce "statut" est adopté par le service, de manière complémentaire à celui établi par le Gouvernement en vertu des articles 4 et 5 de l'avant-projet ou s'il s'agit seulement de ce dernier "statut". Dans ce cas, le "statut" est arrêté et non pas seulement approuvé par le Gouvernement.

b) À l'article 24, § 2, 3/, il conviendrait de justifier, au regard du principe d'égalité, pourquoi l'ancienneté des gardes à domicile n'est pas prise en considération. D'une manière générale, au paragraphe 2, l'usage du pronom "elles" conduit à une grande ambiguïté de la disposition. Ainsi on ne comprend pas pourquoi le "temps de formation" prévu au paragraphe 1^{er}, 3/, est subventionné en fonction du nombre d'heures prestées par les aides et non à raison de leur nombre, d'autant que l'on peut difficilement justifier que la formation des aides ne soit que partielle. On ne comprend pas, au 1/ et au 5/, comment le "nombre d'heures attribuées les années précédentes" peut constituer, avec le "nombre d'heures prestées par les aides au cours d'une année", un critère d'octroi des subventions. Par ailleurs, on ne voit pas comment pourront être calculés les "frais de transport" visés au paragraphe 1^{er}, 4/, à défaut de prendre en compte les distances réellement parcourues par les aides. Enfin, la section de législation du Conseil d'État ne voit pas en quoi la "densité de la population" visée au paragraphe 2, 4/, constitue un critère pertinent pour la fixation de la subvention destinée à prendre en charge principalement les dépenses de personnel et les frais de fonctionnement du service.

2. Il est permis de considérer que les observations générales n^{os} 1, 3 et en note sous l'observation générale n/ 4, formulées par la section de législation en son avis 42.112/4, précité, ont été rencontrées, ou à tout le moins que le Conseil d'État a épuisé sa compétence à leur propos.

Par contre, la deuxième observation générale justifiait que le demandeur d'avis soit invité à soumettre à nouveau son avant-projet à la section de législation. Cette observation portait, en effet, sur la nécessité de compléter largement la première mouture de l'avant-projet afin de satisfaire au principe de légalité, le texte contenant de trop nombreuses et trop larges habilitations.

L'avant-projet a effectivement été complété en vue de circonscrire davantage les habilitations.

Demeure cependant excessivement large l'habilitation contenue à l'article 5, § 2.

Observations particulières

Dispositif

Article 3, § 2

Il résulte de l'article 3, § 2, que le Gouvernement dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans la décision d'accorder ou non des subventions alors que les articles 23 et suivants, et plus particulièrement 28, § 1^{er}, semblent reconnaître un droit au subventionnement, dans la seule limite des crédits budgétaires, pour les services qui satisfont aux conditions énoncées.

Si telle est l'intention des auteurs de l'avant-projet, il convient à l'article 3, § 2, de remplacer les mots "peut accorder" par le mot "accorde".

Article 4, § 2

Il n'est pas de la compétence de la Région wallonne de régler l'accès à la profession d'aide familiale. Comme la section de législation l'a déjà rappelé,

"(...) l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue à l'autorité fédérale la compétence de régler les conditions d'accès à la profession, cette compétence comprenant notamment le pouvoir de fixer les règles en matière d'accès à certaines professions, celui de fixer des règles générales ou des exigences de capacité propres à l'exercice de certaines professions et celui de protéger des titres professionnels. La compétence fédérale en la matière s'applique à des professions qui, comme en l'espèce, relèvent du domaine de l'aide aux personnes ^{3 4}".

La Région wallonne ne peut, dès lors, exiger la possession de diplôme que comme condition de subvention et non comme condition d'exercice d'une profession.

La même observation vaut pour l'article 11, § 3.

Articles 17, 18 et 37

Il conviendrait de justifier, au regard du principe d'égalité, pourquoi seuls certains emplois bénéficieront des subventions visées.

⁽³⁾ Voir spécialement l'arrêt de la Cour d'arbitrage n/ 74/97 du 17 décembre 1997.

⁽⁴⁾ Voir déjà en ce sens l'avis 28.517/4, donné le 3 février 1999 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 27 mai 1999 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile (Doc. As. Com. Com. fr., session 1998-1999, n/ 78/1).

Article 39

Comme le relève l'inspecteur des finances, cette disposition est redondante par rapport aux articles 55 et suivants des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et aux articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

Article 44

Comme le suggère l'inspecteur des finances, il conviendrait de préciser que l'agrément qui est visé est, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, d'une durée de six ans à dater de l'entrée en vigueur du décret en projet.

Article 45

Afin de mieux se conformer à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui interdit au Gouvernement de suspendre les décrets ou de dispenser de leur exécution, il conviendrait de fixer une date ultime d'entrée en vigueur du décret.

Article 46

Cet article doit figurer avant l'article 45.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. VANHAEVERBEEK,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS