

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.454/4
DU 9 NOVEMBRE 2011

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, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 13 octobre 2011, 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 18 juin 1998 portant exécution du décret du 18 juillet 1997 relatif aux centres de planning et de consultation familiale et conjugale », 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 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.

Observations particulières

Préambule

1. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a encore rappelé dans l'avis 45.056/4 donné le 17 septembre 2008 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 octobre 2008 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juin 1998 portant exécution du décret du 18 juillet 1997 relatif aux centres de planning et de consultation familiale et conjugale', il y a lieu de viser précisément les dispositions du décret du 18 juillet 1997 'relatif aux centres de planning et de consultation familiale et conjugale' qui constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet.

À l'alinéa 1^{er}, il y a dès lors lieu de viser, les articles suivants du décret du 18 juillet 1997 :

- 1° l'article 10, alinéa 8 et l'article 31, alinéa 5, qui constituent le fondement juridique de l'article 2 du projet;
- 2° les articles 25, 26, 27 et 28, qui constituent le fondement légal des articles 3 à 5 du projet ;
- 3° l'article 30, qui constitue le fondement légal de l'article 6 du projet.

2. Il convient toutefois de prendre en compte le fait que le décret du 18 juillet 1997 fait l'objet d'une codification qui pourrait être entrée en vigueur au moment de l'adoption du projet examiné ¹. Selon le délégué de la ministre,

« Le décret du 18 juillet 1997 a bien été intégré dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, Code qui a été adopté en troisième lecture par le GW et qui doit être soumis très prochainement au Parlement wallon. Les dispositions de ce décret sont devenues les articles 183 et suivants du Code. La codification n'empêche pas l'adoption de l'arrêté en projet. Celui-ci doit cependant faire référence aux dispositions du Code qui sera adopté et publié très prochainement et plus aux dispositions du décret du 18 juillet 1997. La partie réglementaire du Code a, quant à elle, été adoptée en première lecture au GW le 29 septembre dernier. Elle est pour l'instant soumise à l'examen des organes consultatifs concernés qui ont 60 jours pour remettre leur avis. L'arrêté en projet devrait être adopté avant la partie réglementaire du Code. L'arrêté en projet ne doit donc pas en tenir compte à ce stade. Par contre, le projet de Code sera adapté pour tenir compte des modifications apportées à l'AGW du 18 juin 1998 ».

3. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 avril 2003 'modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État', il n'est plus nécessaire de viser au préambule la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas un mois ².

L'alinéa 7 du préambule sera donc omis.

¹ Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juin 2011 'portant codification de la législation en matière de Santé et d'Action sociale', non publié à ce jour. Voir également l'avis 50.115/2/V donné le 23 août 2011, sur un avant-projet de décret 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juin 2011 portant codification de la législation en matière de Santé et d'Action sociale'.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 42. Voir également l'avis 36.974/2 donné le 10 mai 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 'portant exécution du décret du 18 décembre 2003 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées' et l'avis 42.705/4 donné le 26 avril 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services organisant les stages parentaux'.

4. L'alinéa 8 doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 50.454/4 du Conseil d'État, donné le 9 novembre 2011, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »³.

5. À la fin du préambule il y a lieu d'ajouter les mots :

« Après délibération »⁴.

Dispositif

Article 3

1. L'article 25 du décret du 18 juillet 1997 précité deviendra l'article 206 du Code wallon de l'action sociale et de la santé. Cette dernière disposition est remplacée par l'article 3 du projet de décret portant des mesures diverses en matière d'action sociale et de santé, qui a fait l'objet de l'avis 49.768/4 de la section de législation du Conseil d'État du 21 juin 2011. Ce projet est actuellement examiné par la Commission de la santé, de l'action sociale et de l'égalité des chances du Parlement de la Communauté française⁵.

Selon le délégué de la ministre, «l'arrêté en projet est totalement indépendant de la modification de l'article 25 du décret. Il peut donc être adopté indépendamment de cette modification ».

Il n'en reste pas moins que l'article 206 en projet du Code précité est rédigé comme suit :

« Art. 206. § 1^{er}. Dans les limites des crédits budgétaires et aux conditions qu'il fixe, le gouvernement alloue au centre agréé des subventions couvrant :

1° les dépenses de personnel relatives au personnel engagé sous statut ou sous contrat de travail ;

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

⁵ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 462/1.

2° les dépenses relatives aux prestations effectuées par des professionnels indépendants dans le cadre de contrats d'entreprise;

3° les frais de fonctionnement.

§ 2. Peuvent notamment être admis à charge des subventions couvrant les frais de fonctionnement :

1° les charges d'amortissement d'un bien immobilier acquis ou construit par un centre agréé, à l'exception du terrain, et au prorata de l'espace occupé par le centre pour la mise en œuvre des missions subventionnées en vertu du présent décret;

2° les travaux d'aménagement requis pour répondre aux normes, y compris celles relatives à la sécurité, au bien-être au travail et au fonctionnement.

La durée de l'amortissement de l'acquisition ou de la construction ne peut être inférieure à vingt années, ni supérieure à trente-trois années.

La durée d'amortissement des travaux d'aménagement ne peut être inférieure à dix années, ni supérieure à 15 années.

Le gouvernement fixe les conditions et les modalités selon lesquelles les charges d'amortissement et les travaux d'aménagement sont pris en compte ».

En vertu de l'article 4 du projet, le remplacement de l'article 206 du Code « prend effet au 1^{er} janvier 2011 ».

Outre l'exposé général ⁶, le commentaire de l'article 3 précise :

« De nombreux centres de planning et de consultation familiale et conjugale ont acquis des biens immobiliers pour exercer leurs activités dans un but d'économie, les loyers étant payés à fonds perdus et de plus en plus élevés.

Les frais de fonctionnement de ces centres sont plafonnés à un montant qui varie en fonction de la catégorie d'activités. Pour certains, ces frais sont loin d'être suffisants pour faire face à la totalité de leurs charges. Ils cherchent donc des solutions alternatives dont le financement de leur infrastructure au meilleur prix.

Afin de soutenir ces gestionnaires dans l'utilisation la plus rationnelle des deniers publics, il est proposé de les autoriser à mettre à la charge des subventions de fonctionnement allouées, les charges d'amortissement et d'intérêts liés à l'emprunt hypothécaire, à l'exception des autres dépenses (par exemple, les frais notariaux ou liés à l'expertise immobilière, ...).

⁶ Voir l'exposé des motifs du projet de décret, *ibid.*, p. 2.

L'objectif poursuivi est de les mettre sur pied d'égalité avec les pouvoirs organisateurs locataires qui peuvent mettre les loyers à la charge des frais de fonctionnement.

Conformément à l'avis de la Commission wallonne de la Famille, lors de son assemblée du 2 mars 2011, il est apparu essentiel de prendre en compte les amortissements des aménagements nécessaires à la sécurité ou au bien-être du personnel, en plus de l'obligation de répondre aux normes de fonctionnement, compte tenu des moyens limités de ces centres, dans un but de cohérence des obligations imposées aux gestionnaires.

La durée d'amortissement dans le secteur hospitalier ou des maisons de repos est généralement de 33 ans, compte tenu de l'importance de l'enjeu financier.

Dans le cadre d'activités telles que celles développées par les centres de planning, cette durée ne se justifie pas dès lors que l'infrastructure requise pour exercer les missions est de moindre envergure.

En conséquence, il est proposé de permettre une cohérence entre durée d'amortissement, durée du prêt et amortissement comptable, soit entre 20 et 33 ans.

La durée de l'amortissement des travaux d'aménagement est également adaptée à la situation, sur la base des règles comptables ou liées à l'emprunt hypothécaire.

Dans son avis, la section législation invitait à apporter les modifications proposées à l'article 28 du décret du 18 juillet 1997 plutôt qu'à l'article 25.

Il est cependant proposé de laisser les modifications proposées à l'article 25 (article 206 du Code wallon de l'action sociale et de la santé). En effet, l'article 28 lie les frais de fonctionnement à l'activité des centres ce qui n'est pas le cas pour les charges d'amortissement.

L'accord préalable du gouvernement est également supprimé et les conditions de recevabilité de la demande seront examinées par l'administration.

Enfin, concernant la rétroactivité de la mesure, l'objectif est de permettre son application dès 2011. C'est la raison pour laquelle cette disposition entre en vigueur au 1^{er} janvier 2011 »⁷.

Puisque l'article 18 en projet règle notamment les subventions relatives aux charges afférentes à l'occupation d'un immeuble (article 18, § 2, 9°), il devra être adapté en cas d'adoption du décret en projet, en tenant compte de l'effet rétroactif conféré à l'article 206 en projet du Code précité.

⁷ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 462/1, p. 4.

2. L'article 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juin 1998 'portant exécution du décret du 18 juillet 1997 relatif aux centres de planning et de consultation familiale et conjugale', a été remplacé par l'arrêté du 2 octobre 2008.

Tel qu'il a été publié au *Moniteur belge* du 22 octobre 2008, l'article 18 compte quatre alinéas. Comme en a convenu le délégué de la ministre, le quatrième alinéa a été perdu de vue lors de la rédaction de l'article 3 du projet. L'article 18, alinéa 4, actuel, de l'arrêté du 18 juin 1998 deviendra l'article 18, § 5.

3. Enfin, l'attention de l'auteur doit être attirée sur le fait que les dispositions en projet seront appelées à contenir deux mécanismes d'indexation différents : celui du paragraphe 2, 11° et celui du paragraphe 5.

La disposition sera revue afin de régler les différents aspects de cette question : le montant initial, l'indice, sa date et la base à laquelle le montant est rattaché, le moment et la périodicité de l'indexation ⁸.

Article 7

Invité à proposer une version actualisée de l'article 7 du projet, le délégué de la ministre a communiqué le texte suivant :

« Le présent arrêté prend effet le 1^{er} janvier 2011, à l'exception de l'article 5 du présent arrêté qui prend effet le 1^{er} avril 2011. (Volonté = effet rétroactif) ».

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit, consacré par l'article 2 du Code civil. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Le dossier ne contient pas de telle justification et la section de législation n'en n'aperçoit pas. Au contraire, le projet prévoyait une entrée en vigueur différée de l'article 5, que la note au Gouvernement justifie par le souci « de permettre aux centres de rencontrer ces nouvelles obligations ».

⁸ Réf. : Jo Baert, Indexeringsmechanismen in wetgeving, T.v.W., 2009/4, pp. 269 et sv.

L'article 7 sera omis.

Observations finales

1. La section de législation invite l'auteur à revoir soigneusement la rédaction de l'ensemble du projet. En particulier, les phrases liminaires seront rédigées, dans un souci de sécurité juridique, conformément au guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires⁹.

2. À l'article 3, 8°, du projet, il convient de remplacer le symbole « € » par le mot « euros » écrit en toutes lettres¹⁰.

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », notamment la recommandation n° 113.

¹⁰ *Ibid.*, recommandation n° 6.4.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY