

Message accompagnant l'avant-projet de modification de la loi sur l'intégration des personnes handicapées (statut juridique de La Castalie)

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de modification de la loi sur l'intégration des personnes handicapées consacrée à la définition du statut juridique de La Castalie.

A. NECESSITE LEGISLATIVE

1. Contexte général

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a eu pour conséquences que l'Assurance invalidité (AI) n'accorde plus de subventions pour la construction et l'exploitation des écoles spéciales, des services d'éducation précoce, des ateliers protégés, des homes et des centres de jour. Dans ces domaines, les cantons sont désormais seuls responsables sur les plans matériel et financier d'une manière conforme à la nouvelle loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI ; RS 831.26).¹

Le centre médico-éducatif La Castalie est un établissement cantonal qui offre à toute personne vivant avec un handicap mental un cadre de vie et de formation adapté. La Castalie assure la prise en charge d'enfants et d'adultes handicapés mentaux avec ou sans handicap physique ou psychique surajouté. Pour garantir cette prestation, l'institution dispose d'un centre de formation et d'un home pour les enfants, ainsi que d'un centre de jour et d'un home pour les adultes.

Au vu de l'entrée en vigueur de la réforme décrite ci-dessus, La Castalie ne bénéficie plus des subventions de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'établissement est désormais financé par l'Office cantonal de l'enseignement spécialisé et par le Service de l'action sociale. Il est dès lors nécessaire que La Castalie conclue des mandats de prestations avec ces services.

2. Modification du statut de La Castalie – Etablissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique

La Castalie est actuellement un établissement cantonal au sens de l'article 3 du règlement du 15 janvier 1997 sur

¹ OFAS, *La nouvelle péréquation financière – de vastes réformes à mettre en œuvre*, mai 2007, p. 245

l'organisation de l'administration cantonale. Toutefois, ce statut n'est formellement établi par aucune disposition légale cantonale. De plus, l'établissement ne dispose pas d'organe propre et son fonctionnement repose quasi exclusivement sur la personne du directeur, immédiatement rattaché au Chef de Département, ce qui, suivant les circonstances, pourrait fragiliser le système.

Au vu des incidences financières apportées par la RPT et la fragilité de l'organisation actuelle de La Castalie, la volonté du Conseil d'Etat est de doter l'établissement de bases légales suffisantes lui permettant d'assurer sa pérennité. Il est proposé de constituer La Castalie en un établissement de droit public autonome et, dans la mesure où La Castalie devra désormais conclure des mandats de prestations avec différents services de l'administration, il paraît indispensable de doter cet établissement de la personnalité juridique.

L'établissement de droit public autonome est un service décentralisé de l'Etat, auquel des tâches spécifiques sont attribuées. Il se définit comme *une organisation administrative disposant d'un ensemble de moyens (en personnel et en matériel) affectés durablement à l'exécution d'une tâche déterminée, consistant en général à fournir des prestations.*²

La prestation actuelle de La Castalie consiste à offrir à toute personne (enfants et adultes) en situation de handicap mental ou de polyhandicap un cadre de vie et de formation adapté. Dans ce but, La Castalie propose aux personnes concernées un programme individualisé visant une activation des ressources et un développement personnel harmonieux; de plus, elle met en œuvre des méthodes péda-go-thérapeutiques favorisant l'autonomie et l'intégration de la personne handicapée. L'établissement sert également de relais pour les familles. La Castalie offre ainsi une prestation matérielle aux personnes qu'elle prend en charge. La modification du statut envisagé ne doit pas remettre en cause cette mission. Au contraire, La Castalie doit poursuivre sa mission de service public. Aujourd'hui déjà, pour accomplir cette mission, La Castalie dispose d'une infrastructure à Monthey et y emploie un personnel compétent.

Il s'agira dès lors de détacher l'établissement de l'administration centrale, de définir le statut du personnel et de doter La Castalie des infrastructures nécessaires à la réalisation de sa mission, par une location des immeubles et terrains demeurant propriété de l'Etat du Valais. Ce changement permettra également à l'établissement d'instituer un conseil d'administration, ainsi qu'une direction ce qui aura pour effet de répartir la responsabilité du bon fonctionnement de La Castalie entre les différents membres des organes dirigeants et non plus la faire peser sur une seule personne. La Castalie sera également à même de négocier et signer les contrats de prestations avec les services concernés.

B. COMMENTAIRE DU PROJET

1. Siège de la matière

La volonté du Conseil d'Etat est de créer un établissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique et de le mettre sur un pied d'égalité avec les autres établissements de droit privé. Une base légale, fondée sur l'article 40 alinéa 3 de la Constitution valaisanne, qui prévoit que la loi peut confier certaines tâches de l'Etat à des corporations ou établissements autonomes de droit public, est dès lors nécessaire. La LIPH règle l'action de l'Etat en matière d'intégration des personnes handicapées, c'est pourquoi il paraît approprié d'intégrer la base légale nécessaire dans ce texte.

² P. MOOR, *Droit administratif*, Vol. III, Berne 1992, p. 67

L'article 4 LIPH, qui figure parmi les dispositions générales de la loi, définit le rôle de l'Etat. En particulier, l'alinéa 8 prévoit que "*au besoin, le canton crée, acquiert et gère les établissements nécessaires*". Il semble opportun de faire figurer le statut de La Castalie dans un nouvel article 4bis.

2. **Commentaire de l'article 4bis nouveau LIPH**

Le nouvel article précise tout d'abord le statut juridique de La Castalie, à savoir un établissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique. Malgré l'évolution récente de La Castalie en un établissement multisites (ouverture d'un centre de jour et d'un foyer de douze places pour adultes dans l'institut Notre-Dame de Lourdes à Sierre) et les développements à venir, le nouvel article nomme "La Castalie" et situe son siège à Monthey. Ceci a en effet pour avantage que les intéressés savent immédiatement à quel établissement la loi fait référence et permet d'éviter toute confusion avec un autre établissement aux buts similaires.

L'article 4bis mentionne ensuite le but de l'établissement. Celui-ci est défini de manière large de sorte, d'une part, de ne pas restreindre le champs d'activité de La Castalie qui assure une mission de service public, et, d'autre part, de lui laisser une marge de manœuvre dans la réalisation de sa mission, dans la mesure où les perspectives d'avenir ne sont pas connues.

Enfin, une délégation de compétence en faveur du Conseil d'Etat est prévue afin que celui-ci édicte une ordonnance définissant l'organisation et le fonctionnement de La Castalie. Cette délégation de compétence doit se faire dans le respect de l'article 57 alinéa 2 de la Constitution valaisanne, c'est-à-dire que la loi doit d'ores et déjà fixer les buts et les principes régissant le contenu de l'ordonnance. C'est la raison pour laquelle l'article 4bis nouveau LIPH énonce les principales têtes de chapitre de la future ordonnance :

- a/ Le nouveau statut de La Castalie permettra d'instituer un conseil d'administration, une direction et un organe de révision, autant d'organes dont il s'agira de définir la composition, la constitution, les compétences et la responsabilité dans l'ordonnance d'exécution.

- b/ Dans la mesure où La Castalie ne reçoit plus de subventions de l'OFAS, l'ordonnance devra impérativement prévoir une compétence spécifique pour les organes de l'établissement pour négocier et conclure des mandats de prestations avec les services concernés, soit le Service de l'action social et l'Office de l'enseignement spécialisé.

Il s'agira également de définir les autres ressources financières de La Castalie. Celle-ci pourra entre autres bénéficier des diverses subventions prévues par la législation cantonale. L'établissement entend également assurer son financement en élaborant quatre tarifs différents relatifs aux prix de pension, soit deux tarifs adultes (centre de jour et hébergement) et deux tarifs enfants (école et hébergement). Ces tarifs serviront également de base de calcul pour les mandats de prestations à négocier.

Prévoir un fonds de roulement est indispensable à l'exploitation de la Castalie. Celui-ci sera accordé par l'Etat du Valais. Les modalités devront être définies dans l'ordonnance.

- c/ L'une des conditions de la décentralisation d'un service de l'administration est que l'Etat soumette le service en question à sa surveillance dont les modalités devront être précisées dans l'ordonnance. En particulier, il s'agira de définir l'autorité compétente. Dans la mesure où deux départements de l'Administration cantonale sont concernés (par la conclusion de mandats de prestations), il paraît opportun de désigner le Conseil d'Etat en qualité d'autorité de surveillance, par l'intermédiaire des deux

départements concernés. Les principales compétences de cette autorité seront de nommer le conseil d'administration, s'assurer que les organes de La Castalie exercent leurs activités en conformité avec les buts de l'établissement, ainsi que la législation en vigueur et également d'approuver le rapport de gestion et les comptes annuels.

- d/ L'Etat du Valais met actuellement à disposition de La Castalie des bâtiments et terrains, notamment à Monthey. Dans la mesure où il s'agit désormais de détacher l'établissement de l'administration cantonale, il conviendra de prévoir un contrat de location avec l'Etat du Valais et d'en définir les modalités dans l'ordonnance du Conseil d'Etat. Lors des travaux préparatoires, l'option de la location a été préférée au transfert de propriété. Cette solution a déjà été privilégiée par le passé et a pour principal avantage de conserver en mains de l'Etat la propriété des biens immobiliers, en particulier les terrains situés dans une zone à fort potentiel.
- e/ Le personnel employé par La Castalie jouit actuellement du statut du personnel de l'Etat (fonctionnaires ou enseignants) sauf pour le personnel éducatif qui est rattaché à la CCT Avaltes-Aviea. Dans la mesure où l'établissement sera détaché de l'Administration centrale, il s'agira de déterminer si le statut de droit public est conservé ou s'il est souhaitable que le personnel soit désormais employé sur la base de contrats de droit privé avec une éventuelle affiliation à une convention collective. Les travaux préparatoires ont permis de démontrer que conserver un statut de droit public serait préférable, cela pour assurer une certaine continuité au sein de l'établissement. Cette solution permettrait également de garantir les conditions salariales actuelles. A terme, lorsque la convention collective pour les institutions scolaires et sociales valaisannes sera finalisée, le choix de modifier ce statut pourra être envisagé. Dans tous les cas, des dispositions transitoires seront à prévoir.

Détachée de l'Administration cantonale, La Castalie devra conclure une assurance perte de gain afin de garantir le salaire du personnel en cas de maladie, d'accident, de maternité, d'adoption, de service militaire ou de protection civile. De même, l'établissement devra s'affilier à une caisse de pension pour assurer les prestations en matière de prévoyance professionnelle. L'affiliation à la caisse de prévoyance de l'Etat du Valais paraît être la solution la plus adéquate dans la mesure où le personnel y est déjà assuré actuellement.

Cette modification législative est l'occasion de préciser le statut de La Castalie dans un texte législatif et de lui donner les bases légales nécessaires afin d'assurer sa pérennité.

D. INCIDENCES FINANCIERES

Les incidences financières de cette modification de statut sont estimées à CHF 279'000.-.

Elles se rapportent essentiellement à la cotisation de l'employeur à la CPVAL. Selon la teneur actuelle de l'article 17 alinéa 2 de la loi régissant les institutions étatiques de prévoyance du 12 octobre 2006, l'institution, en tant que membre affilié n'ayant pas un degré de couverture à 100%, devra en effet payer une cotisation employeur supplémentaire de 1,5 % au titre de contribution d'assainissement, ce qui représente un montant

d'environ CHF 250'000.- par année. Cette disposition pourrait néanmoins être modifiée au 1er janvier 2012 dans le cadre du passage au système de la primauté des cotisations. Il est toutefois vraisemblable que le nouveau système maintiendra une contribution d'assainissement de la part des institutions affiliées dont les engagements de prévoyance pour leur personnel ne sont pas couverts à 100%.

Les autres incidences concernent les dépenses supplémentaires que La Castalie devra engager pour des prestations actuellement couvertes par les services de l'Etat, notamment la révision des comptes et l'acquisition de licence ou de matériel en dehors des contrats ou conditions de l'Etat.

Par rapport au statu quo, les frais d'exploitation de La Castalie non couverts par les taxes d'hébergement seront intégralement englobés dans le budget du service de l'action sociale et dans celui de l'office de l'enseignement spécialisé via les mandats de prestations au lieu d'être, comme actuellement, partiellement subventionnés par le SAS et l'OES et partiellement couverts par le budget de La Castalie.

Ces frais supplémentaires pour La Castalie seront par conséquent reportés sur les mandats de prestations conclus avec le Service de l'action sociale et l'Office de l'enseignement spécialisé.

En outre, au niveau de la RPT II, la modification de statut n'aura aucune conséquence. En effet, quel que soit le statut, les frais à répartir entre le canton et les communes se feront selon les règles en vigueur.

E. CONCLUSION

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le présent projet de modification de la loi sur l'intégration des personnes handicapées, et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le

Le président du Conseil d'Etat : **Jean-Michel Cina**
Le chancelier d'Etat : **Philipp Spoerri**