

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.421 du 10 juillet 2024

A. 239.090/VI-22.563

En cause :

1. **le Centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Lambert,**
2. **le Centre public d'action sociale de Schaerbeek,**
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

la Commission communautaire commune,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre SLEGERS, Lucas FONTAINE et
Jennifer DUVAL, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

A. 239.103/VI-22.564

En cause :

1. **le Centre public d'action sociale d'Etterbeek,**
2. **le Centre public d'action sociale d'Anderlecht,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Anne FEYT, Victorine NAGELS et
Marc UYTTENDAELE, avocats,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

la Commission communautaire commune,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre SLEGERS, Lucas FONTAINE et
Jennifer DUVAL, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 mai 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 2 mars 2023 fixant les conditions et les limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil ».

Il s'agit du recours enrôlé sous le numéro de rôle A.239.090/VI-22.563.

Par une requête introduite le 15 mai 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté du Collège réuni du 2 mars 2023 fixant les conditions et les limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil, publié au Moniteur belge le 14 mars 2023 ».

Il s'agit du recours enrôlé sous le numéro de rôle A.239.103/VI-22.564.

II. Procédure

Quant à l'affaire A.239.090/VI-22.563

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 mai 2024.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Aude Valizadeh *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Jennifer Duval et Pierre Slegers, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Quant à l'affaire A.239.103/VI-22.564

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 25 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 mai 2024.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Victorine Nagels, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Jennifer Duval et Pierre Slegers, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. L'ordonnance du 14 juin 2018 de la Commission communautaire commune relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri (ci-après « l'ordonnance du 14 juin 2018 ») prévoit l'accès à différents dispositifs d'insertion pour les personnes sans abri, dans lesquels s'inscrivent les maisons d'accueil.

L'article 2, 5°, de l'ordonnance du 14 juin 2018 définit la maison d'accueil comme il suit :

« maison d'accueil : le service résidentiel géré par un pouvoir organisateur qui échappe à la maîtrise individuelle de son occupant et où le pouvoir organisateur organise un logement transitoire ainsi qu'un accompagnement visant à permettre, à terme, la réinsertion de la personne sans abri ».

Les articles 13 à 17 de l'ordonnance du 14 juin 2018 portent sur la prise en charge de la personne sans abri par une maison d'accueil :

« Art. 13. La personne sans abri peut bénéficier des services dispensés par les maisons d'accueil.

Art. 14. § 1^{er}. Les maisons d'accueil permettent aux personnes sans abri de disposer au moins des services suivants :

- 1° une chambre individuelle, familiale ou commune ;
- 2° des installations sanitaires en suffisance ;
- 3° une cuisine équipée ;
- 4° une salle à manger ;
- 5° une salle de séjour ;
- 6° un téléphone et un accès à Internet ;
- 7° un service psychosocial ;
- 8° une consigne ou un local sécurisé.

§ 2. La maison d'accueil est agréée pour proposer soit le gîte, soit le gîte et le couvert.

§ 3. Si une personne sans abri est accompagnée d'un ou de plusieurs de ses enfants âgés de moins de 18 ans, elle et son ou ses enfants ont le droit de bénéficier d'une ou plusieurs chambres familiales privatives pour elle et les membres de sa famille exclusivement.

Outre les services visés au § 1^{er}, la maison d'accueil qui accueille des enfants dispose d'un local d'activités éducatives et récréatives, distinct des locaux de séjour.

§ 4. Outre les services visés au § 1^{er}, la personne sans abri a droit aux services gratuits suivants :

- 1° un accompagnement psychosocial afin de l'aider à retrouver son autonomie ou à traverser des épreuves difficiles ;
- 2° un accompagnement administratif visant à l'aider à recouvrer ses droits sociaux ;
- 3° un accompagnement post-hébergement pour les personnes sans abri ou en besoin de guidance.

Art. 15. Les maisons d'accueil sont autorisées à demander aux personnes sans abri une participation financière aux frais d'hébergement et d'entretien, eu égard aux

ressources dont elles disposent. Le Collège réuni détermine les conditions et les limites dans lesquelles une telle participation financière peut être demandée après concertation avec les maisons d'accueil et les CPAS.

Le règlement d'ordre intérieur de la maison d'accueil doit indiquer le tarif des services accordés. Le cas échéant, il mentionne les raisons pour lesquelles, conformément à l'arrêté du Collège réuni visé à l'alinéa 1^{er}, une dispense, totale ou partielle, de la participation financière peut être octroyée.

Art. 16. La maison d'accueil organise un système de garde permettant aux personnes sans abri d'accéder à un point de contact.

Le Collège réuni détermine les modalités de ce système de garde, selon le public accueilli par la maison d'accueil.

Art. 17. § 1^{er}. La maison d'accueil doit veiller à informer la personne sans abri des services existants mis à sa disposition.

§ 2. La maison d'accueil doit afficher de façon visible les chapitres 1er et 2 de la présente ordonnance ainsi que son règlement d'ordre intérieur dans la salle de séjour.

§ 3. Le Collège réuni détermine les informations minimales que la maison d'accueil doit afficher et insérer dans son règlement d'ordre intérieur ».

2. Le 9 mai 2019, le Collège réuni de la Commission communautaire commune adopte un arrêté relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide d'urgence et d'insertion, dont les articles 64 à 87 concernent les maisons d'accueil.

L'article 77 de cet arrêté du 9 mai 2019 dispose comme il suit :

« La participation financière des usagers sera déterminée par le Collège réuni après que la concertation visée à l'article 15 de l'ordonnance soit organisée. Cette concertation doit avoir lieu dans les 6 mois suivant la publication du présent arrêté au Moniteur belge ».

L'article 77 de l'arrêté du 9 mai 2019 précité est modifié par l'arrêté du Collège réuni du 7 juillet 2022 modifiant l'arrêté du 9 mai 2019, publié au Moniteur belge du 18 août 2022. La nouvelle disposition prévoit ce qui suit :

« Les conditions et les limites de la participation financière des usagers seront déterminées par le Collège réuni après que la concertation visée à l'article 15 de l'ordonnance soit organisée. Cette concertation doit avoir lieu dans les 6 mois suivant la publication du présent arrêté au Moniteur belge ».

3. Dans un courriel du 3 janvier 2020, un membre des services du Collège réuni annonce l'organisation de la concertation visée à l'article 15 de l'ordonnance du 14 mai 2018, avec les maisons d'accueil et les CPAS. L'objectif annoncé de la concertation est « de déterminer la participation financière des personnes sans abri aux frais d'hébergement et d'entretien des maisons d'accueil, tenant compte des ressources dont ces personnes disposent » étant entendu que « [l]es

modalités pratiques de cette participation financière devront ensuite être reprises dans un arrêté du Collège réuni ».

L’auteur du courriel indique convier à la concertation deux fédérations représentant les maisons d’accueil (à savoir la Fédération des maisons d’accueil et des services d’aides aux sans-abri, AMA, et la Fédération des maisons d’accueil et des services d’accompagnement et d’aide en faveur des personnes en difficulté, sans-abri et sans chez-soi, BICO), la « Fédération des CPAS bruxellois (Brulocalis) », ainsi qu’un représentant de la COCOF afin de s’assurer qu’il n’y ait pas de disparité entre les deux régimes de participation financière.

Le secrétaire de la « Fédération des CPAS bruxellois » donne suite à cette invitation en désignant la personne qui la représentera à la réunion fixée le 21 janvier 2020.

4. Le procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2020 fait état de la concertation à mener sur la base de l’article 15 de l’ordonnance du 14 mai 2018.

Sont présents à la réunion, trois représentants des services du Collège réuni, un représentant du membre du Collège réuni, trois représentants pour la COCOF, un représentant pour AMA, un représentant pour BICO, un représentant « Fédération CPAS » et encore deux représentants de maisons d’accueil.

Au cours de la réunion, les pratiques actuelles sont évoquées ; il est notamment fait état de l’intervention des CPAS pour couvrir directement ou indirectement le coût des différents services fournis par les maisons d’accueil. Sont évoquées la nécessité d’un fonctionnement commun avec les maisons d’accueil qui relèvent de la COCOF « par rapport à l’articulation [avec] les CPAS » et l’idée d’une convention à conclure entre les CPAS et les maisons d’accueil, ainsi que le « principe du droit de l’usager au 1/3 avec épargne ou pas ».

Cette première réunion se conclut par la description des « prochaines étapes », à savoir :

- « - Établissement par [les maisons d’accueil] d’une liste avec les frais minimaux compris dans le prix/journée
- Établissement d’une convention-type entre CPAS et [maisons d’accueil]. Les Fédérations transmettent une convention actualisée fin février aux administrations.
- Les administrations se revoient pour adapter le texte début mars.
- Le Ministre invite Brulocalis (Comité directeur) début mars pour discuter du principe de convention-type et de son contenu ».

5. Le 10 mars 2020, la présidente de la « Fédération des CPAS bruxellois » adresse un courrier au membre du Collège réuni de la Commission communautaire commune en charge de la Santé et de l'Action sociale au sujet de la concertation relative à la participation financière que peuvent réclamer les maisons d'accueil aux personnes sans abri.

Ce courrier est rédigé comme il suit :

« La concertation dont question est actuellement en cours et répond au prescrit de l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri.

Une première rencontre que l'on pourrait qualifier de phase d'installation et d'état des lieux s'est déjà tenue en février [sic] et Brulocalis y était représenté.

Il en ressort que l'expérience et le fonctionnement des maisons d'accueil COCOF étaient un élément à prendre en compte dans un souci de lisibilité du secteur.

Que des outils comme une convention-type d'éventuelle collaboration avec le CPAS étaient aussi à examiner.

À la faveur d'un échange de mails quant à une prolongation des délais initialement annoncés, nous comprenons que la concertation dans le secteur des maisons d'accueil est déjà en cours.

Lors de la réunion de février [sic], il a été largement question de la relation avec les CPAS ou encore des modalités d'intervention en faveur des personnes hébergées ; prenant en compte ce qui précède, il nous semble que la concertation nécessite la présence de toutes les parties (Maisons d'accueil et CPAS) à chaque stade sans attendre la validation par étapes individuelles.

Nous souhaitons, dès lors, être associés dès à présent aux discussions en cours.

[...] ».

6. Plus d'un an plus tard, une réunion est organisée le 6 octobre 2021 au sujet des conventions à conclure entre les maisons d'accueil et les CPAS, à laquelle assistent des représentants du membre du Collège réuni en charge de la Santé et de l'Action sociale, des deux Fédérations AMA et BICO et de la COCOF.

Un exposé *power-point* des Fédérations AMA et BICO y est présenté. Il donne les résultats d'une enquête portant sur les services fournis par les maisons d'accueil relevant de la COCOF et de la COCOM, les prix de journée pratiqués et la participation financière pouvant être réclamée aux usagers, ces trois éléments variant fortement d'une maison d'accueil à l'autre en fonction de différents paramètres. Il se confirme que ce sont, en règle, les CPAS qui interviennent directement ou indirectement pour couvrir les coûts des différents services concernés et qu'actuellement seuls les CPAS de Saint-Gilles, de la ville de Bruxelles et d'Uccle ont conclu des conventions avec des maisons d'accueil. En conclusion, il est notamment suggéré de respecter « la limite des 1/3 ou 2/3 des revenus des personnes ».

Le procès-verbal de la réunion commence par indiquer qu'« avant de revenir vers les CPAS, il est important de disposer de données complètes et de voir

comment harmoniser les mécanismes entre COCOF/COCOM ». Sont notamment discutées les questions des services à fournir, de la limite de la participation financière des usagers, des revenus à prendre en compte « avec alignement sur ce qui est prévu en COCOF » et la nécessité de « maximiser [la] contribution [des] CPAS ». Il est relevé, à cet égard, que « le plafond 1/3 ou 2/3 [des revenus de l’usager] est trop bas pour prendre en charge les frais d’accueil et d’hébergement ».

Une invitation à une troisième réunion est ensuite envoyée, essentiellement aux participants de la réunion du 6 octobre 2021 « afin de poursuivre la réflexion à propos de l’intervention financière des CPAS pour les bénéficiaires des [maisons d’accueil] COCOF et COCOM ». Dans le mail de convocation, il est notamment indiqué que, d’ici la prochaine réunion, les services du Collège réuni « entament la rédaction d’un projet d’arrêté du [Collège réuni] fixant les montants maximums de la participation financière des usagers dans les [maisons d’accueil] COCOM » et que « le principe sera d’appliquer les modalités similaires à celles qui ont cours pour les [maisons d’accueil] COCOF » et de « définir les “services minimaux garantis” couverts par cette participation, la liste des éventuels frais complémentaires qui doivent être définis dans le ROI et la nature des revenus pris en compte pour garantir le respect du max 1/3 ou 2/3 des revenus ».

7. Une troisième réunion est organisée le 22 novembre 2021. Les participants à la réunion ne sont pas identifiés dans le procès-verbal, mais les CPAS ou leur « fédération » ne sont manifestement pas présents.

Un nouvel exposé *power-point* des Fédérations AMA et BICO y est présenté. Il concerne la participation financière des personnes hébergées en maisons d’accueil et détaille les résultats d’une nouvelle enquête menée auprès des maisons d’accueil relevant de la COCOF et de la COCOM.

Le procès-verbal relate d’abord l’existence d’une rencontre avec les CPAS de la ville de Bruxelles et de la commune de Saint-Gilles et expose les différentes pratiques les concernant. Est ensuite abordée la question du prix de journée (fixation en fonction du montant du revenu d’intégration social (ci-après RIS) ou en tenant compte de revenus éventuellement plus élevés/prise en compte de services complémentaires/différence selon que le couvert est inclus ou non).

8. Dans une lettre non datée, les représentants des deux Fédérations AMA et BICO rappellent la nécessité de continuer à négocier avec les CPAS. Est également évoquée la réunion du 22 novembre 2021, où a été « abordée la possibilité

de limiter la participation financière de tou.tes les héberg.es, quelles que soient leurs sources de revenus, à 1/3 ou 2/3 du RIS », ce qui, selon les auteurs de la lettre, est problématique.

Il s'ensuit des échanges entre mai 2022 et août 2022 qui ont pour objet la « [p]oursuite de la réflexion relative à l'arrêté [du Collège réuni] de la COCOM fixant la participation financière des usagers en maison d'accueil ». Ces échanges ont lieu entre les Fédérations AMA et BICO, les services du Collège réuni et le cabinet du membre du Collège réuni en charge de la Santé et de l'Action sociale. Un projet d'arrêté est transmis dans le cadre de ces échanges.

Dans un courriel du 30 juin 2022, il est notamment demandé aux Fédérations AMA et BICO de faire valoir leurs observations, en précisant qu'il a déjà été tenu compte de certaines de leurs remarques. Un projet de convention-type à conclure entre le CPAS et la maison d'accueil est également transmis à cette occasion.

Dans un courriel du 12 août 2022, la représentante de la Fédération BICO transmet le projet d'arrêté et de convention annotés par les Fédérations AMA et BICO « après consultation de leurs membres ». Elle rappelle, à cette occasion, que « le prix de jour doit faire partie d'une réflexion globale qui prend en compte les paramètres suivants : une négociation avec les CPAS afin de s'assurer qu'ils s'engagent à payer la différence entre le prix de jour et la participation financière d'une personne hébergée [...] ».

9. Le 1^{er} septembre 2022, une dernière version du projet d'arrêté est communiquée par le cabinet du membre du Collège réuni en charge de la Santé et de l'Action sociale aux services du Collège réuni et aux Fédérations AMA et BICO. Le projet tient compte de plusieurs remarques et suggestions faites par les Fédérations AMA et BICO.

Le courriel se conclut par les remarques suivantes :

« Concernant la convention, nous n'avons pas encore eu l'occasion d'en discuter avec les CPAS mais nous nous en chargeons dès que possible.
Vu que cela risque de prendre un certain temps, nous souhaitons déjà finaliser l'arrêté ».

10. La section action sociale du Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes se réunit le 29 novembre 2022. L'avant-projet d'arrêté fixant les conditions et les limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil est abordé et le procès-verbal de la réunion renseigne à ce sujet ce qui suit :

« Présentation par le cabinet :

[...]

La concertation avec les fédérations a été constructive et a démarré en janvier 2020 par une réunion en présence des Administrations COCOF et COCOM, des CPAS (fédération et représentants), des Maisons d'Accueil (fédérations et représentants) et du cabinet.

Par la suite, au moins cinq réunions ont été organisées afin d'aborder les réalités de terrain.

Il reste encore une étape à finaliser : la discussion avec les CPAS. Le texte ne règle en effet pas la contribution financière des CPAS. Les pratiques des CPAS sont très différentes. Il s'agit donc d'un enjeu très important et l'objectif est d'harmoniser les pratiques, en évitant d'aller vers le bas.

[...]

Remarques – Questions

[...]

Un autre membre de la section fait remarquer le besoin de garanties des maisons d'accueil afin de réaliser les missions visées dans l'avant-projet d'arrêté. À ce sujet, le chantier relatif à l'élaboration d'une convention entre CPAS et maisons d'accueil est important et pose la question du report de l'entrée en vigueur de l'arrêté afin de clôturer ce chantier.

Le cabinet souligne que le report n'est pas souhaitable, car l'avant-projet d'arrêté comprend une série de balises par rapport aux pratiques des maisons d'accueil.

Un calendrier va cependant être défini avec les CPAS.

Un membre de la section souligne l'intention des CPAS d'avancer sur le dossier. Leur inquiétude tient au fait de ne pas être considéré comme étant un organisme financier des maisons d'accueil. Il existe également une volonté de régler les questions des compétences territoriales.

Avant de pouvoir élaborer une convention, il faut d'abord harmoniser les pratiques.

Une première étape est déjà franchie puisque la précision de la contribution financière détermine l'objet de l'intervention des CPAS.

[...]

Il ne faut cependant pas oublier que le Conseil consultatif n'est pas compétent pour se prononcer sur des mesures qui concernent les CPAS.

AVIS réunion

La section émet un avis positif quant à l'avant-projet d'arrêté du Collège réuni fixant les conditions et les limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil.

La section relève cependant qu'il est nécessaire et indispensable de poursuivre les travaux entre CPAS et les maisons d'accueil et demande à être tenue au courant de l'évolution des discussions.

La section insiste également sur l'importance de la convention/accord entre les maisons d'accueil et les CPAS ».

11. Le 2 décembre 2022, l'avant-projet d'arrêté est communiqué à la section de législation du Conseil d'État pour avis.

La note aux membres du Collège réuni est jointe à cette communication et précise notamment ce qui suit :

« Sur la base de l'ensemble des informations collectées et des multiples discussions, un projet d'arrêté ainsi qu'un projet de convention-type entre maisons d'accueil et CPAS ont été rédigés. Ces textes ont été soumis aux Fédérations AMA et BICO et

discutés lors d'une réunion fixée le 24 juin 2022.

Suite aux remarques formulées par les fédérations, une nouvelle version de l'arrêté et de la convention a été rédigée et communiquée aux fédérations pour que l'ensemble de leurs membres puissent y réagir.

Le 12 août 2022, les Fédérations AMA et BICO ont communiqué leurs remarques du secteur quant au projet d'arrêté et de convention.

Les discussions avec les CPAS n'ayant pas pu aboutir, il a été décidé d'avancer en priorité sur le projet d'arrêté fixant les conditions et les limites de la participation des usagers des maisons d'accueil ».

Le Premier auditeur chargé de l'instruction de la demande d'avis a notamment interrogé la partie adverse sur la signification de la dernière phrase de l'extrait précité ainsi que sur le respect de l'obligation de concertation avec les CPAS et du délai de six mois, imposé par l'article 77 de l'arrêté du 9 mai 2019 précité.

En ce qui concerne le respect de la concertation visée à l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018, la partie adverse a répondu ce qui suit :

« La concertation visée à l'article 15 de l'ordonnance vise principalement à ce que les CPAS soient associés à la détermination des modalités de participation financière des personnes hébergées en maison d'accueil, sachant que ceux-ci interviennent dans cette contribution. L'objectif est d'éviter de prévoir des modalités de contribution financière qui soient ensuite refusées par les CPAS. Sur ce point, la concertation, telle que prévue à l'article 15 de l'ordonnance, a abouti.

Il a cependant également été décidé d'entreprendre des discussions plus larges avec les CPAS, permettant notamment d'harmoniser leurs pratiques et de disposer, à terme, d'un modèle de convention-type entre CPAS et maisons d'accueil. La fédération des CPAS (Brulocalis) s'est à cet égard engagée à poursuivre le travail de réflexion, après avoir réalisé un cadastre des pratiques des CPAS. Le résultat de ce travail de réflexion ne sera cependant pas finalisé avant l'approbation en deuxième lecture du projet d'arrêté.

De plus, cette discussion dépasse le champ des compétences de la COCOM et le cadre strict de la concertation visée à l'article 15 de l'ordonnance ».

En ce qui concerne le respect du délai de six mois, imposé par l'article 77 de l'arrêté du 9 mai 2019 pour mener la concertation, la partie adverse précise ce qui suit :

« La concertation a effectivement débuté le 20 janvier 2020, sachant que l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 mai 2019 a ensuite été reportée au 01/01/2021, au 01/01/2022 et ensuite au 01/01/2023.

La concertation a abouti en ce qui concerne l'objet de l'intervention des CPAS.

Les discussions relatives à l'élaboration d'une convention-cadre sortent du cadre strict de cette concertation.

Il peut donc être affirmé que la concertation a eu lieu dans les 6 mois de la publication de l'arrêté du 9 mai 2019.

En toute hypothèse, dans la mesure où ni l'ordonnance, ni l'arrêté ne prévoient un délai endéans lequel la concertation doit être clôturée, le fait que les discussions avec [l]es CPAS se poursuivent sur d'autres points n'est pas problématique ».

12. L'avis de la section de législation du Conseil d'État est rendu le 29 décembre 2022 (n° 72.665/1).

Le texte de l'avis reprend les explications données par le délégué du membre du Collège réuni en charge de la Santé et de l'Action sociale au sujet de la contribution financière demandée aux CPAS :

« Les usagers des maisons d'accueil ne bénéficient pas nécessairement tous d'une aide financière du CPAS compétent. Les usagers peuvent avoir d'autres types de revenus : revenus de remplacement, allocations pour personnes handicapées... L'intervention du CPAS n'est donc pas systématique, et sera réalisée à l'issue d'une enquête sociale au sein du CPAS compétent. Il s'agit d'une faculté de demander l'intervention du CPAS, mais pas une obligation pour le CPAS de l'accorder.

Par ailleurs, certaines personnes hébergées en maison d'accueil ne bénéficient pas nécessairement d'une aide financière du CPAS compétent alors qu'elles y ont droit. Une des missions des maisons d'accueil est de les aider à rouvrir leurs droits sociaux, notamment en les aidant dans leurs démarches auprès des CPAS. C'est pourquoi, il a été jugé important de consacrer cette aide de la maison d'accueil dans le projet d'arrêté.

La participation financière demandée au CPAS et visée au §2 diffère de celle visée au §5.

La demande effectuée dans le cadre du §2 vise à solliciter du CPAS qu'il prenne en charge financièrement l'ensemble de la participation financière de la personne hébergée, celle-ci ne dépassant pas le tiers ou les deux tiers des revenus de la personne ou du ménage hébergé.

La demande visée au §5 vise la situation où le calcul du prix de jour excède, sur base mensuelle, le tiers ou les deux tiers des revenus de la personne hébergée ou du ménage. Dans ce cas, la maison d'accueil peut également demander au CPAS d'intervenir financièrement afin de prendre en charge la différence.

Il est cependant vrai que le §5 pourrait être ajouté à la suite du §2 ».

La section de législation formule, au sujet de l'article 2 du projet, notamment la remarque suivante :

« L'ajout du dispositif du § 5 au § 2 de l'article 2 n'apporte cependant pas d'éclaircissements. Le texte doit exprimer plus clairement en quoi les deux cas se distinguent l'un de l'autre ».

13. Une réunion est organisée le 18 janvier 2023 en vue d'une concertation avec les Fédérations AMA et BICO et la « Fédération des CPAS ». Les trois fédérations précitées y sont représentées ainsi que le cabinet du membre du Collège réuni en charge de la Santé et de l'Action sociale et les services du Collège réuni.

Le procès-verbal de cette réunion relate des discussions au sujet des accords-cadres ou conventions-types que devraient conclure les CPAS et les maisons d'accueil.

À la suite de cette réunion, le projet d'arrêté litigieux, dans sa version adoptée en première lecture par le Collège réuni, est communiqué par courriel aux participants avec le projet de convention-type « élaboré en concertation avec les Fédérations] AMA et BICO ».

14. L'arrêté fixant les conditions et les limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil est adopté le 2 mars 2023 par le Collège réuni de la partie adverse.

Il s'agit de l'acte attaqué, publié au Moniteur belge du 14 mars 2023.

Le régime qu'il organise peut être décrit comme il suit :

- Le logement transitoire en maison d'accueil comprend au minimum les services suivants : le gîte, la nourriture, le lait et la nourriture adaptée pour les enfants ou lorsque le couvert n'est pas prévu, l'accès à une cuisine ; la literie et les produits d'hygiène ; l'accès à Internet et à un ordinateur ; la clé pour l'accès aux espaces privés, la lessive de la literie ; les services d'interprétariat dans le cadre de suivi psychosocial (article 2, § 1^{er}, alinéa 2) ;
- ces services font l'objet d'une participation financière des usagers des maisons d'accueil (article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}), le prix de cette participation étant fixé par jour et variant suivant que l'utilisateur est un adulte ou un enfant et que les services comprennent ou non le couvert (article 2, § 2, alinéa 1^{er}) ; d'autres services complémentaires à la liste peuvent justifier un coût supplémentaire qui peut être réclamé aux usagers (article 2, § 1^{er}, alinéa 3) ;
- la participation financière demandée aux usagers pour les services minimaux est limitée par un plafond, à savoir, si le couvert est compris, 2/3 des revenus journaliers de l'utilisateur (ou de son ménage) et, si le couvert n'est pas compris, 1/3 des revenus journaliers de l'utilisateur (ou de son ménage) (article 2, § 2, alinéa 2) ; les revenus de l'utilisateur sont « les revenus du travail, les revenus de remplacement, les revenus immobiliers, le revenu d'intégration sociale, et l'aide équivalente au revenu d'intégration sociale », hors les allocations familiales (article 1^{er}, 1^o) ;

- si le montant effectivement facturé à l'utilisateur est inférieur au plafond précité, l'utilisateur paye la somme réclamée ; il peut demander une aide au CPAS compétent avec l'aide de la maison d'accueil qui l'héberge (article 2, § 2, alinéa 3) ;
- si le montant effectivement facturé excède le plafond précité, la différence est demandée par la maison d'accueil auprès du CPAS compétent (article 2, § 2, alinéa 4) ;
- l'historique des recettes et des dépenses de l'utilisateur est renseigné dans un compte individuel ; une épargne peut être constituée et les revenus de l'utilisateur peuvent, à certaines conditions, être directement versés sur un compte de la maison d'accueil (article 3) ;
- un mécanisme de récupération des dettes est prévu (article 4) ;
- il existe également un mécanisme d'exemption de participation pour les usagers qui ne bénéficient d'aucun revenu au moment de la demande d'hébergement et pour lesquels la maison d'accueil estime que des démarches administratives peuvent permettre d'accéder à des revenus dans les six mois ; ce mécanisme n'est mis en œuvre qu'à certaines conditions strictes, les dépenses liées à l'accueil de ce public étant admissibles dans le cadre de la justification de la subvention octroyée par la COCOM (article 5).

IV. Jonction des causes

Les deux recours en annulation, enrôlés sous les numéros de rôles A.239.090/VI-22.563 et A.239.103/VI-22.564, sont dirigés contre le même acte. Les questions de recevabilité des deux recours et les critiques de légalité sont partiellement identiques. Dans un souci de bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les deux causes.

V. Recevabilité des recours

V.1. Thèses de la partie adverse dans les deux recours

Dans les mémoires en réponse déposés dans les deux affaires, la partie adverse conteste l'intérêt des requérants à attaquer l'arrêté du 2 mars 2023 alors qu'ils n'en seraient pas les destinataires. Elle rappelle que les requérants sont soumis à la loi organique du 18 juillet 1976 des centres publics d'action sociale et que l'annulation de

l'acte attaqué n'aurait aucune conséquence sur l'obligation des CPAS d'assurer l'aide sociale aux personnes sans abri. Elle ajoute que l'annulation sollicitée aura pour effet d'empêcher la simplification des démarches administratives des personnes sans abri dans leur parcours pour obtenir une aide sociale.

Dans les derniers mémoires déposés dans les deux affaires, la partie adverse fait valoir, en premier lieu, que l'acte attaqué ne cause pas un inconvénient personnel, direct, certain et surtout légitime aux requérants, dès lors que les CPAS sont soumis à une obligation d'action en matière d'aide sociale auprès des personnes sans abri, sur la base de l'article 23 de la Constitution et des articles 1^{er} et 57, § 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976 précitée, et que cette obligation d'intervenir auprès de ces personnes est préexistante et indépendante de la réglementation attaquée par le présent recours, laquelle ne crée aucune nouvelle obligation dans le chef des CPAS. Elle affirme que l'acte attaqué n'ajoute aucune charge de travail supplémentaire aux CPAS, mais modalise leurs missions en ce qu'il permet de faciliter la prise de contact entre les personnes sans abri et le CPAS compétent. Selon la partie adverse, en introduisant le présent recours, les CPAS s'opposent à réaliser les missions pour lesquelles ils ont été créés. La partie adverse fait, en second lieu, valoir que l'annulation de l'acte attaqué ne procurerait aucun avantage personnel et direct, même minime, aux requérants puisque les CPAS seraient toujours tenus d'assurer leurs missions d'aide sociale envers les sans-abris, leur charge de travail restant dès lors inchangée. Elle précise que l'annulation de l'acte attaqué ne permettrait pas d'octroyer un financement supplémentaire des CPAS pour assurer leurs missions. Elle en déduit que les requérants ne justifient pas d'un intérêt au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit

international directement applicables, l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

L'intérêt à attaquer devant le Conseil d'État une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont, en effet, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que l'arrêté attaqué a pour seul effet de faciliter les démarches administratives des personnes sans abri dans leur demande d'aide sociale.

L'arrêté attaqué a vocation à s'appliquer aux CPAS et influence nécessairement la manière dont ils interviennent en faveur des personnes sans abri. Dans le procès-verbal de la réunion du 29 novembre 2022 de la section sociale du conseil consultatif de la COCOM, il est clairement indiqué que « la précision de la contribution financière [des usagers des maisons d'accueil] détermine l'objet de l'intervention des CPAS ». Dans sa réponse aux questions posées par l'auditeur en charge de l'instruction de la demande d'avis adressée au Conseil d'État, le délégué du membre du Collège réuni affirme, dans le même sens, que la concertation a abouti « en ce qui concerne l'objet de l'intervention des CPAS ». Les CPAS sont, en effet, directement concernés par la détermination des services minimaux et complémentaires fournis par les maisons d'accueil, par la fixation des prix de journée et suppléments que celles-ci peuvent réclamer et par la limitation de la participation financière de l'utilisateur notamment lorsqu'elle est fixée en fonction de ses revenus (qui peuvent provenir d'autres ressources que celles octroyées par les CPAS). Ces différents paramètres ont nécessairement une incidence sur les demandes de contributions adressées *in fine* aux CPAS. Ces derniers sont, par ailleurs, directement visés à l'article 2, § 2, alinéas 3 et 4, de l'arrêté attaqué, qui prévoit la saisine automatique des CPAS dans les hypothèses qu'il vise et fixe les modalités selon lesquelles l'utilisateur des maisons d'accueil ou ces dernières peuvent solliciter l'intervention du CPAS compétent.

Les CPAS sont d'autant plus concernés par l'arrêté entrepris que l'article

15 de l'ordonnance du 14 juin 2018 a prévu l'obligation d'organiser une concertation avec eux préalablement à son adoption. À cet égard, les CPAS requérants dans les deux affaires, justifient, à tout le moins, d'un intérêt fonctionnel à obtenir l'annulation de l'arrêté attaqué, dès lors qu'ils se plaignent, dans les premiers moyens des deux requêtes, qu'ils n'ont pas été valablement consultés pour son élaboration, en méconnaissance des prérogatives qu'ils tiennent de l'article 15 précité.

Enfin, l'annulation de l'acte procurerait aux requérants la possibilité de voir adopter une nouvelle réglementation, dans le respect de l'organisation d'une concertation dont ils estiment avoir été privés, qui détermine, plus à leur avantage, l'objet et les modalités de leur intervention.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse dans les deux recours ne peut être retenue.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requêtes

Le premier moyen du recours enrôlé sous le numéro de rôle A. 239.090/VI-22.563 est pris de la violation de l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des principes de bonne administration, plus particulièrement du devoir de minutie, de l'erreur de droit ainsi que de l'excès de pouvoir.

Le premier moyen du recours enrôlé sous le numéro de rôle A. 239.103/VI-22.564 est pris de la violation de l'article 15, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Dans les deux recours, les requérants soutiennent que la concertation imposée par l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018 n'a pas été respectée en ce qui concerne les CPAS bruxellois ou leur représentant. Ils soulignent qu'il s'agit pourtant d'une formalité substantielle qui devait être respectée et que la partie adverse a seulement veillé à consulter les fédérations des maisons d'accueil, mais pas les CPAS bruxellois ou leur fédération.

Dans l'affaire A.239.090/VI-22.563, les requérants concluent que l'acte attaqué est affecté d'un vice de procédure manifeste.

Dans l'affaire A.239.103/VI-22.564, les requérants renvoient aux travaux préparatoires de l'ordonnance du 14 juin 2018 en faisant valoir que la formalité de concertation préalable des CPAS n'est pas prescrite dans l'intérêt exclusif de l'administration, mais également dans celui des CPAS. Ils estiment que la méconnaissance d'une telle formalité affecte la régularité de l'ensemble de l'arrêté attaqué et la compétence du Collège réuni pour régler le financement des maisons d'accueil.

B. Mémoires en réponse

La partie adverse estime que ni l'ordonnance ni les travaux préparatoires ne définissent ce qu'implique la concertation prévue par l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018. Elle considère, en conséquence, que le sens commun du terme s'impose, à savoir la « pratique qui consiste à faire précéder une décision d'une consultation/d'une discussion avec les parties concernées ». Elle souligne que l'adoption de l'arrêté litigieux a été précédée de nombreuses discussions depuis 2020, jusqu'en 2023, et que ces concertations auxquelles ont participé tant les fédérations des maisons d'accueil que des CPAS répondent au prescrit de l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018.

C. Derniers mémoires de la partie adverse

La partie adverse affirme disposer d'un pouvoir discrétionnaire quant aux modalités de la concertation à mener en application de l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018 et soutient que le Conseil d'État ne peut, en la matière, sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation. Elle affirme qu'une réunion de concertation s'est tenue en janvier 2020 à laquelle la Fédération des CPAS a été conviée, en sorte que les CPAS ont bien été associés à la préparation de l'arrêté attaqué. Elle ajoute qu'elle n'était pas tenue de traiter sur le même pied les fédérations des maisons d'accueil et les CPAS ou de mener avec les CPAS un « dialogue constructif ». Elle conteste aussi que la réunion organisée le 18 janvier 2023 avec la Fédération des CPAS ne rencontre pas l'obligation de concertation visée à l'article 15 précité, dès lors que le texte de l'ordonnance ne prévoit pas le moment auquel celle-ci doit avoir lieu et que rien n'empêchait la Fédération des CPAS de formuler de nouvelles remarques pour modifier le projet d'arrêté, même s'il avait déjà été soumis à la section

de législation du Conseil d'État pour avis.

VI.2. *Appréciation du Conseil d'État*

L'article 15, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 14 juin 2018 prévoit ce qui suit :

« Les maisons d'accueil sont autorisées à demander aux personnes sans abri une participation financière aux frais d'hébergement et d'entretien, eu égard aux ressources dont elles disposent. Le Collège réuni détermine les conditions et les limites dans lesquelles une telle participation financière peut être demandée après concertation avec les maisons d'accueil et les CPAS ».

Il ressort des termes de l'article 15 précité que la concertation avec les maisons d'accueil et les CPAS est une condition à l'adoption de l'arrêté fixant les conditions et les limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil. Par ailleurs, l'article 15 prévoit une concertation « avec les maisons d'accueil et les CPAS », sans faire de distinction entre ces deux types d'institutions.

L'objectif de l'ordonnance du 14 juin 2018 est décrit dans les travaux préparatoires comme il suit :

« Le présent projet d'ordonnance a pour objet l'organisation de l'aide aux personnes sans abri à Bruxelles et donne une assise juridique aux différentes mesures politiques énoncées ci-dessus. Il a pour but d'apporter des solutions durables afin d'améliorer les conditions de vie des personnes en situation de sans-abrisme et de leur offrir des perspectives d'avenir. Cela passe nécessairement par la reconnaissance des organisations qui, souvent depuis de nombreuses années, agissent au quotidien sur le terrain à travers différentes formes d'action sociale et par une coordination accrue de celles-ci, afin de développer davantage de synergies et de transversalités entre elles. La concertation et la collaboration entre tous ces acteurs sont en effet des éléments essentiels pour mener à bien une politique d'action sociale cohérente en matière de prise en charge du sans-abrisme et de sa prévention. Il s'agit, par ce nouveau texte, de dépasser les clivages entre acteurs et d'assurer à la personne sans abri un *continuum* d'aides et de soins, jusqu'à ce qu'elle puisse retrouver une situation conforme à la dignité humaine ainsi qu'une place dans la société » (Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, *Doc.*, Ass. réunie COCOM, 2017-2018, B-109/1, pp. 4-5).

Les travaux préparatoires soulignent le rôle joué par les CPAS dans l'aide d'urgence et l'insertion des personnes sans abri, ce à plusieurs égards :

« L'autre acteur important de la lutte contre le sans-abrisme est le service public local et, en particulier, le CPAS. En effet, les instruments de protection sociale que les CPAS mettent en œuvre constituent à la fois la base préventive et la solution de sortie à la problématique du sans-abrisme. Des revenus de substitution suffisants et un accompagnement social de qualité peuvent éviter la chute en rue. Au même titre, pour sortir de la rue, une personne sans abri nécessite des revenus suffisants et

un accompagnement social de qualité. En tant qu'acteur public central en termes de protection sociale, le CPAS doit être intimement associé à la coordination des politiques de lutte contre le sans-abrisme » (Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales, *Doc.*, Ass. réunie COCOM, 2017-2018, B-109/2, p. 9).

Comme l'expose la partie adverse, l'obligation d'organiser une concertation avec les maisons d'accueil et les CPAS a été insérée dans l'article 15 par un amendement justifié comme il suit :

« Il est nécessaire de concerter préalablement ces institutions pour la détermination des conditions et limites d'une participation financière, car en pratique, les CPAS et maisons d'accueil devront en assumer la plupart du temps la charge » (Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales, *Doc.*, Ass. réunie COCOM, 2017-2018, B-109/2, p. 135).

La partie adverse admet que la concertation visée à l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018 implique que l'adoption de l'arrêté attaqué doit être précédée d'une consultation et de discussions avec les maisons d'accueil et les CPAS. Les travaux préparatoires soulignent, quant à eux, que le CPAS doit être « intimement associé » à la coordination des politiques de lutte contre le sans-abrisme.

Si la partie adverse dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant à la manière d'organiser la concertation avec les maisons d'accueil et les CPAS, il faut, à tout le moins, qu'il y ait « concertation », c'est-à-dire consultation des maisons d'accueil et des CPAS avec des discussions effectives sur le contenu du projet d'arrêté à adopter.

En l'espèce, il n'est pas contesté que les services de la partie adverse ont organisé une première réunion le 21 janvier 2020 à laquelle était notamment conviée la « Fédération des CPAS bruxellois », qui, suivant les explications données par la partie adverse à l'audience, est une émanation de l'ASBL Brulocalis. À supposer que la « Fédération des CPAS bruxellois » représente valablement les CPAS établis dans la Région de Bruxelles-Capitale (ce que la partie adverse ne démontre pas), il ressort, en tout état de cause, clairement des pièces du dossier que les différents éléments de l'arrêté à adopter (services minimaux et complémentaires à fournir par les maisons d'accueil, prix de journée et suppléments pouvant être réclamés par ces dernières, limite de la participation financière des usagers des maisons d'accueil, revenus à prendre en considération et modalités d'intervention des CPAS) n'ont pas pu être utilement discutés lors de cette première réunion, à défaut de disposer de données fiables de pratiques de terrain sur lesquelles fonder ces discussions. Dans le courrier

du 10 mars 2020, la présidente de la « Fédération des CPAS bruxellois » se plaint ouvertement que depuis la première réunion « d’installation et d’état des lieux », elle n’a été invitée à participer à aucune autre discussion concernant l’élaboration de l’arrêté attaqué. Les deux réunions des 6 octobre et 22 novembre 2021 se tiennent sans la présence des CPAS ou de leur « Fédération ». C’est pourtant lors de ces réunions que sont concrètement discutées les questions relatives aux services à fournir par les maisons d’accueil, au prix de journée pouvant être réclamé, aux limites de la participation financière des usagers, aux revenus à prendre en compte et à la possibilité de maximiser la contribution des CPAS via la conclusion de conventions. Le procès-verbal de la réunion du 22 novembre 2021 relate l’existence d’une rencontre avec les CPAS de la ville de Bruxelles et de Saint-Gilles et expose les différentes pratiques les concernant, sans toutefois faire état de discussions avec ces deux CPAS concernant le contenu de l’arrêté à adopter ni surtout impliquer les autres CPAS bruxellois. Dans une lettre non datée et un courriel du 30 juin 2022, les représentants des deux Fédérations des maisons d’accueil insistent pourtant sur la nécessité de continuer à négocier avec les CPAS, notamment sur le prix de journée. Les échanges de courriels entre mai 2022 et août 2022 n’incluent cependant pas les CPAS bruxellois, alors qu’il s’agit de « poursuivre la réflexion relative à l’arrêté [du Collège réuni] de la COCOM fixant la participation financière des usagers en maison d’accueil ». Un projet d’arrêté est transmis dans le cadre de ces échanges et il est demandé aux Fédérations des maisons d’accueil – exclusivement – de faire valoir leurs observations, dont il est ensuite tenu compte pour amender le projet sur plusieurs points. Il ressort assez clairement du courriel du 1^{er} septembre 2022 adressé aux services du Collège et aux Fédérations des maisons d’accueil par le cabinet du membre du Collège réuni en charge de la Santé et de l’Action sociale ainsi que de l’avis du 29 novembre 2022 de la section sociale du Conseil consultatif de la santé et de l’aide aux personnes que la volonté de la partie adverse était de finaliser l’arrêté attaqué avant de revenir vers les CPAS. Ceux-ci ou leur « Fédération » ne sont plus invités à la moindre réunion ni ne reçoivent la moindre information sur l’élaboration du projet d’arrêté entre les mois de janvier 2020 et de janvier 2023. Une dernière réunion est, certes, organisée le 18 janvier 2023, après que le projet d’arrêté a été soumis à la section de législation du Conseil d’État pour avis, et la « Fédération des CPAS » y est, cette fois, conviée et représentée. Toutefois et contrairement à ce que tente de faire accroire la partie adverse, l’objet de la réunion ne porte pas sur l’adoption de l’arrêté attaqué, mais sur le projet de convention-type ou d’accord-cadre que devraient conclure les CPAS et les maisons d’accueil, ce qui, à suivre la thèse de la partie adverse elle-même, « sort du cadre strict de [la] concertation » prévue par l’article 15 de l’ordonnance du 14 juin 2018. Le projet de l’arrêté attaqué, dans sa version adoptée en première lecture par le Collège réuni, n’est communiqué qu’à la

suite de cette réunion par courriel. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet aurait, par la suite, fait l'objet de nouvelles discussions avant son adoption le 2 mars 2023. Pour rappel, la section de législation du Conseil d'État ne donne d'avis que sur des textes totalement finalisés tant du point de vue de la forme que du contenu, c'est-à-dire des textes prêts à être adoptés et publiés. La partie adverse ne peut sérieusement soutenir qu'après avoir été soumis à la section de législation de Conseil d'État pour avis, il était encore loisible aux CPAS d'apporter au projet toutes sortes de modifications possibles.

Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, il apparaît des pièces du dossier que le projet d'arrêté a été élaboré sans que les CPAS aient été utilement consultés ou effectivement associés à l'élaboration de l'arrêté attaqué. L'affirmation suivant laquelle la concertation relative aux conditions et limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil, telle que prévu à l'article 15 de l'ordonnance du 14 juin 2018, « a abouti » – qui figure dans la réponse aux questions posées par l'auditeur en charge de l'instruction de la demande d'avis adressée à la section de législation du Conseil d'État – est manifestement contraire aux pièces du dossier.

L'obligation de procéder à une concertation des maisons d'accueil et des CPAS afin de déterminer les conditions et les limites de la participation financière de l'usager dans les frais de la maison d'accueil est imposée compte tenu de l'implication de ces acteurs dans la prise en charge de ces usagers. La justification donnée à l'amendement insérant cette obligation dans l'article 15 de l'ordonnance en projet précise que les maisons d'accueil et les CPAS « devront [...] assumer la plupart du temps la charge » de cette participation financière en pratique.

L'obligation de concertation est dès lors prévue dans l'intérêt du Collège réuni de la partie adverse, mais également dans celui des maisons d'accueil et des CPAS, à qui s'applique l'arrêté litigieux et qui en subissent les effets.

La méconnaissance de la formalité substantielle de concertation des CPAS préalable à l'adoption de l'arrêté attaqué justifie l'annulation de celui-ci.

Il n'est pas procédé à l'examen des autres moyens des deux requêtes, qui ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

Les parties requérantes sollicitent, dans leurs écrits de procédure, une indemnité de procédure correspondant au montant de base (770 euros). Il y a lieu de faire droit à ces demandes.

L'annulation de l'arrêté attaqué justifie que les autres dépens soient également mis à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires A.239.090/VI-22.563 et A.239.103/VI-22.564 sont jointes.

Article 2.

L'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 2 mars 2023 fixant les conditions et les limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil, publié le 14 mars 2023 au Moniteur belge, est annulé.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 800 euros, les deux contributions de 24 euros ainsi que les deux indemnités de procédure de 770 euros accordées, pour chacune des deux affaires, aux parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 juillet 2024, par la VI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Xavier Close,
Adeline Schyns,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La Greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

David De Roy