

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre, Membre du Collège de la Commission communautaire française chargé de l'Aide aux personnes, le 4 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif aux centres d'action sociale globale", a donné le 28 mai 1997 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Aux termes de l'article 17, 3^o, du texte en projet, celui-ci s'appliquera aux centres de service social - ou plus précisément, selon la nouvelle terminologie proposée, aux centres d'action sociale globale - qui sont constitués sous la forme d'associations sans but lucratif.

En ce qui concerne les centres de service social organisés par les mutualités et les unions nationales de mutualités, il résulte de l'article 34 du décret en projet qu'ils continueraient à être soumis à l'arrêté royal du 14 mars 1978 déterminant, pour la Région bruxelloise, les règles d'agrément des centres de service social et d'octroi de subventions à ces centres.

Une telle manière de faire n'est pas cohérente et risque d'être source de confusion.

En outre, continuer à appliquer, pour certains centres de service social, l'arrêté royal du 14 mars 1978, expose la Commission communautaire française à des difficultés, dès lors qu'il n'existe pas de disposition de nature législative régissant, de manière spécifique, l'octroi des subventions prévues par cet arrêté.

Certes, cet arrêté a été adopté et est entré en vigueur à une époque où le Roi avait la faculté de fixer les conditions d'octroi d'avantages financiers sans qu'une disposition législative particulière à caractère normatif ne Lui en conférât le pouvoir. La seule condition de validité et d'application des règles arrêtées par le Roi, en

.../...

l'absence d'une telle disposition législative, était l'existence d'un crédit budgétaire autorisant les dépenses impliquées par l'octroi de tels avantages.

Mais, depuis l'année budgétaire 1990, de nouveaux principes régissent la matière de l'octroi d'avantages financiers. Ces principes sont actuellement consacrés par la seconde phrase de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (1). Selon cette disposition, "en l'absence d'une loi (2) organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi (3)".

En conséquence, dès lors que l'arrêté royal du 14 mars 1978 fixe un cadre juridique destiné à s'appliquer de manière permanente et dépasse ainsi, par nature, la portée annuelle qu'a nécessairement une disposition budgétaire, il convient, aujourd'hui, de régler dans un décret organique l'octroi des subventions envisagées par cet arrêté, qu'elles bénéficient, non seulement à des centres constitués sous la forme d'associations sans but lucratif, mais aussi à des centres organisés par des mutualités ou des unions nationales de mutualités.

(1) Cette disposition a été insérée par la loi du 28 juin 1989 dans la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

(2) Lire : "d'un décret", en ce qui concerne la Commission communautaire française.

(3) Lire : "le collège", en ce qui concerne la Commission communautaire française.

2. L'objet d'un décret est d'établir des règles de droit. Ces règles doivent être formulées en des termes qui permettent une interprétation sûre et aisée.

L'on doit bien constater qu'à cet égard, le décret en projet manque de rigueur.

Ainsi, en de nombreuses dispositions relatives à la définition, aux missions et aux modes d'intervention des centres d'action sociale globale (1), le texte est redondant et use à l'excès d'un jargon qui n'a pas sa place dans un texte de droit. Le contenu de ces dispositions est à ce point incertain qu'en cas de litige, elles susciteraient des difficultés d'application et d'interprétation pratiquement insurmontables. En outre, l'imprécision de leur formulation est telle que l'on s'interroge sur la spécificité des missions des centres d'action sociale globale par rapport à celles d'autres services agréés et subventionnés par la Commission communautaire française, comme les centres de planning familial (2) et les services de santé mentale (3).

(1) Voir en particulier :

- l'article 2, 1^o et 7^o;
- l'article 5, 3^o à 9^o;
- les articles 7 et 8;
- les articles 10 et 11;
- l'article 13, alinéas 1er et 2.

(2) Voir le décret du 16 juillet 1994 relatif à l'agrément et aux subventions des centres de planning familial.

(3) Voir le décret du 27 avril 1995 relatif à l'agrément et aux subventions des services de santé mentale. L'avis de l'inspectrice des finances cite l'exemple d'un service "subsidé à la fois comme centre de service social et comme centre de santé mentale".

.../...

On relève aussi que ces dispositions, ainsi que celles qui sont relatives aux conditions d'agrément des centres, sont présentées de manière peu ordonnée et sont dispersées dans plusieurs chapitres, ce qui entraîne une très grande confusion et ne permet pas d'apercevoir comment elles sont appelées à se combiner.

Par ailleurs, les règles de la légistique formelle ne sont pas toujours respectées. Il est renvoyé, à cet égard, au Code-formulaire de légistique, services du Premier Ministre, publié dans le supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982.

3. Le texte en projet laisse sans réponse claire un certain nombre de questions relatives au régime d'agrément des centres d'action sociale globale :

- a) on se demande si l'intention est que l'agrément soit seulement un préalable à l'octroi de subventions aux centres qui souhaitent bénéficier de celles-ci ou si les auteurs du projet entendent, au titre d'une police administrative, subordonner à l'obtention d'un agrément l'exercice des activités de tous les centres dont l'objet entre dans les prévisions du texte à l'examen;
- b) le texte est en défaut de marquer la distinction entre les obligations qu'un centre doit remplir au moment de

.../...

- l'introduction de la demande d'agrément (1) et celles qui ne doivent l'être qu'une fois l'agrément obtenu, en vue de son maintien;
- c) la question se pose si l'autorité saisie d'une demande d'agrément par un centre qui remplit les conditions générales requises pour être agréé, dispose encore d'un pouvoir d'appréciation pour statuer sur la demande;
- d) enfin, compte tenu de l'article 32, deux questions se posent en rapport avec la dénomination des centres auxquels s'applique le décret en projet :
- un centre agréé peut-il porter une autre dénomination que "centre d'action sociale globale", sans que ceux qui organisent ou dirigent ce centre encourent la sanction pénale prévue par l'article 32 ?
 - un centre qui n'est pas agréé mais dont l'objet et les missions correspondent, en tout ou en partie, à ce que prévoit le décret en projet, peut-il porter une dénomination qui, sans être celle de "centre d'action sociale globale", s'en rapprocherait et pourrait créer une confusion avec cette dénomination ?

(1) On relève d'ailleurs qu'à l'exception de la mention du "dossier d'action sociale" visé à l'article 17, 8°, aucune disposition du décret en projet n'a trait à la composition du dossier de demande d'agrément.

Le texte doit être fondamentalement revu à la lumière de l'ensemble des observations qui viennent d'être faites. Compte tenu de celles-ci, on se borne, pour le surplus, aux observations ci-après.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Arrêté de présentation

L'arrêté en projet en est dépourvu.

Cette lacune doit être comblée.

Dispositif

Article 2

Il n'est pas nécessaire de définir "le Collège" et "l'administration".

Article 3

1. La disposition en projet prévoit que le centre s'adresse aux bénéficiaires "Sans discrimination d'âge, de sexe, de nationalité, de conviction philosophique ou religieuse". Selon les explications de la déléguée du Collège, cette énumération n'est qu'exemplative. Mieux vaut, dès lors, l'omettre.

.../...

Par ailleurs, la même déléguée a précisé que les conditions énumérées aux 1º, 2º et 3º, ne sont pas cumulatives.

Il est, dès lors, proposé d'écrire :

"Art. 3 Le centre s'adresse à toute personne qui se trouve dans l'une des situations suivantes :".

2. La rédaction des conditions figurant aux 1º, 2º et 3º, doit être revue (voir l'observation générale nº 2).

Articles 4, 5 et 14

Ces articles établissent diverses obligations à charge des centres.

Tandis que l'article 4 oblige le centre à "assurer aux bénéficiaires un premier accueil, une analyse de la situation problématique, l'orientation, l'accompagnement et le suivi requis" et que l'article 5, 2º, dispose qu'en ce qui concerne les bénéficiaires, le centre doit "notamment les aider concrètement dans toute démarche rendue nécessaire par leur situation problématique", l'article 14 prévoit que le centre peut ne pas assurer le suivi d'une personne.

Ces dispositions sont contradictoires.

Ces contradictions doivent être levées.

.../...

Article 5

A propos de l'8°, il est fait référence à l'observation qui sera faite au sujet des articles 15 et 16.

Article 10

La notion de "développement communautaire" pourrait être confondue avec celle dont il est question à l'article 3 du décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels, qui permet l'octroi de subventions à d'autres types de centres. Pour éviter cette confusion, il conviendrait d'utiliser une autre expression.

La même observation vaut notamment pour les articles 11 et 12.

Article 13

1. Le texte doit préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots "le centre intervient de manière non contraignante".

2. Dans le dernier alinéa, les mots "et tout membre du personnel est tenu de respecter le secret professionnel, sauf obligation de porter assistance à personne en danger" sont superflus. Cette règle fait double emploi avec les articles 422bis et 458 du Code pénal et c'est au législateur

.../...

fédéral qu'il appartient de régler d'éventuels conflits entre les deux articles précités.

Article 14

Les deux dernières phrases de l'article 14, 1^o, sont superflues. Ces dispositions font, en effet, double emploi avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ainsi qu'avec les articles 422bis et 458 du Code pénal, et il découle de l'article 1er, § 2, de la loi du 8 décembre 1992 précitée, qui vise les fichiers, que l'on se trouve bien dans le champ d'application de cette loi.

L'article 14 paraît établir le principe d'un double fichier pour concilier deux impératifs :

- a) assurer le respect de la vie privée des bénéficiaires;
- b) permettre à l'administration de se rendre compte de la nature des actions menées dans le cadre des aides individuelles dispensées par les centres.

Le système envisagé consiste à permettre à l'administration de n'accéder qu'au fichier relatif à la nature des actions menées; est donc exclu l'accès au fichier relatif à l'identité des bénéficiaires; le centre pourrait, quant à lui, se servir des deux fichiers et établir la correspondance entre l'identité du bénéficiaire et les

.../...

actions menées pour ce dernier grâce à un numéro de référence.

Il serait utile cependant de préciser au 2°, que le dossier ne peut, en aucun cas, comporter de mentions ou d'indications susceptibles d'identifier le bénéficiaire. Cette précision est, en effet, conforme à l'intention du Collège, comme l'a indiqué la fonctionnaire déléguée.

Articles 15 et 16

1. Compte tenu, d'une part, de la volonté de laisser - selon l'expression utilisée dans le commentaire de l'article 16 - "une très large autonomie" aux centres dans la mise en oeuvre de l'obligation de "collaboration inter-centres" qui est envisagée et, d'autre part, de l'objet même de cette obligation, on n'aperçoit pas comment, concrètement, il sera possible à la Commission communautaire française de vérifier et de faire assurer le respect de ladite obligation qui, aux termes des articles 5, 8°, et 17, 6° et 10°, conditionne l'octroi et le maintien de l'agrément ainsi que des subsides.

2. A l'article 16, il serait préférable de viser le "centre" plutôt que le "pouvoir organisateur". Comme les centres doivent être constitués en associations sans but lucratif en vertu de l'article 17, 3°, il semble, en effet, que le centre se confond avec le "pouvoir organisateur". Il serait, par ailleurs, malheureux d'utiliser cette dernière

.../...

expression, car elle est traditionnellement réservée au droit de l'enseignement.

Article 17

1. Au 1^o, on n'aperçoit pas pour quel motif en rapport avec les objectifs poursuivis par le décret en projet, il est prévu que le centre doit avoir, non seulement son siège d'activités, mais aussi son siège social dans la région de Bruxelles-Capitale.

2. En ce qui concerne le 4^o, il est renvoyé à l'observation générale n^o 3, a) et b).

3. A propos de la première phrase de l'8^o, la fonctionnaire déléguée a précisé que l'objet de l'habilitation qui serait donnée au Collège aurait trait au contenu du dossier d'action sociale.

Le texte sera revu en conséquence.

4. Concernant le 10^o, il est fait référence aux observations relatives aux articles 15 et 16.

5. Au 13^o, il convient de faire correspondre l'appellation des diplômes cités avec celle utilisée dans la réglementation fixée par la Communauté française.

.../...

C'est ainsi que conformément à l'annexe 4 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 9 août 1990 déterminant les formes et les mentions des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement supérieur, agricole, économique, paramédical, pédagogique, social, technique de type court et de type long ainsi que dans l'enseignement de l'architecture, il convient d'écrire "infirmier gradué social" plutôt que "infirmier social gradué". Conformément à l'article 4, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 avril 1994 portant fixation des conditions de collation des diplômes d'accoucheuse et d'infirmier(e) gradué(e), il convient, par ailleurs, d'écrire "infirmier gradué spécialisé en santé communautaire" plutôt que "infirmier en santé communautaire".

Article 19

Cette disposition doit être entièrement revue.

Il convient, en effet, de définir et mieux distinguer les agréments provisoires et les agréments ordinaires, de mieux faire apparaître notamment l'intention de n'accorder, dans un premier temps et pour une durée de deux ans, qu'un agrément provisoire, de préciser qu'à l'expiration de ce délai, un agrément ordinaire est ensuite accordé pour cinq ans et que ce dernier agrément est renouvelable pour des périodes successives de cinq ans.

.../...

Il s'impose aussi de mieux déterminer la procédure à suivre ou, à tout le moins, ses éléments essentiels, en déléguant, pour le surplus, au Collège le soin de le faire.

A cet égard, comme le Collège devra établir des décisions motivées d'octroi ou de retrait d'agrément et que ces décisions seront établies sur la base des avis de l'administration et du Collège, il serait utile de prévoir que ces avis doivent être motivés.

Par ailleurs, au sujet de la "recevabilité" du dossier, il faut la définir ou charger le Collège de le faire.

En ce qui concerne les raisons de fond pour lesquelles un agrément peut être refusé ou accordé, le texte doit être plus explicite; les conditions qui figurent à l'article 17 sont, en effet, toutes des conditions objectives; si l'on veut réserver au Collège un pouvoir d'appréciation de nature à lui permettre de refuser l'agrément, il conviendrait de le préciser.

Au paragraphe 2, alinéa 2, si comme on peut le supposer, l'intention est d'accorder au représentant du centre le droit d'être entendu ou de faire valoir ses remarques, il convient d'écrire, non pas que le conseil consultatif "peut entendre", mais "entend le représentant du centre ou l'invite à faire valoir son point de vue".

.../...

Article 21

Selon les explications de la fonctionnaire déléguée, le dernier alinéa signifie que la décision par laquelle le Collège autorise un centre à passer dans la catégorie supérieure à la sienne ne peut être justifiée que pas l'un des motifs indiqués. Le texte sera revu en conséquence, en évitant de faire mention de l'existence de "priorités", cette notion étant ambiguë.

Article 22

A l'alinéa 1er, 2°, le texte doit préciser le type d'"irrégularités" dont il est fait état.

Article 23

1. Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, lorsque les conditions visées à l'alinéa 1er sont remplies, les centres agréés ont un droit aux subventions. Aussi, les mots "peut accorder" doivent être remplacés par le mot "accorde".

2. A l'alinéa 2, le texte doit déterminer de manière plus précise que par l'utilisation de l'expression "les modalités à respecter", l'objet de l'habilitation qui est donnée au Collège; cet objet comportera notamment la détermination des délais prévus à l'article 24, dernier alinéa.

.../...

Article 24

Le terme "provisionnelle" est inadéquat autant que superflu; il sera omis.

Articles 25, 26 et 31

Ces articles devraient être revus pour en omettre les dispositions qui font double emploi avec les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991.

Article 28

Le texte doit préciser ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par l'expression "l'ancienneté acquise dans la fonction, comme salarié, dans le secteur non marchand".

Article 32

1. En prévoyant l'application d'une sanction pénale à des personnes morales, la disposition en projet établit une peine ou une pénalisation que ne prévoit pas, en son état actuel, le livre Ier du Code pénal.

.../...

Sous réserve des observations de fond qu'appellerait une telle disposition, celle-ci ne peut être envisagée, en vertu de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que moyennant l'avis conforme du Conseil des ministres.

2. En tant qu'il s'applique à des personnes physiques, le texte gagnerait à préciser les catégories de personnes qui seraient susceptibles d'encourir la peine d'amende envisagée.

Article 33 et annexe I

Plutôt que de charger le Collège d'agréer, à titre transitoire, les centres agréés existants, il serait plus simple de prévoir que ceux-ci sont agréés de plein droit pour la période transitoire envisagée et d'indiquer expressément, pour chacun d'eux, la catégorie à laquelle, pour cette période, ils sont rattachés.

Au demeurant, on relève qu'à l'annexe I, les auteurs du projet ont déjà déterminé la catégorie dans laquelle il conviendrait de ranger chacun de ces centres (voir les parenthèses pour les catégories 2 à 4). Une telle disposition trouve sa place parmi les dispositions transitoires, et non pas dans l'annexe qui a vocation à s'appliquer de manière permanente à tous les centres d'action sociale globale.

.../...

Article 35

On écrira "entre en vigueur", non "produit ses effets". Cette dernière expression est réservée aux textes dotés d'un effet rétroactif.

La chambre était composée de

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

C.-L. CLOSSET