

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Membre du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, compétent pour l'Aide aux personnes, le 1er décembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et au subventionnement des services d'aide à domicile", a donné le 3 février 1999 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Collège de la Commission Communautaire française doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant de manière concrète les circonstances dans lesquelles il peut faire usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre.

En l'espèce, l'avant-projet de décret donne au Collège un grand nombre d'habilitations qui excèdent les limites dans lesquelles il est admis que le pouvoir législatif confère une habilitation au pouvoir exécutif. Ceci vaut particulièrement pour les habilitations conférées par :

- a) l'article 6, lequel charge le Collège de fixer "la procédure d'octroi, de refus, de renouvellement, de retrait ou de modification de l'agrément";
- b) l'article 15, qui charge le Collège de déterminer "les modalités d'octroi de ces subventions";
- c) l'article 18, qui charge le Collège de "fixer les normes et critères de programmation des services".

.../...

2. L'avant-projet reste en défaut de marquer la distinction entre les obligations qu'une institution doit remplir au moment de l'introduction de la demande d'agrément et celles qui ne doivent l'être qu'une fois l'agrément obtenu, en vue de son maintien.

3. La question se pose aussi de savoir si les auteurs de l'avant-projet entendent abandonner le régime de l'accord de principe précédant la demande d'agrément d'un service et ouvrant le droit à la subvention (1).

En effet, aucune disposition de l'avant-projet ne contient une quelconque allusion à un tel régime.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Exposé des motifs

L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret manque. Celui-ci pourrait s'inspirer de la note aux membres du Collège de la Commission communautaire française. Il faudrait, toutefois, l'explicitier davantage.

(1) Voir l'article 7 de l'arrêté du collège de la Commission communautaire française du 23 mars 1995 réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services.

Arrêté de présentation

Il convient d'écrire "Sur la proposition" au lieu de "Sur proposition".

Intitulé

Il est suggéré de rédiger l'intitulé comme suit :

"Projet de décret relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile".

Dispositif

Article 1er

La référence à l'article 178 de la Constitution doit être omise.

Article 2

La division d'un alinéa en vue de marquer une énumération se fait par la numérotation "1°", "2°", etc.

En ce qui concerne le 1°, il est inutile de définir "le Collège".

Au 2°, il convient de respecter l'appellation établie dans le décret du 5 juin 1997 portant création du

.../...

Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux Personnes et de la Santé.

En ce qui concerne le 3°, on rappelle que, conformément à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, disposition rendue applicable à la Commission communautaire française par l'article 4, 1°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, c'est au Collège qu'il appartient de régler l'organisation de ses services et donc de désigner celui d'entre eux qui est chargé de l'application d'un décret.

Au 4°, mieux vaut définir les "services" comme étant les services d'aide à domicile, sans préciser ici qu'il s'agit de services agréés.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'inclure dans cette définition la règle selon laquelle les services doivent être "constitués en association sans but lucratif", cette règle étant formulée à l'article 5, 1° (1).

Il n'y a pas davantage lieu d'indiquer dans ladite définition quelles sont les missions des services d'aide à domicile, cette question étant réglée, de manière plus complète, à l'article 4.

Le 4° sera revu en conséquence.

(1) Voir, en outre, l'observation faite au sujet de l'article 5, 1°.

La définition qui figure au 6° est à omettre. Le texte se comprend en effet sans elle.

Article 3

Il ressort des termes mêmes de l'alinéa 1er, et singulièrement des mots "dans les limites des crédits budgétaires", que l'agrément n'a d'autre portée en l'espèce que de permettre l'obtention des subventions prévues par l'avant-projet.

En conséquence, il convient, à l'alinéa 4, de remplacer l'appellation "service d'aide à domicile" par celle de "service agréé d'aide à domicile".

Article 4

1. Les paragraphes 1er et 2 gagneraient à être fusionnés et leur rédaction remaniée en distinguant mieux, d'une part, les types de prestations qu'offrent les services et, d'autre part, les objectifs qu'ils poursuivent.

En outre, mieux vaut remplacer les mots "l'environnement familial et de proximité" par les mots "les proches et les familiers des bénéficiaires".

2. Le contenu du paragraphe 3, est fort vague et incertain. Le texte doit être précisé.

.../...

Article 5

1. Il résulte du 1° que les services doivent être constitués sous la forme d'une association sans but lucratif (1).

La question se pose de savoir si, en imposant cette condition, les auteurs de l'avant-projet entendent obliger les services d'aide à domicile à se constituer sous la forme d'une association sans but lucratif spécifique, c'est-à-dire ayant pour objet unique la gestion d'un tel service. Dans l'affirmative, il conviendrait de s'assurer, à la lumière des enseignements de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 121/98 du 3 décembre 1998 (2), qu'une telle mesure est suffisamment justifiée par des motifs admissibles au regard du principe de l'égalité devant la loi.

2. Selon le 2°, les services d'aide à domicile doivent avoir leur siège social à Bruxelles.

S'il va de soi que, pour être agréés et subventionnés par la Commission communautaire française, ces services doivent exercer leurs activités sur le territoire de la région de Bruxelles-capitale, par contre, on ne voit pas pour quel motif admissible au regard du principe de l'éga-

(1) Dans le texte, il y a lieu d'écrire "association sans but lucratif en toutes lettres au lieu "d'asbl".

(2) Cet arrêt est relatif à l'article 17, alinéa 1er, du décret de la Commission communautaire française du 23 janvier 1997 visant à promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

lité devant la loi il est imposé que lesdits services établissent leur siège social dans cette région.

3. Au 4°, il est rappelé que la Commission communautaire française ne peut agréer et subventionner un service que pour celles de ses activités qui sont localisées sur le territoire de la région de Bruxelles-capitale. Le mot "principalement" doit être omis.

Par ailleurs, il convient d'écrire "sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale" au lieu de "Région bruxelloise" et les mots "sans préjudice des dispositions prévues à l'article 22", n'étant pas constitutifs d'une dérogation à la condition fixée par ce 4°, doivent être omis.

Article 8

1. A l'alinéa 1er, on remplacera les mots "Celles-ci comprennent ..." par les mots "Chaque équipe comprend ..." et on définira avec plus de précision ce qu'il convient d'entendre par les "modalités liées à la fluctuation du personnel" qui sont à fixer par le Collège.

Dans le même alinéa, entre le 3° et le 4° figure un "bloc" précédé d'un point noir qui n'a manifestement pas sa place dans l'énumération. Il convient de l'en distraire et d'en faire un alinéa distinct.

.../...

Au 4°, il y a lieu de remplacer les mots "il effectue les enquêtes ... sur base des ...", par les mots "La réalisation des enquêtes ... s'effectue sur la base des ...". On précisera ce qu'il faut entendre par "besoins évalués" et par qui et de quelle façon ces "besoins" seront évalués.

Titre II, chapitre IV, sections III et IV

Le texte des dispositions que contiennent ces sections doit être revu pour qu'il apparaisse plus clairement qu'elles s'appliquent aux personnes exerçant les fonctions d'aide familial, d'aide senior ou d'aide ménager dans l'un des services d'aide à domicile entrant dans les prévisions du décret en projet.

Cette précision s'impose tout particulièrement pour éviter de laisser entendre que les articles 10 et 12 auraient pour objet de régler, en tant que tel, l'accès à la profession d'aide familial ou d'aide ménager.

On rappelle, en effet, que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue à l'autorité fédérale la compétence de régler les conditions d'accès à la profession, cette compétence comprenant notamment le pouvoir de fixer les règles en matière d'accès à certaines professions, celui de fixer des règles générales ou des exigences de capacité propres à l'exercice de certaines professions et celui de protéger des titres professionnels. La compétence fédérale

.../...

en la matière s'applique à des professions qui, comme en l'espèce, relèvent du domaine de l'aide aux personnes (1).

Par contre, rien ne s'oppose à ce que, au titre de ses compétences en matière d'aide aux personnes, la Commission communautaire française détermine les conditions requises pour exercer les fonctions d'aide familial, d'aide senior ou d'aide ménager dans un service d'aide à domicile qu'elle agréé et subventionne.

Les articles 10 et 12 de l'avant-projet seront revus en conséquence.

Article 9

1. Cet article doit être revu dans un souci de simplicité. C'est ainsi, par exemple, que dans l'alinéa 3, il convient d'écrire : "Il prévient notamment les dangers ..." au lieu de "Il remplit notamment un rôle préventif au niveau des dangers ...".

2. L'alinéa 5 fait double emploi avec l'article 5, 6°. Il sera omis.

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

Article 11

Cet article doit être revu dans un souci de précision. Que faut-il entendre par "des tâches ponctuelles" ? Il convient de définir ces dernières par leur nature au lieu de ne le faire que par leur fréquence. De même quelles sont les évolutions que l'aide ménager doit signaler ?

Etablir que l'aide ménager "travaille en concertation avec ses collègues et le bénéficiaire" est dénué de portée normative. A ce titre, cette précision est à omettre du texte en projet.

Article 12

Il convient d'écrire "n'est exigé" au lieu de "ne peut être exigé".

Article 13

1. A l'alinéa 1er, au début du 1° et du 2°, on écrira "les" sans majuscule.

Au 2°, l'expression "plages horaires inconfortables" n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'avant-projet de décret, a une portée normative. Mieux vaut faire état de l'exercice d'activités en dehors des heures normales de travail.

.../...

2. Au dernier alinéa, on écrira :

"Le Collège détermine à la fin du premier trimestre de chaque année l'appartenance à la catégorie A ou B."

Article 15

A l'alinéa 2, il convient d'identifier les quatre points qui constituent l'énumération par "1°", "2°", etc.

Article 18

Outre le fait que, comme indiqué en observation générale, cette disposition donne au collège une habilitation excessivement large, ne doit-elle pas figurer parmi celles qui déterminent les conditions d'octroi de l'agrément des services ?

Article 19

1. Au paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, on écrira : "Avant la fin de chaque année, ..." au lieu de "Au plus tard dans le quatrième trimestre de l'année en cours, ...".

2. Au paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, on écrira : "Avant la fin du mois de février de chaque année, les heures prévues par le contingent de l'année précédente qui n'ont pas été utilisées ... peuvent être réparties ...".

.../...

Article 20

L'alinéa 1er est inutile : il se borne, en effet, à confirmer le pouvoir qu'a le Collège d'organiser ses services en toute autonomie (1).

Par ailleurs, dans la mesure où il entend régler le contrôle de l'emploi des subventions accordées aux services d'aide à domicile, l'alinéa 2 est également inutile, car il énonce une règle résultant déjà de l'article 56 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et de l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions (2).

(1) Voir l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Commission communautaire française par l'article 4, 1°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

(2) Ces dispositions sont applicables à la Commission communautaire française en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et de l'article 8, § 2, des décrets précités des 19 et 22 juillet 1993.

Article 21

Mieux vaut rédiger cet article de la manière suivante :

"Art. 20.Sont abrogés :

- 1° l'arrêté du
- 2° l'arrêté du ...".

Article 22

Il convient d'écrire "Par dérogation à l'article 5, 4°, ..." au lieu de "Par dérogation à l'article 5 - 4°, ...".

Par ailleurs, sans doute faut-il lire "sur le territoire de cette commune" au lieu de "sur une entité communale".

Article 23

Il convient d'adapter la date d'entrée en vigueur du texte en projet, afin d'éviter de lui donner une portée rétroactive.

.../...

OBSERVATIONS FINALES

1. Observations relatives à la division du texte en titres, chapitres et sections, ainsi qu'à la numérotation des titres, chapitres et sections :

1° Il ne se justifie pas de procéder à une division en titres dans un texte qui ne comporte que 23 articles. De manière plus fondamentale, il ne se justifie pas de diviser un texte en parties (titres, chapitres ou sections) qui ne comportent qu'un ou deux articles. La structure du texte devra être revue à la lumière de cette règle et par souci de simplicité.

2° La numérotation des titres, chapitres et sections se fait en chiffres cardinaux romains, sauf celle du premier titre, du premier chapitre et de la première section, qui se fait en toutes lettres.

2. La rédaction du texte devrait être améliorée dans un souci de respect des règles de légistique formelle (1).

(1) A ce sujet voir site Internet <http://www.raadvst-consetat.bc/pdf/Lforf1.pdf>

On sera, notamment, attentif au respect des règles suivantes :

- 1° sauf pour l'article 1er, les dispositions du projet doivent être numérotées "Art. 2.", Art. 3.", etc., non "Article 2.", "Article 3.", etc.;
- 2° il n'y a lieu de diviser un article en paragraphes que lorsqu'au moins l'un de ceux-ci comporte plus d'un alinéa;
- 3° les divisions d'une phrase doivent se faire par 1°, 2°, 3°, etc., celles-ci pouvant elles-mêmes éventuellement être subdivisées en a), b), c), etc.;
- 4° les tirets doivent être remplacés par 1°, 2°, 3°, etc.;
- 5° les points d'une énumération sont, sauf le dernier, à terminer par un point-virgule et non par un point;
- 6° les délais doivent s'écrire en toutes lettres;
- 7° il n'est pas d'usage d'interrompre une énumération par l'insertion de phrases ou d'alinéas incidents;
- 8° le sigle § doit être suivi d'un point, non d'un double point;
- 9° dans l'ensemble du texte, il faut remplacer les mots "sur base", par les mots "sur la base de".

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	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 par M. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN