

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre, membre du Collège, compétent pour le Budget, la Famille et l'Action sociale du Collège de la Commission communautaire française, le 18 mai 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté 2000/279 du Collège de la Commission communautaire française "portant application du décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil", a donné le 12 juillet 2000 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet a pour objet, notamment, de déterminer les modalités de l'agrément des maisons d'accueil, la procédure relative à l'octroi, au refus, au retrait, à la modification, et au renouvellement de l'agrément, ainsi que les critères et modalités d'octroi de subventions, en exécution du décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil.

Certaines dispositions examinées excèdent l'habilitation donnée au Gouvernement.

Il en est ainsi :

- 1° de l'article 4, 2°, qui impose aux maisons d'accueil d'assurer la formation continuée du personnel en fonction de son activité, cette disposition étant constitutive d'une nouvelle condition d'agrément, non prévue par le décret;
- 2° des articles 5, alinéa 1er, 12°, et 17 qui ont pour effet d'imposer aux maisons d'accueil qui sollicitent l'agrément, de justifier leur implantation judicieuse par rapport aux autres maisons d'accueil agréées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, une telle répartition territoriale de maisons d'accueil n'étant nullement prévue par le décret;

.../...

2° des articles 44, alinéa 1er, 4°, et 46, du projet, qui prévoient une subvention pour les frais de formation continuée du personnel, l'habilitation donnée au Gouvernement par les articles 3, 6°, et 7, § 2, n'ayant trait respectivement qu'à la quantité et à la qualité du personnel occupé par la maison d'accueil et à l'octroi de subventions en vue de couvrir les frais de rémunération du personnel.

Ces dispositions doivent être omises.

2. Il serait souhaitable, en vue d'assurer une exécution complète du décret, que le projet d'arrêté détermine, conformément à l'article 7, alinéa 2, du décret précité, les critères et modalités d'octroi des subventions destinées à couvrir les frais d'infrastructure.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Il y a lieu de se conformer à la présentation habituelle du préambule et donc de ne pas dissocier la préposition "Vu" de la suite du visa.

2. Il convient d'insérer un nouvel alinéa avant l'alinéa 5 rédigé comme suit :

.../...

"Vu la délibération du Collège sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;".

3. L'alinéa 5 (devenant l'alinéa 6) doit être rédigé de la manière suivante :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat L. 30.192/4, donné le 12 juillet 2000, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Dispositif

Article 2

Il n'est pas d'usage de définir des mots ou des expressions dont le sens ne fait pas de doute. C'est le cas des 1° à 5° et 7°, du projet.

Ainsi, il n'est pas nécessaire de préciser, comme le fait le 5° du projet, que le Conseil consultatif doit s'entendre de "la «section hébergement» du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux Personnes et de la Santé tel que créé par le décret de l'Assemblée de la Commission communautaire française du 5 juin 1997", ceci résultant, à l'évidence, des missions et de l'organisation dudit conseil, telles qu'elles sont définies dans le décret précité du 5 juin 1997, ainsi que dans son arrêté d'exécution, soit l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 11 septembre 1997.

.../...

En ce qui concerne le 6°, il convient, dans le dispositif, d'utiliser chaque fois l'expression "maison d'accueil" au lieu de "maison", ce qui rendra inutile la définition de ce dernier terme.

En ce qui concerne le 8°, qui définit l'expression "réinsertion sociale", l'article 2 du décret utilise l'expression "réinsertion dans la société". Faute d'habilitation expresse en ce sens, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de définir dans un texte de portée normative, une notion utilisée par le législateur.

L'article 2 doit, dès lors, être omis.

Article 3

Le texte examiné serait rendu plus conforme à l'article 4, alinéa 2, du décret, en utilisant l'expression "capacité maximale d'accueil". Par ailleurs, comme une maison d'accueil peut être agréée en plusieurs catégories (1) et que les normes d'encadrement visées à l'article 37 du projet varient, pour chaque catégorie, en fonction du nombre de lits, il est suggéré d'écrire cette disposition de la manière suivante :

"Art. 3. La capacité maximale d'accueil agréée est déterminée, pour chaque catégorie, en fonction du nombre de lits et dans le respect des normes architecturales visées au chapitre IV."

(1) Ceci résulte expressément de l'article 5, alinéa 2, du décret.

Article 4

1. La disposition examinée procède d'une confusion entre les conditions qui doivent être remplies 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 (1).

L'intitulé du chapitre II est inexact, dans la mesure où il groupe des dispositions ayant trait aux unes et aux autres. La division en chapitres du projet d'arrêté devra donc être revue.

2. L'article examiné, soit impose certaines obligations nouvelles aux maisons d'accueil, sans habilitation légale, comme c'est le cas des 2° et 8°, soit ne fait que répéter, en les paraphrasant, des dispositions du décret, comme c'est le cas des 3°, 4° et 7° (2).

3. En ce qui concerne le 1°, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà fait observer dans son avis L. 28.057/4 donné sur l'avant-projet de décret, il n'y a pas lieu de préciser que la maison d'accueil doit être considérée comme appartenant exclusivement, en raison de son organisation, à la Communauté française.

(1) Voir à ce sujet, l'observation déjà formulée dans l'avis L. 28.057/4 du 7 octobre 1998, sur l'avant-projet de décret.

(2) Voir l'article 3, 11° et 14°, du décret.

4. En ce qui concerne le 5° et le 6°, ces dispositions ne doivent plus se présenter comme formulant des conditions générales d'agrément des maisons d'accueil, mais comme des obligations pesant sur ces maisons pour garder le bénéfice de leur agrément.

Insérées dans la partie de l'arrêté en projet qui concerne le maintien de l'agrément (voyez l'observation n° 1, ci-dessus), elles seront énoncées comme suit :

"La maison d'accueil agréée informe dans les quinze jours l'administration de toute modification affectant le respect des normes d'agrément et de subventionnement."

"La maison d'accueil agréée informe les bénéficiaires concernés, dans le respect des convictions philosophiques et religieuses de chacun, de l'existence des centres d'assistance sociale et médicale et, le cas échéant, les oriente vers ceux-ci."

Article 5

1. L'alinéa 1er, 8°, doit être rédigé comme suit :

"8° le plan des locaux ainsi qu'un document établissant que la maison d'accueil a la jouissance de ceux-ci;"

2. A l'alinéa 1er, 11°, il y a lieu de préciser l'intitulé du décret, soit le "décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons

.../...

d'accueil". Il convient de l'identifier avec sa date et son intitulé et de le faire suivre par les mots ", ci-après le décret".

Article 7

L'article 5, alinéa 2, du décret prévoit que l'agrément peut être demandé pour une ou plusieurs catégories. En outre, la décision d'agrément doit déterminer, en application de l'article 4, alinéa 2, du décret, la capacité maximale d'accueil.

Il convient, dès lors, de compléter l'article 7, alinéa 2, du projet par la phrase suivante :

"Elle précise en outre la ou les catégories pour lesquelles l'agrément est demandé, ainsi que, pour chaque catégorie, la capacité maximale d'accueil."

Article 9

1. Il est proposé de rédiger les alinéas 2 et 3 comme suit :

"L'avis de l'Office de la Naissance et de l'Enfance prévu à l'article 3, 3°, du décret porte sur :

1° le projet collectif en ce qui concerne l'accueil des enfants;

.../...

- 2° la conformité des locaux collectifs à l'accueil des enfants;
- 3° la mise à la disposition d'équipements éducatifs;
- 4° les projets individuels relatifs aux femmes enceintes et aux enfants accueillis, en ce compris l'intégration pré-scolaire.

L'avis est donné par l'Office dans les trois mois de sa saisine.

Passé ce délai, il est réputé favorable.".

2. A l'alinéa 4, il convient de remplacer les mots "au Conseil consultatif" par les mots "à la section «Hébergement» du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux Personnes et de la Santé tel que créé par le décret de l'Assemblée de la Commission communautaire française du 5 juin 1997, ci-après : le Conseil consultatif.".

Article 10

L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

"Toute décision de refus est notifiée par lettre recommandée.".

.../...

Article 11

1. L'alinéa 1er pourrait avoir pour conséquence de prolonger la durée de l'agrément au-delà de la durée de l'agrément telle qu'elle est fixée à l'article 5, alinéa 1er, du décret, soit cinq ans.

Cette disposition doit être omise et la rédaction de l'alinéa 2 être revue en conséquence.

2. A l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots "qui sont modifiés" par les mots "qui ont subi des modifications".

Article 12

1. A l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire :

"Toute demande de modification d'agrément précise et motive l'objet de la modification."

2. A l'alinéa 2, il convient d'écrire "visées à la section première".

Article 13

L'article 57, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991,

.../...

lequel s'applique 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 Régions et de l'article 8, § 2, 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, prévoit l'obligation de rembourser sans délai le montant de la subvention lorsque l'allocataire ne respecte pas les conditions d'octroi de celle-ci.

La Commission communautaire française ne peut déroger à cette règle. Dès lors, l'article 13, alinéa 3, du projet, qui prévoit qu'en cas de non-respect des alinéas 2 et 3 de l'article 31, la subvention pour frais de personnel est réduite de 15 % pour la période correspondant au non-respect de la mesure, doit être omise. Les articles 14 et 15 seront également adaptés en vue de tenir compte de cette observation.

Article 14

La section de législation du Conseil d'Etat propose les modifications suivantes, qui ont recueilli l'accord du représentant du ministre :

1. l'alinéa 3 sera rédigé comme suit :

"Dès réception du mémoire justificatif, le représentant de la maison d'accueil est, s'il en fait la demande, entendu par le Conseil consultatif dans un délai de quinze jours."

.../...

2. Dans l'alinéa 5, les mots "de la communication de la proposition" seront remplacés par les mots "de sa saisine".

Article 23

Cette disposition doit être omise. En effet, elle n'est pas nécessaire pour habilitier le Collège à définir, à l'avenir, certaines normes architecturales plus rigoureuses.

Article 30

Au 2°, il y a lieu de préciser de quel personnel il s'agit.

Article 31

1. Il convient de compléter l'alinéa 1er par les mots "ci-après".

2. Aux alinéas 2 et 3, il y a lieu d'écrire "l'article 37".

3. A l'alinéa 6, on ne voit pas à quoi rattacher la finale "éventuellement, d'autres maisons fonctionnant 24 heures sur 24.".

.../...

Article 35

Il est suggéré de rédiger cette disposition comme suit :

"Art. 35. La contribution financière s'élève à sept cents francs (dix-sept euros trente-cinq cents) maximum par bénéficiaire, si les repas sont fournis, sans que ce montant puisse excéder les deux tiers des revenus journaliers, et à quatre cents francs (neuf euros nonante-deux cents) maximum, dans le cas contraire, sans que ce montant puisse excéder le tiers des revenus journaliers. Le cas échéant, la maison d'accueil réclame la différence au Centre public d'aide sociale compétent.".

Article 37

1. Dans la phrase introductive, l'expression "Sous réserve de l'octroi de subventions suffisantes" n'est pas claire.

Dans une première interprétation, elle signifierait que la maison d'accueil qui remplit la norme d'encadrement minimale prévue par la disposition examinée a droit à être agréée et à percevoir des subventions dans la limite de crédits budgétaires. Elle aurait, en ce cas, le même sens que celui qu'elle revêt à l'article 44, alinéa 1er.

Dans cette interprétation, la maison d'accueil dont l'effectif descendrait, faute de subventions suffisantes, en dessous du minimum requis perdrait à la fois le bénéfice de son agrément et celui des subventions qui lui sont versées.

.../...

Si cette interprétation est la bonne, l'expression doit être omise.

Dans une seconde interprétation, cette expression permettrait, dans l'hypothèse de subventions insuffisantes, une dérogation limitée et temporaire à la norme d'encadrement minimale. Si telle est l'intention de l'auteur du projet, elle doit mieux ressortir du texte.

2. Le 4° du texte examiné mêle une norme fonctionnelle, à savoir l'obligation pour certaines maisons d'accueil d'assurer une présence et un accueil vingt-quatre heures sur vingt-quatre, et une norme d'encadrement, à savoir l'engagement d'un éducateur supplémentaire afin d'assurer ce service. Il y a lieu, dans un souci de clarté, de distinguer ces deux normes. La première doit figurer sous le chapitre V "Normes fonctionnelles" tandis que la seconde trouve sa place dans le chapitre VII "Normes d'encadrement".

Il est suggéré d'insérer dans le chapitre V, sous l'article 31 (1), deux dispositions ainsi rédigées :

"La maison d'accueil de plus de cinquante lits assure une présence et un accueil vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

(1) Compte tenu de sa longueur et du caractère hétérogène de son contenu, cet article 31 pourrait être scindé en plusieurs articles distincts et la numérotation du projet serait revue en conséquence.

Dans la maison d'accueil de moins de cinquante lits, cette présence peut être remplacée par un système de garde appellable.".

A l'article 37, les 3° et 4° peuvent être fusionnés dans le même souci de clarté; le texte suivant est suggéré :

"3° éducateurs supplémentaires :

- a) la maison d'accueil agréée en catégorie 1 dispose d'un éducateur A1 ou A2 supplémentaire à temps plein par tranche complète de quinze lits;
- b) la maison d'accueil agréée en catégorie 2 ou en catégorie 3 dispose d'un éducateur A1 ou A2 supplémentaire à temps plein par tranche complète de dix lits;
- c) la maison d'accueil qui assure une présence et un accueil (1) vingt-quatre heures sur vingt-quatre dispose d'un éducateur A1 ou A2 supplémentaire à temps plein.".

(1) A l'article 37, 4°, in fine, du projet d'arrêté examiné, il n'est question dans sa version actuelle que des maisons assurant "un accueil" vingt-quatre heures sur vingt-quatre, et non "une présence et un accueil", comme dans le texte ici proposé. Cet ajout du terme "présence" s'explique par le fait que l'exigence d'un éducateur supplémentaire ne paraît avoir de sens que si ce dernier est chargé de tâches autres que d'accueil, ce que recouvrirait le terme "présence".

Article 38

Il n'entre pas dans les compétences de la Commission communautaire française de prévoir que les membres du personnel visés à l'article 37 ne peuvent travailler plus de trente-sept heures par semaine. En revanche, rien ne l'empêche de n'octroyer une subvention à titre d'intervention dans les charges salariales qu'à concurrence d'un nombre maximum d'heures de prestations. La disposition examinée devrait, en ce cas, être reformulée pour mieux en faire apparaître la portée.

Article 39

La disposition est également mal rédigée; il serait préférable d'écrire in fine :

"pour donner droit à l'encadrement correspondant à ces deux catégories.".

Article 40

L'alinéa 2 ayant le caractère d'une disposition transitoire, il doit figurer sous le chapitre VIII.

Article 42

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Tout membre du personnel rémunéré à charge de la subvention versée à la maison d'accueil ne peut exercer un mandat d'administrateur au sein de l'association sans but lucratif.".

Article 43

Il conviendrait de rédiger la disposition comme suit :

"Le personnel de la maison d'accueil est placé en permanence sous la direction d'un membre du personnel, ... (la suite comme au projet).".

Article 44

Aux alinéas 2 à 7, le texte est en défaut de définir avec précision les paramètres de "taux d'occupation moyen" et de "taux d'occupation".

Il est suggéré de rédiger ainsi l'alinéa 7 :

"Le taux d'occupation est exprimé en pourcentage du nombre de lits fixés dans la capacité d'accueil agréée.".

Article 47

En ce qui concerne la référence faite, à l'alinéa 2, à des membres du personnel non subventionnés par la

.../...

Commission communautaire française mais faisant partie du cadre visé à l'article 37, il est renvoyé à l'observation n° 1 sous cet article.

Article 48

L'alinéa 1er doit être omis, car il ne fait que paraphraser l'article 3, 10°, du décret.

Article 49

Il y a lieu de remplacer le mot "pédagogique" par le mot "éducatif", conformément à l'article 3, 5° in fine, du décret, et les mots "compléter le cadre de personnel" par les mots "disposer du personnel" pour mieux traduire l'intention de l'auteur du projet.

Article 52

La disposition examinée vise à la fois les montants prévus à l'article 35 et les subventions. En outre, par les termes utilisés, à savoir "subventions visées aux articles 44 à 47" et "subventions pour frais de rémunérations et les subventions calculées sur la base de ceux-ci", il est fait référence indistinctement à toutes les subventions (1).

(1) Aussi bien pour les frais de rémunération que pour les frais de fonctionnement.

La section de législation relève l'imprécision de cette disposition, en tant qu'elle vise les subventions. En effet, seuls les montants des subventions pour les rémunérations du personnel sont déterminés dans l'arrêté en projet, dans le barème de l'annexe 6. Pour les autres subventions, aucun montant n'est déterminé dans l'arrêté en projet, en sorte qu'elles sont accordées au prix courant et plafonnées, selon les cas, à "1% de la masse salariale subventionnée visée à l'article 44, 1°" (article 46 du projet) (1) ou "10 % du montant accordé pour les frais de rémunérations" (article 47 du projet). Il n'est donc pas nécessaire, à leur égard, de prévoir d'indexation.

Article 53

A l'alinéa 2, les mots "articles 17 à 30" sont superflus et peuvent être omis.

Article 54

A condition que la rétroactivité au 1er juillet 2000 ne cause pas de préjudice aux maisons d'accueil agréées, elle peut être admise.

(1) Il est renvoyé à l'observation générale n° 1 en ce qui concerne l'article 46 du projet.

ANNEXES

Annexe 2

1. Conformément à l'article 3, 5°, du décret, le projet d'insertion doit prévoir une programmation de sa réalisation dans le temps, ainsi que, si la maison d'accueil héberge aussi des enfants, une partie spécifique précisant le projet éducatif à destination des enfants. Le modèle en projet s'avère peu précis, et n'assure pas sur les deux points précités une exécution du décret.

2. Certaines mentions sont marquées d'un astérisque sans que sa signification ne soit clairement indiquée. Par ailleurs, dans le tableau annexé, il y a deux colonnes VIII.

Annexe 5

Certaines des charges reprises dans le tableau ne constituent pas des frais de fonctionnement. Il en est ainsi, par exemple, de la plupart des charges énumérées en classes 63 et 65. Il convient de les omettre de la liste par l'adjonction d'un astérisque.

Annexe 6

L'intitulé du titre I, doit s'écrire comme suit :

"Liste des qualifications du personnel en maison d'accueil".

.../...

L'intitulé du titre II, doit s'écrire comme suit :

"Ancienneté reconnue, charges légales, rémunérations et échelles des traitements et salaires subsidiables".

Le point II, 5, doit être omis.

OBSERVATIONS FINALES

1. Il y a lieu de prévoir une formule exécutoire.

2. L'article 12 du décret prévoit que les mesures d'exécution arrêtées en vertu du décret du Conseil de la Communauté française du 27 octobre 1994 relatif aux centres d'accueil pour adultes, restent en vigueur jusqu'au moment où elles seront modifiées ou abrogées par le Collège de la Commission communautaire française.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient d'abroger l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 11 octobre 1983 déterminant les conditions d'agrément et de subventionnement des centres d'accueil pour adultes en difficulté, ainsi que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 4 mai 1995 relatif au subventionnement des centres d'accueil pour adultes.

3. Lorsque, dans l'arrêté, il est fait référence à une autre disposition de l'arrêté, les mots "du présent arrêté" sont superflus et peuvent être omis.

.../...

4. Il est d'usage d'utiliser l'indicatif présent dans la rédaction des textes réglementaires. On évitera en outre l'emploi du verbe devoir.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	J. KIRKPATRICK,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. BOSQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN