

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 33.875/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION 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 le Budget, l'Action sociale et la Famille, le 22 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française "portant règlement de l'octroi de subventions à l'investissement aux maisons d'accueil", a donné le 25 septembre 2002 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Il faut veiller à l'unité de la terminologie, en exprimant les mêmes notions par les mêmes termes. Le texte en projet utilise indifféremment les termes "achat" et "acquisition", "bâtiment", "bien" et "immeuble", "frais d'acte" et "frais d'actes notariaux", "acte d'achat" et "acte authentique (d'acquisition)". Il convient de remplacer les différents termes utilisés dans le dispositif par les termes adéquats.

En outre, quoiqu'il fasse référence à la législation en matière de marchés publics, le texte en projet n'en adopte pas la terminologie correcte. Ces imprécisions sont de nature à donner au texte une interprétation inadéquate. Ainsi, selon la législation en vigueur, le terme "soumission" est remplacé par "offre" et on n'"adjuge" plus un marché, on l'"attribue".

L'ensemble du texte sera revu à la lumière de ces observations.

2. En application de l'article 4 du décret du 27 mai 1999, une maison d'accueil est agréée pour une ou plusieurs des catégories suivantes : accueil d'adultes isolés (catégorie 1), accueil d'adultes isolés avec enfants (catégorie 2) ou accueil de familles (catégorie 3). L'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, du même décret prévoit que le montant de la subvention est lié à la catégorie dans laquelle la maison est agréée et à ses possibilités d'accès pour les bénéficiaires.

Le projet ne fait pas de distinction entre ces différentes catégories et accorde le même montant aux maisons d'accueil indépendamment de la catégorie ou des catégories pour lesquelles elles ont été agréées. Le projet n'est dès lors pas conforme à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, du décret et devra être adapté.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 3

A l'alinéa 3, 3°, il convient d'ajouter les mots "fixées par le Collège".

Article 4

1. L'article 4, 2°, prévoit que l'octroi de la subvention est soumise à la condition que le demandeur "s'engage" à respecter diverses obligations.

Pour éviter toute confusion en ce qui concerne la source de ces obligations, mieux vaut que le collège fixe directement celles-ci dans l'arrêté, sans prévoir que les intéressés "s'engagent" en outre à les respecter.

2. Sous la réserve de la première observation, à l'article 4, 2°, quatrième, cinquième et sixième tirets, la disposition en projet énumère trois "engagements" du demandeur, à savoir :

- a) rembourser, en cas d'aliénation de l'immeuble non amorti dont la construction ou l'achat a fait l'objet d'un subside, selon les modalités fixées par le Collège, un pourcentage du prix de vente proportionnel à la part subsidiée initialement;
- b) rembourser, en cas d'aliénation de l'immeuble amorti dont la construction ou l'achat a fait l'objet d'un subside, selon les modalités fixées par le Collège, un pourcentage du prix de vente proportionnel à la part subsidiée initialement diminué de 20 %;
- c) rembourser, en cas d'aliénation de l'immeuble dont la rénovation ou l'aménagement ont fait l'objet d'un subside, la part non amortie du montant de la subvention.

.../...

Ces dispositions lues conjointement avec celles de l'article 10 ont pour objet de déterminer les conditions mises au remboursement de la subvention dans certaines hypothèses.

En formulant de telles conditions, l'auteur du projet établit en réalité des sanctions quant à l'usage de la subvention. Selon le fonctionnaire délégué, les dispositions ont aussi pour but de lutter contre la spéculation foncière de la part de certains demandeurs.

Les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 21 juillet 1991, établissent les règles en matière de contrôle de l'emploi des subventions. Celles-ci sont applicables à la Commission communautaire française en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des 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.

Le Conseil d'Etat constate que les deux premiers "engagements" ne sont assortis d'aucun terme ⁽¹⁾, cette situation étant d'ailleurs renforcée par le troisième tiret de la même disposition selon lequel le demandeur s'engage "à ne pas modifier l'affectation des biens sans l'autorisation préalable du Collège" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ A titre d'exemple, on signalera l'article 11, § 1^{er}, du décret de la Communauté française du 14 juin 2001 relatif au programme de travaux de première nécessité en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française, disposition qui détermine une période de trente ans durant laquelle un bâtiment ou une partie de bâtiment ayant bénéficié d'une intervention de ce programme doit rester affecté à un usage scolaire; le paragraphe 2 de la même disposition met en place, en faveur du pouvoir subsidiant, un mécanisme de remboursement de l'intervention financière par le pouvoir organisateur (Moniteur belge du 17 juillet 2001).

⁽²⁾ Il s'en déduit que la dissolution de l'association bénéficiaire pourrait lui restituer la capacité de disposer pleinement de l'immeuble.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment le mécanisme qui prend pour base de calcul "la part subsidiée initialement" ou "la part non amortie du montant de la subvention" serait efficace à prévenir la spéculation immobilière.

Le Conseil d'Etat ne voit pas davantage la raison de calculer différemment la quotité à rembourser en cas d'aliénation d'un immeuble dont l'achat ou la construction a fait l'objet d'une subvention selon que celui-ci a été ou non amorti par l'association bénéficiaire alors qu'en vertu de l'article 3, 10°, du décret du 27 mai 1999, précité, l'association doit tenir, par année budgétaire, une comptabilité selon le modèle du plan comptable normalisé de l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises.

3. La disposition appelle encore d'autres critiques :

- a) aux quatrième et cinquième tirets, il n'appartient pas au Collège de renvoyer à des modalités qu'il fixera lui-même dans un texte de même valeur normative : le dispositif réglementaire doit être complet dès son adoption et fixer dans le texte en projet ces modalités;
- b) par définition, un pourcentage est une part proportionnelle d'un montant; si compte tenu de l'existence de plusieurs taux de subvention, l'intention des auteurs du texte est de déterminer un taux de remboursement qui serait fonction de l'importance du subside alloué, le texte devrait le dire plus clairement, à défaut le texte en projet doit fixer lui-même la quotité à rembourser. Cette question ne peut en tout cas être réglée que par le Collège.

Compte tenu de ces observations, les dispositions examinées doivent être repensées.

Article 5

1. Il faut supprimer les mots "qui n'est pas titulaire d'un droit d'emphytéose" car le locataire qui est titulaire d'un droit personnel n'est jamais titulaire d'un droit d'emphytéose, qui est un droit réel (aussi appelé emphytéote).

2. Au 2°, il faut écrire "l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 juillet 2000".

3. Au 4°, il est prévu que le coût maximum subsidiable ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée et les frais généraux tels que définis à l'article 44, 3°, (lire : article 44, alinéa 1^{er}, c) alors qu'à l'article 7, § 1^{er}, on précise que le coût maximum subsidiable ne comprend pas, outre les droits d'enregistrement et les frais d'actes notariaux, la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que les frais généraux tels que définis à l'article 44, alinéa 1^{er}, c), le coût des essais géotechniques et le coût des raccordements éventuels.

Il convient de lever cette incohérence dans la rédaction du texte. En outre, l'article 44 précise que les postes mentionnés sous les lettres a) à e) sont admis au bénéfice de la subvention alors que l'article 5, 4°, précise que le coût maximum subsidiable ne comprend pas certains de ces postes. Il convient également de lever cette contradiction.

Si on ne souhaite pas inclure certains postes dans le coût maximum, il vaudrait mieux formuler le 4° de la manière suivante :

"4° Par dérogation à l'article 7, le coût maximum subsidiable est fixé à 125 000 euros au 1^{er} janvier 2002 et ne comprend pas les postes visés à l'article 44, alinéa 1^{er}, b) à e) de l'arrêté".

La deuxième phrase peut être supprimée.

.../...

Article 7

Mieux vaut rédiger le paragraphe 1^{er} de la manière suivante :

"Le coût maximum subsidiable est fixé à 25 000 euros par place agréée. Il est établi à la date du 1^{er} janvier 2002 et ne comprend ni les droits d'enregistrement et frais d'actes notariaux ni les postes visés à l'article 44, alinéa 1^{er}, b) à e) de l'arrêté."

Le contenu du paragraphe 2, qui trouverait mieux sa place dans l'article 8, doit être corrigé sur plusieurs points. Dans la formule, les éléments S et I doivent être mis sous les éléments s et i. En outre, ce n'est pas "le montant actualisé du 1^{er} janvier 2002 de la dépense approuvée p" qui doit être actualisé au moyen de la formule de révision mise entre les parenthèses mais le montant de la dépense approuvée par le Collège. Les éléments p et P, selon la typographie utilisée par le projet, doivent dès lors être définis de la manière suivante : "p est le coût maximum subsidiable actualisé" et "P est le montant de la dépense approuvée par le Collège".

Article 9

A l'alinéa 2, les mots "réduits en proportion du montant maximum pris en compte pour le calcul" doivent être omis.

Article 10

Il est renvoyé à l'observation 2 sous l'article 4.

Article 12

1. Le 2° doit être adapté car ce n'est pas l'association qui est agréée mais la maison d'accueil qui est, en application de l'article 3, 1°, du décret du 27 mai 1999, constituée sous la forme d'association sans but lucratif ou au sein d'une association sans but lucratif.

2. Au 7°, il est exigé une estimation des travaux d'aménagement à réaliser éventuellement alors que des travaux d'extension, de rénovation ou de grosses réparations peuvent également s'avérer nécessaires. Le projet devrait donc être adapté sur ce point.

3. A la fin du 8°, il convient d'ajouter le mot "éventuels".

Article 13

L'article 16 délègue au Membre du Collège la compétence de prendre la décision définitive d'octroi de subvention si le montant de la subvention ne dépasse pas le montant estimé "au moment de l'accord de principe". Il faut donc prévoir la fixation par le Collège du montant estimé de la subvention au moment de l'accord de principe.

Articles 18

1. Par souci de concordance avec l'article 17, il est proposé d'écrire :

"Art. 18. La liquidation de subvention intervient après l'enregistrement de l'acte authentique d'acquisition (...) sur présentation des documents suivants :

1° la copie de l'acte authentique d'acquisition enregistré;

.../...

(...)".

2. Faire dépendre la liquidation de la subvention de l'approbation de l'avant-projet des éventuels travaux d'aménagement expose l'acheteur à devoir faire l'avance du prix d'achat alors que l'économie du projet est de lui permettre de financer cette acquisition.

Chapitre IV. - De la procédure d'octroi de subventions à la construction, l'extension, l'aménagement, la rénovation ou les grosses réparations d'immeubles ainsi que l'équipement et l'ameublement.

Ce chapitre décrit la procédure d'octroi de subventions à la construction, l'extension, l'aménagement, la rénovation ou les grosses réparations d'immeubles y compris l'équipement et l'ameublement mais ne prévoit pas la procédure à suivre lorsqu'une demande est introduite seulement pour la subvention de l'équipement ou de l'ameublement.

Article 20

1. Il est renvoyé à l'observation formulée à propos du 2° de l'article 12.

2. Au 5°, il n'est question que des "travaux" alors que l'article 21, alinéa 1^{er}, parle également des achats.

Article 21

A l'alinéa 1^{er}, les mots "pour la construction, les travaux ou les achats faisant l'objet de la demande qui est soumise" sont superflus et peuvent être supprimés.

.../...

Article 24

Il ne s'agit pas de fixer le coût maximum subsidiable mais de fixer le montant estimé de la subvention. Dans l'article 24 du projet, ce montant est estimé par le membre du Collège alors qu'en vertu de l'article 16 du projet, le montant estimé de la subvention est fixé par le Collège lui-même. En outre, le même article 16 n'accorde le pouvoir de décision définitive d'octroi de la subvention au membre du Collège que si le montant de la subvention ne dépasse pas le montant estimé alors que selon l'article 32 du projet, il revient toujours au membre du Collège de prendre la décision définitive d'octroi de la subvention. Il convient de lever cette incohérence.

Article 27

Il convient de supprimer les tirets et de les remplacer par un 2° rédigé comme suit :

"2° Le cahier spécial des charges et ses annexes, notamment le métré descriptif, le modèle de soumission et le modèle de métré récapitulatif ou le modèle d'inventaire".

Article 31

S'agissant du 2°, le texte en projet impose au demandeur de joindre au dossier d'octroi définitif de la subvention, improprement qualifié "dossier d'adjudication" à l'article 30, "les preuves de publicité". Ce faisant cette expression s'applique mal aux procédures restreintes ou négociées dans lesquelles le maître de l'ouvrage aura procédé à la consultation de plusieurs entreprises. Il conviendrait de viser ces hypothèses et d'ajouter au texte en projet "ou, le cas échéant, de la consultation d'autres soumissionnaires".

.../...

Article 32

Les mots "approuve l'adjudication et" doivent être supprimés. Le pouvoir d'approuver une subvention n'emporte pas celui d'approuver les travaux qui seront réalisés grâce aux moyens ainsi obtenus.

Article 38

Il s'agit de la subvention dont il est question à l'article 45 du projet. A la fin de la phrase, il convient donc de remplacer les mots "de la subvention" par les mots "d'une subvention complémentaire".

Article 46

Il faut remplacer les mots "prend ses effets" par les mots "entre en vigueur".

OBSERVATIONS FINALES DE LEGISTIQUE

1. Il convient de séparer les subdivisions en 1°, 2°, 3°, etc. à l'intérieur des phrases par des ";" notamment aux articles 3, 12, 20, 23, 27, 31, 43 et 44. Il faut ajouter des ":" aux articles 18 et 43 du projet.

2. La division en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa.

.../...

GG

- 12 -

33.875/4

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE, F. DEHOUSSE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS