

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.277/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, 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 8 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret 2003/13 de la Commission communautaire française "relatif aux subventions pour l'achat, la construction, la rénovation, l'aménagement, l'équipement, l'extension et l'ameublement de certains centres ou services relevant de la politique de l'action sociale et de la famille", a donné le 11 juin 2003 l'avis suivant :

FORMALITES PREALABLES

L'avant-projet de décret à l'examen organise l'octroi de subventions notamment aux centres de planning familial, aux centres d'action sociale globale et aux services d'aide à domicile.

A ce titre, il doit être mis en rapport avec l'article 5 du décret du 5 juin 1997 portant création du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé.

Cette disposition est ainsi libellée :

"Art. 5. § 1. D'initiative ou à la demande du Collège, la section "Aide et soins à domicile" a pour mission de donner des avis sur les questions qui concernent le maintien à domicile, l'aide aux familles et aux personnes âgées, les soins palliatifs, la coordination de soins et services à domicile. Son avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ainsi que lorsqu'une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège dans un des secteurs susmentionnés.

§ 2. D'initiative ou à la demande du Collège, la section "Services ambulatoires" a pour mission de donner des avis sur les questions qui concernent la santé mentale, la toxicomanie, le planning familial, le service social, la médecine ambulatoire. Son avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ainsi que lorsqu'une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège dans un des secteurs susmentionnés.

§ 3. D'initiative ou à la demande du Collège, la section "Hébergement" a pour mission de donner des avis sur les questions qui concernent les structures d'accueil et/ou de soins résidentielles. Son avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ainsi que lorsqu'une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège dans un des secteurs susmentionnés.

§ 4. D'initiative ou à la demande du Collège, la section "Personnes handicapées" a pour mission de donner des avis sur toutes les questions qui concernent les personnes handicapées. Son avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ainsi que lorsqu'une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège dans un des secteurs susmentionnés.

§ 5. D'initiative, à la demande du Collège ou à la demande d'une section, le Bureau a pour mission de donner des avis sur toute question qui concerne plusieurs sections."

.../...

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'Etat que le texte en projet a été soumis pour avis au Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé.

C'est donc sous réserve de l'accomplissement de cette formalité que le texte en projet est examiné.

Concernant précisément cet accomplissement, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce qu'afin de déterminer les organes qui, au sein du Conseil consultatif, seront appelés à se prononcer sur le texte en projet, il y aura lieu de tenir compte du champ d'application de ce texte, le cas échéant amendé conformément à l'observation générale 1 ci-après.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'exposé des motifs relatif au décret en projet permet de comprendre l'intention de son auteur et de prendre la mesure du cadre extrêmement large dans lequel celui-ci s'inscrit. Il précise en effet que :

"Depuis le transfert de l'exercice de certaines compétences «Aide aux Personnes» à la Commission communautaire française, celle-ci a adopté plusieurs décrets dans ce domaine.

Ainsi, depuis 1995, les centres de planning familial, les centres d'action sociale globale, le services d'aide à domicile et les maisons d'accueil (...) ont vu l'adoption par la Commission communautaire française de décrets, puis d'arrêtés déterminant leurs missions, leurs règles de fonctionnement et leurs modes de subordination. L'adoption de ces arrêtés a concrétisé la reconnaissance par la Commission communautaire française de l'utilité sociale de ces services.

Récemment, les accords conclus avec le non-marchand ont sensiblement amélioré les conditions de rémunération du personnel.

Il apparaît cependant que les conditions matérielles dans lesquelles les services agréés exercent leurs activités ne sont pas toujours adéquates : bâtiments vétustes ou trop petits, locaux inadaptés sont encore trop souvent le lot de certains services chargés d'accueillir et d'aider la population.

Dans certains secteurs de la santé (Santé mentale et toxicomanie), la législation permet depuis 1996 d'octroyer des subsides pour les infrastructures. Il n'en est pas encore de même dans les secteurs de l'action sociale et de la famille. (...)

Le présent projet de décret vise à ouvrir la possibilité d'octroyer des subsides pour l'achat, la construction, la rénovation, l'aménagement, l'équipement, l'extension et l'ameublement dans les secteurs réglementés relevant de l'action Sociale et de la Famille. Le secteur de l'aide aux victimes, aux prévenus et condamnés en libérés, aux ex-détenus et à leurs proches, partiellement transféré de la Communauté française depuis le 1^{er} janvier 2001, y a été joint".

Il ressort donc de cet exposé des motifs que l'intention est, là où aucun texte ne le prévoit encore, de permettre l'octroi de subventions à l'infrastructure aux "secteurs réglementés relevant de l'action sociale et de la famille", l'avant-projet s'inscrivant à ce propos dans le cadre large de l'"aide aux personnes" et de la "santé", ou en d'autres termes, des activités du "secteur non-marchand" ⁽¹⁾.

Ces cadre et objectif étant rappelés, le décret en projet appelle l'observation suivante.

La notion de domaine de l'"action sociale et de la famille" visée à l'intitulé du décret en projet ainsi que dans l'exposé des motifs, n'est pas définie précisément par ceux-ci . La section de législation se demande si ce domaine recouvre l'ensemble des matières relevant de l'"aide aux personnes", au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ou seules certaines de ces matières .

Quoi qu'il en soit, la section de législation n'aperçoit pas quels motifs et critères objectifs pourraient raisonnablement justifier, au regard du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, que le décret en projet ne s'applique qu'à certains et non à tous les services agréés en vertu d'une législation ou d'une réglementation relevant des compétences de la Commission communautaire française et dont les missions relèvent, en tout ou en partie, de l'aide aux personnes au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽¹⁾ Voyez, à ce propos, le décret du 6 juillet 2001 modifiant diverses dispositions relatives aux subventions accordées dans le secteur de la politique de santé et de l'aide aux personnes, qui concrétise les "accords conclus avec le non-marchand", visé par l'exposé des motifs relatif au texte en projet.

Ainsi et à titre d'exemple, la section de législation s'interroge sur les motifs susceptibles de justifier que soient exclus du champ d'application du décret en projet et ne puissent dès lors bénéficier de subventions à l'infrastructure, les services d'accompagnement pédagogique, les services d'accompagnement, et les services d'interprétation pour sourds dont l'agrément est organisé par le décret du 4 mars 1999 relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées.

En outre, dès lors que le décret en projet entend, selon l'exposé des motifs, s'inscrire dans le cadre large du secteur non-marchand et vise à ce titre à étendre aux "services chargés d'accueillir et d'aider la population" le bénéfice de subventions à l'infrastructure déjà octroyées à certains services compétents en matière de santé, l'on s'interroge sur les raisons admissibles au regard du principe d'égalité, qui pourraient justifier que soient exclus du bénéfice des subventions prévues par le texte en projet des services relevant de la politique de santé qui ont pour mission d'accueillir et d'aider la population.

La section de législation pense notamment aux centres et services prévus par le décret du 4 mars 1999 organisant l'agrément et le subventionnement des centres de coordination de soins et services à domicile et des services de soins palliatifs et continués, aux associations visées par le décret du 29 mars 1993 relatif à l'agrément et au subventionnement des associations de santé intégrée et aux centres d'accueil téléphonique visés aux articles 29 à 31 du décret du 6 juillet 2001 modifiant diverses dispositions relatives aux subventions accordées dans le secteur de la politique de la santé et de l'aide aux personnes.

En conclusion, dès lors que le décret en projet vise à améliorer l'infrastructure de "services chargés d'accueillir et d'aider la population", la section de législation se demande en quoi la situation des services exclus du champ d'application de cet avant-projet différerait de celle des services visés par son article 2, à un point tel que les premiers pourraient être privés de toute subvention à l'infrastructure alors que pareilles subventions seraient accordées aux seconds. En effet, ces services agréés ont tous pour objet d'apporter aux personnes en difficulté ou à certaines catégories de personnes, une aide, sous une forme ou sous une autre, que cette aide soit ou non en rapport étroit avec leur état de santé.

Il conviendra dès lors soit d'étendre le champ d'application du décret en projet, soit d'énoncer dans l'exposé des motifs les motifs objectifs, adéquats et pertinents permettant de justifier que certains services chargés d'accueillir ou d'aider la population et relevant des compétences de la Commission communautaire française ne puissent bénéficier de subventions à l'infrastructure, alors que d'autres peuvent prétendre à celles-ci.

2. La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à diverses reprises que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur communautaire ou régional et le titulaire du pouvoir exécutif, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au titulaire du pouvoir exécutif doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant de manière concrète les circonstances dans lesquelles il peut être fait 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 des habilitations qui excèdent les limites dans lesquelles il est admis que le législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif.

Il en va ainsi des habilitations que contiennent l'article 7, 3°, qui habilite le Collège à fixer les modalités de remboursement de la subvention visée, ainsi que l'article 10, lequel charge le Collège de déterminer la procédure d'introduction des demandes et d'octroi des subventions.

Ces dispositions doivent préciser davantage les limites des habilitations ⁽²⁾.

⁽²⁾ Pour une observation similaire, voy. notamment l'avis 28.057/4, donné le 7 octobre 1998, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux maisons d'accueil", devenu le décret du 27 mai 1999.

3. Plusieurs notions auxquelles fait appel le texte en projet apparaissent imprécises et devraient être définies, ce afin de rendre le texte plus compréhensible et de garantir la sécurité juridique qui doit présider à sa mise en oeuvre.

La précision des termes employés permet par ailleurs de mieux garantir l'égalité de traitement entre les demandeurs futurs de subventions.

A ce propos, la section de législation relève l'imprécision de la notion de "normes architecturales", visée à l'article 3, alinéa 2, 3° ainsi qu'à l'article 8, 1°. Elle se demande en effet s'il s'agit de normes précises - par exemple celles qui seraient imposées dans le cadre d'un agrément déterminé- ou de toutes normes généralement quelconques rendues obligatoires par un texte de nature législative ou réglementaire. Selon la déléguée du Collège, sont ainsi visées les normes architecturales "contenues dans les décrets régissant l'agrément et l'octroi de subventions aux institutions visées à l'article 2".

Le texte à l'examen doit être précisé afin de faire apparaître clairement cette intention.

De même, la section de législation se demande ce que vise concrètement la notion d'"agrandissement nécessaire des locaux", mentionnée à l'article 3, alinéa 2, 5°, de l'avant-projet. Selon la déléguée du Collège, est seulement visé "l'agrandissement nécessaire des locaux imposé par l'autorité". Il convient de le préciser expressément dans le texte en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} sera rédigé comme suit :

"Article 1^{er}. Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128 de celle-ci."

.../...

Article 2

Il est renvoyé à l'observation générale 1.

Article 4

De l'accord de la déléguée du Collège, à l'article 4, § 2, 2°, de l'avant-projet, les mots "pour répondre aux exigences de la sécurité" seront remplacés par les mots "pour répondre à de nouvelles exigences de sécurité".

Article 6

Le texte prévoit d'une manière trop générale que le demandeur ne peut entamer de travaux sans l'accord préalable du Collège. Pour éviter toute difficulté d'application, il conviendrait de prévoir dans une disposition particulière que les "travaux" pour lesquels une demande de subvention a été faite ne peuvent être entamés qu'après accord du Collège.

Article 7

1. L'article 7, 1°, de l'avant-projet prévoit que le demandeur de la subvention "ne peut modifier l'affectation des bâtiments sans l'autorisation préalable du Collège".

Cette restriction au droit de propriété du demandeur apparaît excessive, dès lors qu'elle n'est pas limitée dans le temps. A titre d'exemple, elle pourrait adéquatement être limitée, selon la nature des opérations subventionnées, aux délais d'"amortissement" fixés à l'article 9 de l'avant-projet.

2. L'article 7, 2°, interdit au demandeur de la subvention de vendre "avant l'expiration des délais d'amortissement fixés à l'article 9, un bâtiment, dont l'achat ou la

.../...

construction a fait l'objet d'un subside, sans autorisation préalable du Collège, et doit rembourser en cas d'aliénation de ce bâtiment, la part non amortie de la subvention accordée et 50 % de la plus-value réalisée".

Selon le commentaire des articles, cette disposition tend notamment à éviter la spéculation immobilière sur les biens susceptibles de faire l'objet des subventions concernées.

Les moyens employés pour atteindre l'objectif poursuivi n'apparaissent pas proportionnés au but à atteindre et risquent d'entraîner une atteinte excessive au droit de propriété du bénéficiaire de la subvention, dès lors spécialement que ce dernier est tenu de verser au pouvoir subsidiant, dans tous les cas, 50 % de la plus-value réalisée, et ce, quel que soit le montant de la subvention octroyée.

En revanche, serait plus difficilement critiquable au regard du droit de propriété protégé par l'article 14 de la Constitution, et du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de celle-ci, le système dans lequel la part de la plus-value cédée au pouvoir subsidiant serait calculée en fonction du montant de la subvention, ou, plus précisément, de la part de la subvention dans le coût des travaux qui ont généré cette plus-value.

Article 8

Par dérogation à l'article 6, 3°, l'article 8 de l'avant-projet entend permettre l'octroi de subventions au service visé à l'article 2, qui est, non pas propriétaire, mais locataire de l'immeuble où il envisage d'effectuer ou de faire effectuer des travaux susceptibles d'être subventionnés.

L'article 8 subordonne cette subvention à la conclusion d'une convention entre le locataire, la Commission communautaire française et le propriétaire du bien, par laquelle ce dernier, d'une part, autorise les travaux concernés, et, d'autre part, "s'engage à rembourser à la Commission communautaire française en cas d'aliénation du bâtiment ou de rupture du bail à son initiative la part non amortie de la subvention".

L'octroi de la subvention concernée est donc subordonné à des engagements particulièrement lourds pour le propriétaire de l'immeuble objet du bail. Afin de ne pas méconnaître l'égalité de traitement entre les propriétaires concernés et de ne pas priver de

.../...

toute efficacité le système mis en place, ces engagements doivent demeurer dans un rapport de proportion raisonnable avec le but poursuivi.

Selon les informations communiquées par la déléguée, l'intention est d'éviter, autant que faire se peut, que le service agréé, preneur du bien, soit privé de la jouissance de celui-ci du fait du propriétaire, alors que les travaux subventionnés ne sont pas encore "amortis".

Compte tenu de cet objectif, il n'y pas lieu d'exiger le remboursement de la part non amortie de la subvention par le propriétaire qui aliène son bien, lorsque cette aliénation n'a pas pour effet de priver le service agréé de la jouissance du bien, par exemple parce que l'acquéreur du bien succède au vendeur dans ses droits et obligations de bailleur ou conclut un nouveau bail avec le service agréé. Comme en a convenu la déléguée du Collège, le texte devrait être précisé "afin de limiter la disposition à l'aliénation du bien entraînant la rupture du bail".

Dans le même ordre d'idées, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que la subvention soit subordonnée à l'engagement du propriétaire de rembourser la part non amortie de la subvention dans tous les cas de rupture du bail "à son initiative", en ce compris lorsqu'il est en quelque sorte contraint de solliciter en justice la résiliation du bail en raison de la faute du preneur, par exemple parce que celui-ci demeure en défaut de payer le loyer.

C'est pourtant ce qu'implique le texte en projet, tel qu'il est rédigé, puisqu'il prévoit le remboursement de la part non amortie de la subvention par le propriétaire lorsque celui-ci "rompt le bail à son initiative".

Il appartient au législateur de mieux circonscrire les hypothèses dans lesquelles il est mis fin à l'affectation du bâtiment à l'activité qui avait justifié l'octroi de la subvention et qui justifient que cette subvention doit être remboursée au Collège.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

La note et le rapport ont été présentés par Mme A. VAGMAN, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS