

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.090/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne, le 30 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "portant exécution du décret du 11 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales", a donné le 25 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Intitulé

Le décret dont le projet d'arrêté tend à assurer l'exécution porte la date du 12, et non du 11, février 2004.

L'intitulé sera corrigé en conséquence.

Dispositif

Article 2

Mieux vaudrait utiliser comme dans les définitions du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, le mot "établissement" plutôt que "structure".

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéas 2, 1°, et 3, 2°, il est excessif d'imposer que la demande d'agrément soit accompagnée d'"une copie (...) des contrats de travail des membres du personnel" dans la mesure où ces documents sont de nature à révéler des informations qui doivent bénéficier de la protection de la vie privée et familiale alors que l'article 12, § 1^{er}, 2°, du décret est rédigé de manière restrictive :

.../...

"2° le nom et les qualifications du directeur et des membres du personnel, ainsi qu'une description de leurs fonctions et, s'il échet, une copie de leurs diplômes".

Dans les mêmes dispositions, le texte du décret ne fait pas mention des "bénévoles" dont la présence n'est ni une condition ni un élément de l'agrément ou de la subvention d'un établissement d'hébergement. Pour les mêmes raisons, il est excessif d'exiger la communication d'une copie des "conventions passées avec les bénévoles".

Articles 7 et 8

Selon l'article 7, alinéa 3, "dans l'hypothèse où la demande de renouvellement a été introduite dans le délai indiqué au 1^{er} alinéa, l'agrément en cours reste valable jusqu'à la notification de la décision du Ministre".

Par ailleurs, d'après la seconde phrase de l'article 8, alinéa 2, dans l'hypothèse où la demande de prolongation de l'autorisation provisoire de fonctionnement a été introduite dans le délai prescrit, "l'autorisation en cours reste valable jusqu'à la notification de la décision du ministre".

Ces dispositions sont contraires, respectivement, à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, dès lors qu'elles tendent à prolonger après leur expiration les effets, respectivement, de l'agrément initialement accordé et de l'autorisation provisoire de fonctionnement.

Elles seront donc omises.

Article 9

Selon l'alinéa 4, en l'absence de décision dans le délai prescrit sur une demande d'accord de principe, "la décision est réputée favorable".

Est ainsi organisé un régime de décision implicite.

.../...

La mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

L'alinéa 4 sera donc omis.

Article 13

Suivant l'alinéa 4, "le retrait de l'autorisation provisoire de fonctionnement ou de l'accord de principe emporte refus de l'agrément".

Une telle disposition ne peut être admise. En effet, il résulte de l'article 3 et des dispositions figurant au chapitre III du décret du 12 février 2004, d'une part, qu'il incombe au Gouvernement - ou au ministre auquel celui-ci accorde une délégation à cette fin - de statuer cas par cas sur chaque demande d'agrément et, d'autre part, que, sauf disposition expresse en sens contraire ⁽¹⁾, l'application des procédures relatives à l'autorisation provisoire de fonctionnement ou à l'accord de principe est sans effet sur la procédure d'agrément.

L'alinéa 4 sera donc omis.

⁽¹⁾ Voy. ainsi l'article 14, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 12 février 2004.

Chapitre VI. Du dossier individuel ou familial, du projet d'accompagnement individualisé et du cahier de présences
et Annexe V ⁽²⁾

Article 21

En tant qu'il se donne pour objet de fixer le modèle du dossier individuel ou familial qui doit être ouvert pour toute personne hébergée dans une maison d'accueil ou une maison de vie communautaire, le texte à l'examen est dépourvu de fondement légal, le décret du 12 février 2004 ne donnant pas d'habilitation au Gouvernement à cette fin.

L'intitulé du chapitre VI et l'article 21 seront revus en conséquence. En outre, l'annexe V sera omise.

Article 23

1. La règle, que fixe l'alinéa 2, selon laquelle la participation financière des personnes hébergées ne peut dépasser quatre dixièmes de leurs ressources, doit se comprendre comme concernant uniquement la participation financière à ce que le projet d'arrêté appelle le "gîte". Les délégués du ministre ont confirmé que le texte devait se comprendre de cette manière.

Il s'indiquerait que le texte soit expressément rédigé en ce sens, en vue d'éviter toute confusion avec la règle, fixée par l'article 9 du décret du 12 février 2004, en vertu de laquelle la participation financière globale des personnes hébergées dans une maison d'accueil, une maison de vie communautaire ou une maison d'hébergement de type familial, ne peut dépasser, selon le cas, les deux tiers ou la moitié des ressources de ces personnes ⁽³⁾.

⁽²⁾ Il y a lieu d'utiliser des chiffres romains pour numérotter des annexes (Voy. Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, (<http://www.raadvst-consetat.be>).

⁽³⁾ Voy. l'article 9, § 1^{er}, 7°, § 2, 6°, et § 4, 5°, du décret.

2. À l'alinéa 4, le texte est en défaut de fixer la périodicité, le moment et le mode de l'indexation.

Article 25

Le texte à l'examen trouve son fondement dans l'article 9, § 5, 4°, du décret du 12 février 2004, lequel charge le Gouvernement de fixer les ressources à prendre en considération pour l'application des règles qu'il indique.

Il n'appartient pas au Gouvernement, ce faisant, de dresser une liste de ressources qui ne sont pas à prendre en considération à cette fin.

Au demeurant, l'établissement de deux listes - une liste de ressources à prendre en considération et une autre portant sur des ressources à ne pas prendre en considération - peut susciter des difficultés lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a ou s'il n'y a pas lieu de prendre en considération des ressources qui ne figureraient dans aucune de ces listes.

Le texte sera revu en conséquence.

Chapitre VIII. Du personnel et des normes d'encadrement minimal

Aux articles 26 à 29 et à l'annexe XI, le texte en projet utilise des chiffres arabes pour déterminer la classe des qualifications et formations du personnel, alors que l'annexe utilise des chiffres romains. Il y a lieu d'uniformiser cet usage.

L'observation vaut pour la suite du projet.

Article 29

Rien ne s'oppose à ce que, se fondant sur l'habilitation que lui donnent à cette fin les alinéas 2 et 3 de l'article 10 du décret du 12 février 2004, le Gouvernement impose, au titre de conditions d'agrément relatives au personnel, que, selon les termes de l'alinéa 2 du texte à l'examen, "tous les ans, un ou plusieurs membres de l'équipe éducative de la maison d'accueil, de la maison de vie communautaire ou de l'abri de nuit suivent au minimum 30 heures de formation ou de supervision en rapport avec les missions de l'établissement".

Mais le Gouvernement doit, en outre, avoir égard au fait qu'il lui incombe, en vertu de l'article 24 du décret du 12 février 2004, de fixer les modalités de la formation continuée que cette disposition impose de suivre aux membres du personnel subventionné des maisons d'accueil et des maisons de vie communautaire. Le texte à l'examen ne suffit pas à cette fin, dès lors que l'obligation qu'il prévoit ne s'applique pas à tous les membres du personnel subventionné des maisons d'accueil et des maisons de vie communautaire. En outre, la section de législation se demande si la "supervision" qu'il envisage peut être considérée comme satisfaisant aux exigences d'une "formation continuée" au sens de l'article 24 du décret du 12 février 2004.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

Article 30

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir que le programme fixé par la disposition en projet tient compte, comme l'impose l'article 16, alinéa 3, du décret du 12 février 2004, de la superficie des provinces, du nombre de personnes bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ainsi que, le cas échéant, conformément à l'alinéa 4 du même article, des facteurs d'ordre conjoncturel ayant pour conséquence une augmentation du nombre de personnes en difficultés sociales dans une ou plusieurs provinces.

Article 44

Il y a lieu de préciser le moment de l'indexation.

Article 50

Comme en ont convenu les délégués du ministre, la disposition en projet doit, pour assurer à suffisance l'exécution de l'article 17, § 1^{er}, 3°, du décret du 12 février 2004, être complétée par la mention de la violation de l'article 21 de celui-ci.

Par contre, il y a lieu d'omettre de la disposition en projet l'hypothèse de la violation de l'article 23 du décret, dès lors que l'article 17, § 1^{er}, 3°, précité ne prévoit pas la possibilité de réduire ou de supprimer le subventionnement d'une maison d'accueil ou d'une maison de vie communautaire en cas de violation de cette disposition.

Article 51

En bonne logique, la disposition en projet doit, pour assurer à suffisance l'exécution de l'article 17, § 1^{er}, 3°, du décret du 12 février 2004, être complétée par la mention de la violation de l'article 30 de celui-ci.

Article 52

L'article 13, § 2, du décret du 12 février 2004 détermine l'incidence que peut avoir sur l'agrément d'un établissement le non-respect, notamment, de l'article 28 du décret : il incombe alors à l'autorité, s'il y a lieu, de mettre en oeuvre une procédure de suspension, de réduction ou de retrait de l'agrément.

Le Gouvernement ne peut donc prévoir que, dans l'hypothèse d'une méconnaissance de l'article 28 du décret, l'agrément fait l'objet, selon les termes de l'alinéa 2 en projet, "d'une nouvelle procédure qui détermine si les conditions d'agrément sont toujours remplies".

.../...

En conséquence, l'alinéa 2 sera omis.

Chapitre X. De la fermeture

Articles 58 à 60

Comme l'indique son intitulé, le chapitre à l'examen contient des règles régissant la fermeture d'un établissement.

À cette fin, il règle tout particulièrement, aux articles 58 et 59, la procédure de fermeture d'urgence visée à l'article 38, § 1^{er}, du décret du 12 février 2004, ainsi que les recours contre les décisions de fermeture d'urgence.

Il est, par contre, en défaut de mettre en oeuvre le pouvoir dont le paragraphe 2 de l'article 38 du décret du 12 février 2004 charge le Gouvernement de déterminer la procédure de fermeture d'un établissement fonctionnant sans titre de fonctionnement.

Le texte sera complété en conséquence.

Article 68

Il résulte de l'article 15, § 1^{er}, et de l'article 16 du décret du 12 février 2004 que l'octroi de subventions couvrant des dépenses de personnel aux maisons d'accueil et aux maisons de vie communautaire disposant d'un titre de fonctionnement est soumis au respect de la programmation prévue par la seconde de ces dispositions.

Contrairement à ce qu'envisage le texte à l'examen, il ne peut donc être prévu que les maisons d'accueil et les maisons de vie communautaire existantes et disposant d'un agrément "peuvent conserver leur nombre de lits subventionnés" "nonobstant le programme visé à l'article 30" - lequel programme est celui que vise l'article 16 du décret du 12 février 2004.

.../...

En conséquence, le texte à l'examen sera omis.

Article 70

Le texte à l'examen doit être revu pour fixer l'entrée en vigueur des dispositions figurant au chapitre IX du décret du 12 février 2004 et au chapitre XI de l'arrêté en projet : en effet, ces dispositions concernent indissociablement les quatre catégories d'établissements auxquelles le décret s'applique.

Annexe III

Il résulte du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, du paragraphe 2, 6°, et du paragraphe 3, 7°, de l'article 12 du décret du 12 février 2004 que le règlement d'ordre intérieur, dont l'annexe à l'examen établit le modèle, définit les droits et devoirs des hébergés, du directeur et du pouvoir organisateur, mais non pas ceux des membres du personnel.

L'annexe en projet sera revue en conséquence.

Annexe VI

Il résulte de l'article 2, 13°, du décret du 12 février 2004 que le projet d'accompagnement individualisé est contenu dans un "contrat d'adhésion" conclu par les personnes qu'indique cette disposition.

Il ne peut donc être admis qu'à l'alinéa 4 du modèle de projet d'accompagnement individualisé que fixe l'annexe à l'examen, figure la mention suivante : "il ne s'agit pas à proprement parler d'un contrat nous liant".

Le texte sera revu en conséquence.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS