

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.526/4
DU 9 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale et le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, compétent pour l'Action sociale, la Famille et le Sport, le 13 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action sociale, de la Famille et de la Santé", a donné 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalité préalable

Le Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé, sections "services ambulatoires" et "aide et soins à domicile", a rendu un avis sur l'avant-projet de décret à l'examen en date du 24 avril 2008. Il ressort de la délibération du Collège du 8 mai 2008 que le Conseil consultatif sera à nouveau consulté en vue de rendre un deuxième avis.

Dans l'hypothèse où le texte de l'avant-projet serait modifié ultérieurement pour tenir compte de ce deuxième avis, sans que les modifications ne visent à donner suite à l'avis rendu par le Conseil d'État, il conviendrait de soumettre à nouveau le texte ainsi modifié à l'avis du Conseil d'État.

Observation préliminaire

Comme le relève l'exposé des motifs l'un des objectifs que poursuit l'avant-projet est

"La fusion, au sein d'un même texte législatif, de douze décrets sectoriels, ainsi que du décret relatif aux organismes de l'Action sociale et de la Famille, procède de la volonté du législateur de regrouper, d'harmoniser et de coordonner diverses législations relevant de l'action sociale, de la famille et de la santé applicables aux secteurs ambulatoires".

Il précise également :

"Quant au fond : aucune modification n'est apportée

- ni aux définitions des secteurs,
- ni aux missions de service public confiées aux différents secteurs,
- ni aux subventions, ce qui implique forcément que le cadre des équipes agréées reste inchangé."

Quoique le texte ne procède ni à une transposition d'un autre texte ni à une codification législative, il serait utile, tant pour les membres de l'assemblée que pour les nombreux destinataires, de disposer de deux tableaux de correspondance entre les textes antérieurs et l'avant-projet, ce qui éclairera l'assemblée dans sa fonction législative et sera d'une grande utilité, en tout cas dans un premier temps, pour les utilisateurs habitués à consulter les textes actuels.

L'occasion peut être mise à profit pour mentionner d'une part, les intitulés des actes réglementaires qui assurent l'exécution des dispositions en vigueur, et d'autre part, les dispositions nouvelles qui appelleraient des actes réglementaires pour leur exécution.

Observations générales

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen a pour objet "de regrouper, d'harmoniser et de coordonner diverses législations relevant de l'action sociale, de la famille et de la santé applicables aux secteurs ambulatoires".

1. Le texte en projet contient toutefois des dispositions générales, s'appliquant à tous les secteurs de services ambulatoires, qui ont parfois le même objet que des dispositions spécifiques à certains secteurs. La question se pose de savoir comment articuler ces dispositions.

1.1. Certaines dispositions spécifiques sont redondantes avec des dispositions générales.

Tel est le cas notamment :

- 1/ de l'interdiction de toute discrimination, qui est indiquée à l'article 22, pour ce qui concerne les centres de coordination de soins et de services à domicile, et qui ne fait que répéter ce qui est prévu de manière générale à l'article 33, 4/;
- 2/ de l'habilitation faite au Collège de déterminer les diplômes et qualifications dont doivent être titulaires les membres du personnel, dont il est question de manière générale à l'article 113, et de manière spécifique à certains secteurs aux articles 34, § 5, 38, § 4, 44, § 2, 47, § 2, 51, § 2, 55, 2/, 56, 3/, 63, § 4, 67, alinéa 2 et 68bis, § 2;
- 3/ de la tenue d'un dossier individuel, prévue à l'article 64 pour ce qui concerne les services de soins palliatifs et continués, et de manière générale à l'article 103.

Il convient dans cette hypothèse de supprimer les dispositions spécifiques qui sont redondantes avec des dispositions générales.

1.2. Certaines dispositions spécifiques semblent soit compléter les dispositions générales, soit y déroger.

Tel est le cas notamment des dispositions relatives :

- 1/ aux normes architecturales, certaines étant prévues, de manière générale, dans les articles 115 à 117, et d'autres étant prévues spécifiquement pour certains secteurs dans les articles 36, § 2, 37, 40, 46, 55, 3/, et 56, 2/;
- 2/ aux permanences ou gardes d'accueil, prévues de manière générale à l'article 102, et de manière particulière aux articles 36, § 3, 41, 2/, 42, 57, § 2, 58, § 1^{er}, 62, § 1^{er}, 3/ et 63, § 1^{er}, 2/, § 2 et § 3;

.../...

- 3/ aux tarifs qui peuvent être réclamés par le service ambulatoire, l'article 102 contenant une disposition générale habilitant le Collège à fixer le montant maximum, et les articles 43, 53, 55, 1/ et 56, 6/, contenant des dispositions spécifiques à certains secteurs;
- 4/ aux réunions d'équipe, prévues de manière générale à l'article 100, et de manière spécifique pour certains secteurs aux articles 61, § 1^{er}, et 65;
- 5/ au dossier individuel, prévu de manière générale à l'article 103, et de manière spécifique pour certains secteurs aux articles 60, § 1^{er} et 64;
- 6/ aux subventions, prévues de manière générale aux articles 118 à 120, et de manière spécifique pour certains secteurs aux articles 133, 137, 141 et 141bis.

Outre que ces constats procèdent de la méthode utilisée pour la conception de l'avant-projet, il convient de se demander si les différences de traitement ainsi établies se justifient au regard du principe d'égalité. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle,

"Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé." ⁽¹⁾

Il y aura lieu dès lors d'indiquer, dans l'exposé des motifs, les raisons qui peuvent justifier les différences de traitement établies ou, à défaut, de supprimer ces différences.

⁽¹⁾ Par exemple, l'arrêt n/ 85/2003, du 11 juin 2003, considérant B.4.

Dans l'hypothèse où les différences de traitement peuvent être justifiées, les auteurs de l'avant-projet veilleront à articuler de manière claire les différentes dispositions. Par exemple, il pourrait être indiqué dans les dispositions générales que celles-ci s'appliquent à tous les secteurs, "à l'exception de" ceux pour lesquels il existe des dispositions spécifiques (auxquelles les dispositions générales se référeront) ou "en plus" de ce que prévoient les dispositions spécifiques.

2. Le texte en projet contient, en ce qui concerne certains secteurs, des dispositions spécifiques dont la section de législation n'aperçoit pas pourquoi elles ne pourraient pas concerner l'ensemble des secteurs ou tout au moins une partie de ceux-ci.

Tel est le cas notamment des dispositions relatives :

- 1/ à l'existence d'un règlement d'ordre intérieur, prévue par l'article 56, 4/, pour les services "Espaces-Rencontres";
- 2/ à l'existence d'une charte déontologique, prévue à l'article 56, 5/, pour les services "Espaces-Rencontres" et à l'article 68, 2, pour les centres d'accueil téléphonique;
- 3/ à une fiche de liaison, prévue uniquement à l'article 60, § 2;
- 4/ à la désignation par le service de personnes chargées des postes à responsabilité, telle qu'elle est prévue aux articles 35, 39, 41, 2/, 44, § 3 et 67, 4/.

Il convient de pouvoir expliquer les raisons qui justifient, au regard du principe d'égalité, que seuls certains secteurs soient soumis à ces obligations.

3. Le titre II, chapitre I^{er}, a trait aux conditions d'agrément. Le texte doit être revu pour distinguer plus clairement les conditions à remplir en vue de bénéficier d'un agrément et celles qui doivent être réunies pour conserver le bénéfice d'un agrément préalablement accordé ⁽²⁾.

4. La section de législation du Conseil d'État a rappelé à diverses reprises que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur régional et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement 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 ⁽³⁾.

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 législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif.

L'attention est attirée en particulier sur des habilitations faites au Collège sur les dispositions suivantes, lesquelles sont trop larges pour pouvoir être admises :

- a) l'article 57, qui vise les conditions auxquelles doit répondre le système de garde;
- b) l'article 58, qui vise les conditions auxquelles doivent répondre les soins, services et systèmes de garde;
- c) l'article 62, qui contient différentes habilitations faites au Collège;

⁽²⁾ Voir dans le même sens l'avis 28.057/4, donné le 7 octobre 1998, sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil (Doc. parl., Ass. Com. com. fr., 1998-1999, n/ 79/1), en particulier, l'observation générale 2, c).

⁽³⁾ Voir par exemple l'avis 24.214/9, donné le 10 mars 1995, sur un avant-projet de décret relatif au tourisme social (Doc. C.R.W., 1994-1995, n/ 345/1).

- d) l'article 63, qui vise les critères auxquels doivent répondre les systèmes de gardes;
- e) l'article 112, qui vise le cadre minimum pour chaque secteur;
- f) l'article 178, en ce qu'il convient de préciser les critères que le Collège doit prendre en compte pour fixer le nombre maximum de réseaux à agréer.

Ces dispositions doivent préciser davantage les limites des habilitations, c'est-à-dire déterminer les éléments essentiels de ces dispositions et préciser les circonstances dans lesquelles le Collège pourra les mettre en oeuvre ⁽⁴⁾.

Ces dispositions seront revues à la lumière de cette observation.

5. De même, en matière de subventions, la section de législation du Conseil d'État a rappelé à diverses reprises ⁽⁵⁾ que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur régional et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent également figurer dans le texte même du décret.

Or, de nombreuses dispositions du décret en projet habilitent le Collège en matière de subvention, de manière excessive. Outre le rappel de ces principes, le décret doit mettre oeuvre le principe de légalité avec suffisamment de précision pour conférer

⁽⁴⁾ Voir dans le même sens l'avis 28.057/4 précité, en particulier, l'observation générale 1 et l'avis 28.517/4, donné le 3 février 1999, sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 1999 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile (Doc. parl., Ass. Com. com. fr., 1998-1999, n/ 78/1), en particulier, l'observation générale 1.

⁽⁵⁾ Voir l'avis 28.057/4, précité, *ibid.*; l'avis 41.208/4, donné le 9 octobre 2006, sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 22 mars 2007 relatif à la politique d'hébergement et d'accueil à mener envers les personnes âgées (Doc. parl., Ass. Com. com. fr., 2006-2007, n/ 81/1); l'avis 42.281/4, donné le 5 mars 2007, sur un avant-projet devenu le décret du 2 juillet 2007 visant le subventionnement de la formation des jeunes footballeurs (Doc., Parl., Com. fr., 2006-2007, n/ 395/1); l'avis 43.143/4, donné le 6 juin 2007, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc., Parl., R.B.C., 2006-2007, n/ A-383/1).

aux dispositions qu'il contient en matière de subvention, un caractère organique. Il revient au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, les éléments essentiels de celle-ci, les montants alloués ou le mode de calcul, habituellement exprimé en pourcentage, avec la détermination éventuelle des miniums et maximums ⁽⁶⁾.

S'exposent ainsi à pareilles critiques, notamment les dispositions suivantes :

- a) l'article 119*bis*, pour la fixation du pourcentage des frais de personnel "octroyés pour les frais de la formation continuée des travailleurs";
- b) l'article 120, qui est en défaut de circonscrire les limites de l'habilitation qu'il contient;
- c) l'article 130, pour la fixation des "montants maximaux relatifs aux frais de collaboration entre les centres";
- d) l'article 133, pour la fixation des montants forfaitaires;
- e) l'article 137, pour la fixation indéterminée du montant et des conditions d'octroi;
- f) l'article 166, qui ne fixe pas de montant maximal;
- g) l'article 192, qui ne fixe pas les critères selon lesquels le Collège fixe la subvention forfaitaire.

Compte tenu du caractère organique du décret en ce qu'il établit des subventions, c'est au législateur qu'il appartient de fixer de tels montants forfaitaires, de déterminer les assiettes éventuelles des subventions, leur taux, les seuils minimums ou maximums.

⁽⁶⁾ La détermination ultérieure, par le Collège, de montants trop faibles ou trop élevés, par exemple, même si elle satisfaisait au principe d'égalité à l'égard des allocataires potentiels de ces subventions, pourrait dénaturer l'intention du législateur, ce qui ne serait pas admissible.

Il en va de même des autres éléments essentiels de ces interventions financières ainsi que des circonstances dans lesquelles les habilitations éventuelles données au Collège pourront être mises en oeuvre.

Ces dispositions seront revues à la lumière de cette observation.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Il n'y a pas lieu de viser l'article 178 de la Constitution. L'article 1^{er} sera modifié en conséquence.

L'article 1^{er} doit en conséquence être rédigé comme suit :

"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

Le point 7/ sera revu afin que l'action sociale soit définie d'une seule manière.

Article 3

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle, parmi les services ambulatoires, seuls les services de santé mentale sont qualifiés de services de "santé publique". Ces mots doivent être omis.

Article 5

Pour préciser que les projets spécifiques sont définis par le service lui-même, mieux vaut commencer la deuxième phrase par "Il les définit [...]".

Article 11

1. Le commentaire de l'article semble imposer aux centres de répartir de manière optimale des permanences de premier accueil, alors que cette mission, qui était prévue dans le décret du 7 novembre 1997 fixant les règles d'agrément et d'octroi des subventions aux centres d'actions sociale globale, n'apparaît pas dans le dispositif.

Il convient d'harmoniser sur ce point le dispositif et son commentaire.

2. Par ailleurs, le commentaire de l'article habilite le Collège à déterminer les conditions et les modalités de la collaboration entre les centres, alors que ces habilitations n'apparaissent pas dans le dispositif.

De l'accord des délégués des membres du Collège, l'article sera complété afin d'habiliter le Collège à déterminer les modalités de la collaboration.

Article 14

La section de législation n'aperçoit pas la portée des mots "dans le respect de la subsidiarité". La disposition doit être précisée sur ce point.

Article 19

Au paragraphe 1^{er}, les mots "conformément aux droits de l'homme [...] les Lois" seront omis, car ils ne sont pas nécessaires.

Article 21

Comme l'a observé la section de législation, dans son avis 43.314/4-43.315/4, donné le 9 juillet 2007 sur deux avant-projets devenus le décret du 17 avril 2008 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services "Espaces-Rencontres", le paragraphe 2, de l'article 21 de l'avant-projet dispose que les missions mentionnées au paragraphe 1^{er} sont notamment exercées à la demande des parents. Ce paragraphe devrait être mis en concordance avec le paragraphe 1^{er}, 1/, afin d'éventuellement prévoir que les missions puissent également être exercées en cas de demande émanant de l'enfant.

Article 24

Le texte de la disposition en projet n'est pas clair et le commentaire de l'article ne permet pas non plus ni d'appréhender précisément quelle est la situation actuelle dans le secteur considéré ⁽⁷⁾ ni d'apercevoir quelle est la volonté réelle des auteurs de l'avant-projet.

Si telle est l'intention des auteurs de l'avant-projet, la section de législation n'aperçoit pas comment il est possible de confier à des centres de coordination de soins et de services à domicile agréés en application du présent avant-projet des missions énumérées par l'arrêté royal du 8 juillet 2002 fixant les normes pour l'agrément spécial des services intégrés de soins à domicile et ce sans que ces centres de coordination, soit fassent eux-mêmes partie d'un service intégré de soins à domicile au sens de l'arrêté royal du 8 juillet 2002 précité ⁽⁸⁾, soit soient eux-mêmes spécialement agréés comme services de soins à domicile en application de l'arrêté royal du 8 juillet 2002.

Quoi qu'il en soit, une fois qu'a été agréé un service intégré de soins à domicile, il n'appartient pas à la Commission communautaire française de préciser ou de limiter les missions que ce service est appelé à accomplir au titre de l'arrêté royal du 8 juillet 2002 précité.

⁽⁷⁾ Voir également l'article 194bis de l'avant-projet.

⁽⁸⁾ Voir l'article 24, § 1^{er}, 1^{ère} phrase de l'avant-projet.

L'article 24, § 2, doit être fondamentalement revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 33

1. L'article 33, 1/, de l'avant-projet impose, au titre de condition générale d'agrément, que le service ambulatoire doit adopter la forme d'une association sans but lucratif ⁽⁹⁾.

Il va de soi que l'objet social de la personne morale corresponde au moins au secteur pour lequel elle sollicite son agrément.

Par contre, les auteurs de l'avant-projet doivent exposer, le cas échéant dans le commentaire de cette disposition, les motifs raisonnables, pertinents, adéquats, exacts en fait et admissibles en droit, qui, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, justifient l'exclusion des fondations, personnes morales également soumises à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ⁽¹⁰⁾.

Pareille justification aura égard aux enseignements de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 121/98 du 3 décembre 1998.

L'exposé des motifs sera complété sur ce point.

2. Selon le 2/, le service ambulatoire doit avoir son siège social dans la région de Bruxelles-Capitale.

⁽⁹⁾ Dans le texte, il y a lieu d'écrire "association sans but lucratif en toutes lettres au lieu "d'asbl".

⁽¹⁰⁾ Voir l'avis 42.112/4, donné le 12 février 2007, sur un avant-projet devenu le décret du 6 décembre 2007 relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées (Doc., Parl. wall., 2007-2008, n/ 671/1) en particulier l'observation générale 1 et la note infrapaginale 1.

S'il va de soi que pour être agréé et subventionné par la Commission communautaire française, le service ambulatoire doit exercer ses activités, comme l'indique le 3/, sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, par contre, la section de législation ne voit pas pour quel motif admissible au regard du principe d'égalité il est imposé que ledit service établisse son siège social dans cette région.

Le 2/ sera donc omis.

3. La deuxième phrase du 5/ n'est pas une condition d'agrément. Elle doit faire l'objet d'une condition spécifique du décret.

Si l'intention est de viser tout membre du personnel travaillant dans un service de soins ambulatoire soumis au décret, comme tenu au secret professionnel, la disposition nouvelle sera revue en ce sens.

4. De l'accord des délégués des membres du Collège, il y a lieu d'ajouter, comme condition à remplir pour être agréé, le fait de s'engager à respecter les conditions sectorielles d'agrément et les normes d'agrément.

Article 45

Selon la deuxième phrase de cet article, des consultations gratuites peuvent être données par les centres de planning familial.

Sous réserve de l'observation générale 1.2, il convient de préciser, pour éviter le risque d'arbitraire, les circonstances dans lesquelles les consultations peuvent être gratuites ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Voir l'avis 24.062/8, donné le 7 mars 1995, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 17 juillet 1997 relative à l'agrément et aux subventions des services de santé mentale (Doc., Ass. réunie de la Com. com. com., 1996-1997, n/ B-38/1).

Article 48

Il convient *in fine* de supprimer la conjonction de coordination "ou".

Article 50

Il y a lieu de supprimer les mots "et qui doit être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française conformément à l'article 128 de la Constitution". En effet, la compétence de la Commission communautaire française lorsque celle-ci exerce des compétences de la Communauté française est déjà réglée par l'article 128, § 2, de la Constitution et n'a donc pas lieu d'être rappelée dans un avant-projet de décret.

Articles 57, 58 et 62

Ces diverses dispositions se réfèrent aux missions visées à l'article 23, 1/ ou 2/, de l'avant-projet. L'attention des auteurs de l'avant-projet est cependant attirée sur ce que l'article 23 de l'avant-projet prévoit également au 3/. Les articles 57, 58 et 62 doivent, en conséquence, être revus pour tenir compte de cette troisième mission.

Article 59

La section de législation n'aperçoit pas la nécessité du paragraphe 2 (lire : alinéa 2), car il va de soi que les membres du personnel subventionnés doivent être affectés aux missions pour lesquelles le service a obtenu des subventions.

Article 60

Au paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), la mention de l'article 458 du Code pénal sera revue à la lumière de l'observation n/ 3 formulée sous l'article 33.

Article 67

Au 2/, il y aurait lieu de préciser dans le commentaire de l'article la portée de cette règle et ce que l'on entend par "leur statut respectif tels que fixés par le Collège" ⁽¹²⁾ des aides familiaux et ménagers, sans quoi l'habilitation faite au Collège de déterminer ce statut semble trop large.

Article 69bis

Il convient de remplacer le sigle "ETP" par les mots "équivalent temps plein" à l'instar de ce que font déjà les articles 41bis et 44bis, alinéa 4, 1/.

Article 69

1. Au paragraphe 1^{er}, de l'accord des délégués des membres du Collège, il y a lieu d'ajouter que la note accompagnant la demande d'agrément doit préciser que le service s'engage à respecter les conditions sectorielles d'agrément et les normes d'agrément.

2. Au paragraphe 2, la section de législation n'aperçoit pas toujours le lien entre les documents qui doivent être joints à la demande d'agrément et les conditions à remplir lorsque l'on demande l'agrément. Il convient de s'assurer que chaque document réclamé est lié à une condition d'agrément. Le paragraphe 2 sera revu en conséquence.

3. Le paragraphe 2 appelle également les observations suivantes.

a) Le 3/ impose la transmission de "la copie des statuts de l'a.s.b.l."

⁽¹²⁾ Lire : leurs statuts respectifs.

Ce texte ne répond manifestement pas aux objectifs communs de simplification administrative. En effet, en vertu de l'article 26^{novies} de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, modifié par la loi du 16 janvier 2003, il est prévu la tenue au greffe du tribunal de commerce d'un dossier pour chaque association sans but lucratif ⁽¹³⁾.

Il s'agit d'un dépôt public de documents, c'est-à-dire que le dossier est accessible à toute personne ou toute administration qui en fait la demande.

Compte tenu de l'existence et du contenu de ce dossier, fixé par la loi, il est donc inutile d'imposer une autre mesure ⁽¹⁴⁾.

Il en résulte, en ce qui concerne l'identification d'une association sans but lucratif, que seules peuvent être imposées les mentions qui permettent d'identifier les personnes morales ⁽¹⁵⁾, y compris son numéro d'entreprise ⁽¹⁶⁾ et le greffe du tribunal de commerce où est tenu son dossier.

b) Le 11/ impose de la production de "la preuve de la jouissance des locaux".

⁽¹³⁾ L'article 31 de la même loi règle cette publicité de manière similaire en ce qui concerne les fondations privées et les fondations d'utilité publique.

⁽¹⁴⁾ Voir l'avis 37.293/4, donné le 28 juin 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2004 fixant les modalités d'application de l'étiquetage facultatif de la viande bovine.

⁽¹⁵⁾ Voir l'article 2, 2/, de la loi du 27 juin 1921, précitée, modifié par la loi du 2 mai 2002.

⁽¹⁶⁾ Ce numéro d'entreprise est aussi le numéro d'identification au registre des personnes morales, lequel est accessible publiquement par le site web du SPF Justice.

Il est préférable d'écrire "un document établissant que le service ambulatoire a la jouissance des locaux" afin de ne pas contraindre ce service à fournir une "preuve" révélant des titres ou origines de propriété de ces locaux ⁽¹⁷⁾.

c) Le 13/ impose de joindre à la demande d'agrément "la composition de l'équipe avec fonctions, qualifications et temps de travail".

À la différence de la liste des administrateurs qui est publiée et versée au dossier de l'association tenu au greffe du tribunal du commerce, "la composition de l'équipe" n'est pas aisément accessible. La section de législation du Conseil d'État se demande s'il ne convient pas de prévoir l'obligation d'informer le Collège, dans un délai à déterminer, des modifications intervenues parmi les personnes exerçant de telles fonctions ou périodiquement.

d) Le 14/ impose de joindre également à la demande d'agrément "les derniers comptes et bilans approuvés par l'assemblée générale de l'a.s.b.l. conformément à la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif".

⁽¹⁷⁾ Voir l'avis 32.042/4, donné le 3 octobre 2001, sur un projet devenu l'arrêté 2001/549 de la Commission communautaire française du 18 octobre 2001 relatif à l'application du décret de la Commission communautaire française du 12 juillet 2001 modifiant diverses législations relatives aux subventions accordées dans le secteur de la politique de la santé et de l'aide aux personnes et relatif à la modification de divers arrêtés d'application concernant les secteurs de l'aide aux personnes, de la santé, des personnes handicapées et de l'insertion socio-professionnelle, dans lequel la section de législation du Conseil d'État a observé, sous l'article 18, ceci : "S'il appartient au Collège de s'assurer que les activités des associations aient lieu dans des locaux convenables et qu'au titre des conditions d'agrément de ces associations, il en fixe les critères, il ne lui appartient en revanche pas de s'immiscer dans l'origine des biens immeubles qui sont utilisés par ces associations" (deuxième observation, alinéa 2).

Outre que la référence à "la loi du 2 mai 2002" est erronée ⁽¹⁸⁾, cette disposition est inutile puisque, en vertu de l'article 26^{novies}, 5/, précité, le dossier tenu au greffe du tribunal du commerce contient "les comptes de l'association, établis conformément à l'article 17 [de la loi du 27 juin 1921 précitée]" ⁽¹⁹⁾.

L'article 149, § 2, de l'avant-projet de décret appelle, *mutatis mutandis*, les mêmes observations.

Il en va de même de l'article 185, alinéa 2, 15/ et 16/, de l'avant-projet dans l'hypothèse où le réseau a pris la forme d'une association sans but lucratif ou d'une fondation, auquel cas le droit commun doit s'appliquer.

Article 71

De l'accord des délégués des membres du Collège, il convient de préciser que le dossier est soumis pour avis au Conseil consultatif après la fin de l'inspection prévue à l'article 70.

Article 81

Pour éviter toute ambiguïté, mieux vaut remplacer les mots "relative à" par le mot "accordant".

⁽¹⁸⁾ La référence à cette loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations est en effet erronée car il aurait fallu mentionner non pas la loi modificative mais la loi modifiée, qui est toujours en vigueur, à savoir la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

⁽¹⁹⁾ En ce qui concerne les "bilans", pour les mêmes motifs, il n'y a pas lieu de les mentionner, outre le fait que seules certaines catégories d'associations sans but lucratifs sont tenues d'en établir, conformément aux règles comptables qui leur sont imposées par l'article 17, §§ 3 à 6 de la loi du 27 juin 1921 lorsqu'elles remplissent les critères fixés par le même article 17, §§ 3 à 5.

Article 84

Selon les délégués des membres du Collège, la différence qui est faite entre les conditions d'agrément et les normes d'agrément réside dans les conséquences liées à leur non-respect, le retrait de l'agrément ne pouvant intervenir que lorsqu'il y a non-respect des conditions d'agrément.

Une telle précision doit apparaître dans l'article en projet. Sans cela, la section de législation n'aperçoit pas la différence qui est faite dans l'avant-projet de décret entre les conditions et les normes d'agrément. La question se pose d'ailleurs de savoir si le non-respect de certaines normes d'agrément n'implique pas *ipso facto* le retrait de l'agrément à défaut de pouvoir modifier celui-ci.

Par ailleurs, l'article en projet fait une distinction entre le non-respect des conditions d'agrément et le non-accomplissement, par le service, de ses missions. Selon l'article 33, l'accomplissement des missions fait pourtant partie des conditions d'agrément.

L'article 84 sera revu en conséquence.

Article 91

Cet article permet un retrait d'agrément d'urgence, à titre provisoire, "lorsque des raisons urgentes le justifient".

Il ne serait pas inutile d'illustrer cette notion par des exemples dans le commentaire des articles.

Article 99

Cette disposition habilite le Collège à fixer "les modalités et les procédures de transmission des pièces [du] dossier" que le service ambulatoire doit constituer pour chaque membre de l'équipe agréée.

La section de législation ne comprend ni la portée de l'habilitation ni ce que signifie l'expression "les procédures de transmission". Le dossier et les pièces qu'il contient concernent la vie privée des membres du personnel. Compte tenu de l'explication laconique fournie par le commentaire des articles, il y a lieu d'omettre toute "procédure de transmission" des pièces de ce dossier. Rien ne s'oppose à ce que, dans ses missions de contrôle ⁽²⁰⁾, les services du Collège y aient accès, dans la mesure strictement nécessaire.

Article 105

Afin d'éviter toute confusion en la matière, il convient d'éviter de se référer à la notion d'"attestations de soins", laquelle a un sens précis en matière d'assurance maladie-invalidité. Il est, par exemple, suggéré d'utiliser la notion d'"attestations de prestations".

Article 110

1. Les mots "agréée par la Commission communautaire française" seront omis puisque le caractère obligatoire de cette mention est déjà prévu à l'article 109.

2. Si telle est l'intention des auteurs de l'avant-projet, il convient de préciser dans la disposition en projet que l'amende en question est une amende administrative.

3. Comme l'a, par ailleurs, observé la section de législation à propos d'une disposition similaire, dans son avis 43.314-43315/4 précité, il incombe également au législateur de fixer les règles essentielles de procédure et notamment prévoir la possibilité pour la personne se voyant infliger une amende administrative de faire valoir ses observations.

⁽²⁰⁾ Voir notamment l'article 143 de l'avant-projet.

Article 111

La section de législation n'aperçoit pas la nécessité de la deuxième phrase, car il va de soi que les membres du personnel subventionnés doivent être affectés aux missions pour lesquelles le service a obtenu des subventions.

Article 121

Cette disposition mentionne que "les avances [sur la subvention] restant dues porteront intérêts de retard au taux de l'intérêt bancaire moyen, tel que fixé par le Banque nationale".

Cette disposition est trop imprécise. Le site web de la Banque nationale de Belgique, sans sa partie BELGOSTAT-Online ⁽²¹⁾, présente des dizaines de taux d'intérêt ⁽²²⁾ destinés à rémunérer des opérations financières très différentes, entre des établissements financiers, des agents économiques ou pour opérations économiques, très différents eux aussi. Dans un souci de sécurité juridique, cette disposition sera revue et le commentaire de l'article doit éclairer l'assemblée des motifs du choix de tel taux d'intérêt ⁽²³⁾.

La même observation vaut pour l'article 139 de l'avant-projet.

⁽²¹⁾ www.nbb.be/belgostat (9/6/2008).

⁽²²⁾ Ainsi, au 9 juin 2008, le site BELGOSTAT-Online publie-t-il le taux du découvert bancaire pour les ménages à 11,17 % l'an (2008/04) ou les taux "EURIBOR 1 semaine" ou "EURIBOR 1 mois" (6/6/2008) respectivement à 4,159 % et 4,479 % l'an, ces derniers taux étant représentatifs du marché interbancaire.

⁽²³⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 35.953/4, donné le 13 octobre 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 février 2005 modifiant le décret de la Commission communautaire française du 7 novembre 1997 fixant les règles d'agrément et d'octroi des subventions aux centres d'action sociale globale, modifié par le décret de la Commission communautaire française du 12 juillet 2001 modifiant diverses dispositions relatives aux subventions accordées dans le secteur de la politique de la santé et de l'aide aux personnes (Doc., Ass. Com. Com. fr., 2004-2005, n/ 14/1).

Article 128

L'exception prévue par cet article aurait mieux sa place dans l'article 118.

Article 129

Cet article prévoit que les modalités du subventionnement des services d'aide à domicile sont fixées par le Collège, alors que l'article 137 les précise. Par ailleurs, l'exception qu'il prévoit par rapport aux règles générales de subvention aurait mieux sa place dans l'article 118, qui pourrait renvoyer à l'article 137.

Article 133

Outre l'observation générale n° 5, il y a lieu de préciser si le subside forfaitaire prévu par cet article déroge ou est complémentaire aux subventions prévues par les dispositions générales.

Article 143

La première phrase de cet article doit être revue parce qu'un service ambulatoire bénéficiaire d'un agrément ou d'une subvention doit se conformer aux dispositions relatives aux contrôles des conditions d'octroi et non s'engager seulement à s'y conformer. Il y a lieu de supprimer cette phrase et revoir le reste de la disposition.

La même observation vaut pour l'article 169*bis*.

Article 148

En ce qui concerne les 2/ et 4/, il est renvoyé *mutatis mutandis* aux observations formulées sous l'article 33.

Article 149

Il est renvoyé, *mutatis mutandis*, aux observations formulées sous l'article 69.

Article 150

Il y a lieu d'ajouter le mot "ensuite" entre les mots "soumet" et "pour avis" afin qu'il apparaisse clairement que le dossier est soumis pour avis au Conseil consultatif après la fin de l'instruction.

Article 165

Aucune conséquence n'est attachée au non-respect des obligations prévues par cet article. Tel qu'il est rédigé, il ne contient donc aucune norme juridique.

Il convient dès lors de rédiger les obligations prévues par cet article sous forme de conditions de maintien de l'agrément pour que leur non-respect soit sanctionné par le retrait de l'agrément ou de prévoir les conséquences particulières de leur non-respect.

Article 170

Au regard de la répartition des compétences, il n'appartient pas à la Commission communautaire française de préciser les circonstances dans lesquelles il convient d'activer les mécanismes légaux de concertation entre les partenaires sociaux.

L'article 170, § 4, doit en conséquence, être omis.

Article 175

De l'accord des délégués des membres du Collège, cet article pourrait être fusionné avec l'article 196, car il concerne les services visés par l'article 196.

Article 184

En ce qui concerne le 2/, il est renvoyé *mutatis mutandis* aux observations formulées sous l'article 33.

Article 185

1. De l'accord des délégués des membres du Collège, les mots "entre autres" seront supprimés.

2. En ce qui concerne le 16/, il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 69.

Article 195

Il convient également de supprimer, dans le décret du 16 juin 2005 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux organismes représentatifs de l'Action sociale et de la Famille, les mots "service" et "centre" dans chaque disposition où ils apparaissent.

Article 196

D'après les informations fournies par les délégués des membres du Collège, cette disposition a pour but de soustraire de la programmation les services déjà agréés. Il semble toutefois que l'agrément à durée indéterminée qui est octroyé aux services déjà agréés actuellement devrait pouvoir leur être retiré si les services ne remplissent plus les

.../...

conditions de leur agrément. Il conviendrait toutefois que le texte précise que ces services et organismes sont soumis aux dispositions du décret et à ses arrêtés d'exécution.

Article 197bis

Il ne peut être admis que le Collège soit habilité à prendre des mesures qui remplaceraient celles qui sont prévues dans le décret à l'examen. L'article 197bis sera donc omis.

Article 198

Afin de ne pas différer indéfiniment, sans limite de temps, l'entrée en vigueur du décret et conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il y a lieu de prévoir une date limite d'entrée en vigueur du décret.

Observations finales de légistique

Sans que les observations qui suivent soient exhaustives, il y a lieu de revoir le texte en projet afin d'en tenir compte.

1. Pour exprimer une obligation, il n'y a pas lieu d'utiliser le verbe "devoir", mais il suffit de conjuguer le verbe de l'action envisagée à l'indicatif présent ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 3.5.2 et 3.11.1, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [9 juin 2008].

2. Il y a lieu de renuméroter le texte en projet afin de supprimer les articles *bis*, *ter*, etc. À cette occasion, il conviendra d'être attentif à modifier également les renvois internes aux articles renumérotés ⁽²⁵⁾.

3. Il n'y pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent pas plus d'un alinéa.

4. Lorsqu'une disposition de l'avant-projet de décret renvoie à une autre disposition de ce même texte, il n'y a pas lieu de préciser "du présent décret". La même remarque vaut pour les renvois internes à un article (il n'est pas nécessaire, par exemple, de préciser "l'alinéa 3 du présent article") ⁽²⁶⁾.

5. Le texte comporte encore de nombreuses coquilles. Il convient d'y remédier, à titre d'exemples :

- 1/ l'article 87 doit être complété par "l";
- 2/ certaines disposition ne comportent pas de verbe ⁽²⁷⁾;
- 3/ le mot "suppression" figurant dans diverses dispositions doit être rayé ⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ *Ibidem*, recommandation 57.3.

⁽²⁶⁾ *Ibidem*, recommandation 72, a).

⁽²⁷⁾ Voir l'article 88 de l'avant-projet.

⁽²⁸⁾ Voir les articles 149, 185, etc de l'avant-projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE