



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.265/4
du 2 mai 2018

sur

un projet d'arrêté 2017/1824 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 juillet 2000 portant application du décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil'

Le 3 avril 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française chargée de la Politique d'Aide aux personnes handicapées, de l'Action sociale, de la Famille et des Relations internationales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 2017/1824 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 juillet 2000 portant application du décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 mai 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

En principe, la réglementation en projet peut trouver un fondement juridique dans plusieurs dispositions du décret du 27 mai 1999 'relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil' ¹.

La déléguée du Membre du Collège a cependant précisé ce qui suit :

« Les principales dispositions du décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil, modifié par le décret du 27 avril 2017, qui constituent les fondements juridiques de l'arrêté en projet sont les suivantes :

– Article 2, § 1 et 2, et art. 7, 2^{ème} alinéa : élargissement des missions des maisons d'accueil (mission de suivi post-hébergement et missions spécifiques de soutien à la parentalité, de soutien des victimes de violences conjugales et intrafamiliales, et de logement accompagné) dont les modalités sont à fixer par le Collège

– Art. 4/2 et 4/3 et art. 7, 1^{er} alinéa : introduction d'une procédure d'agrément provisoire des maisons d'accueil

– Art. 5 alinéa 4 : suspension d'agrément

– Art. 10/2 à 10/12 : intégration des dispositions relatives à la reconnaissance de l'organisme représentatif et de coordination du secteur des maisons d'accueil

Par ailleurs, le Collège a en effet fait usage de son pouvoir général d'exécution tel que prévu à l'article 8 de la loi du 12 janvier 1989. Le présent projet d'arrêté n'étend pas la portée du décret mais dégage du principe du décret et de son économie générale les dispositions nécessaires à sa mise en application, notamment les modalités relatives aux nouvelles missions ».

Pour certaines dispositions du projet, il faut ainsi combiner ces prescriptions du décret du 27 mai 1999 avec le pouvoir général d'exécution du Collège de la Commission communautaire française, consacré à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

¹ Voir ci-après l'observation n° 2 relative au préambule de l'arrêté examiné.

En effet, une référence aux dispositions des lois spéciales précitées est nécessaire pour permettre au Collège de prévoir les modalités relatives à la mission de suivi post-hébergement (article 6/1 en projet), l'article 2 du décret précité du 27 mai 1999 ne contenant aucune disposition habilitant expressément le Collège pour déterminer ces modalités.

Par ailleurs, l'article 27 du projet, en ce qu'il insère un Chapitre IX, section 3 dans l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 juillet 2000 'portant application du décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil' requiert de faire référence aux dispositions des deux lois spéciales mentionnées, le décret du 27 mai 1999 n'habilitant pas expressément le Collège à prévoir une procédure de retrait d'agrément ou de modification contrainte d'agrément de l'organisme représentatif et de coordination (article 54/4 en projet).

FORMALITÉS PRÉALABLES²

1. L'article 12, § 2, de la section 1^{er}, du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur du projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération. Le préambule sera ensuite complété en conséquence.

2. L'auteur du projet doit veiller à l'établissement du test « genre » conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 21 juin 2013 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française'. Le préambule sera ensuite complété en conséquence.

3. L'article 4, § 3, du décret de la Commission communautaire française du 15 décembre 2016 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire française' dispose :

« Chaque Membre du Collège évalue tout projet d'acte législatif ou

² Voir en ce sens l'avis n° 63.034/4 donné le 23 avril 2018 sur un projet d'arrêté 2017/1865 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté du 4 juin 2009 portant application du décret du 5 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé tel que modifié, et y insérant les mesures d'application du Titre Vbis relatif aux Institutions qui ont fait le choix de la Commission communautaire française suite à la sixième réforme de l'État'.

réglementaire au regard du principe de *handistreaming* relevant de ses compétences. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le Membre du Collège l'expose dans une note au Collège et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Or, il ne ressort pas du dossier que cette formalité a été accomplie.

L'auteur du projet veillera au respect de celle-ci et la visera au préambule en mentionnant la date de son accomplissement.

4. L'accord du Membre du Collège chargé du budget, annoncé dans le préambule du projet, ne figure pas au dossier soumis au Conseil d'État. L'auteur veillera à l'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Compte tenu de l'observation relative au fondement juridique du projet, il convient de viser au préambule l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

2. À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser spécialement les dispositions qui, dans le décret du 27 mai 1999, procurent un fondement légal à l'arrêté en projet, à savoir les articles 2, §§ 1^{er} et 2, 4/2, 4/3, 5, 6, 7 et 10/2 à 10/10, ainsi que l'article 11 du décret du 27 avril 2017, qui constitue le fondement de l'article 37 du projet. Lorsque c'est le cas, il convient en outre de mentionner que ces articles ont été soit modifiés, soit insérés par le décret du 27 avril 2017.

3. Il convient de viser l'arrêté abrogé par l'article 36 du projet.

4. Dans l'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État, il y a lieu d'utiliser la formule liée à une consultation du Conseil d'État dans un délai de trente jours. On écrira donc :

« Vu l'avis 63.265/4 du Conseil d'État, donné le 2 mai 2018, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; »³.

5. La mention « Après délibération, » sera insérée avant la formule introductive du dispositif « Arrête : ».

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

DISPOSITIF

Article 2

La disposition a pour objet de définir, à l'article 2, 3° à 9°, en projet de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 juillet 2000, différentes notions qui sont toutes utilisées dans le décret du 27 mai 1999. Faute d'y avoir été habilité, il ne relève pas du pouvoir du Collège de définir dans un texte de portée normative une notion utilisée par le législateur.

Il n'y a en conséquence pas lieu de prévoir les définitions prévues à l'article 2, 3° à 9°, en projet.

Article 5

1. À l'article 6/1, 2°, en projet, les mots « et dans une logique de passage de relais vers un réseau d'aide adapté à ses besoins » seront omis, sous peine d'apparaître redondants avec la modalité visée à l'article 6/1, 3°, en projet.

2. Il n'est pas d'usage d'introduire dans une énumération une phrase qui interrompt l'énumération pour y introduire un élément accessoire⁴.

Par conséquent, la phrase qui constitue l'article 6/1, 3°, alinéa 2, en projet, ou viendra compléter le 3°, ou sera elle-même numérotée, ou sera déplacée après l'énumération pour constituer alors l'article 6/1, alinéa 2.

Article 7

1. Il convient d'écrire « envoi recommandé » plutôt que « lettre recommandée à la poste » car, par l'effet d'un mouvement de libéralisation du secteur, la Poste a perdu le monopole de ce type d'envoi.

La même observation vaut pour la suite du projet.

2. À l'article 7, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du Collège du 20 juillet 2000, les mots « du présent arrêté » seront omis.

Article 8

À l'article 8 du projet, il y a lieu d'écrire « et les mots ' , l'administration ' ».

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60.

Article 10

1. L'article 9/1, alinéa 1^{er}, en projet, constitue une répétition de la norme supérieure que constitue l'article 4/2, § 1^{er}, du décret du 27 mai 1999 et doit être omis.

2. L'article 9/1, alinéa 2, en projet, en ce qu'il prévoit que la demande motivée de renouvellement d'agrément provisoire est introduite, au plus tard trois mois avant l'expiration de l'agrément provisoire, suivant les mêmes modalités que la demande d'agrément provisoire, semble contraire à l'article 4/3 du décret du 27 mai 1999, lequel prévoit qu'il appartient au Collège, six mois avant l'expiration de l'agrément provisoire, de faire actualiser le dossier d'agrément et de soumettre une proposition motivée d'agrément, de refus d'agrément ou de renouvellement d'agrément provisoire de la maison d'accueil. La demande de renouvellement d'agrément provisoire ne paraît donc pas relever de l'initiative de la maison d'accueil agréée provisoirement mais du Collège.

La déléguée a précisé, à propos de la procédure de renouvellement de l'agrément provisoire :

« Six mois avant l'expiration de l'agrément provisoire le Collège fait actualiser le dossier. Ce n'est qu'après analyse de ce dossier qu'il pourra être constaté que l'ensemble des conditions d'agrément ne seraient pas remplies et que ce constat pourra être notifié au demandeur. Si celui-ci ne peut se mettre en ordre c'est à lui de demander un renouvellement de l'agrément provisoire car il doit notamment réitérer les engagements fixés à l'article 4/2 § 1^{er}. En l'absence de cette demande, le non-respect des conditions d'agrément entraîne un refus d'agrément ».

Ces explications ne correspondent pas à ce que prévoit l'article 9/1, alinéa 2, en projet. En effet, les modalités d'introduction du renouvellement de l'agrément provisoire, ainsi explicitées par la déléguée, ne correspondent en effet pas aux modalités d'introduction de la demande d'agrément provisoire.

La disposition sera revue de manière à mieux refléter l'intention de l'auteur du projet et ce, dans le respect de l'article 4/3 du décret du 27 mai 1999.

Article 11

1. À l'article 10, alinéa 1^{er}, en projet, les mots « En application de l'article 4/3 du décret, sur base du dossier administratif actualisé » seront remplacés par les mots « Sur la base du dossier administratif actualisé conformément à l'article 4/3 du décret, et comportant (la suite comme au projet) ».

2. Au même alinéa, il y a lieu d'écrire « du projet collectif visé à l'article 4/2, § 1^{er}, 5°, du décret ».

3. L'article 10, alinéa 1^{er}, en projet, qui ne prévoit pas expressément que la

maison d'accueil disposant d'un agrément provisoire doit introduire une demande d'agrément – cette fois non provisoire – apparaît en contradiction avec l'article 6, alinéa 1^{er}, du décret du 27 mai 1999, lequel requiert qu'une demande d'agrément soit introduite par les personnes habilitées à représenter la maison d'accueil.

De l'accord de la déléguée, la disposition sera revue de manière à se conformer au décret, en prévoyant l'introduction, six mois avant l'expiration de l'agrément provisoire, d'une demande d'agrément accompagnée du dossier actualisé.

Article 12

La modification apportée à l'article 11, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Collège du 20 juillet 2000, par l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet, n'est admissible que si l'article 10, alinéa 1^{er}, en projet, est adopté en tenant compte de l'observation n° 3 formulée ci-avant à propos de cet article 10.

Article 18

1. À l'article 16/1, § 5 en projet, il est prévu tant à l'alinéa 1^{er} qu'à l'alinéa 2 que le Collège communique ou notifie sa décision « au plus tard deux mois après l'avis du Conseil consultatif ». Cette redondance sera corrigée.

2. Au paragraphe 7 en projet, il y a lieu de remplacer les mots « du présent arrêté » par les mots « de l'arrêté 2017/1824 du Collège de la Commission communautaire française du [...] modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 juillet 2000 portant application du décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil ».

Article 19

À l'article 19 du projet, il y a lieu d'écrire « l'alinéa 3 est remplacé ».

Article 24

À propos d'une disposition analogue, la section de législation a observé ce qui suit dans un avis n° 63.134/4 donné le 4 avril 2018 :

« 7. En conclusion, si le Gouvernement wallon est bien habilité à fixer la participation financière du bénéficiaire hébergé dans une maison d'accueil pour l'aide dont il bénéficie au sein de celle-ci, il méconnaîtrait les règles de répartition des compétences entre la Communauté française et la Région wallonne en fixant pour les seuls mineurs relevant de l'aide à la jeunesse un montant spécifique par rapport à celui prévu pour les autres bénéficiaires de l'accueil, dès lors que, comme cela a été exposé

ci-avant, ce montant a vocation à être pris en charge par la Communauté française »⁵.

Une observation analogue vaut pour le paragraphe 5 en projet.

Article 27

1. L'article 54/2 et le premier article 54/3, en projet, seront renumérotés respectivement article 54/1 et article 54/2.

2. À l'article 54/2, – devenant 54/1 –, alinéa 2, en projet, le point 3° sera subdivisé en « a) » et « b) »⁶.

3. S'agissant du premier article 54/3, devenant 54/2, en projet :

3.1. Au paragraphe 1^{er}, en projet, les mots « Elle est accompagnée des documents suivants : » seront remplacés par les mots « Elle contient les éléments suivants : ».

3.2. Au paragraphe 2, en projet, les mots « tous les documents visés ci-dessus » seront remplacés par les mots « tous les éléments visés au paragraphe 1^{er} ».

3.3. Le paragraphe 4 en projet excède l'habilitation prévue à l'article 10/3, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 27 mai 1999. En effet, alors que cette dernière disposition prévoit que si plusieurs candidatures sont recevables, le Collège procède à une sélection « sur base de la qualité du projet, de l'expérience des personnes attachées à la réalisation des activités, en regard des missions telles que prévues à l'article 10/2 », l'article 54/2, § 4, en projet, prévoit des critères supplémentaires sur la base desquels le Collège procédera à la sélection, comme par exemple la représentativité des membres affiliés ou la qualification des personnes attachées à la réalisation des activités.

Le paragraphe 4 sera revu de manière à se conformer au décret du 27 mai 1999.

3.4. Le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, en projet reproduit l'article 10/4, alinéa 1^{er}, première partie de phrase, du décret 27 mai 1999. Il doit être omis.

3.5. L'alinéa 2 du paragraphe 5 en projet, qui prévoit que « l'organisme actualise son dossier » n'est pas totalement conforme à l'article 10/5, § 1^{er}, du décret du 27 mai 1999, lequel prévoit que « le Collège fait actualiser le dossier ». Pour une meilleure conformité, au paragraphe 5, alinéa 2, en projet, les mots « à la demande du Collège » seront insérés après les mots « l'organisme actualise son dossier ».

⁵ Avis n° 63.134/4 donné le 4 avril 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant certaines dispositions de la 2^e partie, livre II, titre III du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives à l'hébergement des personnes en difficultés sociales'.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

3.6. Afin de se conformer à l'article 10/4, § 1^{er}, du décret du 27 mai 1999, qui prévoit la possibilité d'un renouvellement de l'agrément provisoire, au paragraphe 5, alinéa 3, en projet, les mots « ou au renouvellement de l'agrément provisoire » seront insérés après les mots « quant à l'octroi ou au refus de l'agrément ».

4. À l'article 54/3, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu d'écrire « l'article 10/6, § 1^{er}, du décret ».

5. À l'article 54/4, en projet :

5.1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la référence à l'article 54/7 est erronée et sera revue.

5.2. Au paragraphe 3, alinéa 3, les mots « retrait ou de » seront insérés entre les mots « la décision de » et les mots « modification d'agrément à ses affiliés ».

6. L'article 54/5 en projet constitue pour partie une redite de l'article 10/8 du décret du 27 mai 1999 et doit être revu.

7. S'agissant de l'article 54/7 en projet :

7.1. L'article 10/10, § 1^{er}, du décret du 27 mai 1999 charge le Collège de fixer le montant de la subvention forfaitaire accordée à l'organisme représentatif et de coordination agréé, ce que ne fait pas le projet examiné.

Interrogée sur ce point, la déléguée du membre du Collège a indiqué :

« Le Collège ne souhaite pas à ce stade fixer un montant supérieur à la subvention minimum fixée par le décret. Celle-ci est équivalente à celle qui est octroyée aux organismes de coordination des secteurs ambulatoires de l'action sociale et de la famille ».

Il revient néanmoins au Collège de fixer le montant de la subvention, quitte à ce qu'il soit égal au montant minimum prévu par l'article 10/10, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 27 mai 1999.

7.2. L'article 54/7, 1^o, en projet, prévoit que les pièces justificatives relatives à la subvention de l'organisme doivent contenir notamment « le compte individuel de chaque membre de l'équipe ».

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises dans des cas similaires ⁷, en ce qu'elle impose la transmission systématique de la copie du compte

⁷ Voir notamment l'avis n° 46.513/4 donné le 19 mai 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 4 juin 2009 'portant application du décret du 5 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46513.pdf>, et l'avis n° 39.599/4 donné le 2 janvier 2006 sur un projet

individuel du travailleur, une telle exigence est disproportionnée à la finalité qu'elle poursuit, à savoir la justification de l'emploi de la subvention notamment dans le chef de l'organisme.

Une telle exigence porte atteinte à la vie privée des personnes concernées. En effet, elle contraint notamment cet organisme à révéler divers éléments des relations individuelles de travail ou de la vie privée du membre de l'équipe alors que des mesures moins excessives, telle la production de déclarations requises en matière sociale ou une déclaration sur l'honneur, permettent d'arriver au but poursuivi par la disposition à l'examen.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation ⁸.

7.4. L'organisme représentatif et de coordination agréé est constitué sous la forme d'une association sans but lucratif soumise aux dispositions de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes'. Il n'appartient dès lors pas au Collège de préciser les organes compétents au sein de cette association pour approuver ou signer certains documents.

L'article 54/7, 5° et 7°, en projet, sera revu en conséquence ⁹.

Article 36 nouveau

Le projet doit être complété par un article 36 nouveau en vue d'insérer l'annexe 11 en projet dans le texte modifié.

Article 38

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Il appartient à l'auteur du projet soit de s'assurer que la rétroactivité se justifie en l'espèce, soit d'adapter l'article 38 du projet.

devenu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 23 mars 2006 'portant exécution du décret de la Commission communautaire française 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/39599.pdf>.

⁸ Voir en ce sens l'avis n° 59.883/4 donné le 5 septembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté 2016/732 du Collège de la Commission communautaire française du 16 février 2017 'portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 18 février 2016 relatif à la promotion de la santé'.

⁹ Voir en ce sens l'avis n° 39.599/4 précité.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

L'auteur du texte veillera à relire attentivement le projet qui contient diverses fautes comme des fautes de ponctuation ou typographiques ¹⁰.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁰ Voir par exemple l'article 54/2 en projet.