



# ASSEMBLÉE NATIONALE

10ème législature

## Politique et réglementation

Question écrite n° 17628

### Texte de la question

M. Hubert Falco attire l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur les lois de décentralisation modifiant la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, donnant compétence au président du conseil général pour autoriser la création, la transformation et l'extension d'un certain nombre d'établissements, notamment les maisons de retraite. Il est précisé que cette autorisation doit être délivrée avant tout commencement d'exécution du projet. Mais il se trouve que la procédure du permis de construire est indépendante de la procédure d'autorisation visée par la loi du 30 juin 1975. Dans ces conditions, un promoteur sans autorisation, ou en possession d'un arrêté de refus, peut parfaitement obtenir un permis de construire légal, et réaliser les travaux. Sans doute le président du conseil général ne délivrera-t-il pas le certificat de conformité prévu à l'article 11 de la loi du 30 juin 1975 et sera-t-il fondé à engager une procédure judiciaire ainsi que la fermeture d'un établissement qu'il a refusé d'autoriser. Il lui demande s'il ne convient pas de considérer qu'il y a là un vide juridique préoccupant et d'envisager la possibilité d'une modification des textes qui, à l'instar de la législation applicable à l'urbanisme commercial ou aux établissements classés, rendrait obligatoire, et préalable à toute démarche administrative ou commerciale, l'autorisation qui doit être délivrée par le président du conseil général.

### Texte de la réponse

L'article 9 de la loi no 75-535 du 30 juin 1975 modifiée relative aux institutions sociales et médico-sociales subordonne à l'autorisation du président du conseil général la création, la transformation et l'extension des établissements gérés par des personnes physiques ou morales de droit privé assurant des prestations de nature à être prises en charge par le département au titre de l'aide sociale, notamment des établissements assurant l'hébergement des personnes âgées. Cette autorisation doit être délivrée avant tout commencement d'exécution du projet, au stade du programme d'établissement tel que celui-ci est défini par le décret no 74-569 du 17 mai 1974. La question posée fait état de difficultés que soulève sur le plan juridique l'absence d'articulation entre la procédure de délivrance du permis de construire, qui relève des dispositions du code de l'urbanisme, et les procédures d'autorisation de création, de transformation et d'extension des établissements sociaux et médico-sociaux instituées par la loi no 75-535 du 30 juin 1975 modifiée. Ces deux procédures sont effectivement complètement indépendantes et obéissent à deux logiques différentes, le permis de construire ne conférant en aucun cas à une construction le statut d'établissement social ou médico-social. De plus, leur mise en œuvre fait intervenir le maire dans un cas, le président du conseil général ou le préfet dans l'autre. C'est ainsi que la création d'un établissement social ou médico-social implique le respect d'une procédure particulière qui fait intervenir, d'une part, le comité régional de l'organisation sanitaire et sociale, chargé de rendre un avis sur l'opportunité du projet, au regard des besoins quantitatifs et qualitatifs de la population et des garanties techniques, financières et morales présentées par le demandeur ou la personne responsable de l'exécution du projet et, d'autre part, l'autorisation du préfet ou du président du conseil général selon la nature des prestations assurées au regard des règles de répartition des compétences en matière d'aide sociale (prestations de nature à être prises en charge par l'Etat au titre de l'aide sociale ou par des organismes de sécurité sociale, ou prestations de nature à être prises en charge par le département au titre de l'aide sociale). Selon le parlementaire, le fait que le permis de construire puisse être accordé antérieurement à l'engagement de la

procédure de création d'un établissement social ou médico-social peut être de nature, dans certains cas, à provoquer des blocages, voire des tentatives de pression, une fois le bâtiment construit, pour obtenir l'autorisation. On pourrait d'ailleurs être amené, dans ce cas précis, à s'interroger sur la bonne foi du promoteur dans la mesure où il semble que la plus élémentaire prudence financière doive conduire les pétitionnaires, qui ont à solliciter deux autorisations au titre de deux législations spécifiques, à ne pas commencer des travaux avant d'avoir obtenu toutes les autorisations nécessaires. Il convient toutefois d'observer que la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 modifiée et le décret n° 95-185 du 14 février 1995 relatif à la procédure de création, de transformation et d'extension des établissements sociaux et médico-sociaux comportent des dispositions qui se situent dans la logique d'une réalisation de la construction postérieure à la délivrance de l'autorisation de fonctionner. Ainsi l'article 9 de la loi dispose que la création d'un établissement social ou médico-social par une personne physique ou morale de droit privé est subordonnée à une autorisation délivrée avant tout commencement d'exécution du projet. Par ailleurs, les dispositions de l'article 4 du décret n° 95-185 du 14 février 1995 visent, au titre des pièces justificatives devant figurer dans le dossier soumis à l'avis du comité régional de l'organisation sanitaire et sociale, la production d'une note sur le projet architectural. Enfin, si, une fois construit l'équipement, il peut effectivement être dans certains cas délicat pour le président du conseil général de refuser l'autorisation de création d'un établissement social ou médico-social, il n'est en revanche pas tenu de délivrer à cet établissement l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, celle-ci étant distincte de l'autorisation de fonctionner. En tout état de cause, une modification des textes législatifs, telle que l'envisage le parlementaire, en vue de conditionner la délivrance du permis de construire par l'autorisation préalable de création d'un établissement médico-social, paraît de nature à soulever certaines difficultés. On porterait ainsi atteinte au principe de l'indépendance des législations qui conduit à ce que les autorisations individuelles d'urbanisme sont prises au regard des seules règles d'urbanisme et n'ont pas, de manière générale, à contrôler le respect de règles étrangères à ce droit. Au demeurant, il s'agit là d'un principe général du droit public qui n'est pas limité au seul droit de l'urbanisme. Si certaines exceptions à ce principe existent, elles ne peuvent être par nature qu'extrêmement limitées, comme en matière d'installations classées compte tenu des caractéristiques spécifiques à ces constructions. Outre le fait que les établissements sociaux et médico-sociaux ne paraissent pas nécessiter un traitement particulier, la mise en place d'une articulation entre la procédure du permis de construire et celle relative à ces établissements ne pourrait que conduire à des demandes reconventionnelles pour d'autres types de constructions. Par voie de conséquence, cela alourdirait le droit de l'urbanisme alors qu'il est souvent critiqué pour son aspect complexe ; en outre, la tâche des services instructeurs et les délais d'instruction ne pourraient qu'en être affectés, ce qui n'irait certainement pas dans le sens d'une simplification administrative. Toutefois, une circulaire conjointe aux différents départements ministériels concernés pourrait utilement appeler l'attention des préfets sur ce problème, notamment pour les engager à favoriser une concertation préalable entre le maire et le président du conseil général avant toute délivrance de permis de construire et toute autorisation de création d'un établissement médico-social. Une telle circulaire pourrait également être diffusée auprès des professionnels concernés.

## Données clés

**Auteur :** [M. Falco Hubert](#)

**Circonscription :** - UDF

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 17628

**Rubrique :** Institutions sociales et médico-sociales

**Ministère interrogé :** intérieur et aménagement du territoire

**Ministère attributaire :** réforme état, décentralisation et citoyenneté

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 15 août 1994, page 4112

**Réponse publiée le :** 28 août 1995, page 3718