

CK.



L. 14.593/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre, Membre de l'Exécutif de la Communauté française, le 23 mars 1982, d'une demande d'avis sur un projet de décret "créant un Conseil communautaire consultatif du troisième âge", a donné le 8 juin 1982 l'avis suivant :

OBSERVATIONS PREALABLES.

Comme le rappelle l'exposé des motifs du projet, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles place dans les compétences de la Communauté, à titre de "matière personnalisable", "la politique du troisième âge", sous réserve, toutefois, de certaines exceptions qu'elle énumère (article 5, § 1er, II, 5°).

C'est pourquoi le projet tend à créer, pour la Communauté française, un Conseil consultatif du troisième âge.

En son article 2, § 1er, 1°, le projet attribue au Conseil, la mission "de donner des avis sur les orientations de la politique du troisième âge et sur les modalités pratiques de sa mise en oeuvre". Il confère ainsi au Conseil une compétence générale d'avis, qui concorde avec la compétence de la Communauté elle-même en matière de politique du troisième âge.

En son article 2, § 1er, 2° à 4°, le projet attribue au Conseil des compétences consultatives spéciales. Il le charge de donner des avis prévus par des dispositions particulières, qui, jusqu'ici font partie de la législation nationale et dont il y a lieu de vérifier si elles concernent ou non des matières dévolues à la Communauté. Le projet substitue le Conseil qu'il a pour objet de créer, au "Conseil supérieur du troisième âge" institué sur le plan national par l'arrêté royal du 8 septembre 1969, ainsi qu'à la Commission instituée, également sur le plan national, par la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées et chargée de l'étude des problèmes relatifs à l'application de cette loi.

.../...

En ce qui concerne les dispositions contenues à l'article 2, § 1er, 2° à 4°, il est nécessaire de contrôler si les rapports qu'elles établissent entre les institutions nationales et les institutions de la Communauté sont conformes à la lettre et à l'esprit de la loi spéciale.

A. Aux termes de l'article 2, § 1er, 2°, du projet, le Conseil créé pour la Communauté française est chargé "de donner des avis relatifs à l'agrément des institutions qui accordent une aide aux personnes âgées prévus à l'article 1er, 1°, de la loi du 18 mai 1972 modifiant le Code des impôts sur les revenus en matière d'immunité fiscale de certaines libéralités".

Les impôts sur les revenus constituent une matière qui, dans l'état actuel de la législation, est de la compétence des autorités nationales. C'est dès lors à celles-ci qu'est réservé le pouvoir d'admettre la déduction de certains revenus de l'ensemble des revenus à imposer.

L'article 71, § 1er, 4°, e, du Code des impôts sur les revenus, modifié par les lois du 18 mai 1972, du 10 février et du 2 juillet 1981, autorise la déduction des libéralités faites en espèces notamment aux institutions qui accordent une aide aux personnes âgées et qui sont, après avis du Conseil supérieur du troisième âge, agréées comme telles conjointement par le Ministre des Finances et par le Ministre dont relève le Conseil indiqué.

La loi spéciale de réformes institutionnelles a laissé inchangée ladite disposition de l'article 71 du Code des impôts en tant qu'elle établit une règle de fond et qu'elle donne

compétence au Ministre des Finances pour agréer les institutions.

En revanche, l'entrée en vigueur des articles 59 à 65 de la loi spéciale a pour objet de rendre juridiquement inapplicable et de modifier implicitement ladite disposition en tant qu'elle donne compétence au Ministre dont relève le Conseil supérieur du troisième âge pour agréer les institutions conjointement avec le Ministre des Finances. En effet, à défaut d'une disposition de la loi spéciale autorisant ce procédé, qui déroge à l'autonomie des collectivités intéressées, on ne peut admettre qu'une décision soit prise conjointement par un ministre faisant partie du Gouvernement national et par un ministre membre de l'Exécutif d'une Région ou d'une Communauté.

Il est sans doute vrai que la consultation du Conseil supérieur du troisième âge est prescrite par l'article 71, § 1er, 4°, e, en vue de la détermination de libéralités dont le montant pourra être déduit de l'ensemble des revenus soumis à un impôt national et donc en vue de l'exercice d'une compétence nationale. Mais il serait en tout cas contraire à l'esprit de la loi spéciale que, pour la désignation des institutions à prendre en considération, si une Communauté crée un Conseil consultatif du troisième âge, ce ne soit pas ce Conseil qui soit habilité à donner un avis au sujet des institutions qui accordent une aide aux personnes âgées et qui ressortissent à la compétence de cette Communauté. En effet, même si la déduction des revenus accordée par l'article 71, § 1er, 4°, e, du Code des impôts sur les revenus est une mesure de nature fiscale, l'avis à émettre au sujet d'une institution pour qu'elle soit agréée en vue que les libéralités qui lui sont faites puissent être déduites de

l'ensemble des revenus doit logiquement être rattaché à la politique du troisième âge.

En conclusion, il se recommande que le législateur modifie l'article 71, § 1er, 4°, e, du Code des impôts sur les revenus pour mettre cette disposition en harmonie avec les réformes institutionnelles.

Pour le motif indiqué plus haut, le pouvoir d'agréer les institutions qui accordent une aide aux personnes âgées doit être réservé au seul Ministre des Finances. En effet, d'une part, aucun autre ministre national n'a compétence en matière de politique du troisième âge, puisqu'il s'agit d'une matière personnalisable, et, d'autre part, l'autonomie du pouvoir national et du pouvoir communautaire fait obstacle, en l'absence d'une disposition expresse de la loi spéciale, à une décision conjointe d'un ministre national et d'un membre d'un Exécutif communautaire.

Au surplus, le texte indiqué devrait être complété par une disposition portant que, pour les institutions ressortissant à une Communauté, le Ministre des Finances doit demander l'avis de l'Exécutif de cette Communauté, avant de prendre une décision d'agrément. Conformément au principe de l'indépendance réciproque des autorités de l'Etat et des autorités des Communautés, si le Ministre des Finances aura l'obligation de demander l'avis de l'Exécutif, le défaut d'avis de celui-ci n'aurait pas pour effet d'empêcher le Ministre des Finances de prendre une décision valable.

Par ailleurs, il appartiendra à la Communauté d'arrêter en toute indépendance les mesures qu'elle estimerait opportunes

.../...

pour préparer l'avis de l'Exécutif, notamment de créer, comme le fait le projet, un Conseil consultatif du troisième âge et de lui donner une compétence d'avis en la matière.

De ce qui précède, il ressort que c'est seulement par l'effet d'une modification de l'article 71, § 1er, 4°, e, du Code des impôts sur les revenus que pourrait être atteint l'objectif poursuivi par l'article 2, § 1er, 2°, du projet.

B. Aux termes de l'article 2, § 1er, 3°, du projet, le Conseil consultatif du troisième âge que le projet crée pour la Communauté française est chargé "de donner des avis relatifs à la définition, (à) l'agrération, (aux) normes et (à) la fermeture des maisons de repos prévus aux articles 1er, 2, 3 et 4 de la loi du 12 juillet 1966, modifiée par la loi du 10 mai 1967".

Le Conseil est ainsi substitué à la Commission instituée par l'article 4 de la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées. Plus précisément, il l'est pour donner les avis suivants :

- 1° les avis préalables à une disposition complétant, en vue de déterminer le champ d'application de la loi, l'énumération des diverses espèces d'établissements d'hébergement offrant le logement et les soins aux personnes âgées (loi citée, article 1er);
- 2° les avis relatifs à l'octroi, au refus ou au retrait temporaire ou définitif, de l'agrément d'un établissement (article 2);

.../...

- 3° les avis préalables à la fixation des normes auxquelles les établissements doivent satisfaire (article 3);
- 4° les avis donnés soit d'initiative, soit à la demande du Ministre (désormais de l'Exécutif) au sujet des problèmes relatifs à l'application de la loi (article 4);
- 5° les avis sur les décisions de fermeture d'un établissement (article 7).

L'article 2, § 1er, 3°, du projet mentionne expressément ces derniers avis; c'est par l'effet d'une inadvertance qu'il ne vise pas l'article 7 de la loi du 12 juillet 1966 qui les impose.

Les objets réglés par la loi du 12 juillet 1966 entrent complètement dans la compétence de la Communauté comme il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale. En effet, l'exposé des motifs de cette loi indique qu' "en matière de soins de santé" (1), la Communauté est compétente, "en ce qui concerne les institutions et services pour la dispensation des soins en dehors du milieu hospitalier, notamment pour les maisons de repos pour personnes âgées" (2). Selon le rapport fait au nom de la Commission du Sénat, en matière de politique de santé, la Communauté est compétente notamment pour " ... b) les maisons de repos pour personnes âgées, s'occupant de la dispensation de soins"; en matière de politique du troisième âge, elle l'est notamment pour " ... 3° les maisons

.../...

(1) Article 5, § 1er, 1°.

(2) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, page 6.

de repos ne dispensant pas de soins" (1). Le rapport fait au nom de la Commission de la Chambre des Représentants confirme que dans la pensée du législateur, la Communauté est compétente à l'égard des maisons de repos pour personnes âgées, à la fois pour celles qui dispensent des soins de santé et pour celles qui n'en dispensent pas (2).

Pour l'application de la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos, les autorités de la Communauté sont donc substituées aux autorités nationales conformément aux articles 20, 78 et 83, § 3, de la loi spéciale.

Le Conseil de la Communauté française est donc compétent pour remplacer les dispositions de la loi du 12 juillet 1966 ou pour modifier partiellement celles-ci en créant, pour la Communauté française, un Conseil consultatif du troisième âge chargé de donner un avis à l'Exécutif de cette Communauté au sujet des mesures indiquées.

C. Aux termes de l'article 2, § 1er, 4°, du projet, le Conseil consultatif du troisième âge que le projet tend à créer est chargé "de donner des avis relatifs à l'agrération spéciale des services intégrés de dispensation de soins à domicile et des maisons de repos agréées pour personnes âgées, prévues à l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins".

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pages 124 et 127.

(2) Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pages 52 et 71.

L'article 5, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1978 porte que "Dans le cadre d'une planification établie par le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions et selon les normes déterminées après consultation du Conseil supérieur du troisième âge par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, une agréation spéciale peut être accordée par le Ministre précité aux services de dispensation de soins à domicile et aux maisons de repos agréées pour personnes âgées pour la dispensation d'un ensemble de soins permettant de raccourcir le séjour en hôpital ou de l'éviter". L'article ajoute, en son alinéa 2, que le Roi détermine les conditions auxquelles une intervention spéciale peut être accordée pour cette dispensation de soins à charge soit des organismes assureurs dans le cadre de la législation relative à l'assurance contre la maladie et l'invalidité, soit de la Société nationale des chemins de fer belges ou de l'Oeuvre nationale des invalides de guerre, soit des Centres publics d'aide sociale.

En matière de "politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins", l'article 5, § 1er, 1°, de la loi spéciale écarte de la compétence de la Communauté : "a) ... la législation organique; b) (le) financement de l'exploitation lorsqu'il est organisé par la législation organique; c) ... l'assurance maladie-invalidité; e) (les) règles de base relatives au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd; ... f) (les) normes nationales d'agréation uniquement dans la mesure où celles-ci peuvent avoir une répercussion sur les compétences visées aux b, c, d et e, ci-dessus".

Les normes d'agrément prévues par l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 sont de nature à avoir une influence sur le financement des services intégrés de dispensation de soins à

domicile et des maisons de repos, et notamment sur l'octroi à leur profit d'une intervention spéciale à charge des organismes assureurs "dans le cadre de la législation relative à l'assurance contre la maladie et l'invalidité".

Il y a lieu d'en conclure que les dispositions relatives aux dites normes sont restées de la compétence des autorités nationales.

A l'appui de cette interprétation, on trouve, dans l'exposé des motifs, les considérations suivantes :

" ... la Communauté n'est pas compétente pour :

- 1° L'intervention de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité visée à l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins;
- 2° Les règles de base relatives à la planification et aux conditions de financement de l'infrastructure" (1).

C'est donc encore actuellement au Roi qu'il appartient de déterminer, pour l'application de l'article 5 de la loi du 27 juin 1978, les normes d'agrément des services intégrés de dispensation de soins à domicile et des maisons de repos.

Comme l'observation en a été faite au sujet de l'article 2, § 1er, 2°, du projet, il serait, en tout cas, contraire à l'esprit de la loi spéciale que les décisions prises pour l'application dudit article 5, alinéa 1er, le soient sans l'avis de l'Exécutif de la Communauté intéressée.

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, page 6.

Pour des raisons semblables à celles qui sont indiquées sous A, il se recommande que le législateur modifie l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1978 en vue de prévoir que, pour l'application de cette disposition, le Ministre de la Santé publique demandera l'avis de l'Exécutif de la Communauté.

Par ailleurs, il appartiendra à la Communauté d'arrêter en toute indépendance les mesures qu'elle estimerait opportunes pour préparer l'avis de l'Exécutif, notamment de créer, comme le fait le projet, un Conseil consultatif du troisième âge et de lui donner une compétence d'avis en la matière.

+

+

+

.../...

INTITULE.

L'intitulé devrait être rédigé comme suit :

"Décret créant un Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française".

PREAMBULE.

La mention de l'avis du Conseil d'Etat est superflue et peut être omise. L'avis doit, en effet, être annexé à l'exposé des motifs.

FORMULE DE PRESENTATION.

La référence à la délibération de l'Exécutif est inutile. En effet, cette délibération est inhérente à la prise de décision qui est l'oeuvre de l'Exécutif lui-même.

Il convient donc de rédiger l'arrêté de présentation comme suit :

"Nous, Exécutif de la Communauté française,

Sur proposition du Ministre qui a la politique du troisième âge dans ses attributions,

ARRETONS:

Notre Ministre qui a la politique du troisième âge

.../...

dans ses attributions est chargé de présenter, en notre nom, au Conseil de la Communauté française, le projet de décret dont la teneur suit : ".

DISPOSITIF.

Article 1er.

De l'accord du délégué du Ministre, le texte suivant est proposé :

"Article 1er.

Il est créé un Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française, ci-après dénommé "le Conseil".

Article 2.

Au paragraphe 1er, le membre de phrase : "Dans le cadre des compétences énumérées aux articles 5, § 1, I, 1° et 5, § 1, II, 5° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ..." est non seulement superflu mais pourrait être de nature à conduire à une interprétation exagérément restrictive des compétences, d'ailleurs purement consultatives, du Conseil.

L'usage étant de faire référence au Code ou à la loi modifiée, et non à la loi modificative, il y a lieu d'écrire au 2° :

"2° de donner des avis relatifs à l'agréation des institutions qui accordent une aide aux personnes âgées prévus à l'article 71, § 1er, 4°, e, du Code des impôts sur les revenus, modifié par les lois du 18 mai 1972 et du 2 juillet 1981;".

.../...

Au 3°, pour la raison indiquée dans l'observation générale B, il y a lieu d'écrire : " ... prévus aux articles 1er, 2, 3, 4 et 7 de la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées, modifiés par la loi du 10 mai 1967;".

Au 4°, il y a lieu de faire référence à l'article 5, alinéa 1er, et non à l'article 5 tout entier.

Au paragraphe 2, mieux vaudrait écrire " ... peut constituer ..." afin de ne pas faire de la constitution d'une commission une obligation en toutes matières.

A l'alinéa suivant, les mots "A cet effet," et "extérieurs" sont superflus et doivent être omis.

Article 3.

Le paragraphe 1er correspondrait mieux, dans la rédaction suivante, aux intentions de l'Exécutif telles qu'elles ont été exposées au Conseil d'Etat :

"§ 1er. Le Conseil est composé d'un président et de dix-huit membres :

- cinq membres sont choisis en raison de leur connaissance des problèmes posés par la politique du troisième âge ou de leur action sociale, médicale ou culturelle en faveur des personnes âgées;
- six membres sont choisis sur une liste double présentée par chacune des organisations les plus représentatives des personnes âgées;

.../...

- cinq membres sont choisis sur une liste double présentée par chacune des organisations mutualistes;
- deux membres sont choisis sur une liste double présentée par chacun des organismes groupant les gestionnaires des maisons de repos pour personnes âgées".

Au paragraphe 2, mieux vaudrait écrire : "Le Conseil comprend également trois représentants de l'Exécutif", laissant à celui-ci le soin de régler la répartition desdits représentants. Le texte proposé est en tout cas inapplicable en ce qui concerne la Culture, puisque cette matière, tout à fait générique, est répartie entre deux ministres.

Article 4.

Cette disposition devrait être rédigée de la manière suivante :

"Article 4.-

Le président et les membres du Conseil visés à l'article 3, § 1er, sont nommés par l'Exécutif pour un terme de quatre ans; leur mandat est renouvelable.

L'Exécutif désigne deux vice-présidents parmi les membres visés à l'article 3, § 1er".

.../...

Article 6.

De l'accord du délégué du Ministre, mieux vaudrait écrire :

"Article 6.-

L'Exécutif organise le secrétariat du Conseil".

Article 8.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 8.-

Avant le 31 mars de chaque année, le Conseil adresse à l'Exécutif un rapport sur ses activités au cours de l'année civile écoulée".

Article 9.

Cet article fait double emploi avec l'article 2. Il doit être omis.

Article 10.

L'article 10 charge le Ministre qui a la politique du troisième âge dans ses attributions, de l'exécution du décret.

Pareille disposition doit être omise : en effet, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confie à l'Exécutif le soin d'exécuter les décrets. Il lui appartient de déléguer éventuellement à un ou plusieurs de ses membres le pouvoir de prendre les mesures d'exécution qui sont nécessaires. Les articles 68, 69 et 74, 2°, de la loi spéciale font en tout cas obstacle à ce que le Conseil attribue directement un tel pouvoir à un membre de l'Exécutif.

La chambre était composée de

Messieurs	:	P. TAPIE,	président de chambre, président
		H. ROUSSEAU,	président de chambre,
		Ch. HUBERLANT,	conseiller d'Etat,
		R. PIRSON,	assesseurs de la
		C. DESCHAMPS,	section de législation,
Madame	:	M. VAN GERREWEY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.