

BV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
- 1 - 24-11-1983
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 15.810/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales de la Communauté française, le 3 novembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret "relatif aux maisons de repos pour personnes âgées", a donné le 7 novembre 1983 l'avis suivant :

Etant donné le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations qui suivent.

Quant à la compétence :

Les objets réglés par la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées entrent complètement dans la compétence de la Communauté comme il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. 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 de repos ne dispensant pas de soins" (3). 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 (4).

.../...

(1) Article 5, § 1er, 1°.

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

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

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

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.

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

Suivant cet article,

"Le présent décret est applicable aux établissements d'hébergement publics ou privés, où le logement ainsi que des soins familiaux et ménagers sont proposés à des personnes âgées de 60 ans au moins, qui y résident de façon habituelle".

1. L'exposé des motifs fait de la notion d'établissement un commentaire qui risque de causer une certaine confusion lorsqu'il évoque "la création, l'organisation, la direction et la gestion" d'une institution qui a pour objectif l'hébergement de personnes.

Il faudrait éviter de susciter l'équivoque entre l'action de créer ou de faire fonctionner une institution juridique et cette institution elle-même.

.../...

2. Le pluriel "des personnes âgées" ne suffit pas à traduire l'intention de l'Exécutif, communiquée au Conseil d'Etat, de n'appliquer le décret qu'à des établissements hébergeant une collectivité de personnes âgées.

Le texte pourrait être rédigé de la façon suivante, sur le modèle de l'article 79 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse :

"Article 1er.-

Le présent décret est applicable aux établissements d'hébergement publics ou privés où le logement ainsi que des soins familiaux et ménagers sont fournis collectivement et de façon habituelle à des personnes âgées de soixante ans au moins".

Article 2.

Suivant cet article,

"Lorsqu'un établissement défini à l'article 1er du présent décret est géré par plusieurs personnes physiques ou morales, celles-ci doivent désigner une personne, seule habilitée à les représenter".

Il va de soi que la représentation dont il est question dans cette disposition ne peut porter préjudice à l'application des règles de droit commun, notamment en matière de sociétés ou d'associations. Pareille atteinte n'apparaîtrait en effet nullement comme indispensable à l'exercice des compétences de la Communauté.

.../...

Il est dès lors proposé de rédiger l'article dans les termes suivants :

"Article 2.-

Lorsqu'un établissement visé à l'article 1er est géré par une ou plusieurs personnes morales ou par plusieurs personnes physiques, une personne physique doit être désignée pour représenter l'établissement devant l'administration".

Article 3.

Le paragraphe 1er porte une habilitation directe au Ministre des Affaires sociales de la Communauté française. Une telle habilitation est contraire aux articles 68, 69 et 74, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de ces dispositions, l'Exécutif doit, en effet, demeurer libre d'accorder ou de retirer des délégations à ses Membres.

La même observation vaut pour les articles 5, 6, 7 et 13.

Le texte suivant est proposé pour l'article 3, § 1er :

"Les établissements définis à l'article 1er sont soumis à l'agrément de l'Exécutif ou du Ministre que celui-ci délègue".

Suivant le paragraphe 2,

"L'agrément n'est valable que pour l'établissement situé à l'adresse reprise dans la demande d'agrément. Il prend fin en cas de transfert d'exploitation ou de changement de forme juridique".

.../...

A la première phrase, il faudrait écrire "indiquée" au lieu de "reprise".

Quant à la seconde phrase, elle recourt à la notion de transfert d'exploitation qui n'a pas de signification juridique particulière.

Il ressort des indications fournies au Conseil d'Etat que, dans l'intention de l'Exécutif, toute modification importante affectant l'établissement devrait entraîner la caducité de l'agrément. On peut se demander si une mesure aussi radicale, qui ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à l'Exécutif, peut être attachée à des critères aussi difficiles à cerner sans risquer de provoquer des difficultés d'application considérables. Comme il semble difficile de donner une formulation juridique suffisamment précise aux faits de nature à entraîner la caducité de l'agrément, il est suggéré de revoir le texte dans le sens de l'attribution d'un pouvoir d'appréciation à l'Exécutif ou au Ministre que celui-ci habiliterait à cette fin et, par conséquent, de créer des cas supplémentaires de retrait de l'agrément.

Article 4.

Il serait plus correct d'écrire "satisfaire" au lieu de "répondre".

Article 5.

Le paragraphe 1er n'indique pas les causes pour lesquelles l'agrément peut être refusé ou retiré. Il serait essentiel que ces causes soient énoncées dans le décret lui-même.

.../...

Le même raisonnement vaut à plus forte raison pour la fermeture.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il faudrait écrire "notifiées" au lieu de "signifiées".

Article 6.

Au paragraphe 2, l'hypothèse du retrait de l'autorisation de fonctionnement provisoire ne devrait-elle pas être envisagée ?

Article 7.

La référence à l'article 3, § 2, et à sa terminologie appelle l'observation qui a été faite à propos de cette disposition.

Si, comme le Conseil d'Etat l'a suggéré, les situations envisagées étaient considérées comme autant de cas supplémentaires de retrait d'autorisation, il s'indiquerait de compléter en conséquence l'énoncé des cas où il serait possible à l'établissement de bénéficier d'une autorisation de fonctionnement provisoire.

Article 10.

Les fonctionnaires habilités à surveiller l'application du décret et des arrêtés pris en exécution de celui-ci

.../...

devraient faire l'objet d'une désignation par l'Exécutif, alors surtout que les pouvoirs qui leur sont attribués par l'alinéa 2 sont considérables.

La surveillance prévue par l'alinéa 1er "comporte notamment le droit de visiter, à tout moment, les établissements, de prendre connaissance, sans déplacement, de l'ensemble des pièces et documents et de constater les infractions dans des procès-verbaux dont copie est adressée aux contrevenants dans les quinze jours".

En vertu de l'article 10 de la Constitution,

"...; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit".

Cette disposition de la Constitution a été appliquée par la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires.

Dans le bref délai dont il dispose, le Conseil d'Etat ne peut conclure à la compétence du Conseil de la Communauté française pour élargir les exceptions prévues par l'article 1er de la loi du 7 juin 1969.

A supposer que l'intention de l'Exécutif soit de justifier le texte en projet par l'invocation de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

.../...

le Conseil d'Etat ne pourrait admettre cette justification que moyennant la démonstration préalable du caractère indispensable des mesures portées par la disposition.

Article 11.

Comme l'agrément n'a pas pour objet l'exploitant mais l'établissement, il faudrait écrire au premier tiret du paragraphe 1er :

"- celui qui gère un établissement pour personnes âgées soit sans avoir obtenu l'agrément ou l'autorisation préalable prévus par les articles 6, 7 ou 13, soit en contravention à une décision de refus, de retrait d'agrément ou de fermeture;"

Le paragraphe 2 devrait reproduire la formule usuelle qui figure à l'article 8, § 4, de la loi du 12 juillet 1966.

Dans un souci de concordance avec la rédaction du paragraphe 1er et de l'article 2, il faudrait écrire, au paragraphe 3, alinéa 1er, "... l'interdiction de gérer personnellement ou par personne interposée, ...".

A l'alinéa 2 du paragraphe 3, deuxième phrase, il serait préférable d'écrire : "L'infraction à cette interdiction..." au lieu de "L'infraction à cette défense ...".

.../...

Article 12.

Il faudrait écrire "publication" au lieu de "parution".

Les mots "conformément à l'article 4 du présent décret" ne semblent pas indispensables à la clarté du texte et pourraient, dès lors, être omis.

Article 13.

Suivant cet article,

"Par mesure transitoire, tout établissement qui a introduit une demande d'agrément avant la date d'entrée en vigueur du présent décret, bénéficie d'une autorisation de fonctionnement provisoire dont la durée est fixée par le Ministre".

Cette disposition implique la règle de l'application immédiate du décret en projet aux demandes introduites avant son entrée en vigueur. Cette règle devrait être énoncée explicitement. Elle entraînera l'application de l'article 6, de sorte qu'on peut se demander s'il faut encore la compléter par une mesure transitoire telle que celle que porte l'article 13 du projet. Cette mesure n'aurait une portée propre, par rapport à l'article 6, que si elle opérait de plein droit. Un texte est proposé ci-dessous dans ce sens, mais il est placé entre parenthèses en raison du doute qui subsiste quant aux intentions exactes de l'Exécutif.

Le texte suivant est proposé :

"Article 13.-

Le présent décret est applicable aux demandes d'agrément introduites avant son entrée en vigueur.

.../...

(L'établissement pour lequel une telle demande a été introduite bénéficie de plein droit d'une autorisation de fonctionnement provisoire. Le terme en est fixé par l'Exécutif ou par le Ministre que celui-ci délègue".)

+

OBSERVATION FINALE.

La division de certains articles brefs en paragraphes, ne se justifie pas. Si elle était maintenue, il faudrait écrire chaque fois "§ 1er", comme il est d'usage en français.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.