



CONSEIL DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 1993-1994

28 OCTOBRE 1993

PROJET DE DECRET

MODIFIANT LE DECRET DU 10 MAI 1984 RELATIF
AUX MAISONS DE REPOS POUR PERSONNES AGEES

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet modificatif du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées se propose d'accentuer le rôle du bourgmestre en matière de protection des personnes âgées hébergées dans des maisons de repos.

Alors qu'au 30 juin 1993, 922 maisons de repos sont établies en Communauté française soit une capacité de 38 441 lits, il est en effet judicieux de confier à l'autorité locale que constitue le bourgmestre un pouvoir de surveillance lorsqu'un dysfonctionnement se révèle; celui-ci est en effet proche de la population, constitue son premier recours et peut intervenir avec rapidité.

S'il apparaît acquis que l'immense majorité des maisons de repos sont bien gérées et ne présentent aucun problème, il n'en reste pas moins vrai que des cas isolés révèlent des dysfonctionnements de gravité variable.

Ceux-ci suscitent parfois des plaintes soit des personnes hébergées, soit de leurs proches.

La première modification entend faire du bourgmestre une des autorités chargées de recevoir une éventuelle plainte en rapport avec le décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées ainsi qu'en rapport avec les normes établies en vertu du décret.

Outre ce rôle, il est chargé de le répercuter sans délai par écrit au Gouvernement ou au ministre que celui-ci délègue et de lui adresser un rapport dans lequel il consignera, après avoir recueilli les informations utiles, ses observations et commentaires.

Au besoin, il pourra visiter ou faire visiter l'établissement.

Ce rôle complémentaire confié au bourgmestre qui apparaît comme l'autorité la plus proche du citoyen, complète les compétences qu'il exerce déjà en matière de maisons de repos pour personnes âgées. Il concrétise le souhait de ne pas laisser sans suite des situations anormales préjudiciables à des personnes âgées lesquelles sont particulièrement vulnérables.

En effet, conformément à l'article 8 actuel du décret dont question, le bourgmestre tient un registre des établissements hébergeant des personnes âgées sur le territoire de sa commune en fonction des informations qu'il reçoit du service des maisons de repos dépendant de la Communauté française.

Par ailleurs, les articles 2, 3, 4 et 5 de l'arrêté de l'Exécutif du 24 août 1989 fixant les normes de sécurité auxquelles doivent répondre les maisons de repos pour personnes âgées donnent la mission au bourgmestre de suivre la mise en conformité de l'établissement par rapport à ces normes.

Le choix de confier au bourgmestre cette nouvelle mission et non au président du CPAS résulte du fait que le centre public d'aide sociale gère souvent des maisons de repos et qu'il serait anormal que le président du CPAS agisse alors dans cette hypothèse comme juge et partie.

Quant au Gouvernement ou au ministre délégué, son information sera particulièrement complète puisqu'il est prévu qu'il est informé du dépôt de la plainte par le bourgmestre qui lui adresse également un rapport complet consignant les constatations faites lors de sa visite de l'établissement, celle-ci étant facultative.

Cette meilleure information du Gouvernement ou du ministre délégué par celui-ci, lui permettra de réagir à son tour via son service d'inspection visé à l'article 10 du décret dont question.

La deuxième modification consiste à donner pour mission au bourgmestre le soin de veiller à ce que les décisions du Gouvernement ou du ministre délégué en matière de fermeture d'établissement, de refus et de retrait d'agrément soient respectées et que les mesures qu'elles impliquent soient prises.

Il s'agit là de situations exceptionnellement graves.

C'est pourquoi, en réponse au souhait des organisations représentatives du troisième âge et du conseil consultatif du troisième âge, il apparaît judicieux de charger le bourgmestre de surveiller l'application correcte de ces mesures.

En effet, dans l'intérêt des personnes âgées hébergées, il convient de ne pas laisser perdurer le fonctionnement d'établissements qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'agrément fixées par le décret et ses arrêtés d'application.

En conférant de nouvelles missions au bourgmestre en la matière, il s'agit donc d'augmenter la protection des personnes âgées en intéressant davantage les autorités communales à leur sort.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

La première modification contenue dans cet article ajoute un paragraphe 2 à l'article 8.

Il prévoit qu'en cas de plainte écrite ou verbale relative au respect du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées et à ses arrêtés d'exécution, le bourgmestre est tenu d'en informer aussitôt par écrit le Gouvernement ou le ministre que celui-ci délègue, et qu'il lui adresse un rapport sur l'objet de la plainte dès qu'il a pu recueillir les informations permettant d'apprécier son fondement.

Le premier devoir du bourgmestre est donc d'informer rapidement le Gouvernement ou le ministre délégué d'une part par la répercussion de la plainte, d'autre part par un rapport à son sujet dans lequel il consignera ses observations et ses commentaires.

Une plainte écrite n'est pas exigée. Ainsi sur base d'une plainte même verbale lui adressée personnellement ou à un agent communal, la procédure sera entamée.

Toutefois, en cas de plainte verbale, celle-ci devra être consignée dans un procès-verbal.

Cette exigence minimale a pour but de permettre une saisine aisée du bourgmestre par les personnes âgées notamment.

Toute autre personne (membre de la famille, médecin, visiteur,...) pourra également adresser une plainte.

L'enquête du bourgmestre devra porter sur le respect du décret et de ses arrêtés d'application lesquels comportent des normes précises en matière de liberté des résidents, du libre choix du médecin, de liberté religieuse, politique ou philosophique, de nourriture, d'hygiène et de sécurité.

Au besoin, le bourgmestre pourra, s'il l'estime nécessaire, faire visiter l'établissement par un fonctionnaire nommé à titre définitif et délégué par lui.

Il n'est donc pas requis qu'il visite personnellement l'établissement. Toutefois, il reviendra au bourgmestre d'informer le Gouvernement ou le ministre qu'il délègue, du dépôt de la plainte et de lui adresser un rapport contenant les résultats de ses observations et des informations recueillies.

Il pourra entendre le plaignant et la direction et les réunir pour tenter de favoriser une solution au problème qui a suscité la plainte.

La deuxième modification contenue à l'article 1^{er} ajoute un paragraphe 3 à l'article 8.

Celle-ci est un cas concret d'application de l'article 133 de la nouvelle loi communale coordonnée par un arrêté royal du 24 juin 1988 qui charge notamment le bourgmestre de l'exécution des décrets des Communautés à moins que cette exécution ne soit formellement attribuée au collège échevinal et au conseil communal.

Ledit paragraphe 3, en application de cette disposition, charge donc le bourgmestre de veiller à ce qu'en cas de décision de fermeture d'un établissement, de décision de refus ou de retrait d'agrément, cette décision soit respectée et que toutes les mesures nécessaires à son application soient prises par le gestionnaire de l'établissement.

Cela implique concrètement qu'il doit veiller à ce que le gestionnaire n'admette plus de nouveau résident et à ce que les mesures nécessaires pour l'hébergement, dans d'autres établissements, des personnes âgées encore présentes, soient prises par ledit gestionnaire.

PROJET DE DECRET

MODIFIANT LE DECRET DU 10 MAI 1984 RELATIF AUX MAISONS DE REPOS POUR PERSONNES AGEES

Le Gouvernement de la Communauté française,

sur proposition de la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française,

ARRETE:

La ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française est chargée de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article unique

A l'article 8 du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées, dont le texte actuel formera le paragraphe 1^{er}, sont ajoutés des paragraphes 2 et 3, rédigés comme suit:

«§ 2. Le bourgmestre reçoit toute plainte, écrite ou verbale, relative au respect du présent décret et des normes établies en vertu de celui-ci.

Il en donne, sans délai et par écrit, connaissance au Gouvernement ou au ministre délégué et lui adresse un rapport sur l'objet de la plainte dès qu'il a pu recueillir les informations permettant d'apprécier dans quelle mesure elle est fondée.

Au besoin, il visite l'établissement à cet effet ou le fait visiter par le fonctionnaire nommé à titre définitif qu'il délègue.»

«§ 3. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des décisions de refus ou de retrait d'agrément ou de fermeture d'établissement.

Il veille à l'application de toutes les mesures nécessaires à cet effet.»

Bruxelles, le 25 octobre 1993.

Pour le Gouvernement de la Communauté française,

La ministre-présidente,

L. ONKELINX.

AVANT-PROJET DE DECRET

SOU MIS AU CONSEIL D'ETAT

Le Gouvernement de la Communauté française,
sur proposition de la ministre-présidente du Gouverne-
ment de la Communauté française,

ARRETE:

La ministre-présidente du Gouvernement de la
Communauté française est chargée de présenter au Conseil
de la Communauté française le projet de décret dont la
teneur suit:

Article 1^{er}

A l'article 8 du décret du 10 mai 1984 relatif aux
maisons de repos pour personnes âgées est ajoutée la
mention «§ 1^{er}» devant les mots «Les demandes
d'agrément...».

Par ailleurs, au même article, il est inséré un paragraphe
2 rédigé comme suit:

«§ 2. Le bourgmestre, saisi d'une plainte écrite ou
verbale, en informe aussitôt, par écrit, le ministre qui a la

politique du troisième âge dans ses attributions. Il visite,
dans le meilleur délai, l'établissement ou le fait visiter par
un fonctionnaire assermenté et délégué par lui afin de véri-
fier si la plainte est fondée notamment au regard des dispo-
sitions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution.

Il transmet son rapport au ministre.»

Enfin, le même article est complété par un paragraphe 3
libellé comme suit:

«§ 3. Conformément à l'article 133 de la nouvelle loi
communale coordonnée par arrêté royal du 24 juin 1988, le
bourgmestre veille à l'exécution des arrêtés portant ferme-
ture, refus ou retrait d'agrément et veille à ce que toutes les
mesures nécessaires à cet effet soient appliquées, notam-
ment pour assurer la continuité des soins médicaux, le loge-
ment, les soins familiaux et ménagers.»

Pour le Gouvernement de la Communauté française,

La ministre-présidente,

L. ONKELINX.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française chargée des Affaires sociales, de la Santé et du Tourisme, le 29 septembre 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret « modifiant le décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées », a donné le 11 octobre 1993 l'avis suivant :

L'objet de l'avant-projet de décret est double :

1° d'une part, le paragraphe 2, qu'il insère dans l'article 8 du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées, tend à charger les bourgmestres de recevoir les plaintes relatives à ces maisons de repos, d'en donner connaissance au ministre chargé de la politique du troisième âge et de lui adresser un rapport à ce sujet, après avoir recueilli les informations propres à permettre d'apprécier le bien-fondé de ces plaintes;

2° d'autre part, le paragraphe 3 qu'il insère dans la même disposition tend à confier aux bourgmestres le soin de pourvoir à l'exécution des décisions de refus ou de retrait d'agrément ou de fermeture d'établissement.

I. Quant au paragraphe 2 en projet

1. Saisi d'une plainte, le bourgmestre devrait, suivant le texte en projet, en informer aussitôt le ministre qui a la politique du troisième âge dans ses attributions.

Toutefois, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles établit le principe de la délibération collégiale des gouvernements pour toutes les affaires de leur compétence, tout en leur réservant la faculté de procéder à des délégations en leur sein.

En ce qu'il présuppose l'existence d'une délégation consentie par le Gouvernement, pour ce qui concerne la politique du troisième âge, à l'un des ministres, le projet ne tient pas compte de ces principes de collégialité et de liberté des délégations.

Les dispositions actuelles du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées usent, d'ailleurs, des termes « l'Exécutif ou le ministre que celui-ci délègue » afin de se conformer à ces principes⁽¹⁾ il convient de procéder de même dans la disposition en projet.

2. Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet laisse, par ailleurs, entendre que le bourgmestre serait tenu de visiter la maison de repos dans tous les cas où il est saisi

d'une plainte, alors même qu'une telle mesure ne constituerait pas, eu égard à l'objet de la plainte, un moyen approprié de s'assurer de son bien-fondé; d'un autre côté, le texte pourrait donner à penser que la visite de l'établissement dispenserait le bourgmestre de toute autre démarche utile à l'information de la plainte.

Le délégué du ministre indique cependant que l'intention est :

1° en ordre principal, que le bourgmestre accomplisse toutes les démarches adéquates à l'effet de réunir l'ensemble des informations permettant d'apprécier le bien-fondé de la plainte et d'établir un rapport complet à ce sujet;

2° accessoirement, de lui permettre de prévaloir auprès des gestionnaires, lors de ces démarches, d'un droit de visite et de l'inciter à en faire usage chaque fois que la visite des lieux sera de nature à lui fournir des informations utiles.

Il précise, en outre, que l'avant-projet ne tend nullement à conférer au bourgmestre le pouvoir de procéder à des visites domiciliaires au sens de l'article 10 de la Constitution. Nombre de locaux que comportent les établissements hébergeant des personnes âgées sont, en effet, constitutifs d'un domicile au sens de cette disposition constitutionnelle de telle sorte que, hors les cas où la loi fédérale l'autorise, le bourgmestre ou son délégué s'exposerait à l'application des peines prévues à l'article 148 du Code pénal, s'il s'introduisait dans ces locaux, notamment contre le gré des personnes qui en ont la jouissance privative.

3. Le texte en projet prévoit la faculté pour le bourgmestre de confier à un fonctionnaire « assermenté », qu'il délègue à cette fin, le soin de visiter les lieux.

L'intention n'est, toutefois, pas d'imposer une prestation de serment particulière aux fonctionnaires communaux qui seraient ainsi délégués, mais plutôt de permettre la désignation des seuls fonctionnaires nommés à titre définitif, dont il convient de rappeler qu'ils ne peuvent, compte tenu de la généralité des termes de l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative — qui doit être rapproché de l'article 127 de la Constitution —, entrer en fonction qu'après avoir prêté serment.

Afin de lever cette ambiguïté, il convient de viser les fonctionnaires nommés à titre définitif, plutôt qu'assermentés.

4. Selon le texte en projet, il incombera au bourgmestre de vérifier « si la plainte est fondée notamment au regard des dispositions du (...) décret et de ses arrêtés d'exécution ».

Ainsi qu'en convient le délégué du ministre, le mot « notamment » doit être omis.

(1) Voir sur ce point, l'avis L. 15.810/2 du Conseil d'Etat, reproduit dans le document du Conseil de la Communauté française 130 (1983-1984) — n° 1, pp. 5 et suiv., spécialement l'observation sur l'article 3 du projet.

En effet, si l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles accorde aux Communautés et Régions le pouvoir de charger les autorités communales de l'exécution de leurs décrets et règlements (1), elle ne leur permet pas, en revanche, d'imposer à ces autorités l'exécution d'ensembles indéterminés de dispositions, au nombre desquelles pourraient, d'ailleurs, figurer des normes établies par d'autres pouvoirs, telle l'autorité fédérale.

Il importe, au surplus, que les bourgmestres puissent prendre la mesure exacte des obligations qui leur incombent.

II. Quant au paragraphe 3 en projet

1. Les mots « Conformément à l'article 133 de la nouvelle loi communale coordonnée par arrêté royal du 24 juin 1988 », doivent être omis comme superflus.

En effet, l'article 133 de la nouvelle loi communale charge spécialement le bourgmestre de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police; il est, en outre, chargé de l'exécution des autres normes fédérales, communautaires, régionales et provinciales, dès lors qu'elle n'est pas formellement attribuée à l'un des deux autres organes de la commune, le conseil ou le collège des bourgmestre et échevins.

2. Le bourgmestre devrait, par ailleurs, veiller à ce que soient appliquées toutes les mesures d'exécution des décisions de refus ou de retrait d'agrément ou de fermeture d'établissement, « notamment pour assurer la continuité des soins médicaux, le logement, les soins familiaux et ménagers ».

Outre qu'ainsi décrites, les obligations faites au bourgmestre et, à travers lui, à la commune ne sont pas à suffisance déterminées, de sorte que le texte pourrait prêter à des interprétations particulièrement extensives et, partant, à de nombreux litiges, les missions citées ci-dessus ne constituent en aucune manière des mesures d'exécution, à proprement parler, du décret du 10 mai 1984 ou des décisions prises en vertu de celui-ci; l'objet de ce décret se limite, en effet, à établir un régime d'agrément et de contrôle du respect des conditions de l'agrément.

Dès lors que les missions précitées ne participent pas de l'exécution du décret du 10 mai 1984, elles ne sont pas de celles que l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles permettrait d'imposer aux communes.

(1) Voir également l'article 116 de la nouvelle loi communale.

La fin du paragraphe, à partir de « notamment pour assurer », doit donc, de l'accord du délégué du ministre, être omise.

*
* *

Eu égard aux observations qui précèdent, l'article unique du projet serait, de l'accord du délégué du ministre, mieux rédigé comme suit :

« *Article unique.* — A l'article 8 du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées, dont le texte actuel formera le paragraphe 1^{er}, sont ajoutés des paragraphes 2 et 3, rédigés comme suit :

§ 2. Le bourgmestre reçoit toute plainte, écrite ou verbale, relative au respect du présent décret et des normes établies en vertu de celui-ci.

Il en donne, sans délai et par écrit, connaissance au Gouvernement ou au ministre délégué et lui adresse un rapport sur l'objet de la plainte dès qu'il a pu recueillir les informations permettant d'apprécier dans quelle mesure elle est fondée.

Au besoin, il visite l'établissement à cet effet ou le fait visiter par le fonctionnaire nommé à titre définitif qu'il délègue.

§ 3. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des décisions de refus ou de retrait d'agrément ou de fermeture d'établissement.

Il veille à l'application de toutes les mesures nécessaires à cet effet. »

La chambre était composée de :

M. C.-L. CLOSSET, président de chambre;

MM. R. ANDERSEN, J. MESSINNE, conseillers d'Etat;

MM. P. GOTHOT, J. van COMPERNOLLE, assesseurs de la section de législation;

Mme M. PROOST, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Le Greffier,

M. PROOST.

Le Président,

C.-L. CLOSSET.