

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 137.700 du 26 novembre 2004

A.88.711/VI-15.363

En cause : **LA SOCIÉTÉ PRIVÉE À RESPONSABILITÉ
LIMITÉE UNIPERSONNELLE
"RÉSIDENCE BIERNAUX",**

ayant élu domicile chez
Me Philippe HERMAN, avocat,
rue Tumelaire, n° 93,
6000 Charleroi,

contre :

LA RÉGION WALLONNE, représentée par
son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Didier PIRE, avocat,
rue de Joie, n° 56,
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 décembre 1999 par la Société privée à responsabilité limitée unipersonnelle "RÉSIDENCE BIERNAUX" qui demande l'annulation de "la décision prise le 7.10.1999 par le Gouvernement wallon de rejeter le recours introduit contre une décision de refus d'accord de principe relatif à l'extension de huit lits supplémentaires pour la Maison de repos «RÉSIDENCE BIERNAUX»";

Vu l'arrêt n° 86.742 du 10 avril 2000 rejetant comme irrecevable la demande de suspension de la même décision;

Vu l'arrêt n° 107.913 du 17 juin 2002 rouvrant les débats;

Vu l'arrêt n° 123.067 du 19 septembre 2003 rouvrant les débats;

Vu le rapport de M. PAUL, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 1^{er} octobre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 octobre 2004;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Virginie BAKOLAS, loco Me Philippe HERMAN, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Didier PIRE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête ont été exposés dans l'arrêt n° 86.742 du 10 avril 2000 et dans l'arrêt n° 123.067 du 19 septembre 2003; qu'il suffit de rappeler que le 3 avril 1998, la requérante a saisi le Ministre de la Région wallonne chargé de l'Action sociale, du Logement et de la Santé d'une demande d'accord de principe en vue de pouvoir augmenter la capacité d'accueil de l'établissement qu'elle exploite à concurrence de huit nouveaux lits supplémentaires, que, le 18 juin 1999, le Ministre a notifié à la requérante sa décision de lui refuser l'accord de principe portant sur 7 lits supplémentaires, que la requérante a introduit à l'encontre de cette décision, le 15 juillet 1999, un recours au Gouvernement wallon, qui a été rejeté le 7 octobre 1999; que cette décision de rejet fait l'objet du présent recours;

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt; qu'elle fait observer que la requérante est une société privée à but commercial et que cette catégorie de sociétés dispose déjà, comparée à celle des institutions publiques et privées à but non lucratif, d'un excédent de lits de maisons de repos; que, dès lors, en application de l'article 4 du décret du Conseil régional wallon du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge, l'autorité compétente, qu'il s'agisse du Ministre ou du Gouvernement amené à statuer sur recours, qui est tenue de respecter un équilibre entre établissements relevant des différents secteurs concernés, ne peut que rejeter toute demande d'accord de principe formulée par une société relevant du secteur privé commercial; qu'elle affirme que, dans

l'hypothèse où l'acte attaqué ferait l'objet d'une annulation, l'autorité compétente ne pourrait qu'opposer un nouveau refus à la demande émanant d'une telle société, ce qui prive la requérante de tout intérêt à agir;

Considérant que l'exception d'illégalité soulevée par la partie adverse oblige à prendre en compte, successivement, les éléments suivants :

1) La demande d'accord de principe introduite par la requérante le 3 avril 1998, qui a abouti à la décision de rejet attaquée, devait être examinée initialement sur la base de l'article 2bis du décret du Conseil de la Communauté française du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées, aux termes duquel :

" Tout projet d'ouverture ou d'extension d'établissement visé à l'article 1^{er} (devait) avoir obtenu de l'Exécutif un accord de principe.";

2) L'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 juillet 1992 fixant les modalités d'octroi de cet accord de principe disposait comme suit, en ses articles 3, 4 et 5 :

" Art. 3. L'administration compétente instruit la demande. Elle communique le dossier et le soumet pour avis au Conseil consultatif du Troisième âge, ci-après dénommé le Conseil, dans les trois mois de l'introduction de la demande.

Art. 4. Le Conseil transmet son avis dans un délai de deux mois prenant cours le jour de sa saisine.
A l'expiration de ce délai, l'avis est réputé donné.

Art. 5. Le Ministre se prononce après avis du Conseil.";

Les dispositions précitées laissaient à l'autorité compétente un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, lui permettant de décider indépendamment de toute programmation, et, le cas échéant, à l'encontre des avis de ses services ou de ceux du Conseil consultatif du troisième âge;

3) Tant le décret du 10 mai 1984, que l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 juillet 1992, précités, ont cessé d'être en vigueur depuis le 6 février 1999, date à laquelle ils ont été remplacés, respectivement, par le décret du Conseil régional wallon du 5 juin 1997 et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 portant exécution du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge, lesquels sont, en l'absence de toute disposition en sens contraire, d'application immédiate;

4) L'article 4 du décret du 5 juin 1997, précité, disposait ainsi qu'il suit :

"§ 1^{er}. Le Gouvernement fixe le programme d'implantation et de capacité des maisons de repos et des centres d'accueil de jour.

En outre, le Gouvernement peut fixer le programme d'implantation et de capacité des résidences-services.

Le Gouvernement procède à une actualisation de ces programmes tous les deux ans.

Ce programme tient compte de la répartition géographique des établissements, du nombre et des besoins spécifiques des personnes âgées dans l'arrondissement concerné, des dispositions fédérales en matière de financement des soins en maisons de repos; il respecte un équilibre entre les établissements relevant du secteur public, ceux relevant du secteur privé sans but lucratif et ceux relevant du secteur commercial.

§ 2. Tout projet d'ouverture d'une maison de repos, d'une résidence-service ou d'un centre d'accueil de jour, d'extension de ceux-ci ou de réouverture après une interruption d'exploitation est soumis à l'accord de principe du Gouvernement. Lorsqu'il est saisi d'une demande d'accord de principe, le Gouvernement vérifie si le projet est compatible avec le programme visé au § 1^{er}."

5) L'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, disposait en ces termes :

" Art. 4. Le programme relatif au nombre de lits de maisons de repos est fixé pour l'ensemble de la Région wallonne à 6,8 lits par 100 habitants âgés de 60 ans au moins.

La programmation se réalise par arrondissement afin de permettre à chaque arrondissement de disposer de 6,3 lits par 100 habitants âgés de 60 ans au moins.

Dans ce programme, 29 % au minimum des lits sont réservés au secteur public, 21 % au minimum au secteur privé non lucratif et 50 % au maximum au secteur privé commercial."

6) Il ressort de l'arrêt n° 123.067 du 19 septembre 2003 que la programmation fondée sur l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, ne tient pas compte des dispositions fédérales en matière de financement des soins en maisons de repos, comme le prescrit cependant l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 5 juin 1997, précité, qu'elle est donc contraire au texte du décret, et qu'il ne peut en être fait application;

7) Les modalités de la programmation, telles que déterminées par le décret du 5 juin 1997, précité, ont fait l'objet d'un décret modificatif du 6 février 2003, publié au Moniteur belge le 12 mars 2003, dont les articles 3, 27 et 28 sont rédigés comme suit :

" Article 3. A l'article 4 du même décret sont apportées les modifications suivantes :
1. L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} est abrogé.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, les mots «et des besoins spécifiques des» sont remplacés par le mot «de».

(...).

Article 27. Sans préjudice de la délégation octroyée au Gouvernement par l'article 4, § 1^{er}, du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge :

1° le programme relatif au nombre de lits de maisons de repos est fixé pour l'ensemble de la Région wallonne à 6,8 lits par cent habitants âgés de soixante ans au moins. La programmation se réalise par arrondissement afin de permettre à chaque arrondissement de disposer de 6,3 lits par cent habitants âgés de soixante ans au moins. Dans ce programme, 29 % au minimum des lits sont réservés au secteur public, 21 % au minimum au secteur privé non lucratif et 50 % au maximum au secteur privé commercial.

2° (...).

Article 28. Sous réserve de l'alinéa 2, le Gouvernement fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Les articles 3, point 2, et 27 entrent en vigueur le jour de la publication du présent décret au Moniteur belge.";

Un arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 a fixé l'entrée en vigueur de l'article 3. 1 du décret du 6 février 2003, précité, au 26 mars 2004.

Il ressort des travaux préparatoires de ce décret que le législateur a eu pour objectif de couper court à "l'incertitude concernant la validité actuelle de la programmation établie en 1999 (celle-ci n'ayant pas été revue au terme du délai de deux ans indiqué à l'article 4, alinéa 3, du décret du 5 juin 1997 (...)) et cette même programmation n'ayant pas pris en considération les besoins spécifiques, par arrondissement, des personnes âgées)" (Doc. parl., C.R.W., sess. 2002-2003, 413 n° 1, p. 9).

Considérant que, dans un dernier mémoire du 17 décembre 2003, la partie adverse soutient que l'article 27 du décret du 6 février 2003 modifiant le décret du 5 juin 1997, précité, "déroge (...) clairement, temporairement, au principe contenu dans l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 5 juin 1997", qu'il est pleinement exécutoire, qu'aucune juridiction ne peut choisir de ne pas l'appliquer, et que son sens est clair; qu'elle fait valoir que, dans l'avis qu'elle a donné le 10 décembre 2003 sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal du 15 janvier 2004 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, la Section de législation du Conseil d'Etat a admis que "les mots «Sans préjudice de la délégation octroyée au Gouvernement par l'article

4, § 1^{er}, du décret du 5 juin 1997 (...)» doivent être compris dans le sens suivant : par l'article 27, précité, le législateur fixe lui-même la programmation, étant entendu que le Gouvernement ne retrouvera la compétence que lui attribue l'article 4, § 1^{er}, du décret du 5 juin 1997, que pour fixer une nouvelle programmation, ce qui implique que le Gouvernement procède à un réexamen de la situation sur la base des critères fixés par l'article 4, § 1^{er}, du décret précité du 5 juin 1997, tel que modifié par le décret précité du 6 février 2003"; qu'elle en conclut "que la volonté du législateur est claire : même si elle n'est pas qualifiée comme telle, la norme contenue dans l'article 27 est une disposition transitoire qui permet d'établir une programmation de valeur décrétable dans l'attente de l'établissement d'une programmation par arrêté gouvernemental. Seule cette interprétation permet de donner au texte une valeur significative.";

Considérant qu'il ressort des dispositions législatives et réglementaires mentionnées ci-avant que le bien-fondé de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse dépend de la portée des articles 3, 27 et 28 du décret du 6 février 2003, précité;

Considérant que, par les dispositions précitées du décret du 6 février 2003, le législateur wallon a entendu exercer lui-même la compétence qu'il avait précédemment attribuée au Gouvernement wallon par l'article 4, § 1^{er}, du décret du 5 juin 1997, précité, en matière de programmation des maisons de repos et des centres d'accueil de jour; qu'il s'impose cependant, avant de pouvoir déclarer le recours irrecevable par application de ces dispositions, d'examiner si, en les adoptant, le législateur wallon, n'a pas privé sans justification une catégorie de citoyens d'une garantie juridictionnelle qui leur était précédemment offerte et dont ils ont entendu bénéficier en introduisant le présent recours et si, par les mêmes dispositions, le législateur wallon n'a pas adopté une programmation relative à l'implantation des maisons de repos pour personnes âgées sans respecter les normes fédérales en matière de financement des soins en maisons de repos, visées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 5 juin 1997, précité et non prises en compte dans la programmation prévue à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité; qu'il y a lieu, dès lors, de poser à la Cour d'arbitrage des questions préjudicielles sur ces objets,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont soumises à la Cour d'arbitrage :

- " 1) Le décret wallon du 6 février 2003 modifiant le décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge, publié au Moniteur belge le 12 mars 2003 et entré en vigueur à cette date, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où, par ses articles 3, 27 et 28, il a pour effet de rendre irrecevable, à défaut d'intérêt, un recours en annulation d'une décision de refus opposé à une demande d'accord de principe à l'extension d'une maison de repos pour personnes âgées, introduit avant son entrée en vigueur, et où il prive ainsi la catégorie de personnes à laquelle appartient la requérante d'une garantie juridictionnelle offerte à la généralité de celles-ci ?;
- 2) Le même décret ne méconnaît-il pas les normes répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions en ce que, par ses articles 27 et 28, il impose une programmation des maisons de repos pour personnes âgées sans tenir compte des dispositions fédérales en matière de financement des soins en maison de repos pour personnes âgées, visées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 5 juin 1997, précité et non prises en compte dans la programmation prévue à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité ?".

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport après notification de l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Au reçu de ce rapport complémentaire, la requérante disposera de trente jours pour déposer un mémoire et la partie adverse, de trente jours à dater de la réception de celui-ci pour y répondre.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-six novembre deux mille quatre par :

M.	HANSE,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M.	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
Mme	GUFFENS,	Conseiller d'Etat,
M.	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.