

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 151.068 du 9 novembre 2005

G/A.74.813/VI-14.166

En cause : **1. L'association sans but lucratif FEDERATION
DES MAISONS DE REPOS PRIVEES DE
BELGIQUE, en abrégé FEMARBEL,**

**2. La société privée à responsabilité limitée
DUBOIS ET COMPAGNIE, en abrégé DUBECI,**

ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, n° 253,
1050 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par le Ministre
des Affaires sociales et de la Santé publique.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 juin 1997 par l'association sans but lucratif FÉDÉRATION DES MAISONS DE REPOS ET DE SOINS DE BELGIQUE, en abrégé FEMARBEL, et par la société privée à responsabilité limitée DUBOIS ET COMPAGNIE, en abrégé DUBECI, qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 31 janvier 1997 portant exécution de l'article 49, § 3bis, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, publié au Moniteur belge le 29 avril 1997;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 13 juin 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 octobre 2005;

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

Entendu, en leurs observations, Me Benoît CAMBIER, avocat, comparaisant pour les requérants et Me Frédéric KRENC, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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

Considérant qu'à la demande de l'auditeur rapporteur, formulée par lettre du 20 septembre 2002, le conseil de l'association sans but lucratif FÉDÉRATION DES MAISONS DE REPOS ET DE SOINS DE BELGIQUE, première requérante, a transmis, le 18 octobre 2002, un exemplaire des statuts de celle-ci, très difficilement lisibles, publiés aux annexes du Moniteur belge à une date tout aussi illisible, un autre exemplaire des statuts, publiés aux annexes du Moniteur belge du 26 août 1993, ainsi que des décisions d'ester, qui se sont avérées étrangères à l'acte attaqué; qu'il ressort de l'article 25, alinéa 3, des statuts, tels que publiés le 26 août 1993, que les extraits des décisions du conseil d'administration qui doivent être produits sont signés par le président et un administrateur ou par le président et le secrétaire; qu'en l'espèce, la décision d'agir, jointe à la requête et délivrée en extrait conforme, relate le point 2 d'une délibération du 12 juin 1997 du conseil d'administration signée par le seul secrétaire général de l'association; qu'avertie de cette cause d'irrecevabilité par la communication du rapport de l'auditeur, la première requérante n'a joint à son dernier mémoire aucune pièce de nature à y remédier; que de surcroît, la liste des membres qu'elle a transmise par un courrier du 18 octobre 2002 ne comporte pas l'indication des noms, prénoms, domiciles et nationalités de ceux-ci et ne fait pas ressortir si les adresses correspondent au domicile de ces personnes ou au siège social des associations et sociétés membres de celle-ci; qu'elle n'est donc pas conforme aux exigences des articles 3 et 10 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, telle qu'en vigueur à la date de l'introduction de la

requête; que, dès lors, par application de l'article 26 de la même loi, la première association requérante ne pouvait se prévaloir de la personnalité juridique vis-à-vis des tiers; que cette disposition doit, certes, être interprétée avec mesure, comme le préconisent les travaux préparatoires; qu'ainsi, si l'omission de la formalité exigée à l'article 10 de la loi du 27 juin 1921 peut entraîner la sanction prévue par l'article 26, il paraît excessif d'appliquer automatiquement cette sanction à une inexactitude ou à une omission mineure, alors que la publication elle-même a été, pour l'essentiel, accomplie; que cette sanction n'a toutefois rien d'excessif lorsque, au contentieux de l'annulation, la partie à l'encontre de laquelle l'exception a, comme en l'espèce, été soulevée par l'auditeur rapporteur, néglige de régulariser la situation; que raisonner autrement aurait pour conséquence que les irrégularités dénoncées seraient, au contentieux de l'annulation où la procédure est de type inquisitoire et est jalonnée de délais de rigueur, dépourvues de toute sanction; que la requête est dès lors irrecevable pour ce qui concerne la première requérante;

Considérant que la seconde requérante est une société privée à responsabilité limitée qui exploite une maison de repos; qu'il ressort des pièces jointes à son dernier mémoire que la nomination de son gérant pour une durée illimitée a été publiée aux annexes du Moniteur belge le 2 avril 1988; que la requête est recevable pour ce qui la concerne;

Considérant que la seconde requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article 84 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 1^{er}, 2 et 3 ainsi que "des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité"; qu'elle fait valoir que le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué a été soumis à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours, l'urgence étant motivée "par le fait qu'il est important que cet arrêté royal soit pris et publié aussi vite que possible en vue de préserver l'équilibre financier du régime des soins de santé pour l'exercice 1997", alors que la consultation dans un délai ne dépassant pas trois jours requiert une urgence spécialement motivée, qu'en l'espèce la motivation tient dans une formulation tautologique puisque tous les textes pouvant avoir une incidence financière tendent à l'équilibre budgétaire, qu'elle n'est nullement spéciale, et qu'elle est insuffisante et inadéquate puisque l'arrêté attaqué n'est pas limité à l'année 1997; qu'elle soutient encore que l'urgence est démentie par le fait qu'un délai de plus de trois mois s'est écoulé entre l'adoption de l'arrêté royal attaqué, sa publication et son entrée en

vigueur et qu'en invoquant indûment l'urgence, la partie adverse a empêché la Section de législation de réserver au projet d'arrêté l'examen approfondi qu'il méritait;

Considérant que la partie adverse répond que, lors de la consultation de la Section de législation, le recours à la procédure d'urgence est suffisamment motivé s'il apparaît que la procédure ordinaire est de nature à compromettre l'efficacité de la mesure envisagée ou la réalisation du but recherché par son auteur, que la motivation de l'arrêté royal attaqué fait ressortir que tel était le cas, que les faits ne démentent nullement cette urgence, que dès réception du texte adapté aux remarques du Conseil d'Etat, la partie adverse l'a transmis, le 28 janvier 1997, au Cabinet du Roi pour signature, laquelle intervint le 31 janvier 1997, qu'elle a chargé l'administration de demander la publication le 25 février, qu'une demande a été adressée à cette fin au Moniteur belge le 3 mars 1997, que l'épreuve a été renvoyée le 22 avril, corrigée le 24 et que la publication a eu lieu le 29 avril 1997, ce qui suffit à établir que toute diligence a été faite;

Considérant que la requérante réplique que pour apprécier le caractère urgent ou non de l'adoption d'un arrêté, le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'au seul motif exposé dans le préambule, que les faits contredisent l'urgence puisque près de trois mois se sont écoulés entre l'adoption et la publication de l'acte attaqué, que la publication ne respecte pas le délai d'un mois prévu par l'article 56, § 1^{er}, alinéa 4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, que s'il y avait eu urgence, la partie adverse eût dû veiller à ce que la publication eût lieu avant ou au début de l'exercice financier 1997, dans un délai inférieur au délai d'un mois prévu par la disposition législative précitée, qu'elle aurait dû demander la transmission rapide des épreuves du texte à publier, qu'elle n'établit nullement qu'une publication en urgence ait été demandée aux services du Moniteur belge, que le rappel des faits démontre qu'il n'y avait pas urgence, que la seule évocation de l'équilibre budgétaire ne suffit pas à justifier celle-ci, que la justification énoncée ne satisfait pas aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, à laquelle la demande d'avis est soumise, et que la partie adverse reste en défaut d'établir que la consultation de la Section de législation dans un délai normal eût été de nature à compromettre l'efficacité des mesures envisagées;

Considérant que, tel qu'il était rédigé à la date de l'arrêté royal attaqué, l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précitées, était libellé comme suit :

" Art. 84. L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté les cas suivants :

1° lorsque les présidents des (assemblées législatives), le Conseil des ministres, les Gouvernements communautaires et régionaux, le Collège de la Commission communautaire française ainsi que le Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, réclament communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas un mois;

2° en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la Section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours ou dans un délai ne dépassant pas huit jours dans le cas prévu à l'article 2, § 4. En pareil cas, la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Lorsque l'urgence est invoquée, l'avis de la section de législation peut, sous réserve de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, se borner à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.";

Considérant que l'alinéa 1^{er}, 2°, de l'article 84, précité, a été introduit dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par une loi du 4 août 1996; qu'il ressort notamment de l'exposé des motifs du projet de loi correspondant que "la motivation de l'urgence justifiant l'examen dans les trois jours (devra) figurer dans le préambule de l'acte réglementaire", exigence qui "permettra à la section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier, en cas de recours en annulation, la réalité de l'urgence invoquée au préambule de l'acte réglementaire soumis à sa censure" (Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321, p. 15); que le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur le même projet de loi mentionne encore que : "En cas d'urgence, la motivation devra être clairement indiquée dans le préambule, ce qui permettra le contrôle a posteriori du Conseil d'Etat" (Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321/6, p. 224); qu'il apparaît que, selon la volonté du législateur, la Section d'administration du Conseil d'Etat a le pouvoir et le devoir de vérifier si l'urgence invoquée à l'appui d'une demande d'avis "dans un délai ne dépassant pas trois jours" a été spécialement motivée, si les éléments de fait avancés pour justifier cette urgence sont matériellement exacts et s'ils ont été régulièrement qualifiés et appréciés;

Considérant qu'en l'espèce, la Section de législation, première chambre, a été saisie le 17 décembre 1996 d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué; qu'elle a donné cet avis le 19 décembre 1996, lequel porte essentiellement sur le préambule de l'arrêté en projet, qui ne requerrait qu'une adaptation de référence et une autre de date; que l'arrêté royal attaqué a été signé par le Roi le 31 janvier 1997 et publié au Moniteur belge le 29 avril 1997; que le délai de plus d'un mois qui s'est écoulé entre la transmission de l'avis et la

signature de l'arrêté, puis celui de trois mois qui a séparé cette date de celle de la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal attaqué, sont de nature à démentir l'urgence telle qu'elle a été invoquée par la partie adverse, celle-ci n'ayant donné aucune explication utile à cet égard; que le moyen est fondé; que l'accueil éventuel des autres moyens ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est irrecevable en ce qu'elle est introduite par l'association sans but lucratif FÉDÉRATION DES MAISONS DE REPOS PRIVÉES DE BELGIQUE, en abrégé FEMARBEL.

Article 2.

Est annulé l'arrêté royal du 31 janvier 1997 portant exécution de l'article 49, § 3bis, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à charge de l'association sans but lucratif FÉDÉRATION DES MAISONS DE REPOS PRIVÉES DE BELGIQUE, en abrégé FEMARBEL, et à charge de la partie adverse, chacune à concurrence de 173,53 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le neuf novembre deux mille cinq par :

MM. HANSE,
LEWALLE,
NIHOUL,
HARMEL,

Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.