

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 177.325 du 28 novembre 2007

G./A.99.631/VI-15.825

En cause : **NINANNE** Yves,

ayant élu domicile chez
Me André MOYAERTS, avocat,
avenue de la Toison d'Or, n° 68/10,
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 janvier 2001 par Yves NINANNE qui demande l'annulation "de la décision du Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne du 22 novembre 2000 refusant (...) l'octroi de l'agrément spécial provisoire pour 25 lits de maison de repos et de soins";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 28 février 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 25 octobre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 novembre 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me Thibault de SAUVAGE, loco Me André MOYAERTS, avocat, comparaissant pour le requérant et Me Marie COOMANS, loco Me Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, 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 sont les suivants:

1. Le requérant gère une maison de repos pour personnes âgées exploitée sous le nom Le Temps des Cerises, rue Pavé du Gosson, 343 à 4420 Saint-Nicolas.

Le 25 septembre 2000, le requérant a adressé au Ministre de la Région wallonne chargé de l'Action sociale et de la Santé une demande d'agrément spécial provisoire de 25 lits de maisons de repos et de soins avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2001.

2. Le 22 novembre 2000, le Ministre a répondu à la demande du requérant par la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué :

" OBJET : Votre demande d'agrément spécial provisoire de 25 lits MRS avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2001

Monsieur le Directeur,

J'accuse réception de votre lettre en date du 25 septembre dernier par laquelle vous sollicitez, pour votre établissement, un agrément spécial provisoire pour 25 lits de maisons de repos et de soins avec prise d'effet au 01.01.2001.

J'attire votre attention sur le fait que l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 29 juillet 1983, fixant la procédure d'octroi et de retrait d'agrément spécial de MRS, prévoit en son article 1 § 1: «L'agrément spécial en qualité de maison de repos et de soins peut être accordé à un établissement qui répond aux normes et qui s'inscrit dans le cadre de la planification établie sur base de (...) ».

L'arrêté ministériel du 2 décembre 1982 fixant les critères de programmation pour les maisons de repos et de soins et les centres de soins de jour, modifié par les A.M. des 4 février 1998 et 5 juillet 1999 (et qu'il convient de lire à la lumière du protocole d'accord du 9 juin 1997 entre l'Etat fédéral, les Communautés et Régions) détermine, par année, le nombre maximum de lits MRS pour le royaume.

Je vous informe, également, que le nombre de requalifications autorisées jusqu'en 2002 (A.R. du 2.12.1982 et protocole précités) est déjà atteint.

Il faudra attendre une éventuelle nouvelle décision du fédéral autorisant, au-delà de cette date, de nouvelles requalifications.

Compte tenu de ce qui précède, je suis au regret d'être dans l'obligation de vous refuser l'agrément spécial provisoire sollicité en date du 25 septembre 2000.

Je dois, cependant, vous informer que, lors de la répartition des lits MRS, je me suis trouvé dans l'obligation de retenir des critères d'attribution adaptés à la situation existant à l'époque, dont notamment l'obligation d'avoir une capacité minimale avant requalification de 40 lits agréés ou en autorisation de fonctionnement provisoire. En l'état actuel des choses, vous n'auriez pas pu répondre à ce critère.

Malgré tout, je vous conseille d'introduire une demande de requalification de lits MR en lits MRS (qui de toutes façons doit être préalable à une demande d'agrément spécial provisoire de lits MRS), demande de requalification que j'étudierai, avec les autres demandes qui me sont déjà ou me seront adressées, au cas où le fédéral autoriserait de nouvelles requalifications après l'année 2002.

(...)"

Considérant, quant à la législation applicable, que le 9 juin 1997, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions ont conclu un protocole relatif à la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées en vertu duquel chacune des différentes autorités compétentes s'est engagée à "mettre au point, au sein de la Conférence interministérielle, des propositions visant à la politique de la Santé concertée afin de faire face aux besoins des personnes âgées nécessitant des soins en matière de prise en charge, d'accompagnement et de soins"; que les parties au protocole convinrent expressément d'augmenter, à raison de cinq mille lits par an, pendant une période de cinq ans prenant cours le 1^{er} janvier 1998, le nombre de lits de maisons de repos et de soins disponibles; que cet accord a été formalisé par un arrêté ministériel du 4 février 1998, qui a remplacé l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 2 décembre 1982 fixant le nombre programme pour les maisons de repos et de soins; que l'augmentation ainsi programmée du nombre de nouveaux lits de maisons de repos et de soins, obtenue par la requalification de lits de maisons de repos en lits de maisons de repos et de soins devait s'accompagner d'une réduction équivalente du nombre de lits de maisons de repos existants; que le 16 janvier 1998, le conseil wallon des établissements de soins a formulé des propositions quant à la requalification de 1822 lits en MRS en 1998, répartis par arrondissement et par maison de repos; que, le 20 janvier 1998, la direction générale de l'Action sociale et de la Santé a transmis au ministre les propositions de requalification du conseil wallon des établissements de soins en précisant notamment que celui-ci souhaitait qu'une décision fût prise rapidement afin que pût être commencée au plus tôt la procédure d'agrément provisoire; que, le 28 janvier 1998,

l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions ont conclu, au sein de la Conférence interministérielle compétente, un avenant n° 1 au protocole du 9 juin 1997 de manière à répartir entre les diverses Communautés et Régions du pays, pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2002, les vingt mille nouveaux lits de maisons de repos et de soins issus de la requalification programmée des lits de maisons de repos en lits de maisons de repos et de soins; que de la répartition ainsi convenue, il ressortait qu'au cours de la période s'étendant du 1^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2002, la Région wallonne était autorisée à délivrer aux établissements situés sur son territoire des autorisations de requalification de lits de maisons de repos en lits de maisons de repos et de soins à concurrence d'un nombre global maximum de 1577 lits par an;

Considérant que le protocole du 9 juin 1997, répertorié sous un n/ 1, publié au Moniteur belge du 30 juillet 1997, est appelé à entrer en vigueur le 9 juin 1997, date de sa signature, en application de son point 8; que toutefois, ce protocole constitue un accord de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; qu'il devait faire l'objet d'un assentiment par l'ensemble des assemblées législatives concernées pour pouvoir produire ses effets, comme le prévoit l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, en ce qui concerne les accords de coopération portant sur les matières réglées par décret ainsi que ceux qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement; que tel n'était pas le cas à la date de la décision attaquée; que ce protocole n/ 1 a cependant été approuvé par un décret de la Région wallonne du 12 juillet 2007 (Moniteur belge, 26 juillet 2007); qu'il en est de même de l'avenant n/ 1 au protocole n/ 1 du 9 juin 1997 et de son annexe, publié au Moniteur belge le 2 avril 1998, appelé à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1998 en application de son point 7; que même s'il faut admettre que, compte tenu de la volonté exprimée en ce sens par le législateur wallon dans l'exposé des motifs du projet appelé à devenir le décret du 12 juillet 2007, précité, (Doc. parl. W., sess. 2006-2007, n/ 607/1, p. 3), l'assentiment donné par le Parlement wallon a produit ses effets à la date d'entrée en vigueur du protocole n/ 1 lui-même, soit le 9 juin 1997, et à la date d'entrée en vigueur de l'avenant n/ 1, soit le 1^{er} janvier 1998, encore convient-il de constater que tant ce protocole n/1 que l'avenant n/ 1 et son annexe n'ont reçu l'assentiment que du seul Parlement wallon, en manière telle qu'ils étaient, à la date de la décision attaquée, et qu'ils demeurent, à la date du présent arrêt, dénués d'effet; que, s'agissant d'accords de coopération, le dispositif relatif à leur assentiment, en ce compris en ce qui concerne la rétroactivité, ne sera complet que lorsque l'ensemble des assemblées législatives concernées auront donné leur assentiment aux accords de coopération en cause;

Considérant qu'il ressort de la décision attaquée que celle-ci se fonde sur l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 29 juillet 1983 fixant la procédure d'octroi et de retrait d'agrément spécial de MRS ainsi que sur les arrêtés ministériels du 4 février 1998 et du 5 juillet 1999, lus à la lumière du protocole d'accord n/ 1 du 9 juin 1997, précité;

Considérant, d'office, que, comme le fait apparaître son préambule, l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 29 juillet 1983, précité, n'a pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat; que, pour ce faire, l'Exécutif précité a invoqué l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, modifié par l'article 18 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles et qu'il a fait état de "l'urgence spécialement motivée, justifiée par la nécessité d'informer de la procédure à suivre les différents pouvoirs organisateurs concernés par cette réglementation"; que cette formulation, laconique, ne correspond nullement au "cas d'urgence spécialement motivé", exigé par la disposition précitée des lois sur le Conseil d'Etat pour qu'il pût être fait exception à l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté de l'Exécutif communautaire; que, de surcroît, l'urgence alléguée est démentie par le fait que l'arrêté, daté du 29 juillet 1983, n'a été publié au Moniteur belge que le 22 novembre 1983; qu'il s'avère, dès lors, que l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 29 juillet 1983, précité, est illégal et qu'il ne peut être fait application d'aucune de ses dispositions, et notamment de son article 1^{er}, § 1^{er};

Considérant, d'office, qu'il a été établi que le protocole n/1 du 9 juin 1997 et son avenant n/ 1 du 28 janvier 1998 étaient dénués d'effet à la date de la décision attaquée; qu'ils ne pouvaient donc lui servir de fondement;

Considérant, d'office, que l'arrêté ministériel du 4 février 1998, précité, a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours;

Considérant qu'à la date de l'arrêté ministériel du 4 février 1998, l'article 84, alinéa 1^{er}, 2/, 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:

(...)

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.";

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 que l'arrêté ministériel du 4 février 1998, précité, porte notamment que :

" Considérant qu'il est urgent d'informer les gestionnaires des MRS qu'à partir du 1^{er} janvier 1998, le nombre de lits MRS pour le Royaume pourra augmenter annuellement d'un nombre maximum déterminé;
Considérant que la mesure précitée doit être prise afin de maîtriser les dépenses AMI en matière de maisons de repos et de maisons de repos et de soins, et ce à partir du 1^{er} janvier 1998";

Considérant que l'urgence ainsi motivée diffère de celle qui a été présentée à la section de législation dans la demande d'avis du 15 décembre 1997; qu'ainsi, l'exigence de forme imposée par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2/, in fine, n'a pas été respectée; que, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la motivation figurant dans son préambule pouvait être considérée comme suffisante ni si elle n'est pas démentie par sa publication au Moniteur belge du 9 mai 1998, il faut constater que l'arrêté ministériel du 4 février 1998, précité, est illégal et qu'il ne peut en être fait application;

Considérant que l'arrêté ministériel du 5 juillet 1999 fixant les critères de programmation des maisons de repos et de soins et des centres de soins de jour, qui concerne la programmation de ces derniers, est sans application en l'espèce;

Considérant qu'il s'avère que la décision attaquée ne trouve de fondement dans aucune des dispositions précitées; qu'elle manque de tout motif de droit; qu'elle doit dès lors être annulée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne du 22 novembre 2000 refusant à Yves NINANNE l'octroi de l'agrément spécial provisoire pour 25 lits de maisons de repos et de soins.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.