

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 234.876 du 27 mai 2016

G./A.215.531/VI-20.401

En cause : **l'association sans but lucratif CENTRE HOSPITALIER
EPICURA**, en abrégé EPICURA,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et Fabien HANS, avocats,
avenue Winston Churchill, n° 253/40,
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Mes Emmanuel JACUBOWITZ et
Anthony POPPE, avocats,
avenue Tedesco, n° 7,
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 8 avril 2015, l'association sans but lucratif CENTRE HOSPITALIER EPICURA, en abrégé EPICURA, sollicite l'annulation de "la décision du 6 février 2015 du SPF Santé publique, notifiée à la requérante par un courrier réceptionné le 9 février 2015 et qui fixe le budget des moyens financiers de la requérante pour l'année 2015".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

L'arrêt n° 233.890 du 23 février 2016 a rouvert les débats et fixé l'affaire à l'audience du 23 mars 2016 à 10 heures.

Cette affaire a ensuite été remise à l'audience du 27 avril 2016 à 10 heures, date à laquelle elle a été remise à l'audience du 11 mai 2016 à 10 heures.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ont été acquittés.

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Mes Benoît CAMBIER et Fabien HANS, avocats, comparaissant pour la partie requérante et Mes Emmanuel JACUBOWITZ et Me Clémentine CAILLET, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M^{me} le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Nathalie VAN LAER, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. PREMIER MOYEN – PREMIERE BRANCHE

III. 1. Thèses des parties

A. Plaidoirie de la partie adverse

La partie adverse annonce organiser sa plaidoirie en deux temps: elle se demandera, dans un premier temps, si, en son principe, la rétroactivité d'un arrêté réglementaire peut être admise, et examinera, ensuite, si les conditions au respect desquelles est subordonnée la légalité d'une rétroactivité sont rencontrées dans le cas d'espèce.

Pour soutenir qu'en son principe, la rétroactivité d'un arrêté réglementaire peut être admise, elle prend appui sur deux considérations. D'une part, elle estime que l'arrêt n° 233.890 du 23 février 2016, qui ordonne la réouverture des débats en la présente cause, procède de l'idée que, dans l'absolu, il est possible de faire rétroagir un tel arrêté. D'autre part, elle considère que, de la même manière que le mécanisme dit "de consolidation législative" est généralement admis – fût-ce à certaines conditions, telles celles que retient la Cour constitutionnelle – un mécanisme similaire, qu'elle qualifie de "consolidation administrative" doit pouvoir être admis, sans quoi décider qu'un arrêté royal ne peut jamais fournir un fondement réglementaire à un acte administratif individuel reviendrait à créer une discrimination entre le Roi et le

législateur, discrimination contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie adverse examine ensuite l'admissibilité de la rétroactivité de l'arrêté royal du 12 octobre 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux, dont l'application fait précisément débat en l'espèce. Elle estime que cette admissibilité est acquise, au regard des deux critères que retient généralement la jurisprudence du Conseil d'Etat à cette fin. D'une part, la rétroactivité répond à la nécessité d'assurer la continuité du service public, à savoir la continuité du financement et du fonctionnement des établissements hospitaliers. D'autre part, elle fait valoir que la rétroactivité décidée en l'espèce ne porte pas atteinte à des droits acquis, notamment parce que la requérante ne peut se prétendre titulaire d'un droit au bénéfice du maintien d'une réglementation. Elle ajoute qu'en toute hypothèse les destinataires de cet arrêté royal n'ont pu être surpris par les dispositions qu'il contient, dès lors que l'économie dont il organise la mise en œuvre était déjà incluse dans l'acte attaqué (et dans les autres décisions d'octroi de budgets des moyens financiers aux autres établissements hospitaliers, ainsi que dans l'arrêté royal du 8 janvier 2015 fixant, pour l'exercice 2015, le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux), et que cette mesure d'économie avait été annoncée par un communiqué de presse du Gouvernement à la fin de l'année 2014. Elle relève enfin que l'adoption de cet arrêté royal du 12 octobre 2015 n'avait pas pour unique objet de contrecarrer des procédures judiciaires en cours.

B. Plaidoirie de la requérante

Examinant d'abord l'admissibilité de la rétroactivité dans le cas d'espèce, la requérante observe que, saisie d'une demande d'avis portant sur le projet qui allait devenir l'arrêté royal du 12 octobre 2015, la section de législation du Conseil d'Etat a été très claire pour rejeter ce mécanisme de rétroactivité. Elle ajoute que la partie adverse ne peut être sérieusement suivie lorsqu'elle se réfère à l'arrêté royal du 8 janvier 2015 et au communiqué de presse pour soutenir que les destinataires de l'arrêté royal du 12 octobre 2015 n'ont pas été surpris; la partie adverse s'autorise ainsi de sa propre illégalité pour soutenir que la mesure querellée était prévisible. Elle ajoute que si, conformément à la loi dite "du changement", il n'y a pas de droit acquis au maintien d'une réglementation, cette même loi ne permet pas de remettre en cause une situation juridique acquise au moment même de l'adoption de l'arrêté réglementaire litigieux. Par ailleurs, elle estime que le seul motif invoqué pour justifier la rétroactivité est d'ordre budgétaire, mais n'affecte pas nécessairement la

continuité du service public. Elle soutient enfin que le seul objectif poursuivi par l'octroi d'un effet rétroactif a bien été d'influer sur les procédures en cours.

La requérante expose ensuite les raisons pour lesquelles, à son estime, la rétroactivité, même considérée dans l'absolu, se heurte à des objections. Elle cite, à ce propos, de la jurisprudence de laquelle elle estime pouvoir déduire qu'une décision prise en février 2015 ne peut trouver un fondement dans un arrêté royal du 12 octobre 2015, alors qu'à la date de l'adoption de cette décision, aucun fondement légal n'existait. Elle ajoute que, dès lors qu'à la date d'adoption de la décision attaquée, on ne pouvait mentionner l'arrêté royal du 12 octobre 2015, la motivation formelle de cette décision est insuffisante puisqu'elle n'indique pas l'un de ses motifs de droit. Enfin, elle déclare ne pouvoir admettre ni la référence à un mécanisme de "consolidation administrative", ni la prétendue discrimination entre le Roi et le législateur, dès lors qu'il n'y a de comparabilité ni entre ces autorités, ni entre les situations au regard desquelles la partie adverse prétend les comparer.

III. 2. Décision du Conseil d'Etat

En vertu du principe général de motivation matérielle des actes administratifs, l'autorité qui décide de donner un effet rétroactif à un acte réglementaire doit faire reposer cette décision sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

La réalité de ces motifs, nécessairement antérieurs à l'adoption de la décision qu'ils sont censés justifier, doit ressortir du dossier administratif, constitué au cours de l'élaboration de ce règlement, et sur le vu duquel les juridictions saisies d'une contestation doivent être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe. Des explications données dans les écrits de procédure déposés devant le juge saisi ne peuvent pallier la carence du dossier administratif.

En l'espèce, les seuls motifs qui ressortent du dossier administratif sont ceux auxquels fait écho, pour les considérer inadmissibles, l'avis n° 57.923, donné le 18 août 2015 par la section de législation du Conseil d'Etat, sur le projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 12 octobre 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux, dont le caractère rétroactif fait débat en l'espèce.

Le délégué de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique avait motivé comme suit la rétroactivité envisagée:

- " Un certain nombre de modifications (articles 3, 6, 7 et 9 du projet) sont des corrections de modifications introduites en 2014 :
En ce qui concerne la diminution du budget des maternités, c'est une décision qui a été prise en conclave budgétaire pour l'année 2015, soit mi-octobre 2014. Il a fallu interroger le Conseil national des établissements hospitaliers sur les modalités de diminution de budget et ce processus a été long.
Les autres mesures (Taux d'intérêt, enregistrement du TDI, forfaits art 47^{ter} et augmentation de budget article 63) devant entrer en vigueur en même temps que la mesure Accouchements, sont dans le même projet d'arrêté et se retrouvent donc effectivement avec une entrée en vigueur rétroactive".

La section de législation du Conseil d'Etat a porté sur cette motivation l'appréciation suivante:

- " Ce n'est pas la première fois que le Conseil d'Etat se doit d'observer que la nécessité de recueillir un avis préalable pour certaines dispositions ne peut en soi justifier la rétroactivité de modifications du budget des hôpitaux. De même, la circonstance que le secteur a été informé au préalable d'éventuelles modifications futures ne constitue pas en soi une justification suffisante, moins encore le fait qu'une mesure déterminée a déjà été décidée en octobre 2014 par le gouvernement dans le cadre des discussions budgétaires".

Aucun élément, dont il aurait été fait état dans le cadre de la présente procédure, n'autorise à remettre en cause l'appréciation ainsi portée par la section de législation du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, dans le cadre de la présente procédure – et pour la première fois à l'occasion de la réouverture des débats – la partie adverse invoque, au titre de motif de la rétroactivité de l'arrêté royal du 12 octobre 2015, les exigences liées à la continuité du service public. Elle ajoute que cette rétroactivité ne porte pas atteinte à des droits acquis des hôpitaux et qu'elle n'a pas pour seul but d'influer sur les procédures en cours, ces deux dernières circonstances garantissant la légalité de la rétroactivité fondée sur la nécessité de garantir la continuité du service public.

Il y a lieu de constater que ce motif, invoqué pour la première fois devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, ne ressort nullement du dossier administratif. Dès lors qu'il n'est pas établi que la partie adverse aurait fait sien ce motif antérieurement à l'adoption de l'arrêté royal du 12 octobre 2015, il n'y a pas lieu d'y avoir égard. Il s'impose, en conséquence, au Conseil d'Etat de constater qu'en décidant, dans ces circonstances, de donner un effet rétroactif à cet arrêté, la partie adverse a méconnu l'obligation de motivation matérielle qui lui incombait.

L'arrêté royal du 12 octobre 2015, qui ne peut, en vertu de l'article 159 de la Constitution, être appliqué, à tout le moins en ce qu'il produit ses effets à la date du

1^{er} janvier 2015, ne peut, en tout état de cause, pas offrir à l'acte attaqué le fondement juridique suffisant qui lui faisait défaut à la date de son adoption.

Il est, en conséquence, sans intérêt d'examiner, en outre, si la rétroactivité de l'arrêté royal du 12 octobre 2015 a également eu, ou non, pour effet de porter atteinte à d'éventuels droits acquis.

Pour ces motifs, le moyen doit être déclaré fondé en sa première branche.

Il n'y a lieu d'examiner ni la seconde branche du moyen, ni les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation plus étendue de l'acte attaqué.

IV. DEPENS ET INDEMNITE DE PROCEDURE

La requérante sollicite la condamnation de la partie adverse au paiement de l'indemnité de procédure de base de 700 euros.

La partie adverse ne fait état d'aucun élément dont le Conseil d'Etat pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée.

Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la requérante.

Par ailleurs, l'annulation de la décision attaquée justifie que les autres dépens soient laissés à la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 6 février 2015 prise par la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, qui fixe le budget des moyens financiers de l'association sans but lucratif CENTRE HOSPITALIER EPICURA pour l'année 2015.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Article 3.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Jacques JAUMOTTE.