

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 91.594 du 13 décembre 2000

A.74.618/VI-14.160

En cause : **1. l'Association sans but
lucratif Fédération des Maisons
de repos et de soins de Belgique,**
avenue de la Liberté 80
1080 Bruxelles,
**2. la Société privée à responsabi-
lité limitée "DUBECI",**
ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre des Affaires Sociales,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et Nathan
WEINSTOCK, avocats,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 juin 1997 par l'A.S.B.L. Fédération des maisons de repos privées de Belgique (FEMARBEL) et par la S.P.R.L. DUBECI exploitant la résidence Suzanne Van Damme qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 24 mars 1997 "pris en application de l'article 10, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 18 mai 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 13 novembre 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 décembre 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, comparaissant pour les parties requérantes et Me WEINSTOCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. NIHOUL, Auditeur;

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

Considérant que les éléments de fait et de droit nécessaires à l'examen de cette affaire sont les suivants :

1. L'article 10 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, publiée au Moniteur belge du 1er août 1996 et entrée en vigueur le 11 août 1996, est rédigé comme suit :

" Art. 10. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, apporter toutes les modifications nécessaires aux dispositions de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, afin :
1° (...);
2° de permettre une amélioration des procédures en matière de confection du budget, de contrôle budgétaire et de mesures de correction;
(...)"

L'article 49 de la même loi prévoit que "Les arrêtés pris en vertu des articles 6 et 9 et des Titres III à X de la présente loi peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur".

2. L'article 51, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 26 juillet 1996, précitée, prévoit que les arrêtés qui, tels l'acte attaqué, ont été accomplis sur le fondement de son Titre III cessent de produire leurs effets à la fin du sixième mois qui suit leur entrée en vigueur, s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date, et en tout cas, le 31 décembre 1997 au plus tard.

3. Pris sur le fondement de l'article 10, 2°, de la loi du 26 juillet 1996, précité, l'arrêté royal attaqué a pour objet de compléter l'article 69, § 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, par deux alinéas qui autorisent le Roi, d'une part, à prendre les mesures nécessaires en vue d'empêcher que le budget annuel global des moyens financiers destiné aux maisons de repos pour personnes âgées ne soit dépassé (article 69, § 4, alinéa 3) et, d'autre part, à fixer les critères et les modalités de corrections lorsque des maisons de repos individuelles dépassent ou dépasseront leur budget des moyens financiers (article 69, § 4, alinéa 4).

L'arrêté attaqué est entré en vigueur le 11 avril 1997, soit le jour même de sa publication au Moniteur belge.

4. Publiée au Moniteur belge le 28 juin 1997, la loi du 26 juin 1997 "portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité" dispose, en son article 7, 2°, que :

" Sont confirmés avec effet à la date de leur entrée en vigueur:

(...)

2° Arrêté royal du 24 mars 1997 pris en application de l'article 10, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions".

L'article 10 de la même loi précise qu'elle entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, soit le 28 juin 1997.

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête en ce que "les requérantes ne donnent aucune indication sur les griefs que les actes attaqués peuvent leur causer";

Considérant que les requérantes répliquent que l'acte attaqué fait grief "aux M.R. et M.R.S" puisqu'"il ressort, tant de l'article 1 que de l'article 2 de l'acte attaqué que celui-ci habilite le Roi à prendre des mesures en vue de réduire, d'une manière ou d'une autre, le montant effectif des allocations accordées aux bénéficiaires"; que la première requérante fait valoir en outre que par l'arrêt n°49.991 du 28 octobre 1994 le Conseil d'Etat "a déjà constaté l'intérêt de la Fédération des maisons de repos à diligenter semblables procédures à l'égard de

mesures analogues"; que la seconde requérante affirme qu'elle "a un intérêt évident qui n'est, du reste, pas contesté puisqu'elle exploite une maison de repos".

Considérant que les statuts produits par les requérantes font apparaître qu'elles exploitent des maisons de repos pour personnes âgées; que l'arrêté attaqué est de nature à affecter directement et défavorablement leurs intérêts; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse excipe encore de l'incompétence du Conseil d'Etat pour connaître de la requête; qu'elle fait valoir que "la ratification par la loi de dispositions qui n'avaient jusque là qu'un caractère réglementaire a (...) pour effet de soustraire ces dispositions au pouvoir d'annulation dont dispose le Conseil d'Etat";

Considérant que, du fait de sa confirmation par la loi du 26 juin 1997, précitée, l'acte attaqué doit, en principe, être considéré, depuis son entrée en vigueur, comme un acte du pouvoir législatif (C.A., 15 juin 1995, n° 49/95, rôle n° 775, Moniteur belge, 11 août 1995; 17 mars 1999, n° 36/99, rôle n° 1347, Moniteur belge, 14 avril 1999; 9 juin 1999, n° 61/99, rôle n° 1348 et 1349, Moniteur belge, 28 juillet 1999); que, partant, le Conseil d'Etat n'est pas, en principe, compétent pour en connaître;

Considérant, toutefois, que, dans leurs écrits de procédure, les requérantes font valoir, à titre principal, que le Conseil d'Etat demeure compétent pour juger la légalité de l'acte attaqué parce que "la loi de ratification législative viole les règles de droit international"; qu'elles soutiennent que l'effet rétroactif de la loi du 26 juin 1997 a pour objectif unique ou principal d'influencer des procédures juridictionnelles en cours et plus

particulièrement de dessaisir le Conseil d'Etat, en violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit à un procès équitable; qu'elles ajoutent que la violation de l'article 6 de la Convention précitée, "est d'autant plus manifeste qu'en voulant dessaisir le Conseil d'Etat du litige, au profit le cas échéant de la Cour d'arbitrage si tant est que le requérant diligente une nouvelle procédure, l'Etat limite le contrôle sur la norme entreprise. En effet, alors que le Conseil d'Etat connaît de tout grief de légalité, la Cour d'arbitrage n'exerce sa censure que sur pied des articles 10, 11 et 24 de la constitution et des règles répartitrices de compétence"; qu'elles affirment encore que la "ratification législative" porte illégalement atteinte au droit de propriété qui est garanti, notamment, par les articles 16 et 17 de la Constitution et l'article 1er du 1er Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'atteinte consistant à priver les bénéficiaires d'une partie du montant des allocations auxquelles ils avaient droit en vertu des textes légaux et réglementaires adoptés et publiés au jour où la prestation a été accomplie, la suppression rétroactive des créances sans aucune contrepartie constituant une atteinte radicale aux droits des intéressés qui ne respectent pas un juste équilibre des intérêts en présence;

Considérant que les requérantes mettent encore en question, à titre subsidiaire, la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 7, 2°, de la loi du 26 juin 1997, précité; qu'elles contestent également la conformité de la loi du 26 juillet 1996, précitée, aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ses articles 23, 33, 36, 74 et suivants, 105 et 108; qu'elles demandent, à titre subsidiaire, que la Cour d'arbitrage soit interrogée sur ces questions;

Considérant que les requérantes se fondent à la fois sur la violation par le législateur de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et sur celle des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec d'autres dispositions de celle-ci; que l'article 26, § 1er et § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage prévoit notamment que lorsque la violation par une loi des articles 10 et 11 de la Constitution est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur cette question; qu'il y a lieu, dès lors, de poser à la Cour d'arbitrage les questions qui suivent,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les questions suivantes sont posées à la Cour d'arbitrage:

" 1) L'article 7, 2°, de la loi du 26 juin 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que, par sa rétroactivité il a pour effet de soustraire le litige pendant à la censure du Conseil d'Etat ?;

2) La loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ne viole-t-elle pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec ses articles 23, 33, 36, 74 et suivants, 105 et 108, dans la mesure où par son article 10, elle confère au Roi des pouvoirs non définis en vue de maîtriser les dépenses de santé,

matière réservée au législateur notamment par l'article 23 de la Constitution et ne prive-t-elle donc pas le citoyen de la protection du législateur de manière discriminatoire ?".

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

Le membre de l'Auditorat désigné par l'Auditeur général est chargé, sur le vu de l'arrêt à intervenir de la Cour d'arbitrage, d'établir un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le treize décembre deux mille par :

MM. CLOSSET,	Président de chambre,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} NOTEBAERT,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

Ch.-L. CLOSSET.