

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 95.367 du 15 mai 2001

A.73.437/VI-14.119

En cause : **1. l'Association sans but lucratif
"Fédération des maisons de repos
privées de Belgique",**
 **2. la Société privée à responsabilité
limitée "Le Foyer Espérance",**
 ayant élu domicile chez
 Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
 rue J.B. Meunier 22
 1050 Bruxelles.

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre des Affaires sociales.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 février 1997 par l'A.S.B.L.Fédération des maisons de repos privées de Belgique et la S.P.R.L. "Le foyer Espérance", maison de repos qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 30 décembre 1996 portant des mesures temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé pour certaines interventions forfaitaires de l'assurance en application de l'article 3, § 1er, 1° et 4°, 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, publié au Moniteur belge "daté" du 31 décembre 1996;

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 13 mars 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 16 mars 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 avril 2001, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 9 mai 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, Avocat, comparaissant pour les requérantes et Mme OTTEVAERE, Conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis 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 faits nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. L'article 3 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 dispose comme suit:

" § 1er. Le Roi peut prendre des mesures pour :

1° fixer, adapter ou diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en

partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat;
(...)

4° garantir l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale;

(...)

§ 2. Les arrêtés pris en vertu de la présente loi peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

Ces arrêtés ne peuvent toutefois porter préjudice aux dispositions de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.";

2. Pris sur le fondement de l'article 3, § 1er, 1° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996, précitée, l'arrêté royal attaqué a pour objet d'imposer une réduction de 2% sur le montant des interventions forfaitaires de l'assurance applicables au 31 décembre 1996, en ce qui concerne les prestations dispensées par les maisons de repos et de soins, les maisons de repos pour personnes âgées et les habitations protégées (article 1er, alinéa 2, premier tiret), certaines prestations dispensées dans le cadre d'une hospitalisation de jour et les prestations en matière d'hémodialyse (article 1er, alinéa 2, deuxième tiret).

Cette mesure était en principe valable pour 6 mois. Le Roi pouvait toutefois la prolonger par des périodes successives de 6 mois. Il pouvait également y mettre fin en tout temps (article 2).

Cet arrêté royal est entré en vigueur, en vertu de son article 3, le 1er janvier 1997.

3. Selon l'article 6, § 2, alinéa 3, de la loi du 26 juillet 1996, précitée, les arrêtés faits entre le 1er octobre 1996 et le 31 mars 1997 pour en assurer l'application cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant le 30 juin 1997.

4. La loi du 13 juin 1997 porte 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, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Cette loi dispose en son article 6, 7° que :

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

7° Arrêté du 30 décembre 1996 portant des mesures temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé pour certaines interventions forfaitaires de l'assurance en application de l'article 3, § 1er, 1° et 4°, 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".

L'article 18 de la même loi précise qu'elle entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, soit le 19 juin 1997.

5. La loi du 13 juin 1997, précitée, a fait l'objet de nombreux recours devant la Cour d'arbitrage; toutefois, aucun de ceux-ci n'a eu pour objet l'article 6, 7°, confirmant l'arrêté attaqué.

6. Par l'arrêté royal du 27 juin 1997 portant application de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 décembre 1996, qui est l'acte attaqué, le Roi a prolongé la mesure de diminution précitée pour une nouvelle période de 6 mois allant du 1er juillet 1997 au 31 décembre 1997 en ces termes :

" Article 1er. La mesure visée à l'article 1er de l'arrêté royal du 30 décembre 1996 portant des mesures temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé pour certaines interventions forfaitaires de l'assurance en application de l'article 3, § 1er, 1° et 4° 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, est prolongée d'une période de six mois, pour les prestations visées à l'article 1er de l'arrêté royal précité pour lesquelles ladite mesure est toujours en vigueur au 30 juin 1997.

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur le 1er juillet 1997."

Considérant que dans leur dernier mémoire, les requérantes demandent l'extension de l'objet de leur recours à cet arrêté royal du 27 juin 1997.

Considérant que la partie adverse excipe de l'"irrecevabilité de la requête en annulation en raison de la validation de l'acte attaqué par le législateur fédéral"; qu'elle fait valoir que "la ratification par la loi des 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 en vertu de l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973";

Considérant que, du fait de sa confirmation par la loi du 13 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 que, dans leur mémoire en réplique, les requérantes font valoir que "le Conseil d'Etat (...) est toujours compétent pour examiner si l'acte attaqué est ou non conforme aux règles de droit international directement applicables alors même qu'il aurait été confirmé par une loi", que "un refus d'application de la loi de validation s'impose dès l'instant où il apparaît qu'il y a atteinte à

une règle directement applicable du droit international conventionnel", que "le Conseil d'Etat est donc compétent pour examiner directement les violations des règles de droit international directement applicables par l'acte attaqué" et que "l'exception d'irrecevabilité ne peut donc être retenue pour les quatrième et cinquième moyens"; qu'elles soutiennent que "pour que la confirmation législative puisse produire ses effets, il faut que la loi de validation du 13 juin 1997 soit parfaitement régulière et qu'elle soit donc exempte de critiques de constitutionnalité", que "le Conseil d'Etat doit refuser d'appliquer la loi contraire à la Constitution comme il le fait lorsqu'elle viole une règle de droit international", que "il convient donc de saisir la Cour d'arbitrage d'une question préjudicielle", "l'exception ne (pouvant) être accueillie pour les quatrième, cinquième et sixième moyens"; qu'elles affirment que le constat de l'irrégularité de la loi de validation a pour effet de rendre à l'acte attaqué sa valeur réglementaire, en sorte qu'il convient d'examiner l'ensemble des moyens; qu'elles soutiennent encore que le législateur aurait pu user de son pouvoir de ratification en validant les arrêtés à la date de l'adoption de la loi et non de manière rétroactive; qu'elles soutiennent que la rétroactivité, qui a pour objectif unique ou principal d'influencer des procédures judiciaires en cours et plus particulièrement de dessaisir le Conseil d'Etat, viole le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, violation d'autant plus manifeste qu'en voulant dessaisir le Conseil d'Etat du litige au profit le cas échéant de la Cour d'arbitrage, l'Etat limite le contrôle de la norme entreprise, puisque le Conseil d'Etat connaît de tout grief de légalité alors que 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 font valoir encore que la rétroactivité porte atteinte au droit de propriété qui est garanti notamment par les articles 16 et 17 de la Constitution et l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention de sauvegarde 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 législatifs et réglementaires adoptés et publiés au jour où la prestation a été accomplie;

Considérant que, dans leur quatrième moyen, les requérantes font valoir que l'acte attaqué est contraire aux articles 10, 11 et 16 de la Constitution, à l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, au décret d'Allarde et aux principes généraux du droit, notamment au principe de proportionnalité, en ce qu'il réduit le montant des forfaits journaliers de 2% sans permettre aux établissements de réduire à due proportion leurs charges et frais d'encadrement; qu'elles affirment qu'en ne permettant pas aux établissements de réduire leurs normes de personnel, on fait peser sur les seules maisons de repos tout l'effort demandé, ce qui constitue une mesure disproportionnée et les contraint de travailler à perte;

Considérant que, dans leur cinquième moyen, les requérantes soutiennent que l'acte attaqué, adopté le 30 décembre 1996 et publié dans la quatrième édition du Moniteur belge du 31 décembre 1996 n'a été publié réellement que le 15 janvier 1997, qu'ainsi la quatrième édition du Moniteur belge du 31 décembre 1996 est antidatée et qu'elle constitue un faux en écriture publique, que cette publication doit être tenue pour inexistante de telle sorte que l'acte attaqué ne peut pas encore être appliqué; que, dans leur dernier mémoire, elles font valoir que des plaintes pénales ont été déposées en raison "de l'antidate non contestée des troisième et quatrième éditions du Moniteur belge du 31 décembre 1996, la quatrième édition n'ayant même été éditée que quinze jours plus tard, la ratification de l'acte attaqué par voie législative constitue également une interférence dans le cadre du déroulement des procédures pénales"; qu'elles demandent que la Cour

d'arbitrage soit interrogée à titre préjudiciel sur cet objet;

Considérant que, dans leur sixième moyen, les requérantes soutiennent que la loi d'habilitation du 26 juillet 1996 les prive d'une garantie constitutionnelle de contrôle démocratique et demandent à ce que la Cour d'arbitrage soit interrogée à titre préjudiciel sur la question;

Considérant toutefois que, dans leur dernier mémoire, les requérantes soulignent que ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'elles demandent que la Cour d'arbitrage soit interrogée à titre préjudiciel; qu'elles affirment que, lorsque la contrariété d'une norme ayant valeur de loi à une disposition directement applicable du droit international conventionnel est invoquée devant lui, le Conseil d'Etat est obligé de se prononcer sur celle-ci en vertu de l'article 159 de la Constitution et qu'en l'espèce, il lui incombe de trancher prioritairement sur la conformité ou sur la contrariété de l'article 6, 7°, de la loi du 13 juin 1997, précitée, à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention; qu'ils font valoir, notamment, que l'article 6 de la Convention, de même que "les principes inhérents à un Etat de droit démocratique et les principes généraux du droit belge requièrent que justice soit rendue dans des délais raisonnables" alors que "le mécanisme de la question préjudicielle a pour effet, dans l'état actuel des règles de procédure, qu'au lieu de pouvoir attendre une décision de justice sur le fond dans un délai de l'ordre de quatre années devant les Chambres françaises du Conseil d'Etat, les requérantes devraient attendre près du double pour obtenir pareille décision si le Conseil d'Etat devait poser les questions préjudicielles sans même avoir tranché les moyens qui relèvent de sa compétence et qui, de plus, pourraient priver de tout intérêt et objet lesdites questions préjudicielles";

Considérant que les requérantes contestent la conformité de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996, précitée, aux articles 10 et 11, 33 et 105 de la Constitution; qu'elles mettent encore en question la conformité de l'article 6, 7^o, de la loi du 13 juin 1997, précité, 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 et avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la même convention; 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, sur la violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la même convention et sur la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés notamment avec ses articles 33, 105 et 108; que l'article 26, § 1^{er} 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 préjudicielles qui suivent,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Les questions suivantes, telles que formulées par les requérantes, sont posées à la Cour d'arbitrage:

1)" L'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 et la loi de confirmation législative violent-ils le principe d'égalité en ce qu'ils attribuent des prérogatives au Roi, susceptibles de prorogation, sans fixer les objectifs, les limites et les matières de manière précise, privant ainsi les requérants des garanties fondamentales de la protection du législateur et d'un contrôle démocratique ?";

2) " Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la C.E.D.H. dès lors que la rétroactivité de la loi de validation a pour objectif unique ou principal de soustraire le litige pendant à la censure du Conseil d'Etat ?";

3) Y a-t-il violation du principe d'égalité combiné avec le droit de propriété en ce que les maisons de repos sont traitées différemment des personnes âgées dès lors que les premières voient les ressources financières diminuées alors que les seconds bénéficient des mêmes normes d'encadrement, rompant ainsi l'équilibre atteint lors de la fixation du montant de l'allocation pour soins et assistance dans les actes de la vie journalière ?";

4) " Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des principes généraux de droit en ce que la ratification législative porte sur des mesures qui, de facto, rétroagissent ?";

5) " Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la C.E.D.H.L.F. dès lors que la rétroactivité de la loi de validation a pour objectif unique ou principal de soustraire le litige pendant à la censure du Conseil d'Etat et/ou d'interférer dans le déroulement des plaintes et procédures pénales pendantes en raison de l'antidate donnée aux troisième et quatrième éditions du Moniteur belge du 31 décembre 1996 ?".

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 quatorze mai deux mille un par :

MM. HANSE,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
DAOUT,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.