

Numéro du rôle : 34
Arrêt n° 40 du 15 octobre 1987

En cause : le recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 5 mars 1985 "houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden" ("Portant réglementation de l'agrément et de l'octroi de subventions relatifs aux structures destinées aux personnes âgées")

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE,
F. DEBAEDTS, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, et H. BOEL,

assistée du greffier L. POTOMS,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 24 avril 1986, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour, le Conseil des Ministres demande l'annulation de l'article 14, alinéa 2, 6°, du décret de la Communauté flamande du 5 mars 1985 "houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden" ("portant réglementation de l'agrément et de l'octroi de subventions relatifs aux structures destinées aux personnes âgées").

II. PROCEDURE

Par ordonnance du 25 avril 1986, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique précitée a été publié au Moniteur belge du 15 mai 1986.

Conformément aux articles 59, § 1er, et 113 de la même loi organique, les notifications ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 15 mai 1986 et remises aux destinataires les 21 et 27 mai 1986.

Par ordonnances des 23 octobre 1986 et 26 mars 1987, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 24 avril 1987 et 24 octobre 1987 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 4 décembre 1986, le président DELVA a désigné le juge H. BOEL en qualité de membre du siège.

Par ordonnance du 5 février 1987, le président DELVA a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 6 mai 1987, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 27 mai 1987.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et les avocats des parties ont été informés de la date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 7 mai 1987 et remises aux destinataires les 8 et 12 mai 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 9 juin 1986, l'Exécutif régional wallon, le Conseil des Ministres et l'Exécutif flamand ayant déposé chacun des conclusions respectivement les 19 février, 14 mai et 22 mai 1987.

A l'audience du 27 mai 1987 :

- ont comparu :

Me J. PUTZEYS, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

Me G. SWARTENBROUX, avocat du barreau de Bruxelles, loco Me J.M. NELISSEN GRADE, avocat à la Cour de Cassation, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph-II 30, 1040 Bruxelles;

Me V. THIRY, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts 13-14, 1040 Bruxelles.

- les juges-rapporteurs, Messieurs F. DEBAEDTS et D. ANDRE, ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus en leurs plaidoiries;

- l'affaire a été mise en délibéré; en raison de l'empêchement du juge L. DE GREVE, la Cour a poursuivi le délibéré, étant composée de dix membres, conformément à l'article 46, § 2, alinéa 3, de la loi organique du 28 juin 1983.

Au cours du délibéré, la Cour était composée des dix membres cités en tête du présent arrêt. A l'audience du 15 octobre 1987, le président J. DELVA étant empêché de siéger, le siège a été complété par le juge L. DE GREVE par ordonnance du président en exercice du 15 octobre 1987.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. EN DROIT

1. Objet du décret

Le décret du 5 mars 1985 règle tout d'abord l'octroi de subventions pour les investissements relatifs aux habitations pour personnes âgées, aux centres de services, aux résidences-services, aux complexes résidentiels proposant des services et aux maisons de repos. Le décret prévoit ensuite un régime d'autorisation pour la construction d'une résidence-service, d'un complexe résidentiel proposant des services ou d'une maison de repos, ainsi que pour l'aménagement ou l'utilisation en tant que tels de bâtiments existants et pour la modification de leur capacité.

Les deux chapitres suivants règlent d'une part les conditions relatives à l'agrément des centres de services et à l'octroi de subventions en vue de leur fonctionnement et, d'autre part, l'agrément des résidences-services, des complexes résidentiels proposant des services et des maisons de repos.

L'article 14 du décret dispose qu'une résidence-services, un complexe résidentiel proposant des services ou une maison de repos ne peuvent être exploités que dans le respect des normes fixées par l'Exécutif sur avis du Conseil supérieur flamand du troisième âge. L'alinéa 2 de cet article contient une énumération non limitative de ces normes, le 6^o mentionnant à cet égard la sécurité.

Pour le reste, le décret contient encore des dispositions relatives aux moyens de défense qui peuvent être mis en oeuvre contre une série de décisions administratives ainsi que des dispositions relatives au contrôle de son respect, et enfin des dispositions pénales et des dispositions finales et transitoires.

2. Au fond

2.A.1. Dans son unique moyen, le Conseil des Ministres allègue que la disposition attaquée du décret du 5 mars 1985 viole l'article 5, § 1er, II, 5^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Conseil des Ministres estime que la compétence des Communautés en matière de politique du troisième âge n'implique pas le pouvoir de fixer des normes de protection contre l'incendie en vue de l'agrément de structures destinées aux personnes âgées. Ni le texte même de l'article 5, § 1er, II, 5^o, de la loi spéciale, dont les termes doivent être interprétés dans leur acception ordinaire, ni les travaux préparatoires dudit article ne permettent de tirer semblable conclusion.

Le Conseil des Ministres, se référant aux lois du 31 décembre 1963 sur la protection civile et du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions, fait valoir que la politique en matière de protection contre l'incendie forme un tout et constitue une matière en soi, à l'égard de laquelle le législateur national est demeuré compétent. L'autre raison invoquée pour étayer l'incompétence des législateurs communautaires en la matière est le fait qu'une caractéristique essentielle des notions de "matières personnalisables" et d'"aide aux personnes", à savoir le contact avec la personne concernée, caractéristique que l'on retrouve dans l'élément de communication, n'apparaît pas dans la présente matière, qui revêt un caractère réel. Le Conseil des Ministres estime qu'il en résulte que la doctrine de l'arrêt n^o 25 rendu par la Cour le 26 juin 1986 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

Le Conseil des Ministres soutient enfin que les Communautés ne sont en aucun cas compétentes pour assouplir la législation existante en matière de prévention des incendies et des explosions. L'Etat conserve le pouvoir d'arrêter la réglementation de base en matière de sécurité et les Communautés sont uniquement compétentes pour édicter des règles plus sévères.

2.A.2. L'Exécutif flamand fait valoir que la compétence en matière de politique du troisième âge comprend, comme le confirment les avis rendus par la section de législation du Conseil d'Etat, le pouvoir d'édicter des normes ayant pour objet d'assurer la sécurité des personnes résidant dans des maisons de repos en imposant des conditions en matière de prévention de l'incendie et de lutte contre l'incendie. Semblables mesures cadrent parfaitement avec la signification de la notion de "matières personnalisables", dès lors qu'elles visent au bien-être des personnes âgées.

L'Exécutif flamand soutient ensuite que la disposition incriminée ne porte nullement atteinte à la

compétence de l'Etat en matière de protection et de lutte contre l'incendie et les explosions. L'Exécutif, invoquant les compétences régionales et communales en matière de prévention de l'incendie, rejette la thèse selon laquelle la protection contre l'incendie et les explosions constituerait une matière en soi qui ne pourrait relever que de la compétence d'une seule et même autorité.

L'Exécutif flamand renvoie enfin à l'arrêt n° 25 rendu par la Cour le 26 juin 1986, dont il ressort à son estime que la compétence en matière de politique du troisième âge doit être interprétée de manière large et inclut dès lors le pouvoir de régler tous les aspects, en ce compris ceux qui présentent un caractère réel, qui constituent un support nécessaire de la politique du troisième âge. Il en résulte, selon l'Exécutif, que la politique en matière de protection contre l'incendie n'est pas demeurée une matière purement nationale, en sorte que le législateur communautaire flamand est compétent pour adopter la disposition querellée.

2.A.3. L'Exécutif régional wallon renvoie au principe qui a été consacré par la Cour dans ses arrêts n° 25 du 26 juin 1986 et n° 27 du 22 octobre 1986, en vertu duquel le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, doivent être réputés avoir attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale.

L'Exécutif régional wallon soutient qu'aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale ne réserve aux autorités nationales la compétence de fixer en toute matière les normes de protection et de lutte contre les incendies et les explosions, et observe que les lois des 31 décembre 1963 et 30 juillet 1979 ne renferment pas de règles répartitrices de compétences. La disposition attaquée constitue manifestement un élément de la politique de dispensation de soins et de la politique du troisième âge qui, ainsi qu'en témoignent les travaux préparatoires, ont été intégralement transférées aux Communautés, hormis quelques exceptions qui n'ont rien à voir avec la protection ou la lutte contre l'incendie. L'Exécutif régional wallon estime dès lors que les législateurs communautaires sont compétents pour édicter des normes en matière de protection et de lutte contre l'incendie dans les maisons de repos pour personnes âgées, étant donné que l'adoption de normes spécifiques est susceptible d'améliorer la qualité de ces maisons de repos. C'est ce qui ressort également, toujours selon l'Exécutif, de l'arrêt n° 25 rendu par la Cour le 26 juin 1986, arrêt qui a force absolue de chose jugée. Le législateur communautaire flamand est donc compétent, selon l'Exécutif régional wallon, pour adopter la disposition querellée sans avoir à recourir à l'article 10 de la loi spéciale.

2.B.1. L'article 59bis, § 2bis, de la Constitution dispose que les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret "les matières personnalisables (...)".

L'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles mentionne comme matière personnalisable visée à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution : "5° la politique du troisième âge à l'exception de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées".

Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il résulte de ce qui précède que l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, combiné avec l'article 5,

§ 1er, II, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, a transféré aux Communautés, sous réserve des exceptions mentionnées dans la loi spéciale, l'ensemble de la politique du troisième âge, en ce compris tous les aspects de cette politique qui visent spécifiquement la protection des personnes âgées et la qualité des structures qui leur sont destinées. Les Communautés sont dès lors compétentes pour édicter des règles spécifiques relatives à l'encadrement matériel de l'aide aux personnes âgées.

2.B.2. La politique en matière de sécurité dans les structures destinées aux personnes âgées, et plus particulièrement la protection contre l'incendie, n'est pas demeurée une matière purement nationale. Elle présente, en effet, en raison des personnes qui y résident, des aspects spécifiques.

Si l'autorité nationale est compétente pour édicter des normes de base, à savoir des normes qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, les Communautés sont compétentes pour régler les aspects de sécurité qui sont spécifiques aux établissements destinés aux personnes âgées, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril.

Les Communautés sont en outre compétentes pour appliquer toutes normes en matière de sécurité, y compris les normes nationales, dans le cadre d'une politique d'agrément et de subsidiarité.

2.B.3. En disposant en termes généraux qu'une résidence-services, un complexe résidentiel proposant des services ou une maison de repos ne peuvent être exploités que dans le respect des normes de sécurité fixées par l'Exécutif, l'article 14, alinéa 2, 6°, du décret du 5 mars 1985 viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions dans la mesure où il confère à l'Exécutif une habilitation illimitée pour fixer des normes de sécurité applicables aux susdites structures destinées aux personnes âgées.

Il s'ensuit que la disposition entreprise doit être annulée.

2.B.4. Afin de garantir la continuité de la politique du troisième âge, il convient de restreindre, par voie de disposition générale, l'effet rétroactif de l'annulation, en application de l'article 6, deuxième alinéa, de la loi organique sur la Cour d'arbitrage et de l'article premier de la loi du 10 mai 1985 relative aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

annule l'article 14, alinéa 2, 6°, du décret de la Communauté flamande du 5 mars 1985 "houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden" ("portant réglementation de l'agrément et de l'octroi de subventions relatifs aux structures destinées aux personnes âgées");

maintient les effets de la disposition annulée à l'égard de tous les agréments accordés, avant le jour de la publication du présent arrêt, sur la base du décret entreprise.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 15 octobre 1987, par la

Cour composée du président E. GUTT, des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUTENS et H. BOEL, assistée du greffier L. POTOMS, l'audience étant présidée par le juge F. DEBAEDTS.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président ff.,
F. DEBAEDTS