

Numéro du rôle : 38
Arrêt n° 41 du 29 octobre 1987

En cause : le recours du Conseil des Ministres du 1er août 1986 en annulation partielle du décret de la Communauté française du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour 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 H. VAN DER ZWALMEN,

présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par une requête du 1er août 1986 introduite à la même date, le Conseil des Ministres demande l'annulation de l'article 4, alinéa 2, 3° ("la sécurité") du décret de la Communauté française du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées, publié au Moniteur belge du 15 juin 1984, et modifié par le décret de la Communauté française du 27 mars 1985, publié au Moniteur belge du 17 avril 1985.

II. LA PROCEDURE

Par une ordonnance du 8 août 1986, le président en exercice a désigné les membres du siège 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 2 septembre 1986.

Les notifications prévues aux articles 59, § 1er et 113 de la loi organique ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 2 septembre 1986 et remises aux destinataires le 3 septembre 1986.

Par une ordonnance des 21 janvier et 25 juin 1987, la Cour a prorogé, respectivement jusqu'au 1er août 1987 et jusqu'au 1er février 1988, le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

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

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire le 30 septembre 1986.

L'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions le 19 février 1987.

Le Conseil des Ministres a déposé des conclusions le 12 mars 1987.

Par une 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 celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de fixation par lettres recommandées déposées à la poste le 7 mai 1987 et remises aux destinataires les 8, 11 et 12 mai 1987.

A l'audience du 27 mai 1987, la Cour étant composée de ses douze membres,

- ont comparu :

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

Mes S. MOUREAUX et P. LEGROS, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 AD, 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 J. SAROT et K. BLANCKAERT ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- 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.

La procédure s'est déroulée conformément au prescrit 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

1.1. Le décret en cause a été adopté le 4 avril 1984 par le Conseil de la Communauté française, sanctionné et promulgué le 10 mai 1984 et publié au Moniteur belge du 15 juin 1984.

1.2. Le décret du 10 mai 1984, qui abroge en ce qui concerne la Communauté française la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées, a notamment pour objet de soumettre les maisons de repos pour personnes âgées à un régime d'agrément. Le décret contient des règles sur les conditions de fond et de forme de cet agrément et prévoit également un système d'autorisation de fonctionnement provisoire; il s'agit d'un décret-cadre qui donne des compétences de fixation de ces règles à l'Exécutif. Le décret précise les sanctions administratives ou pénales de la violation de ces règles et contient des dispositions relatives à la surveillance de son application et de celle de ses arrêtés d'exécution. Il se termine par deux dispositions transitoires, par l'abrogatoire et par la fixation de la date d'entrée en vigueur.

1.3. L'article 4, du décret, dont l'alinéa 2, troisième tiret ("la sécurité"), fait l'objet de la requête, est ainsi rédigé :

"Pour être agréés, les établissements visés à l'article 1er doivent satisfaire aux normes fixées par l'Exécutif après avis du Conseil consultatif du troisième âge.

Ces normes concernent notamment :

- la liberté des pensionnaires, le respect de leurs convictions et leur participation;
- la nourriture, l'hygiène et les soins de santé;
- la sécurité;
- le nombre, la compétence et la moralité des personnes occupées dans l'établissement;
- le bâtiment;
- la comptabilité."

Aux termes de l'article premier du décret, auquel l'article 4 précité se réfère, le décret est applicable aux "établissements d'hébergement publics ou privés, où le logement ainsi que des soins familiaux et ménagers sont fournis collectivement à des personnes âgées de 60 ans au moins, qui y résident de façon habituelle."

L'article 14 du décret qui, selon les conclusions du requérant, déposées le 12 mars 1987, fait également l'objet du recours dispose que "la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées, modifiée par la loi du 10 mai 1967, est abrogée en ce qui concerne la Communauté française."

2. Au fond

2.A.1. Le Conseil des Ministres prend un moyen unique de la violation de l'article 5, § 1er, II, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : il conteste aux Communautés la compétence de fixer, en vue de l'agrément des structures destinées aux personnes âgées, des normes de sécurité contre l'incendie. Le requérant se fonde notamment sur les lois du 31 décembre 1963 sur la protection civile et du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions, ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, qui confirment l'unicité de la matière de la protection et de la lutte contre les incendies et les explosions. Il appuie également son moyen sur un avis du Conseil d'Etat sur une proposition de décret relatif à la sécurité contre l'incendie des logements, selon lequel "la protection et la lutte contre les incendies et les explosions est une matière en soi, qui relève d'un même législateur, le législateur national, quel que soit le contexte dans lequel elle s'inscrit".

2.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Communauté française fonde la disposition attaquée du décret sur la compétence des Communautés en matière de politique du troisième âge et sur la jurisprudence de la Cour déduite de son arrêt rendu le 26 juin 1986 dans l'affaire n° 18.

L'Exécutif ajoute que "ce serait porter atteinte aux pouvoirs des Exécutifs communautaires si ceux-ci n'étaient pas à même de garantir le bon fonctionnement des institutions qui relèvent directement de

leur compétence."

2.A.3. Dans ses conclusions, l'Exécutif régional wallon, après avoir noté que le décret en cause conservait les principes essentiels de la loi du 12 juillet 1966 et relevé l'extension de son champ d'application ainsi que quelques règles nouvelles, fonde son argumentation sur les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage les 26 juin et 22 octobre 1986 dans les affaires n^{os} 18 et 22.

Il soutient que les arrêts de la Cour d'Arbitrage ont autorité absolue de chose jugée, sont définitifs et sans recours.

L'Exécutif conteste aux lois des 31 décembre 1963 et 30 juillet 1979 le caractère répartiteur de compétences, considère que la loi spéciale du 8 août 1980 a porté atteinte à l'économie de cette dernière loi et indique qu'aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale ne réserve au législateur national la compétence de fixer en toutes matières les normes de protection et de lutte contre les incendies.

L'Exécutif, se fondant ensuite sur les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, défend la thèse de l'interprétation large des compétences qui concernent la santé et les aides aux personnes. Il invoque également deux avis du Conseil d'Etat qui incluent les maisons de repos parmi les institutions qui peuvent être visées par la politique menée en matière de soins de santé en application de l'article 5, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale. Les travaux préparatoires de celle-ci sont également cités par l'Exécutif régional wallon pour donner une interprétation large de la compétence communautaire en matière de "politique du troisième âge". Il en conclut que l'ensemble de la politique de dispensation de soins et l'ensemble de la politique du troisième âge ont été transférés aux Communautés, en ce compris tous les aspects de ces politiques que le législateur communautaire juge déterminants pour la qualité des maisons de repos et qui visent la protection des personnes âgées, ou simplement l'amélioration des conditions d'accueil.

L'Exécutif relève enfin que les normes énoncées à l'article 3 de la loi du 12 juillet 1966 sont toutes reproduites dans la liste figurant à l'article 4 du décret en cause.

2.A.4. Dans ses conclusions, le Conseil des Ministres soutient que les "matières mixtes", ayant à la fois un aspect culturel et un aspect général, échappent à la compétence communautaire et qu'a fortiori, "en matière de politique du troisième âge, comprise dans l'aide aux personnes, les Communautés ne peuvent pas être et donc ne sont pas compétentes pour fixer des normes ayant trait à la prévention des sinistres et à la lutte contre les incendies, parce que ces mesures ne contiennent pas l'aide proprement dite, mais les immeubles où cette aide est fournie". Le Conseil des Ministres soutient que l'arrêt du 26 juin 1986 de la Cour d'Arbitrage ne peut être considéré comme un précédent dans la présente affaire, cet arrêt concernant une matière culturelle, et non une matière personnalisable : comme celle-ci exige un lien à caractère personnel entre la Communauté et le destinataire du décret et que ce lien n'existe pas en matière de sécurité, le Conseil des Ministres en conclut que la partie attaquée du décret n'entre pas dans le concept d'"aide aux personnes".

Le concluant relève également, sur la base des travaux préparatoires du décret en cause et de ceux du décret du 5 mars 1985 de la Communauté flamande, que ces textes viseraient à rendre les règles de sécurité moins sévères dans les maisons de repos; il invite d'autre part à interpréter les termes "aide aux personnes" et "politique du troisième âge" dans leur sens commun, qui ne recouvre pas la politique de prévention et de lutte contre les incendies.

Le Conseil des Ministres attire l'attention sur la situation particulière dans la région bilingue de Bruxelles-capitale où plusieurs réglementations pourraient s'appliquer, selon que les établissements concernés relèvent de l'une ou de l'autre Communauté.

Il invoque aussi le fait que les lois du 31 décembre 1963 sur la protection civile et du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance de la responsabilité civile, qui organisent la protection et la lutte contre l'incendie sous l'égide de l'Etat en confiant notamment de larges compétences au Roi, n'a pas été abrogée par la loi spéciale du 8 août 1980.

Le Conseil des Ministres termine ses conclusions en admettant que "les Communautés peuvent édicter des normes plus sévères que celles prises par l'Etat, mais non faire l'inverse". Se basant notamment sur l'arrêt du 25 février 1986 rendu par la Cour d'Arbitrage dans l'affaire n° 12, il soutient que les compétences communautaires qui pourraient directement ou indirectement être influencées par la politique globale de sécurité doivent cependant s'insérer dans la politique nationale, sans pouvoir modifier les règles de base voulues par l'Etat central.

Quant à la demande d'annulation de l'article 4, alinéa 2, troisième tiret ("la sécurité"), du décret de la Communauté française du 10 mai 1984

2.B.1. Aux termes de son article 1er, le décret du 10 mai 1984 est applicable aux "établissements d'hébergement publics ou privés, où le logement ainsi que des soins familiaux et ménagers sont fournis collectivement à des personnes âgées de 60 ans au moins qui y résident de façon habituelle". Il résulte du texte même de cette disposition et de l'exposé des motifs du décret que le législateur décrétole a entendu réglementer l'agrément des maisons de repos ordinaires, qui n'ont pas pour activité essentielle la dispensation de soins, au sens de l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale. Le décret attaqué ne trouve donc pas son fondement dans cette disposition, mais dans l'article 5, § 1er, II, 5°, qui attribue aux Conseils de communauté le pouvoir de régler la politique du troisième âge.

2.B.2. 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 établissements où elles sont hébergées. Les Communautés sont dès lors compétentes pour édicter des règles spécifiques relatives à l'encadrement matériel de l'aide aux

personnes âgées.

2.B.3. La politique en matière de sécurité dans les établissements d'hébergement pour 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 les normes en matière de sécurité, y compris les normes nationales, dans le cadre d'une politique d'agrément.

2.B.4. En disposant en termes généraux que les établissements visés à l'article premier du décret attaqué ne peuvent être agréés que s'ils satisfont aux normes de sécurité fixées par l'Exécutif, l'article 4, alinéa 2, troisième tiret, du décret du 10 mai 1984 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 à ces établissements.

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

2.B.5. 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.

Quant à la demande d'annulation de l'article 14 du décret du 10 mai 1984

3.A. Le Conseil des Ministres demande, pour la première fois dans ses conclusions, l'annulation "par voie de conséquence" de l'article 14 du décret en cause, selon lequel "la loi du 12 juillet 1966 relativement aux maisons de repos pour personnes âgées, modifiée par la loi du 10 mai 1967, est abrogée en ce qui concerne la Communauté française".

3.B. La Cour ne peut annuler une disposition dont - comme en l'espèce - l'annulation n'est pas demandée dans la requête introductive d'instance.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

annule l'article 4, alinéa 2, troisième tiret ("la sécurité"), du décret de la Communauté française du 10 mai 1984 "relatif aux maisons de repos pour 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 entrepris;

déclare irrecevable la demande d'annulation de l'article 14.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 29 octobre 1987.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT