

Numéro du rôle : 1266
Arrêt n° 26/99 du 3 mars 1999

ARRET

En cause : le recours en annulation de l'article 5, § 2, 2°, du décret de la Région wallonne du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge, introduit par le Conseil des ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 décembre 1997 et parvenue au greffe le 26 décembre 1997, le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 5, § 2, 2°, du décret de la Région wallonne du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge (publié au *Moniteur belge* du 26 juin 1997).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 26 décembre 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 janvier 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 février 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 mars 1998;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 13 mars 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 avril 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 20 mai 1998;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 25 mai 1998.

Par ordonnances du 27 mai 1998 et du 26 novembre 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 24 décembre 1998 et 24 juin 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 13 janvier 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 10 février 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 15 janvier 1999.

A l'audience publique du 10 février 1999 :

- ont comparu :

. Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me N. Van Laer *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Le moyen unique invoqué à l'appui du recours est pris de la violation des règles de compétences, plus particulièrement de la violation des articles 6, § 1er, alinéa 5, 3^o, et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En déléguant au Gouvernement de région la compétence de fixer les normes de prix - et donc tant les tarifs minima que maxima -, la disposition attaquée empiète, de façon directe et substantielle, sur la compétence fédérale en matière de prix.

A.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres conteste, jurisprudence de la Cour à l'appui, la thèse du Gouvernement wallon concluant à l'inapplicabilité, à l'égard des compétences communautaires, de la réserve de compétence en matière de politique de prix.

A.3. Par ailleurs, le Conseil des ministres expose les raisons pour lesquelles l'arrêt de la Cour n^o 56/96 du 15 octobre 1996 - reconnaissant aux régions la compétence de « fixer les tarifs des services qui relèvent de matières qui leur sont attribuées » - ne peut être transposé en l'espèce. D'une part, la possibilité de fixer des prix maxima supprime l'effectivité de modalités d'augmentation ou d'évolution fixées au niveau fédéral. D'autre part, le fait que les maisons de repos figurent parmi les dix secteurs soumis par l'arrêté ministériel du 20 avril 1993 à une demande de hausse de prix indique le caractère essentiel, pour le niveau fédéral, d'une réglementation fédérale de cette matière.

A.4. Quant au bien-fondé du recours aux pouvoirs implicites, le Conseil des ministres conteste tout d'abord le caractère « nécessaire » de la disposition en cause. Il n'est nullement établi que la compétence régionale ne puisse être exercée sans l'adoption de cette disposition, ni davantage que la sécurité tarifaire soit une condition « *sine qua non* » pour atteindre le progrès qualitatif recherché par le décret.

Par ailleurs, la matière ne se prête pas à un règlement différencié, d'une part, en raison de la réserve de compétence expressément décidée par le législateur spécial, et, d'autre part, en raison de la violation du principe d'égalité entre entreprises du même secteur à laquelle donnerait lieu un tel règlement différencié entre régions.

Enfin, en ce qui concerne l'exigence d'une incidence seulement marginale sur la matière réservée, la généralité des termes utilisés par la disposition en cause implique que son exécution peut se réaliser de diverses façons. Si l'objectif est de limiter les hausses de prix en les liant au pouvoir d'achat, l'incidence sur la compétence fédérale ne peut être qualifiée de marginale, dès lors qu'elle aboutit à annuler le pouvoir d'appréciation, très étendu, reconnu au ministre de l'Economie quant à l'opportunité d'organiser, ou non, un système de contrôle de prix ainsi que celui de statuer sur les demandes de hausse de prix. Si toutefois les modalités d'adaptation devaient respecter les limites fixées au niveau fédéral, il conviendrait que la Cour mentionne de façon expresse cette contrainte, et ce dans le dispositif même de l'arrêt. Par ailleurs, le Conseil des ministres insiste sur la spécificité de la matière en cause, et sur le fait que le secteur des maisons de repos constitue un des dix secteurs dans lesquels, à l'inverse de la tendance à la dérégulation en matière de prix, l'Etat fédéral a estimé nécessaire de maintenir un contrôle des prix.

Position du Gouvernement flamand

A.5. Il est tout d'abord allégué que le moyen manque en fait. En réservant à la compétence fédérale la politique des prix, le législateur spécial visait ainsi le domaine du blocage du prix des biens et des services, que ce soit par le biais de contrats de programme, de blocages généraux de prix, de la fixation de prix maxima ou du système de déclaration de hausse de prix. Or, la disposition en cause ne fixe nullement le prix d'accueil ou d'hébergement, mais se borne à viser les modalités d'adaptation, par le pouvoir organisateur, du prix, et ce dans les limites éventuelles fixées au niveau fédéral. Il n'est dès lors nullement porté atteinte à l'article 3 de l'arrêté du 20 avril 1993 portant des dispositions particulières en matière de prix.

A.6. A supposer même que la disposition en cause fixe, elle-même ou par délégation, le prix maximum d'accueil ou d'hébergement, elle s'analyse comme une mesure de politique du troisième âge; une telle mesure relève de la compétence régionale, en vertu de la combinaison de l'article 5, § 1er, II, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de l'article 138 de la Constitution et des décrets dits « de transfert » de juillet 1993. Compétente pour fixer le contenu du service en cause - l'hébergement ou l'accueil de personnes âgées -, la Région l'est également pour en fixer le prix. Il est relevé que la disposition spéciale citée ci-dessus n'exclut d'ailleurs de la compétence qu'elle transfère aux entités fédérées que la fixation du montant minimum, les conditions d'octroi et le financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées, c'est-à-dire les seuls aspects de sécurité sociale.

A.7. A titre « totalement subsidiaire », le Gouvernement flamand invoque à l'appui de la disposition contestée l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, dont l'ensemble des conditions d'application sont en l'espèce réunies.

Position du Gouvernement wallon

A.8. Après avoir relevé l'avis favorable émis par le Conseil d'Etat - en ce que celui-ci conclut à la conformité de la disposition en cause avec l'article 10 de la loi spéciale -, le Gouvernement soutient que la réserve de compétence fédérale, portant sur la politique des prix, n'est pas applicable en l'espèce, dès lors qu'elle ne limite que les compétences régionales et que, en l'espèce, la Région exerce une compétence communautaire.

A.9. A supposer même que cette réserve de compétence soit néanmoins applicable, l'article 5, § 2, 2°, du décret du 5 juin 1997 trouve appui dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 et satisfait aux conditions d'application de cette disposition.

Comme le relève le Conseil d'Etat, le caractère de nécessité réside dans le souci d'assurer la sécurité tarifaire du résident et il s'agit de protéger efficacement les personnes âgées vivant en maison de repos, et d'éviter que celles-ci, ayant souvent vendu leur immeuble, soient « prises en otage par [les] augmentations brusques de prix qui leur sont facturés ». Les conditions relatives au traitement différencié et à l'impact marginal sont également remplies. Il est relevé en particulier que, dès lors qu'elle ne vise que les adaptations du prix, la disposition en cause ne tend qu'à « protéger les personnes déjà accueillies et n'empêchera pas que le nouveau prix autorisé soit appliqué à de nouveaux résidents ».

Enfin, le Gouvernement wallon relève que la Région wallonne est déjà intervenue en matière de prix, par l'article 4, § 2, 3°, du décret du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement, sans que l'Etat fédéral n'ait contesté l'exercice de cette compétence; il n'aperçoit pas, en conséquence, « pourquoi il serait interdit [...] de réglementer les modalités d'adaptation du prix d'hébergement ou d'accueil des personnes en maison de repos alors que sa compétence en matière de prix de logement ne subit aucune contestation ».

- B -

La disposition en cause

B.1.1. Le recours en annulation porte sur l'article 5, § 2, 2°, du décret de la Région wallonne du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge.

Ce décret, pris en application de l'article 138 de la Constitution (article 1er du décret), définit en son chapitre Ier diverses notions utilisées par la suite. Son chapitre II réglemente la programmation des maisons de repos, centres d'accueil de jour et résidences-services, en prévoyant notamment que tout projet d'ouverture d'une telle institution est soumise à l'accord préalable du Gouvernement. Enfin, le chapitre III subordonne l'exploitation desdites institutions à un agrément délivré par le Gouvernement et conditionné au respect de normes que celui-ci est habilité à définir.

Aux termes des travaux préparatoires du décret, celui-ci tend à :

« [...] accroître la protection des personnes plus dépendantes, ce qui implique :

- [de] renforcer les normes applicables aux maisons de repos afin que chaque maison de repos reste un lieu de vie;

- [de] définir la nature des services que couvre le prix d'hébergement ainsi que les modalités d'adaptation de ce prix » (*Doc.*, Parlement wallon, 1996-1997, n° 213, 1°, p. 2).

B.1.2. Seul l'article 5, § 2, 2°, de ce décret est contesté. Figurant au chapitre III, il dispose :

« Art. 5. § 1er. [...]

§ 2. Le Gouvernement agréé les maisons de repos qui répondent ou, si certaines normes ne peuvent être remplies qu'en cours de fonctionnement, s'engagent à répondre aux normes définies par le Gouvernement et qui concernent :

1° [...]

2° les modalités d'adaptation du prix d'hébergement ou d'accueil;

[...] »

Quant au fond

B.2. Le Conseil des ministres invoque, à l'appui de son recours, un moyen unique pris de la violation des règles de compétence, plus précisément des articles 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En habilitant le Gouvernement de région à définir les modalités d'adaptation du prix d'hébergement ou d'accueil, la disposition contestée, selon le Conseil des ministres, « interfère directement et fondamentalement dans la compétence fédérale en matière de prix [et,] en s'appropriant ainsi le pouvoir d'intervenir en cette matière de manière aussi large, la Région vide en réalité la compétence fédérale de tout son contenu et de toute effectivité ».

B.3.1. Le Gouvernement wallon conteste que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale - réservant à l'autorité fédérale la compétence en matière, notamment, de « politique des prix » - soit applicable à un décret qui, bien que régional, a été adopté en application de l'article 138 de la Constitution et règle une matière communautaire; tel est précisément le cas de

la disposition en cause puisqu'elle concerne la politique du troisième âge, laquelle matière relève de la compétence des communautés en vertu de l'article 5, § 1er, II, 5°, de la loi spéciale précitée.

B.3.2. Bien que la réserve de compétence en matière de politique des prix figure à l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 - où sont définies les compétences économiques des régions - et non à l'article 5 de cette loi - où sont définies les matières personnalisables -, elle exprime la volonté du législateur spécial de faire en sorte que la politique des prix demeure une matière fédérale.

L'exception soulevée par le Gouvernement wallon manque dès lors en droit.

B.4.1. L'article 5, § 1er, II, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 inclut dans les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1er, de la Constitution et, ce faisant, attribue aux communautés :

« 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. »

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 s'ensuit qu'a été transférée 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.

B.4.2. En ce qui concerne la Communauté française et dans les limites de la région de langue française, cette compétence est exercée par la Région wallonne, en application de l'article 138 de la Constitution et des décrets II des 19 et 22 juillet 1993, adoptés respectivement par la Communauté française et la Région wallonne (article 3, 7°, de chacun de ces décrets).

B.5. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :

[...]

3° la politique des prix et des revenus;

[...] »

Cette réserve de compétence n'implique pas que les communautés et les régions soient privées de toute compétence en ce qui concerne les tarifs des services qui relèvent de leur compétence; toutefois ces règles tarifaires doivent tenir compte de la politique des prix menée par l'autorité fédérale, et notamment des règles établies par ou en vertu de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix.

B.6. La mise en œuvre, par la Région wallonne, de sa compétence en matière de politique du troisième âge n'exclut donc pas l'adoption de règles tarifaires relatives aux services relevant de cette matière, pourvu que ces règles respectent la politique des prix menée au plan fédéral.

B.7. Comme il a été relevé au B.1.2, l'article 5, § 2, 2°, du décret du 5 juin 1997 conditionne l'agrément, par le Gouvernement, des maisons de repos au respect de normes ayant divers objets, parmi lesquels les modalités d'adaptation du prix d'hébergement ou d'accueil; le Gouvernement est habilité à définir ces normes, en ce compris celles en cause en l'espèce.

Selon les travaux préparatoires du décret, le législateur entendait assurer « la protection de la personne âgée et de ses droits individuels plus particulièrement en matière de prix et d'information » (*Doc.*, Parlement wallon, 1996-1997, n° 213, 27°, p. 16). S'agissant de cet objectif, il a été relevé (*ibid.*, 1°, p. 7) :

« En complément de la définition des services compris dans le prix d'hébergement [visés par le 1° de l'article 5, § 2, en cause], la sécurité ' tarifaire ' du résident implique que des hausses brutales et parfois considérables de ce prix puissent être, sinon évitées, du moins prévisibles, réglementées et leur application liée au pouvoir d'achat. »

La portée des termes « les modalités d'adaptation du prix d'hébergement ou d'accueil » a, quant à elle, été précisée comme suit lors des travaux en commission (*ibid.*, 27°, p. 56) :

« [...] cela concerne également les cas d'absence lors de séjours intermittents au cours d'un mois, les suppléments éventuels qui seront réclamés, l'adaptation de ces prix sans hausse brutale ou imprévisible déliée du pouvoir d'achat, le montant maximum, les conditions d'utilisation, l'affectation et la gestion de l'éventuelle garantie qui sera déposée [...].

[...] le Ministère des Affaires économiques est compétent pour fixer le prix d'hébergement. L'objet des dispositions à l'examen est d'éviter que ce prix ne soit brutalement augmenté pour des raisons diverses. Ceci permettra à la Région de préciser les critères selon lesquels l'adaptation des prix se fera. [...] la Région interviendrait au niveau des modalités d'application de l'augmentation qui aurait été préalablement avalisée par le Ministère des Affaires économiques. »

B.8. L'article 5, § 2, 2°, du décret du 5 juin 1997 ne détermine pas lui-même les normes relatives aux modalités d'adaptation du prix d'hébergement ou d'accueil, au respect desquelles est conditionné l'agrément des maisons de repos, mais il habilite le Gouvernement à définir ces normes.

En considération notamment des services en cause comme de l'objectif de protection des personnes âgées qui est poursuivi, cette habilitation n'excède pas, en tant que telle, les limites de la compétence régionale en matière de politique du troisième âge. Elle n'empiète pas, en tant que telle, sur la compétence fédérale en matière de politique des prix et ne peut davantage être interprétée comme autorisant le Gouvernement à le faire. Elle n'empêche pas non plus, comme telle, que l'autorité fédérale puisse exercer ses compétences, en particulier en matière de contrôle des augmentations de prix.

B.9. Il résulte de ce qui précède que l'article 5, § 2, 2^o, du décret du 5 juin 1997 ne viole pas les règles de compétence. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 mars 1999, par le siège précité, dans lequel le juge H. Boel est remplacé, pour le prononcé, par le juge A. Arts, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior