

Numéro du rôle : 4424
Arrêt n° 166/2008 du 27 novembre 2008

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 5, § 1er, des décrets de la Communauté flamande relatifs aux structures destinées aux personnes âgées, coordonnés le 18 décembre 1991, et l'article 7 du décret flamand du 6 juillet 2001 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2001, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 178.740 du 21 janvier 2008 en cause de l'ASBL « Federatie voor Onafhankelijke Seniorencare » et autres contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 janvier 2008, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 5, § 1er, des décrets relatifs aux structures destinées aux personnes âgées, coordonnés le 18 décembre 1991, et l'article 7 du décret du 6 juillet 2001 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2001 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la subvention qu'ils prévoient ne peut être allouée qu'à des CPAS et des ASBL qui concluent un contrat de crédit-bail immobilier avec une société d'investissement à capital fixe agréée par le Gouvernement flamand ? »;

2. « L'article 7, § 4, du décret du 6 juillet 2001 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2001 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il prévoit que la subvention d'entretien qui a été accordée avant 2001 est réputée être une subvention telle que visée à l'article 7, § 1er, du décret précité ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Federatie voor Onafhankelijke Seniorencare », dont le siège social est établi à 2160 Wommelgem, Selsaetenstraat 50b, l'ASBL « 't Smeedeshof », dont le siège social est établi à 2360 Oud-Turnhout, Oude Arendonksebaan 38, la SA « Speciale Woningbouw voor Bejaarden Home Laarsveld » (qui a toutefois cessé d'exister dans l'intervalle, dès lors qu'elle a été absorbée par la SA « Cofinimmo »), dont le siège social est établi à 2440 Geel, Laarsveld 28, et la SPRL « De Vlietoever », dont le siège social est établi à 2880 Hingene, E. De Jonghestraat 74;

- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 17 septembre 2008 :

- ont comparu :

. Me L. Jansen *loco* Me L. Schuermans et Me J. Surmont, avocats au barreau de Turnhout, pour l'ASBL « Federatie voor Onafhankelijke Seniorencare » et autres;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Quatre parties requérantes (l'ASBL « Federatie voor Onafhankelijke Seniorenzorg », l'ASBL « 't Smeedeshof », la SA « Speciale Woningbouw voor Bejaarden Home Laarsveld » et la SPRL « De Vlietoever ») demandent, devant le Conseil d'Etat, l'annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 novembre 2001 « portant octroi d'une subvention aux Centres publics d'Aide sociale et à des associations sans but lucratif à titre d'intervention de la Communauté flamande dans l'indemnité pour l'acquisition de la propriété des résidences-services réalisées sur leurs terrains dans le cadre d'un contrat de leasing immobilier conclu avec la SICAF ».

Les parties requérantes contestant la constitutionnalité du fondement juridique de cet arrêté, le Conseil d'Etat pose à la Cour les questions préjudicielles citées plus haut.

## III. *En droit*

- A -

### *Quant à la première question préjudicielle*

A.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* prennent acte de l'arrêt n° 42/2008, dans lequel la Cour s'est prononcée indirectement sur la compatibilité de l'article 5, § 1er, des décrets coordonnés du 18 décembre 1991 relatifs aux structures destinées aux personnes âgées avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition limite aux CPAS et aux ASBL la possibilité de subventionner certaines formes de logement pour personnes âgées. Elles soulignent toutefois que l'arrêté qu'elles attaquent devant le Conseil d'Etat a encore un second fondement juridique, à savoir l'article 7 du décret du 6 juillet 2001 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2001, auquel les considérants de l'arrêt précité ne peuvent pas s'appliquer automatiquement. En effet, la constitutionnalité de l'article 5, § 1er, des décrets coordonnés du 18 décembre 1991 était fondée sur « des limites budgétaires contraignantes », mentionnées explicitement dans les travaux préparatoires. Par contre, les travaux préparatoires du décret du 6 juillet 2001 ne renvoient pas à un motif budgétaire ou autre pour opérer la distinction dénoncée. Les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que les limites budgétaires de 1985 ne peuvent être invoquées sans plus pour justifier une mesure de 2001. Ce serait d'autant moins le cas qu'en 2006 le législateur décrétole estimait expressément que la distinction était discriminatoire, comme le font apparaître les travaux préparatoires du décret du 2 juin 2006 modifiant le décret du 23 février 1994 relatif à l'infrastructure affectée aux matières personnalisables, en ce qui concerne la garantie d'investissement pour les maisons de repos. Le législateur décrétole n'ayant pas précisé quel objectif il poursuit en l'espèce, il ne serait pas possible de vérifier si la distinction entre CPAS et ASBL, d'une part, et les autres personnes morales, d'autre part, est pertinente au regard de l'objectif.

A.2. Le Gouvernement flamand conteste en premier lieu la pertinence de la question préjudicielle au motif que l'inconstitutionnalité éventuelle de la disposition en cause devrait entraîner l'inconstitutionnalité de la mesure de subvention dans son ensemble et pas uniquement celle de sa limitation jugée inconstitutionnelle, sans quoi la Cour ferait indirectement adopter par le législateur décrétole une mesure qu'il n'a pas voulue. Si la mesure de subvention est inconstitutionnelle dans son ensemble, les parties requérantes ne pourront prétendre à la subvention qui leur échappe déjà maintenant, ce qui fait que la question n'est pas pertinente.

Sur le fond, le Gouvernement flamand fait valoir que le principe d'égalité n'est violé que si le traitement inégal est manifestement déraisonnable et s'il n'est pas pensable, selon une opinion juridique communément admise, qu'une quelconque autorité décidant raisonnablement puisse porter une telle appréciation. Il souligne que la politique en matière de subventions a, par excellence, une incidence budgétaire et que l'extension des subventions à tous les établissements offrant des structures destinées aux personnes âgées, indépendamment de la forme juridique sous laquelle ces établissements sont exploités et indépendamment de l'existence ou non d'un but lucratif, nécessiterait soit davantage de moyens budgétaires, soit une réduction de la subvention accordée à chaque bénéficiaire. Il est établi, selon le Gouvernement flamand, que les limites budgétaires peuvent justifier une différence de traitement. Il renvoie à cette fin à la jurisprudence de la Cour, en l'occurrence à l'arrêt n° 42/2008. De plus, il est également établi que les maigres moyens publics doivent en premier lieu être affectés à l'accomplissement de tâches d'intérêt général. En effet, les moyens publics ne sont pas destinés à générer des bénéfices particuliers, lesquels, par définition, ne servent pas l'intérêt général mais un intérêt particulier. Le statut juridique, et plus précisément la présence ou l'absence de but lucratif chez le bénéficiaire de la subvention, constitue donc un critère pertinent pour atteindre le but poursuivi par le législateur décréteur, qui est de soutenir financièrement des tâches d'intérêt général.

A.3. Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, une seconde différence de traitement découle encore des dispositions en cause, du fait de l'impossibilité pour les ASBL d'obtenir une subvention lorsqu'elles concluent un contrat de crédit-bail immobilier avec un établissement financier qui n'est pas une SICAF agréée en vertu de l'article 55*bis* du Code des droits de succession. Elles ne voient pas clairement comment une agrégation dans le cadre d'une mesure fiscale pourrait constituer un critère pertinent à la lumière du régime de subvention ici en cause. Le législateur décréteur n'a pas jugé nécessaire, en 2001, de justifier la distinction. Même si l'objectif était de nature budgétaire, la distinction ne serait pas pertinente. En effet, la limitation de l'exemption visée à l'article 55*bis* aurait pour effet que des subventions sont allouées à des ASBL qui ont conclu un contrat de crédit-bail immobilier avec un acteur du marché offrant des conditions suboptimales, ce qui signifie que la distinction ne saurait contribuer de manière pertinente à la réalisation du but du législateur décréteur. La conséquence de la distinction serait tout au moins disproportionnée au but poursuivi, puisqu'elle ne ferait qu'entraîner un déplacement des moyens du pouvoir subventionnant vers la SICAF agréée, sans aucune plus-value à la lumière de l'objectif de la réglementation, qui est l'augmentation de l'offre en matière de résidences-services.

A.4. Le Gouvernement flamand estime qu'il est raisonnablement justifié - ou qu'il n'est tout au moins pas manifestement déraisonnable - que, par l'article 7, § 1er, du décret du 6 juillet 2001, le législateur décréteur ait soumis l'octroi d'une subvention à la condition qu'un contrat de crédit-bail immobilier soit conclu entre le bénéficiaire de la subvention et une SICAF agréée. Le régime de subvention en cause ne pourrait être considéré indépendamment de la politique plus large - et de l'intérêt général poursuivi - visant à prévoir une infrastructure suffisante pour l'accueil des personnes âgées. Le législateur décréteur a constaté que les mesures existantes ne répondaient pas aux attentes et il s'est vu obligé de mobiliser également le capital privé, bien entendu dans le cadre d'une structure financière réglementée et contrôlée, la SICAF. En outre, le cadre légal permettait d'imposer à cette structure même des conditions qui garantiraient que l'objectif d'intérêt général ne serait pas compromis. En effet, la SICAF agréée par le Gouvernement flamand devait remplir la condition d'avoir pour seul but de financer et de réaliser des projets concernant la mise en œuvre de résidences-services et d'affecter les fonds recueillis à des projets répartis sur la totalité du territoire de la Région flamande.

#### *Quant à la seconde question préjudicielle*

A.5. Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, l'intention du législateur est claire : en vertu de l'article 7, § 4, du décret du 6 juillet 2001, les subventions qui ont été accordées sur la base de l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 mai 1995, annulé par le Conseil d'Etat par son arrêt n° 106.999 du 27 mai 2002, peuvent être maintenues. Il s'agit donc d'une validation législative d'un acte administratif annulé, qui ne serait autorisée, selon la jurisprudence de la Cour, que s'il est satisfait à trois conditions : le législateur décréteur doit poursuivre un but légitime, la validation doit être nécessaire et elle doit être proportionnée au but poursuivi. Or, les parties requérantes devant le juge *a quo* constatent que le législateur décréteur n'a pas précisé le but poursuivi. De plus, elles observent que des considérations d'ordre budgétaire qui ont éventuellement joué un rôle ne sauraient en aucun cas être considérées comme une base suffisante pour attenter à l'autorité de la chose jugée d'une décision juridictionnelle.

A.6. Le Gouvernement flamand observe que l'article 7 du décret du 6 juillet 2001 est certes entré en vigueur le 1er janvier 2001, en vertu de l'article 51, alinéa 1er, deuxième tiret, du même décret, mais que, pour le surplus, on ne voit pas en quoi le décret aurait un effet rétroactif. Le Gouvernement flamand ne voit pas davantage comment la disposition en cause aurait influencé le recours introduit auprès du Conseil d'Etat. Il souligne à cet égard que l'arrêté attaqué a été annulé par arrêt du 27 mai 2002.

Selon le Gouvernement flamand, la disposition en cause vise à tenir compte d'une observation de la Cour des comptes, selon laquelle les subventions allouées ne tendent pas en réalité à contribuer aux frais de gestion de l'infrastructure destinée aux personnes âgées mais à l'acquisition de celle-ci. La disposition en cause et l'arrêté du 30 novembre 2001 actuellement attaqué devant le Conseil d'Etat ont remédié à cette « ambiguïté », qui découlait de l'arrêté du 3 mai 1995. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, il a été précisé que les subventions (d'entretien) précédemment allouées devaient être considérées comme des subventions destinées à acquérir une infrastructure (immobilière) pour personnes âgées.

Le Gouvernement flamand souligne qu'une illégalité purement externe peut toujours être réparée. En effet, l'autorité compétente peut prendre à nouveau la même décision, dans le respect des formalités (parmi lesquelles la consultation requise de la section de législation du Conseil d'Etat). Afin de ne pas compromettre la sécurité juridique des bénéficiaires de la subvention (d'entretien), pour le cas où l'arrêté du 3 mai 1995 serait annulé, la subvention a été entérinée par décret, ce qui a pour effet que le grief d'illégalité externe a également disparu et qu'il ne saurait être question d'une violation de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt précité du Conseil d'Etat.

- B -

B.1. L'article 5, § 1er, des décrets relatifs aux structures pour personnes âgées, coordonnés le 18 décembre 1991, dispose :

« Seuls les administrations locales et provinciales, les associations sans but lucratif et les organismes d'intérêt public au sens de la loi du 27 juin 1921 peuvent bénéficier de subventions pour la construction, l'extension, la transformation et l'aménagement des résidences-services, de complexes résidentiels proposant des services, et de maisons de repos ou pour l'achat d'immeubles destinés à être aménagés comme résidences-services, complexes résidentiels proposant des services, ou comme maisons de repos ou à titre d'intervention dans les frais de location, location-vente, crédit-bail ou prêt pour l'achat, la construction, l'aménagement et la mise en service de résidences-services, de complexes résidentiels proposant des services et de maisons de repos. Les deux subventions ne sont pas cumulables ».

L'article 7 du décret du 6 juillet 2001 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2001 dispose :

« 1er. Dans les limites des crédits budgétaires, il est alloué à un centre public d'aide sociale ou à une association sans but lucratif, une subvention annuelle par appartement dans une résidence-services qui a été construite dans le cadre d'un contrat de crédit-bail immobilier entre le centre ou l'association et une société de placement à capital fixe qui a été agréée par

le Gouvernement flamand en vertu de l'article 55bis, § 2 du Code des droits de succession, inséré par le décret du 21 décembre 1994.

Par dérogation au décret du 23 février 1994 relatif à l'infrastructure affectée aux matières personnalisables, cette subvention est accordée à titre d'intervention dans l'indemnité que le centre ou l'association doit payer à la société de placement à la fin du contrat de crédit-bail immobilier pour l'acquisition de la propriété des appartements en question.

Le Gouvernement flamand fixe le montant de la subvention, la période d'octroi, le mode de liquidation et d'affectation ainsi que le mode de justification de son affectation.

§ 2. Les crédits visés au § 1er sont inscrits annuellement au budget général des dépenses de la Communauté flamande.

§ 3. Les crédits inscrits au budget général des dépenses de la Communauté flamande en vue d'octroyer en 2001 à un centre public d'aide sociale ou une association sans but lucratif, une subvention d'entretien pour les appartements créés dans le cadre d'un contrat visé au § 1er, premier alinéa, sont affectés au but mentionné au § 1er, deuxième alinéa.

§ 4. La subvention d'entretien qui a été accordée à un centre public d'aide sociale ou une association sans but lucratif, au titre des années précédant 2001 et à charge du budget général des dépenses de la Communauté flamande, pour les appartements créés dans le cadre d'un contrat visé au § 1er, premier alinéa, est considérée être une subvention telle que visée au § 1er. Le Gouvernement flamand arrête les modalités ».

#### *Quant à la première question préjudicielle*

B.2. Par la première question préjudicielle, le juge *a quo* demande à la Cour si les dispositions précitées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la subvention qu'elles prévoient peut uniquement être octroyée à des centres publics d'action sociale (CPAS) et des associations sans but lucratif (ASBL) qui concluent un contrat de crédit-bail immobilier avec une société d'investissement à capital fixe (SICAF) agréée par le Gouvernement flamand.

Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, le principe d'égalité est doublement violé. En premier lieu, les dispositions litigieuses ont pour effet que seuls les CPAS et les ASBL ont droit à une subvention, alors que les sociétés civiles et commerciales qui disposent

d'un permis pour construire des résidences-services ne peuvent prétendre à cette subvention. Etant donné que les deux premières parties requérantes devant le juge *a quo* sont des ASBL et que les troisième et quatrième parties requérantes devant le juge *a quo* sont respectivement une société anonyme et une société privée à responsabilité limitée, la Cour limite son examen à la comparaison des CPAS et des ASBL aux catégories précitées de sociétés.

En second lieu, les dispositions impliquent que les ASBL ne peuvent recevoir une subvention que si elles concluent un contrat de crédit-bail immobilier avec une SICAF agréée, tandis qu'elles ne peuvent recevoir de subvention lorsqu'elles concluent un tel contrat avec un autre établissement financier. Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, il n'existe aucune justification objective et raisonnable à ces deux différences de traitement.

B.3. En ce qui concerne la politique de subvention, la Cour a indiqué, dans son arrêt n° 42/2008 du 4 mars 2008, qu'elle n'exerce qu'un contrôle marginal. L'allocation d'une subvention ne vise pas seulement à financer une initiative privée mais à réaliser l'objectif social qui se trouve à la base de cette initiative. C'est au législateur décrétoal qu'il revient d'apprécier si et à quelles conditions il entend, compte tenu des limites budgétaires contraignantes, subventionner certaines initiatives ou certains établissements au moyen de deniers publics. Il n'appartient pas à la Cour de critiquer l'appréciation du législateur décrétoal, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. La Cour ne pourrait censurer un tel choix que s'il était manifestement déraisonnable.

B.4. Dans l'arrêt précité, la Cour a considéré que la mesure consistant à ne subventionner certaines formes de logement, de soins et de services organisées par un établissement agréé que lorsqu'il s'agit de structures destinées aux personnes âgées, exploitées par des administrations locales et provinciales, des associations sans but lucratif et des fondations, reposait sur un critère objectif, à savoir le statut juridique de l'exploitant de l'établissement, et était pertinente par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal consistant à aborder la problématique du vieillissement de la population d'une manière efficace, dans les limites des moyens budgétaires. Le choix de ne subventionner que ces établissements et non

les établissements exploités par des sociétés privées à responsabilité limitée a été considéré comme justifié par la circonstance que les premiers sont gérés sans but lucratif et ne sont pas axés sur l'enrichissement des membres de la personne morale.

B.5. Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, le raisonnement de l'arrêt précité ne s'applique qu'à l'égard de l'article 5, § 1er, des décrets coordonnés relatifs aux structures destinées aux personnes âgées mais ne s'applique pas à l'égard de l'article 7 du décret du 6 juillet 2001, au motif que les travaux préparatoires de ce dernier décret ne se réfèrent pas à un motif budgétaire ou autre pour établir la distinction contestée.

Il est vrai que les motifs pour maintenir la différence de traitement à l'article 7 précité ne sont pas mentionnés dans les travaux préparatoires, mais ce constat n'exclut pas que ce maintien soit fondé sur le même objectif que l'article 5, § 1er, précité. Il ne peut évidemment pas non plus être déduit de l'absence d'une référence expresse aux limitations budgétaires que le législateur décrétoal ne doit pas prendre en considération les conséquences budgétaires d'une mesure de subvention.

B.6. Il n'est dès lors pas manifestement déraisonnable que la subvention en cause soit réservée aux personnes morales dont les activités poursuivent un intérêt général, qui sont gérées sans but lucratif et qui ne sont pas axées sur l'enrichissement des membres de la personne morale.

B.7. Il relève également du pouvoir d'appréciation du législateur décrétoal en matière de politique de subvention de ne subventionner que les ASBL qui concluent un contrat de crédit-bail immobilier avec une SICAF agréée.

Un tel contrat implique qu'un CPAS ou une ASBL confère à la SICAF un droit de superficie exclusif sur un bien immobilier pour une période de trente ans, exclusivement en vue de la construction ou de la transformation de résidences-services. La SICAF agit ensuite en tant que maître de l'ouvrage et devient le propriétaire juridique des bâtiments pour la durée du droit de superficie. A l'issue de cette période, la pleine propriété des bâtiments construits revient au CPAS ou à l'ASBL, qui doit alors payer une indemnité dont le montant sera

fonction de la valeur d'investissement de la résidence-service achevée. La SICAF donne en emphytéose au CPAS ou à l'ASBL les résidences-services, après leur construction, pour une période de 27 ans, contre paiement mensuel d'un canon dont le montant correspond à un pourcentage fixe de la valeur d'investissement.

Comme l'observe le Gouvernement flamand, l'agrément d'une SICAF est soumis à plusieurs conditions, notamment celle de se consacrer uniquement au financement et à la réalisation de projets relatifs à la création de résidences-services et d'affecter les moyens financiers obtenus à des projets répandus sur tout le territoire de la Région flamande (article 55*bis*, § 3, du Code des droits de succession, inséré par l'article 54 du décret du 21 décembre 1994 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1995 et modifié par l'article 20, § 2, du décret du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997).

La condition qu'un contrat de crédit-bail immobilier doit être conclu avec une SICAF agréée relève de la politique de subvention du législateur décréteil et n'est pas de nature à exclure par avance une catégorie d'ASBL du régime de subvention.

B.8. Le législateur décréteil a dès lors raisonnablement pu estimer que le fait de subordonner la subvention d'initiatives privées en matière de structures pour personnes âgées à l'adoption, d'une part, d'une forme juridique déterminée et à la conclusion, d'autre part, d'un contrat déterminé pouvait offrir les garanties requises pour la réalisation de l'objectif social qui fonde l'octroi d'une subvention à ces initiatives privées.

B.9. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner le grief d'irrecevabilité de la question préjudicielle invoqué par le Gouvernement flamand, la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la seconde question préjudicielle*

B.10. Par un arrêté du 3 mai 1995 réglant l'exonération de droits de succession afférents aux parts de sociétés créées dans le cadre de la réalisation et/ou du financement de programmes d'investissement de résidences-services, le Gouvernement flamand a élaboré un système par lequel les parts sociales détenues dans une SICAF agréée active dans le domaine de projets de construction de résidences-services peuvent être exonérées des droits de succession.

Dans le prolongement de ce premier arrêté, un autre arrêté du Gouvernement flamand du 3 mai 1995 réglait l'intervention de la Communauté flamande dans les frais d'entretien et de petites et grandes réparations effectuées par les CPAS et ASBL en vue de la conservation des résidences-services créées sur leurs terrains dans le cadre d'un bail emphytéotique ou d'un bail à loyer ou d'une convention analogue avec la SICAF. Cet arrêté a toutefois été annulé par le Conseil d'Etat par son arrêt n° 106.999 du 27 mai 2002, au motif qu'il n'avait, à tort, pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

B.11. L'article 7 du décret du 6 juillet 2001 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2001 a instauré un nouveau système de subvention : un CPAS ou une ASBL reçoivent, selon le système élaboré par le Gouvernement flamand, une subvention annuelle par appartement dans une résidence-service construite dans le cadre d'un contrat de crédit-bail immobilier conclu avec une SICAF. Cette subvention est allouée « à titre d'intervention dans l'indemnité que le centre ou l'association doit payer à la société de placement à la fin du contrat de crédit-bail immobilier pour l'acquisition de la propriété des appartements en question » (article 7, § 1er). Les crédits inscrits au budget général des dépenses 2001 de la Communauté flamande en vue d'octroyer en 2001 une subvention d'entretien sont affectés au but précité (article 7, § 3). La subvention d'entretien qui a été accordée à un CPAS ou une ASBL pour les années antérieures à 2001 est considérée comme une subvention visée au paragraphe 1er et le Gouvernement flamand arrête les modalités en vue de l'exécution de cette disposition (article 7, § 4).

Un arrêté du Gouvernement flamand du 30 novembre 2001, dont l'annulation est demandée au juge *a quo*, donne exécution à l'article 7 du décret du 6 juillet 2001.

B.12. Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, par l'adoption de l'article 7, § 4, du décret du 6 juillet 2001, le législateur décrétoal a rendu impossible l'exécution de l'arrêt d'annulation précité du Conseil d'Etat et a ainsi privé une catégorie de citoyens d'une garantie juridictionnelle fondamentale.

Par la seconde question préjudicielle, le juge *a quo* demande dès lors à la Cour si cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle énonce que la subvention d'entretien allouée pour 2001 est considérée comme une subvention au sens de l'article 7, § 1er, du décret précité.

B.13. La seule existence d'un recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'acte attaqué puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur ledit recours.

Ainsi que la Cour l'a déjà considéré à plusieurs reprises, l'annulation d'un arrêté pour cause de violation d'une formalité substantielle lors de son adoption ne peut avoir pour effet que le législateur décrétoal soit dans l'impossibilité de remédier à l'insécurité juridique née de cette éventualité (voy. notamment l'arrêt n° 64/2008 du 17 avril 2008, B.29.4 et B.47.4).

B.14. En l'occurrence, l'insécurité juridique porte sur le fondement juridique des subventions allouées avant 2001. Lors de l'ajustement du budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2001, le ministre compétent s'est référé à l'article 7 du décret du 6 juillet 2001 :

« Il s'agit en fait d'un système de crédit-bail par lequel l'autorité flamande verse annuellement, pour une période de 18 ans, une subvention de 38.800 francs par résidence-service au CPAS ou à l'ASBL qui ont conclu un contrat avec une SICAF. La Cour des comptes a, à cet égard, formulé à plusieurs reprises des observations, au motif que le décret

originaires prévoyait qu'il s'agissait d'une subvention d'entretien. La Cour des comptes a exigé que les pouvoirs organisateurs puissent prouver les frais d'entretien, sinon, l'autorité ne peut pas les payer. Les premières années après la construction des appartements, il y a, dans la pratique, toutefois peu, voire pas de frais d'entretien. C'est pourquoi le décret-programme contient une modification du système des SICAF. [...] La subvention d'entretien est remplacée par une subvention d'investissement qui doit permettre aux pouvoirs organisateurs, après une capitalisation sur 27 ans, de payer à la SICAF une indemnité à l'expiration du droit de superficie » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, pièce 19, n° 7-J, p. 6).

B.15. L'article 7 du décret du 6 juillet 2001 rend dès lors le système de subvention conforme aux intentions originaires du législateur décréteur.

Afin d'éviter la mise en cause des subventions d'entretien allouées avant 2001, le législateur décréteur a pu prévoir un fondement juridique explicite pour ces subventions. En effet, cette mise en cause pourrait gravement compromettre l'objectif poursuivi par ces subventions, qui est de prévoir du logement adéquat pour les personnes âgées, compte tenu du vieillissement croissant de la population.

Par conséquent, la disposition en cause est dictée par un motif impérieux d'intérêt général et ne porte pas atteinte aux garanties juridictionnelles d'une catégorie de personnes.

B.16. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5, § 1er, des décrets de la Communauté flamande relatifs aux structures destinées aux personnes âgées, coordonnés le 18 décembre 1991, et l'article 7 du décret flamand du 6 juillet 2001 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2001 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 27 novembre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt