CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 165.542 du 5 décembre 2006

G./A.166.667/VI-17.035

En cause : **la société anonyme REPOS-SANTE-LOISIRS,**

ayant élu domicile chez
Me Xavier LEURQUIN, avocat,
avenue Tedesco, n° 7,
1160 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Michel FADEUR, avocat,
rue Léon Bernus, n° 66,
6000 Charleroi.

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 octobre 2005 par la société anonyme REPOS-SANTE-LOISIRS qui demande l'annulation de "la décision du Gouvernement wallon du 20 juillet 2005 rejetant son recours introduit contre la décision de réduction de la capacité et de fixation de la capacité totale de son établissement";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 juillet 2006 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 30 octobre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 novembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Mes Xavier LEURQUIN et Marie VASTMANS, avocats, comparaissant pour la partie requérante et Me Michel FADEUR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants:

1. La société anonyme REPOS-SANTE-LOISIRS exploite une maison de repos sous le nom "Résidence des Mays" à (1300) Wavre, chaussée de Namur, 63.

Elle bénéficie d'un titre de fonctionnement pour 36 lits.

2. Dans sa déclaration datée du 28 avril 2004 relative aux journées d'hébergement de 2003, établie en application de l'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 portant exécution du décret 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, y inséré par un arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 avec effet au 1er janvier 2004, la requérante a indiqué les nombres de journées d'hébergement facturées pour les quatre trimestres de l'année de référence.

3. Le 21 octobre 2004, le Conseil wallon du troisième âge a proposé de réduire la capacité d'accueil de la requérante de 1 lit.

4. Le 13 avril 2005, sur la base de la déclaration de 2004 relative à l'année de référence 2003, la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances a décidé de réduire la capacité de la maison de repos de la requérante de 1 lit et de fixer donc sa capacité totale à 35 lits.

5. La requérante a introduit un recours au Gouvernement contre cette décision le 27 mai 2005 dans lequel elle a fait valoir, à titre principal, l'illégalité de l'article 21bis de l'arrêté précité du 3 décembre 1998, et subsidiairement, que les désaffectations temporaires étaient justifiées par des cas de force majeure et l'impossibilité de faire quitter par une personne veuve la chambre dans laquelle elle a vécu avec son conjoint qui vient de décéder.

6. Le 20 juillet 2005, le Gouvernement a rejeté le recours. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit:

" (...) Vu le moyen avancé à titre principal par le requérant qui invoque l'illégalité de l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 publié au Moniteur belge du 26 mars 2004, insérant avec effet à partir du 1er janvier 2004 un chapitre Vbis dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 précité, en ce qu'il viole les principes de non-rétroactivité des actes administratifs, de confiance légitime de l'administré dans son administration et enfin de bonne administration en ce qu'elle comporterait un effet rétroactif et n'est pas assortie de mesures transitoires permettant au gestionnaire de réagir positivement et de s'adapter aux nouvelles exigences dans un délai raisonnable;

Considérant à cet égard que la décision querellée est de portée individuelle et que le moyen invoqué vise une disposition de portée générale qui n'a par ailleurs fait l'objet d'aucune procédure en annulation devant le Conseil d'Etat;

Considérant au surplus d'une part que la décision individuelle de réduction de la capacité totale querellée entre en vigueur le premier du quatrième mois suivant la date de sa notification au gestionnaire, soit en l'espèce le 1er août 2005, et ne comporte dès lors aucun effet rétroactif, d'autre part qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'instaurer de nouvelles exigences mais d'optimaliser l'occupation de lits de maisons de repos face à la pénurie que connaît le secteur, l'agrément octroyé devant normalement et de tout temps être assorti de la mise en service des lits concernés;

Vu les réserves émises quant à la validité de la formule de calcul utilisée;

Considérant à cet égard que toutes les informations utiles quant à la détermination du taux d'occupation et au calcul de la nouvelle capacité telle que définie à l'article 21bis précité ont été communiquées au Conseil wallon du Troisième âge dans le cadre des missions imparties à cet organe consultatif notamment par l'article 24, §1er, 5o, du décret du 5 juin 1997 précité, inséré par le décret du 6 février 2003;

Considérant par ailleurs l'information non contestée contenue dans les considérants de la décision querellée comportant notamment le taux d'occupation découlant du nombre de journées d'hébergement facturées durant la période de référence communiquée par le requérant;

Vu le moyen avancé à titre subsidiaire par le requérant qui conteste le rejet de certaines demandes de désaffectation de lits au motif de la force majeure autorisée au paragraphe 2, 4ème alinéa, 1°, de l'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 précité, en raison du fait juridique du respect obligatoire des conventions passées avec les résidents selon lequel sauf avis du médecin traitant un changement de chambre ne peut être effectué sans le consentement du résident ou de

son représentant et que dès lors un conjoint survivant a pu contractuellement rester seul dans un flat initialement prévu pour deux;

Considérant à cet égard que la faculté du gestionnaire d'héberger un résident dans un lit disponible est indépendante de la volonté d'un autre résident de demeurer dans une chambre déterminée, et ne s'oppose pas à cette volonté ni au respect de la convention conclue entre le gestionnaire et ce résident en ce qu'elle ne constitue pas un changement de chambre;

Considérant dès lors qu'il s'agit en la circonstance d'une pratique propre au gestionnaire de l'établissement, visant à mobiliser une chambre à deux lits au profit d'un conjoint survivant, et que cette pratique ne peut être assimilée au cas de force majeure, défini en droit comme étant tout événement imprévisible, irrésistible et extérieur à la volonté des parties;

Considérant d'autre part que cette pratique, au-delà des motivations humaines qu'elle recouvre, contribue à priver le secteur de disponibilités en lits de maisons de repos pour personnes âgées et s'inscrit dès lors justement dans les perspectives de redistribution voulues par le législateur wallon, ceci dans un contexte de pénurie de lits;

Vu le moyen avancé à titre sous-subsidiaire par le requérant qui estime que les droits de la défense impliquent qu'il soit personnellement et éventuellement accompagné de son Conseil, entendu préalablement à l'intervention de la décision finale;

Considérant à cet égard que la procédure d'audition sollicitée n'est pas prévue par le texte;

Considérant que de tous ces éléments, il ressort que la décision du 13 avril 2005 de réduction de 1 lit de la capacité de la maison de repos «Résidence des Mays », sise Chaussée de Namur, 63 à 1300 WAVRE et de fixation de la capacité totale de l'établissement à 35 lits, était fondée, (...).";

La requérante déclare avoir reçu notification de cette décision le 8 août 2005, ce que ne conteste pas la partie adverse;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article 2 du Code civil et des principes généraux de non-rétroactivité des actes administratifs, de sécurité juridique, de légitime confiance de l'administré dans son administration ainsi que de bonne administration, de la violation de l'article 13bis, alinéa 1er, du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge et de l'illégalité de l'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 portant exécution du décret du 5 juin 1997, précité; qu'elle affirme que la décision attaquée du 20 juillet 2005 se fonde sur une nouvelle réglementation du 15 janvier 2004 "qui retient des éléments de référence de l'année 2003, à savoir des taux d'occupation de lits agréés, à partir d'un exercice sur lequel la requérante ne peut plus avoir d'influence et pour des actes juridiques qui n'avaient pas les mêmes conséquences en 2003, (...) alors que l'autorité administrative

ne peut, sans y avoir été explicitement habilitée par le législateur, prendre une réglementation rétroactive en donnant des conséquences négatives à des actes juridiques d'un passé révolu qui n'avaient pas de telles conséquences au moment où ils ont été posés par la requérante"; qu'elle fait valoir que si le taux d'occupation moyen en 2003 était provisoirement inférieur à 90% de sa capacité maximale agréée, c'était en exécution d'obligations imposées par la partie adverse elle-même, qui avait créé dans son chef une légitime confiance, qu'il allait de soi que, pour un motif simplement humain, il n'était pas possible d'obliger le survivant qui ne le souhaitait pas soit d'abandonner la chambre où se trouvaient les derniers souvenirs de son conjoint soit d'accepter la présence d'une tierce personne dans cette chambre; qu'elle demande qu'en application de l'article 159 de la Constitution, il ne soit pas fait application de l'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, qui manque de fondement légal;

Considérant que la partie adverse répond que la décision attaquée est de portée individuelle, alors que le moyen invoqué vise une disposition de portée générale qui n'a fait l'objet d'aucune procédure en annulation devant le Conseil d'Etat, que la décision querellée mentionne que la décision individuelle n'entrait en vigueur que le 1er jour du quatrième mois suivant la date de sa notification au gestionnaire, soit en l'espèce le 1er août 2005, et qu'elle ne comportait dès lors aucun effet rétroactif, que sont seulement pris en considération "des éléments objectifs concernant des exercices antérieurs d'activité", que, selon "la jurisprudence univoque" de la Cour de cassation, une réglementation nouvelle s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la réglementation antérieure, qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la réglementation nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits irrévocablement fixés (Cass. 9 janvier 1995, S.940064.F.1; 10 février 1997, Pas., 1997, I , 75), qu'en l'espèce, "en considérant que la situation dans laquelle la partie requérante se trouvait avant l'entrée en vigueur de l'AR du 15 janvier 2004 (devait) être prise en compte pour déterminer son taux d'occupation et partant sa capacité future agréée d'accueil, la partie adverse ne (violait) manifestement pas (...) les principes généraux du droit et notamment celui de non-rétroactivité tiré de l'article 2 du Code civil"; qu'elle affirme encore qu'une des obligations essentielles du gestionnaire de l'établissement est d'exploiter totalement la capacité de celui-ci, que le mécanisme mis en oeuvre répond à ce besoin impérieux et que le gestionnaire prétendrait vainement avoir été surpris par les nouvelles dispositions décrétales et réglementaires;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient, notamment, que, selon un principe général de droit administratif, un subside ne peut être

utilisé qu'aux fins pour lesquelles il a été octroyé, que c'est la capacité autorisée de la maison de repos qui est la clé des subsides, qu'il n'est pas concevable que ceux-ci soient maintenus et distribués alors que la cause de leur octroi a disparu, même partiellement, qu'il est vain de prétendre que le mécanisme introduit par le décret du 6 février 2003 entraîne des conséquences que le justiciable, à savoir l'établissement, ne pouvait pas prévoir à un degré raisonnable, que, préalablement à la mise en place du mécanisme de réduction, un établissement pouvait se voir reprocher de recevoir un subside pour un nombre de lits déterminés alors que l'occupation effective était inférieure à celui-ci; qu'elle soutient encore que la jurisprudence de la Cour de cassation sur laquelle elle se fonde ne concerne pas seulement la réglementation du chômage, mais que, par un arrêt du 8 octobre 1990 (Pas., 1991, I, p. 127), celle-ci a réaffirmé le principe selon lequel la loi nouvelle s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits irrévocablement fixés; que cet arrêt concernait le minimex dont un arrêté royal du 27 mars 1987 faisait dépendre l'octroi de la condition de résidence en Belgique durant les 5 années précédant la décision;

Considérant que l'article 12 du décret du 6 février 2003 modifiant le décret du 5 juin 1997, précité, publié au Moniteur belge le 12 mars 2003, a introduit un article 13bis, dans ce décret, selon lequel le principe de la réduction de la capacité fixée par le titre de fonctionnement, en cas d'inoccupation partielle d'une maison de repos, a été arrêté, le Gouvernement wallon étant chargé d'en déterminer les conditions d'application; que celui-ci y a veillé en élaborant l'article 16 de l'arrêté du 15 janvier 2004 qui insère un article 21bis dans l'arrêté du 3 décembre 1998, précité, lequel dispose en son § 2 que :

" § 2. Chaque année, pour le 31 janvier, tout gestionnaire d'une maison de repos bénéficiant d'un titre de fonctionnement fait parvenir à l'administration un relevé mensuel du nombre de journées d'hébergement facturées durant l'année de référence. Par dérogation à l'alinéa précédent, le relevé mensuel du nombre de journées d'hébergement facturées durant l'année de référence 2003 doit parvenir à l'administration pour le 30 avril 2004 au plus tard. (...).";

Considérant que, comme toute autre disposition législative et réglementaire, l'article 13bis du décret du 5 juin 1997, précité, devait être interprété par le Gouvernement wallon chargé de son exécution, à la lumière de l'article 2 du Code civil et des principes généraux du droit;

Considérant qu'aux termes de l'article 2 du Code civil, "la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif";

Considérant que, selon le principe de non-rétroactivité des actes et des règlements administratifs, ceux-ci ne peuvent pas produire d'effets avant leur entrée en vigueur;

Considérant que "la non-rétroactivité des lois, prévue par l'article 2 du Code civil, est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise" (C.A., 20 mai 1998, n° 49/98, B.4., Moniteur belge, 9 juillet 1998; C.A., 29 mars 2000, n° 36/2000, B.5., Moniteur belge, 27 mai 2000);

Considérant qu'en règle, si une réglementation nouvelle est immédiatement applicable à tous les effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure, elle ne peut être rendue applicable aux situations antérieures définitivement accomplies; que l'application de la réglementation nouvelle à de telles situations irait à l'encontre du principe général du droit de la non- rétroactivité des arrêtés réglementaires (Cass., 22 janvier 1996, R.G., S. 95.0011.F);

Considérant que, par les articles 16 et 50 de l'arrêté du 15 janvier 2004, précité, le Gouvernement wallon a décidé que la règle imposant la réduction de la capacité maximale de la maison de repos, telle que prévue par le titre de fonctionnement, au taux d'occupation moyen de l'année de référence, serait d'application à partir du 1er janvier 2004, soit à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur du décret modificatif du 6 février 2003, reportée au 26 mars 2004 par l'article 49 du même arrêté du 15 janvier 2004, ainsi qu'à une date antérieure à celle de la promulgation de l'arrêté du 15 janvier 2004 lui-même;

Considérant que le législateur wallon n'a déterminé ni dans le texte même du décret du 6 février 2003, particulièrement dans son article 12, ni dans les travaux préparatoires de celui-ci, les modalités de l'application dans le temps de la réduction de la capacité qu'il entendait imposer aux maison de repos; que, en élaborant l'arrêté du 15 janvier 2004, précité, le Gouvernement wallon s'est estimé habilité à décider que l'année 2003 serait la première année de référence sur laquelle pourrait être fondée la réduction prévue, et a précisé que le relevé mensuel du nombre de journées d'hébergement

facturées durant cette année de référence 2003 devrait parvenir à l'administration pour le 30 avril 2004;

Considérant que, par les articles 16, 49 et 50 de l'arrêté du 15 janvier 2004 précité, le Gouvernement wallon a attaché pour l'année 2003 des conséquences nouvelles, imprévisibles et difficilement réversibles, à une décision de gestion de ses lits prise par la requérante en 2003, et qu'il a ainsi méconnu l'impératif de sécurité juridique inhérent au principe de non-rétroactivité;

Considérant qu'en ce qu'il est pris de la violation de l'article 2 du Code civil et du principe de non-rétroactivité des actes administratifs par l'article 21bis, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 3 décembre 1998, précité, introduit par l'article 16 de l'arrêté du 15 janvier 2004, précité, qui sert de fondement à la décision attaquée, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 20 juillet 2005 rejetant le recours introduit par la société anonyme REPOS-SANTE-LOISIRS contre la décision prise le 13 avril 2005 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances réduisant de 1 lit la capacité d'accueil de la maison de repos "Résidences des Mays" et fixant sa capacité totale à 35 lits.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le cinq décembre deux mille six par :

Mme	WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM.	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
Mme	SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. SCHMITZ. M.-L. WILLOT-THOMAS.