

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 166.981 du 22 janvier 2007

G./A.166.566/VI-17.012

En cause : **LORANGE** Christine,
ayant élu domicile chez
Me Vincent DUPONT, avocat,
place Achille Salée, n° 1,
4900 Spa,

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, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 octobre 2005 par laquelle Christine LORANGE poursuit l'annulation de "la décision prise le 20/07/2005 (sous réf. BLT/MRPA/5359) par le Gouvernement de la Région wallonne et notifiée par courrier recommandé avec accusé de réception du 05/08/2005";

Vu l'arrêt n° 154.028 du 20 janvier 2006 ordonnant la suspension de l'exécution de la décision attaquée;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 23 février 2006 par la partie adverse;

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 1^{er} juin 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 8 décembre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 janvier 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me Vincent DUPONT, avocat, comparaisant pour la requérante et Me Marie FADEUR, loco Me Michel FADEUR, avocat, comparaisant 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 ont été énoncés dans l'arrêt n° 154.028 du 20 janvier 2006;

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt légitime; qu'elle fait valoir que la situation des maisons de repos est, par nature, évolutive, que la capacité autorisée, agréée ou reconnue d'un tel établissement correspond à un montant des subsides calculé proportionnellement, que ces subsides ne peuvent être affectés qu'à leur fin propre, soit l'hébergement d'une personne dans l'établissement, que sauf exception formellement prévue par la législation, le nombre de lits occupés ne peut être inférieur au nombre de lits subsidiés, ce que méconnaît la requérante, qui ne peut dès lors se réclamer que d'un intérêt irrégulier;

Considérant que, par la présente requête, la requérante demande l'annulation de la décision du 20 juillet 2005 par laquelle le Gouvernement wallon rejette le recours qu'elle a introduit contre la décision prise le 13 avril 2005 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de réduire de 7 lits la capacité de la maison de repos dont elle assure la gestion et, corrélativement, les subsides qui y sont attachés; qu'elle a un intérêt certain et direct à poursuivre l'annulation de cette décision; que savoir si cet intérêt devrait être qualifié d'illégitime en ce que la requérante

chercherait à conserver illégalement l'agrément, et, par suite, le financement, de lits non occupés au cours de l'année 2003, est inséparable du fond, la requérante soutenant, notamment, par son troisième moyen, que la partie adverse n'a pu se fonder sur cette année de référence pour réduire sa capacité sans violer le principe de la non-rétroactivité des lois et des règlements;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la requête, de "la violation de l'article 13 bis du décret du 05/01/1997 (lire 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, du principe de non-rétroactivité des lois et des règlements, de l'article 2 du Code civil, de la loi du 29/07/1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'elle soutient que l'article 13 bis a été inséré dans le décret du 5 juin 1997, précité, par l'article 12 du décret du 6 février 2003 modifiant le décret du 5 juin 1997, précité, que cette disposition donne au Gouvernement la possibilité de réduire la capacité d'hébergement d'une maison de repos en cas d'inoccupation partielle dans des conditions à fixer par le Gouvernement, que celles-ci n'ont été édictées qu'après publication de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 insérant l'article 21 bis dans l'arrêté du 3 décembre 1998 portant exécution du décret du 5 juin 1997, précité, disposition en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, que ces conditions se réfèrent à une première année remontant à 2003, soit l'année précédant la publication de l'arrêté modificatif, que les exploitants des maisons de repos, dont la requérante, n'ont pu prévoir les exigences minimales à remplir en vue de porter la capacité d'hébergement de leur établissement pour l'année 2003 à un taux minimum de 90% de la capacité maximale fixée par le titre de fonctionnement initial en vue d'éviter une réduction définitive de leur capacité d'hébergement, que l'article 21 bis de l'arrêté du 3 décembre 1998, précité, est contraire à l'article 2 du Code civil et au principe général de non-rétroactivité des lois et règlements et qu'il n'en peut être fait application, sur le fondement de l'article 159 de la Constitution; qu'elle affirme encore que la motivation de la décision attaquée n'est pas pertinente en ce qu'elle fait mention du caractère individuel de la décision attaquée par opposition au caractère général de l'article 21 bis de l'arrêté du 3 décembre 1998, précité, qui n'aurait pas été annulé, alors que la requérante en invoque l'illégalité pour qu'il n'en soit pas fait application à son cas particulier;

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 de capacité totale entre en vigueur le 1^{er} du quatrième mois suivant la date de sa notification au gestionnaire, soit en l'espèce au 1^{er} août, et ne comporte dès lors aucun effet rétroactif", que sont seulement pris en considération "des éléments objectifs concernant des exercices antérieurs d'activité", "ce qui ne touche pas le domaine de la rétroactivité", 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 la situation dans laquelle la requérante se trouvait avant l'entrée en vigueur de l'AR du 15 janvier 2004 doit être prise en compte pour déterminer son taux d'occupation et partant sa capacité future agréée d'accueil, la partie adverse ne viole manifestement pas (...) les principes généraux du droit et notamment celui de la 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 qu'il aurait été surpris par les nouvelles dispositions décrétales et réglementaires;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient 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, 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 déterminé 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 1^{er} 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 pour cette année là 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 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 20 juillet 2005 rejetant le recours introduit par Christine LORANGE 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 7 lits la capacité d'accueil de la maison de repos "Les Cheveux d'Argent", avenue Fernand Jérôme 38, à Jalhay.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-deux janvier deux mille sept par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.