

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 166.984 du 22 janvier 2007

G./A.166.708/VI-17.025

En cause : **la société anonyme RESIDENCE BOIS DE LA PIERRE,**

ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, n° 253,
1180 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, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 octobre 2005 par la société anonyme
RESIDENCE BOIS DE LA PIERRE qui poursuit l'annulation de :

- " 1. la décision de la Région wallonne du 20 juillet 2005 qui rejette le recours introduit
par la requérante contre la décision du 13 avril 2005 de réduction de lits et de
fixation de la nouvelle capacité totale à l'égard de la maison de repos «Résidence
Bois de la Pierre»;
2. la décision de la Région wallonne du 13 avril 2005 qui a pour objet de réduire de
17 lits la capacité de la maison de repos «Résidence Bois de la Pierre»";

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 16 août 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 Lionel RENDERS, loco Mes Benoît CAMBIER et Luc CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Marie FADEUR, loco 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 RESIDENCE BOIS DE LA PIERRE exploite une maison de repos sous le même nom à 1300 Wavre, venelle du Bois de la Pierre, n° 20.

Elle bénéficie d'un titre de fonctionnement pour 73 lits.

2. Par un courrier du 11 septembre 2003, la partie requérante a informé la partie adverse que des travaux de mise en conformité et de transformation étaient en cours dans la maison de repos.

3. Le 21 octobre 2003, la partie adverse a répondu à la requérante qu'elle était satisfaite d'apprendre que les travaux étaient en cours et a précisé que la politique d'accueil de la requérante était en parfaite conformité avec les projets développés en Région wallonne.

Elle a communiqué le texte d'un avant-projet d'arrêté d'exécution du décret du 6 février 2003 modifiant le 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.

4. 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, précité, y inséré par un arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 avec effet au 1^{er} janvier 2004, la requérante a indiqué que 25 lits avaient été désaffectés pendant l'année de référence pour permettre le début ou la poursuite de travaux ou pour cause de force majeure et a joint le détail, chambre par chambre.

5. Le 21 octobre 2004, le Conseil wallon du troisième âge a proposé de réduire la capacité d'accueil de la requérante de 2 lits et de fixer sa capacité à 71 lits.

6. 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 17 lits et de fixer donc sa capacité totale à 56 lits.

Il s'agit du premier acte attaqué.

7. La requérante a introduit un recours au Gouvernement contre cette décision le 25 mai 2005 dans lequel elle a fait valoir l'illégalité de l'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, en raison de sa rétroactivité, et a justifié les désaffectations par des cas de force majeure et les travaux entrepris.

8. Le 20 juillet 2005, le Gouvernement wallon a rejeté le recours. Il s'agit du deuxième acte attaqué qui est motivé comme suit:

" Vu le 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, notamment l'article 13 bis inséré par le Décret du 6 février 2003;

Vu 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, notamment l'article 21bis inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004;

Vu la décision ministérielle du 13 avril 2005 réduisant la capacité de l'établissement en cause de 17 lits et fixant sa nouvelle capacité totale à 56 lits, notifiée le 25 avril 2005;

Vu le recours introduit en date du 23 mai 2005 à l'encontre de la décision ministérielle du 13 avril 2005 précitée par Maître Benoît CAMBIER, mandaté par la s.a. Bois de la Pierre, gestionnaire de l'établissement en cause, en application de l'article 21 bis, §4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 précité;

Vu le premier moyen, alinéa 1 (1), avancé par le requérant qui conteste le rejet de certaines demandes de désaffectation de lits au motif de la force majeure autorisée au paragraphe 2, 4^{ème} alinéa, 1^o, de l'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 précité, en raison du fait juridique du respect obligatoire du projet de vie institutionnelle et des conventions passées avec les résidents selon lequel un changement de chambre ne peut être effectué sans le consentement du résident et de l'interdiction de l'imposition de choix à caractère commercial et que dès lors un conjoint survivant a pu contractuellement rester seul dans une chambre prévue 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 premier moyen, alinéa 1 (2), avancé par le requérant qui conteste le rejet de certaines demandes de désaffectation de lits au motif de la force majeure autorisée au paragraphe 2, 4^{ème} alinéa, 1^o, de l'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 précité, en raison du fait du chômage qui résulte de l'indisponibilité de la chambre par suite d'une libération tardive par les héritiers ou de travaux de remise en état de la chambre;

Considérant à ces égards d'une part comme le souligne le requérant que la réglementation permet de facturer les journées durant lesquelles une chambre est rendue indisponible par suite de libération tardive par les ayants droits et que dès la non facturation de ces journées constitue une pratique propre au gestionnaire, d'autre part, que l'immobilisation d'une chambre par suite de travaux de remise en état consécutifs au départ du résident ne constituent pas des travaux autorisant les désaffectations visées par l'article 21bis, §2, 4^{ème} alinéa, bien que ces circonstances comme le souligne le requérant n'enlèvent rien à l'indisponibilité de la chambre pour travaux;

Vu le premier moyen, alinéa 1 (3), avancé par le requérant qui invoque à titre de force majeure le dégâts des eaux;

Considérant à cet égard particulier, mais aussi et au surplus à l'égard des autres moyens évoqués ci-dessus, qu'aucun élément particulier ne vient contredire les motivations contenues dans la décision du 13 avril 2005 querellée ou justifier une révision de celle-ci;

Vu le premier moyen, alinéa 2, avancé par le requérant qui invoque le temps nécessaire à la préparation et la poursuite de travaux d'ailleurs prévu à l'article 21bis, §2, 2^o, de l'arrêté du 3 décembre 1998 précité;

Considérant à cet égard qu'aucun élément particulier ne vient contredire la motivation invoquée dans la décision du 13 avril 2005 querellée ou justifier une révision de celle-ci;

Vu le premier moyen, alinéa 3, avancé par le requérant qui invoque une cession de lits et une décision ministérielle antérieure;

Considérant à cet égard qu'aucun élément particulier ne vient contredire la motivation invoquée dans la décision du 13 avril 2005 querellée ou justifier une révision de celle-ci;

Vu le premier moyen, alinéas 4 et 7, avancés par le requérant intitulés «Motivation, disproportions et excès de pouvoir» et «Décision tardive»;

Considérant à ces égards les motivations suffisamment explicites de la décision du 13 avril 2005 querellée d'une part, d'autre part les considérations énoncées, ci-dessous à l'occasion du troisième moyen avancé par le requérant concernant l'illégalité de la disposition mise en cause;

Vu le premier moyen, alinéa 5, avancé par le requérant intitulé «Rectification complémentaire» visant à démontrer que la facturation à un même résident de l'occupation d'un lit et de l'immobilisation de l'autre lit normalement prévu dans la même chambre doit être considérée comme journée d'hébergement facturée;

Considérant à cet égard que la mesure contenue à l'article 21bis a pour économie de récupérer les lits non utilisés et que la transmission du nombre de journées d'hébergement facturées durant l'année de référence dont question, vise sans conteste les journées facturées qui se rapportent à un seul hébergement physique;

Vu le premier moyen, alinéa 6, avancé par le requérant intitulé «Erreur de calcul»;

Considérant au surplus que sous le vocable «erreur de calcul» le requérant considère en fait qu'il est fait droit à ses demandes rejetées de désaffectations de lits;

Vu le deuxième moyen avancé par le requérant qui estime qu'une autorité administrative ne peut prendre une décision grave de conséquence à l'égard d'une partie sans lui donner l'occasion d'être préalablement entendue;

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

Vu le troisième moyen avancé par le requérant qui invoque l'illégalité de forme et de fonds de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 publié au Moniteur belge du 26 mars 2004, insérant avec effet à partir du 1^{er} janvier 2004 un chapitre Vbis dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 précité;

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 1^{er} 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'optimiser 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;

Considérant que de tous ces éléments, il ressort que la décision du 13 avril 2005 de réduction de 17 lits de la capacité de la maison de repos « Résidence du Bois de la Pierre », sise Venelle du Bois de la Pierre, 20 à 1300 WAVRE et de fixation de la capacité totale de l'établissement à 56 lits, était fondée, (...).".

Cette décision a été notifiée à la requérante le vendredi 5 août 2005;

Considérant que la décision du 20 juillet 2005, prise sur recours par le Gouvernement wallon en application de l'article 13bis du décret du 5 juin 1997, précité, introduit par le décret du 6 février 2003, s'est substituée à la décision prise le 13 avril 2005 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances; que la requête est sans objet en ce qu'elle vise l'annulation de cette décision;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, notamment, de la violation de l'article 2 du Code civil et du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs; qu'elle soutient que la décision attaquée du 20 juillet 2005 se fonde sur une nouvelle réglementation du 15 janvier 2004, publiée au Moniteur belge le 26 mars 2004, et entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2004, que cet arrêté "se donne un triple effet rétroactif", que "la première rétroactivité provient de ce que l'article 21bis entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004 alors que l'arrêté est lui-même daté du 15 janvier 2004 et n'a été publié au Moniteur belge que le 26 mars 2004", que "la deuxième rétroactivité réside dans le fait que, pour la première année 2004, alors que le texte n'a été connu et publié que le 26 mars 2004, l'on se base sur les niveaux d'occupation de 2003, c'est-à-dire en se fondant sur un exercice à l'égard duquel les gestionnaires ne peuvent plus changer leurs pratiques pour répondre aux nouvelles exigences", qu'elle cite l'exemple de chambres à deux lits, occupées par un couple puis laissées à la disposition du seul conjoint survivant, pratique suivie par la maison de repos Résidence Bois de la Pierre, et que "la troisième rétroactivité réside dans le fait que, pour l'année 2005, la Région wallonne évalue les taux d'occupation dans les maisons de repos sur la base d'un calcul établi en 2004 au vu des chiffres de 2003";

Considérant que la partie adverse répond que la requérante invoque en vain les trois aspects de la rétroactivité puisque la déclaration de 2003 a été introduite postérieurement au 26 mars 2004, que la décision de portée individuelle attaquée n'entre en vigueur que le premier jour du quatrième mois suivant la date de sa notification au gestionnaire, soit en l'espèce le 1^{er} août 2005, qu'elle ne comporte 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 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 viole 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 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 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 la société anonyme RESIDENCE BOIS DE LA PIERRE 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 17 lits la capacité d'accueil de la maison de repos et fixant sa capacité totale à 56 lits.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

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 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.