CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 169.597 du 30 mars 2007

G./A.169.270/VI-17.081

En cause : **la société privée à responsabilité limitée NOUVELLE RESIDENCE DE LA FONTAINE,**

ayant élu domicile chez
Me Christophe DUBOIS, avocat,
avenue Louise, n° 240,
1050 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 PRESIDENT F.F. DE LA VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 janvier 2006 par la société privée à responsabilité limitée NOUVELLE RESIDENCE DE LA FONTAINE qui poursuit l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 22 septembre 2005 rejetant le recours qu'elle a introduit contre la décision prise le 16 juin 2005 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de réduire de 3 lits la capacité d'accueil de la maison de repos qu'elle exploite sous le nom de RESIDENCE DE LA PRINCESSE et ayant fixé sa capacité totale à 26 lits;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 14 mars 2007 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 27 mars 2007 à 10.00 heures;

Vu la notification de cette ordonnance;

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

Entendu, en ses observations, Me Christophe DUBOIS, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

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 privée à responsabilité limitée NOUVELLE RESIDENCE DE LA FONTAINE, constituée le 14 juin 1999, dont les statuts ont été publiés aux annexes du Moniteur belge le 29 juin 1999, exploite une maison de repos sous le nom "Résidence de la Princesse" à (7130) Binche.

Elle dispose d'un titre de fonctionnement pour 29 lits.

2. Cette société a changé de gérant le 17 décembre 2004.

3. Dans sa déclaration datée du 30 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, l'ancien gérant de la requérante a indiqué un nombre de 7 lits désaffectés pendant un an avec comme justification principale l'exigence d'une mise en conformité avec les observations du services des pompiers.

4. Le 21 octobre 2004, le Conseil wallon du troisième âge a proposé de réduire la capacité d'accueil de la requérante de 7 lits et de fixer cette capacité à 22 lits.

5. Le 16 juin 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 3 lits et de fixer sa capacité totale à 26 lits, pour les motifs suivants:

" La Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances,

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, modifié par le décret du 06 février 2003, notamment l'article 13 bis;

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 déclaration établie en application de l'article 21 bis 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, transmise à l'administration en date du 30 avril 2004;

Considérant que le gestionnaire fait état dans cette déclaration et ses annexes de 7 lits désaffectés;

Considérant que les justifications de désaffectation de 7 lits ne peuvent être retenues;

Considérant en effet que les travaux d'enlèvement du monolift étaient terminés le 13 décembre 2002 tel que relevé par le service incendie lui-même dans son rapport du 31 décembre 2002;

Considérant dès lors que les travaux renseignés par le gestionnaire comme justifiant la désaffectation de 6 lits n'ont donc pas eu lieu durant l'année 2003;

Considérant que ce premier motif ne peut être retenu;

Considérant que la désaffectation d'un lit au rez-de-chaussée pour reconditionnement confort est insuffisamment justifié;

Considérant que ce deuxième motif ne peut être retenu;

Considérant qu'au 1er janvier 2002 la maison de repos précitée disposait d'un titre de fonctionnement initial de 29 lits;

Considérant que sur la base de la déclaration susvisée le taux d'occupation moyen par rapport à la capacité initiale, au cours de l'année 2003, s'établit à 70,49%;

Considérant dès lors qu'en application de l'article 21 bis, §2, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 susvisé la capacité de l'établissement doit être réduite de 7 lits;

Vu l'avis ci-annexé du Consei1 wallon du troisième âge émis le 21 octobre 2004;

Considérant toutefois qu'une stricte application de l'article 21 bis précité conduirait à la fixation d'un titre de fonctionnement inférieur à 26 lits, en contradiction avec le chapitre 1er, point 01, alinéa 1er, de l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 précité;

Par ces motifs,

DECIDE

de réduire de 3 lits la capacité de la maison de repos «Résidence de la Princesse» sise à 7130 Binche, gérée par Nouvelle Résidence de la Fontaine, et en conséquence de fixer la capacité totale de l'établissement à 26 lits.

La présente décision produit ses effets le premier jour du quatrième mois qui suit sa date de notification.".

6. La requérante a introduit un recours au Gouvernement contre cette décision par courrier recommandé portant le cachet postal du 15 juillet 2005.

7. Le 22 septembre 2005, le Gouvernement a rejeté le recours. Il s'agit de la décision attaquée qui est rédigée comme suit:

" Le Gouvernement,

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 13bis 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 16 juin 2005 réduisant la capacité de l'établissement en cause de 3 lits et fixant sa nouvelle capacité totale à 26 lits, notifiée le 22 juin 2005;

Vu le recours introduit en date du 15 juillet 2005 à l'encontre de la décision ministérielle du 16 juin 2005 précitée par M. Thierry Fievez, administrateur délégué de la sprl Nouvelle Résidence de la Fontaine, 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;

Considérant le taux d'occupation de l'établissement durant l'année de référence 2003 de 70,49%, qui aurait normalement dû induire la récupération de 7 lits au lieu de 3 tel que prononcé en raison du respect de la disposition contenue au point 01, alinéa 1er, de l'annexe II à l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 précité;

Vu le moyen avancé par le requérant qui précise la reprise de l'établissement le 17 décembre 2004, la nomination d'un nouveau directeur, tous éléments qui devraient permettre de réaliser pleinement la capacité de l'établissement;

Considérant que le requérant argue du fait que la perte de lits, due à la gestion précédente, reviendrait à pénaliser le renouveau donné à la maison de repos et la qualité des soins;

Considérant que la reprise invoquée est intervenue après la publication au Moniteur belge de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2004 insérant l'article 21 bis dans l'arrêté du 3 décembre 1998 précité et est dès lors intervenue en toute connaissance de cause;

Considérant le taux d'occupation relatif aux journées facturées au cours de l'année 2004 qui s'établit à 69,64%, confirmant la sous occupation structurelle de l'établissement;

Considérant que le requérant avance que la maison de repos est une ancienne «maison de maître» et qu'à ce titre, elle a dû être remise en état par des travaux importants (peintures extérieures et intérieures, reconditionnement de l'escalier et des chambres, remise en état de l'électricité, réparation des arrivées d'eau, réfection des sanitaires, remplacement des circulateurs, vannes et boilers, installation d'un nouvel exutoire de fumées, création d'un sas de sécurité, remise en état des détections incendie);

Considérant le fait que les travaux renseignés par le requérant comme justifiant le recours n'ont pas eu lieu durant l'année 2003;

Considérant que le requérant argue du fait qu'il ne s'octroie plus de salaire et que par une nouvelle dynamique, un investissement important, la résidence est devenue plus rentable et donc viable;

Considérant la non pertinence de ce moyen;

Considérant que de tous ces éléments, il ressort que la décision du 16 juin 2005 de réduction de 3 lits de la capacité de la maison de repos « Résidence de la Princesse», sise Rue de la Princesse, 45 à 7130 Binche et de fixation de la capacité totale de l'établissement à 26 lits, était fondée,

DECIDE:

Article unique. De rejeter le recours introduit contre la décision du 16 juin 2005 de réduction de 3 lits de la capacité de la maison de repos «Résidence de la Princesse», sise Rue de la Princesse, 45 à 7130 Binche et de fixation de la capacité totale de l'établissement à 26 lits, introduit par M. Thierry Fievez, gestionnaire de la sprl Nouvelle Résidence de la Fontaine, gestionnaire de l'établissement.";

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de "la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs/violation de l'article 2 du Code civil/violation de l'article 159 de la Constitution"; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué est pris sur le fondement de l'article 13bis 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, publié au Moniteur belge du 12 mars 2003, entré en vigueur le 26 mars 2004, et 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, que l'acte attaqué réduit sa capacité d'accueil sur la base d'un calcul du taux d'occupation de sa maison de repos en 2003, donnant ainsi aux dispositions précitées une application rétroactive;

Considérant que c'est à tort que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse objecte que le moyen n'aurait "pas été soulevé en cours de procédure";

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 manifestement fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 22 septembre 2005 rejetant le recours introduit par la société privée à responsabilité limitée NOUVELLE RESIDENCE DE LA FONTAINE contre la décision prise le 16 juin 2005 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances réduisant de 3 lits la capacité d'accueil de la maison de repos "Résidence de la Princesse" et fixant sa capacité totale à 26 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 trente mars deux mille sept par :

M. LEWALLE, Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Mme SCHMITZ, Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

V. SCHMITZ. P. LEWALLE.