

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 169.598 du 30 mars 2007

G./A.172.272/VI-17.134

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 PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 avril 2006 par la société anonyme RESIDENCE BOIS DE LA PIERRE qui demande l'annulation de "la décision du 16 février 2006 du Ministre wallon de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des Chances de maintien d'agrément de la maison de repos «Résidence Bois de la Pierre» «du 22 octobre 2004 au 31 juillet 2005 pour l'hébergement de 65 personnes âgées sur 3 niveaux, et du 1^{er} août 2005 au 15 décembre 2006, pour l'hébergement de 56 personnes âgées sur 3 niveaux» alors que l'agrément en question est fixé pour l'hébergement de 73 personnes âgées";

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 convoquant les parties à comparaître le 27 mars 2007 à 10.00 heures;

Vu la notification de cette ordonnance aux parties;

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

Entendu, en ses observations, Me Lionel RENDERS, loco Mes Benoît CAMBIER et Luc CAMBIER, 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 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 requérante a proposé au Ministre wallon des Affaires sociales et de la Santé que 8 lits agréés fussent cédés à une autre maison de repos, le nombre de lits agréés passant alors, pour ce qui la concernait, de 73 à 65 lits.

3. Le 22 septembre 2003, le Ministre wallon des Affaires sociales et de la Santé a accordé une extension de 8 lits à la maison de repos RESIDENCE DE L'ORNE, ce qui eut pour conséquence de réduire la capacité de la requérante de 73 à 65 lits.

4. Le 21 octobre 2003, la partie adverse a répondu à la requérante qu'elle était satisfaite d'apprendre que des travaux étaient en cours à la RESIDENCE BOIS DE LA PIERRE et a précisé que la politique d'accueil de la requérante était en parfaite conformité avec les projets développés en Région wallonne, ajoutant que "dans

l'hypothèse où votre capacité devrait être réduite, en application de l'arrêté d'exécution, à 65 lits, ce qui correspond à votre capacité d'accueil après travaux, le fait que vous ayez cédé ces lits n'a aucune incidence. En effet, vous avez anticipé la mesure que nous allions prendre et qui consiste à ne pas laisser «dormir» des lits inoccupés".

5. Dans sa déclaration datée du 28 avril 2004 relative aux journées d'hébergement au cours de l'année 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 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.

6. Deux visites d'inspection auraient eu lieu dans la maison de repos exploitée par la requérante le 23 juin et le 25 août 2004.

Au cours de la première, la présence de 56 personnes hébergées aurait été constatée. La requérante soutient que, malgré ses demandes, les rapports d'inspection ne lui auraient pas été transmis.

7. 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.

8. Dans sa déclaration datée du 25 février 2005 relative aux journées d'hébergement de 2004, établie en application de l'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, la requérante a indiqué que 15,59 lits avaient été désaffectés pendant l'année de référence pour permettre le début ou la poursuite de travaux ou pour cause de force majeure, dont "8 lits cédés en 2003 et en attente des documents officiels". Cette déclaration comprenait une note de justification dans laquelle il était notamment indiqué que l'inoccupation forcée avait représenté 7,59 lits auxquels il fallait ajouter les 8 lits cédés, ce qui donnait un total de 15,59 lits.

9. Une visite d'inspection dans la maison de repos a eu lieu le 6 avril 2005.

10. 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 de la Région wallonne 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.

11. Le 25 mai 2005, la requérante a introduit un recours au Gouvernement wallon contre cette décision. Elle y 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 par les travaux entrepris.

12. Le 14 juillet 2005, le Conseil wallon du troisième âge a proposé, sur la base de la déclaration relative aux journées d'occupation de 2004, de réduire la capacité d'accueil de la requérante de 10 lits et de fixer sa capacité à 63 lits, "sans préjudice de la réduction de capacité opérée par la décision précitée du 13 avril 2005 et de la nouvelle capacité totale qui en a découlé en ce qu'elle est inférieure à celle reprise au présent avis".

13. Le 20 juillet 2005, le Gouvernement wallon a rejeté le recours.

14. Une nouvelle visite d'inspection aurait eu lieu le 12 octobre 2005.

15. Le 6 février 2006, sur la base de la déclaration de 2005 relative à l'année de référence 2004, 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 10 lits et de fixer sa capacité totale à 63 lits, "sans préjudice de la réduction de capacité opérée par la décision précitée du 13 avril 2005 et de la nouvelle capacité totale qui en a découlé en ce qu'elle est inférieure à la présente décision".

Cette décision a été notifiée à la requérante par un courrier daté du 21 février 2006 l'informant qu'un recours pouvait être exercé devant le Gouvernement wallon en application de l'article 21bis, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité.

16. Le 16 février 2006, la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances a pris la décision suivante :

" 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 Age, modifié par le décret du 6 février 2003, notamment l'article 5, §§ 1^{er}, alinéa 2 et 4, et l'article 6, 3^{ème} alinéa;

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, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 28 juillet 2004, notamment les articles 12, 21 et 32;

Vu la décision d'agrément datée du 14 mars 2001 permettant l'hébergement de 73 personnes âgées réparties sur 3 niveaux du 16 décembre 2000 au 15 décembre 2006;

Vu le courrier émanant du gestionnaire, daté du 22 octobre 2004, sollicitant une réduction volontaire de capacité de 8 lits, suite à l'accord de principe octroyé le 22 septembre 2003 à la «Résidence de l'Orne» sous condition de fermeture de 8 lits de la maison de repos dont objet;

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

Vu la décision du 20 juillet 2005 de rejet du recours introduit contre la décision de réduction de capacité;

Vu la communication du 2 septembre 2005 adressée à l'administration par le gestionnaire, comprenant la liste des résidents de l'établissement arrêtée au 1^{er} août 2005, et considérant que la capacité d'occupation à cette date est inférieure à la nouvelle capacité fixée par la décision précitée du 13 avril 2005;

Vu l'attestation de sécurité délivrée par le Bourgmestre le 15 octobre 2001, autorisant l'hébergement d'un maximum de 75 personnes âgées réparties sur 3 niveaux et lui octroyant un délai jusqu'au 15 octobre 2005 pour sa mise en conformité;

Vu l'attestation de sécurité délivrée par le Bourgmestre le 22 septembre 2005, autorisant l'hébergement d'un maximum de 75 personnes âgées réparties sur 3 niveaux et lui octroyant un délai jusqu'au 21 janvier 2006 pour sa mise en conformité;

Vu les rapports d'inspection rédigés suite aux visites des 23 juin 2004, 25 août 2004 et 12 octobre 2005, actant la présence de 56 personnes âgées dans l'établissement;

Sur la proposition de la Direction Générale de l'Action Sociale et de la Santé;

D E C I D E :

d'accorder à la maison de repos «Résidence Bois de la Pierre», gérée par la S.A. «Bois de la Pierre», un maintien d'agrément,

- du 22 octobre 2004 au 31 juillet 2005, pour l'hébergement de 65 personnes âgées sur 3 niveaux, et
- du 1^{er} août 2005 au 15 décembre 2006, pour l'hébergement de 56 personnes âgées sur 3 niveaux.

La décision précitée du 14 mars 2001 perd ses effets à dater du 22 octobre 2004.

(...)"

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision a été notifiée à la requérante par un courrier daté du 27 février 2006, rédigé comme suit :

" Monsieur l'Administrateur délégué,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que, par décision ministérielle du 16 février 2006 dont copie en annexe, un maintien d'agrément suite à une réduction de capacité est accordé à l'établissement cité sous rubrique, pour l'hébergement de 65 personnes âgées réparties sur 3 niveaux du 22 octobre 2004 au 31 juillet 2005, et pour l'hébergement de 56 personnes âgées réparties sur 3 niveaux du 1^{er} août 2005 au 15 décembre 2006, sous le numéro MR/125112132.

Aux termes de l'article 9 du Décret du 5 juin 1997 précité, mention de cet agrément doit figurer sur tous les actes et autres documents émanant de l'établissement et faire l'objet d'un affichage apparent à l'extérieur et à l'intérieur de l'établissement.

Par ailleurs, j'attire particulièrement votre attention sur :

- l'article 20 du même décret qui prévoit que les agents de mon département sont chargés de veiller au respect des règles fixées par ou en vertu du décret précité ainsi que des règles fixées par l'autorité fédérale en vue d'assurer la protection des personnes âgées; cette surveillance comporte le droit de visite des établissements et de prise de connaissance sans déplacement, de l'ensemble des pièces et documents;
- le point 7.1.2 de l'annexe I de l'arrêté du 3 décembre 1998 précisant les obligations de la Direction de l'établissement en matière de réceptions, visites et contrôles cités aux points 7 et 8 de la même annexe, qui doivent être effectués en temps utiles et faire l'objet de procès-verbaux conservés par la Direction et transmis en copie au Ministre compétent pour l'agrément de l'établissement ainsi qu'au Bourgmestre de la commune où se situe l'établissement.

En vue de l'information du guichet d'entreprise auprès duquel votre entreprise est obligatoirement inscrite en vertu de l'article 33 de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, une seconde copie de la décision précitée est jointe, en annexe.

Veuillez croire, Monsieur l'Administrateur délégué, en l'assurance de ma considération distinguée."

17. Le 21 mars 2006, la requérante a introduit un recours au Gouvernement wallon contre la décision du 6 février 2006.

18. L'arrêt n/ 166.984 du 22 janvier 2007 a annulé la décision du 20 juillet 2005 par laquelle le Gouvernement wallon rejetait le recours précité de la requérante;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse affirme que la requête est irrecevable en ce qu'elle est a pour objet une décision confirmative, la décision attaquée ne faisant que reproduire et confirmer les décisions antérieures des 13 avril 2005 et 20 juillet 2005, qui réduisaient la capacité de l'établissement en cause

de 17 lits et fixaient sa capacité totale à 56 lits, décisions attaquées par la requérante par une requête répertoriée G./A.166.708/VI-17.025, alors en cours d'instruction; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse soutient encore que, s'il fallait considérer que la décision attaquée détermine une réduction de la capacité de la maison de repos, la requête devrait encore être déclarée irrecevable, faute pour la requérante d'avoir exercé le recours prévu par l'article 21bis, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, et que, si la décision attaquée devait être assimilée à une décision de retrait, ne serait-ce que partiel, la même exception devrait être soulevée, puisque la requérante n'aurait pas exercé le recours prévu par l'article 20 du même arrêté du Gouvernement wallon;

Considérant que la requérante réplique que, d'une part, la décision attaquée et, d'autre part, celles qui réduisent sa capacité d'accueil, n'ont ni le même objet ni la même portée, qu'elles n'ont été prises ni selon la même procédure ni sur la base des mêmes dispositions, en manière telle qu'on ne peut qualifier la première de "purement confirmative" des décisions antérieures; qu'elle affirme que la décision par laquelle le Ministre modifie un agrément en cours de validité ne peut faire l'objet d'aucun recours organisé auprès du Gouvernement wallon, que le recours prévu par l'article 21bis, § 4, de l'arrêté du 3 décembre 1998, précité, ne concerne pas les décisions d'agrément mais celles qui portent sur la capacité d'accueil des maisons de repos et de soins, visées par les §§ 1^{er} à 3 de la même disposition, seul objet du chapitre Vbis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 intitulé "De la réduction de capacité des maisons de repos fixée par le titre de fonctionnement", et que l'article 20 du même arrêté n'est pas non plus applicable en l'espèce, puisque la décision attaquée, qui n'a nullement déterminé la fermeture de l'établissement, ne peut être confondue avec le retrait d'un agrément; qu'elle énonce encore que la partie adverse n'a pas indiqué dans la décision attaquée que celle-ci pouvait faire l'objet d'un recours administratif préalable;

Considérant que la décision prise par la partie adverse le 20 juillet 2005 sur recours de la requérante visant celle prise le 13 avril 2005 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la Région wallonne a été annulée par l'arrêt n/ 166.984 du 22 janvier 2007; que c'est en vain que la partie adverse soutient que la décision présentement attaquée serait de même portée que celle qui a été prise le 20 juillet 2005 et qu'elle devrait être qualifiée de confirmative de celle-ci alors qu'ayant été annulée, cette dernière décision est censée n'avoir jamais existé; que, par ailleurs, la décision attaquée ne peut être analysée comme opérant retrait de la décision annulée, le Ministre n'ayant pas la compétence de retirer une décision prise par le

Gouvernement wallon; que cette même décision attaquée n'équivaut pas davantage à un retrait partiel d'agrément, lequel eût dû faire l'objet d'un recours administratif préalable au Gouvernement; qu'elle ne réduit pas non plus la capacité d'accueil de la requérante puisque celle-ci a déjà été réduite; qu'au demeurant, la partie adverse n'a pas jugé utile d'informer la requérante, dans la notification de l'acte attaqué, de l'existence du recours administratif préalable, obligation à laquelle pourtant, dans l'hypothèse qu'elle envisage, elle aurait été tenue, en application de l'article 3, alinéa 1^{er}, 3/, du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration; qu'il s'avère que la décision attaquée se fonde, en partie, sur la décision du Gouvernement wallon du 20 juillet 2005 et qu'elle en prolonge les effets, bien que celle-ci ait disparu de l'ordonnancement juridique; que cette décision est donc de nature à causer grief à la requérante; que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, deuxième branche, et un autre moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 2 du Code civil et du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, en ce que l'acte attaqué est fondé sur les décisions des 13 avril et 20 juillet 2005, illégales en ce qu'elles reposaient sur une disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, elle-même contraire à l'article 2 du Code civil et au principe de non-rétroactivité des actes administratifs;

Considérant que la partie adverse répond que les dispositions que cite la requérante sont inapplicables à l'espèce, que l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, "n'a pour fondement ni le protocole d'accord du 9 juin 1997 ni l'arrêté ministériel du 4 février 1998 (...) mais bien des dispositions législatives et réglementaires tout à fait légales" et que les décisions des 13 avril 2005 et du 20 juillet 2005 ont fait l'objet de recours en annulation;

Considérant que l'illégalité de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2005, dénoncée par les deux moyens examinés, a été reconnue par l'arrêt du Conseil d'Etat n/ 166.984 du 22 janvier 2007; que l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2005, qui sert de fondement à la décision attaquée, a été annulé; que la décision attaquée, qui a fait l'objet d'une requête introduite dans le délai prévu à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, ne peut elle-même qu'être annulée; que les moyens sont manifestement fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 16 février 2006 de la Ministre de la Santé, de l'Action Sociale et de l'Egalité des Chances de maintien d'agrément de la maison de repos RESIDENCE BOIS DE LA PIERRE du 22 octobre 2004 au 31 juillet 2005 pour l'hébergement de 65 personnes âgées sur 3 niveaux et du 1^{er} août 2005 au 15 décembre 2006 pour l'hébergement de 56 personnes âgées sur 3 niveaux.

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 VI^e chambre, le trente mars deux mille sept par :

M. LEWALLE, Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M^{me} SCHMITZ, Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. SCHMITZ.

P. LEWALLE.