

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 174.634 du 19 septembre 2007

G./A.165.409/VI-16.986

En cause : **POULAIN** Myriam,

ayant élu domicile chez
Mes Léon DEMINE, Pierre-Jean DEMINE,
Nathalie MONFORTI, et Renaud de BIOURGE, avocats,
boulevard de la Fontaine, n° 17,
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne, représenté
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 24 août 2005 par Myriam POULAIN qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 20 juillet 2005 rejetant le recours qu'elle a introduit contre la décision de la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances du 13 avril 2005 ayant réduit de huit lits la capacité d'accueil de la maison de repos qu'elle exploite sous le nom de DOMAINE GEORGES POULAIN et ayant fixé sa capacité totale à quarante-quatre lits;

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 28 février 2007 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 6 juillet 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 septembre 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me Lucie RENUART, loco Me Nathalie MONFORTI, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Pierre NILLES, 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. Myriam POULAIN exploite, en qualité de personne physique, une maison de repos pour personnes âgées sous le nom de DOMAINE GEORGES POULAIN à 6041 Charleroi, rue de la Ferté 5.

Elle a bénéficié d'un titre de fonctionnement initial pour 52 lits.

2. Dans sa déclaration, datée du 7 juin 2004, relative aux journées d'hébergement de 2003, 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, inséré par un arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004, la requérante a indiqué que le nombre de jours d'inoccupation de lits s'est élevé à 2645. Elle a joint à cette déclaration une note justificative.

3. Le 21 octobre 2004, le Conseil wallon du troisième âge a proposé de réduire la capacité d'accueil de la requérante de 8 lits et de fixer dès lors cette capacité à 44 lits.

4. Le 13 avril 2005, sur la base de la déclaration du 7 juin 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 8 lits et de fixer sa capacité totale à 44 lits, pour les motifs suivants :

" 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 21 bis 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 7 juin 2004;

Considérant que le gestionnaire fait état dans cette déclaration et ses annexes de 2.645 journées désaffectées;

Considérant que le gestionnaire fait état de justifications liées à des décès, à des restitutions de chambre par des familles, à des hospitalisations de résidents, à des sorties définitives de résidents, à des remises en état de chambres après sortie ou décès, à des fermetures de chambre pour peinture complète, à des prolongations pour dépose et pose de revêtement de sol, à des travaux d'entretien suite à des usages locatifs et des vides avant relocation;

Considérant que ces justifications ne peuvent être retenues car ne sont pas reprises dans les motifs admissibles mentionnés au paragraphe 2, alinéa 4, de l'article 21bis susmentionné;

Considérant qu'au 1^{er} janvier 2002 la maison de repos précitée disposait d'un titre de fonctionnement initial de 52 lits;

Considérant dès lors 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 76%;

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 8 lits;

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

Par ces motifs,

DECIDE

de réduire de 8 lits la capacité de la maison de repos «Domaine Georges Poulain» sise à 6041 Charleroi, gérée par Verhaegen Denise, et en conséquence de fixer la capacité totale de l'établissement à 44 lits.

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

5. La requérante a introduit un recours contre cette décision par courrier recommandé du 25 mai 2005, réceptionné le 26 mai 2005. A l'appui de ce recours, elle a fait valoir, notamment, la force majeure, cinq chambres ayant été désaffectées pendant 10 jours pour une remise en état à la suite de dégâts des eaux, ainsi que la poursuite de travaux.

6. Le 20 juillet 2005, le Gouvernement wallon 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 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 21 bis 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 8 lits et fixant sa nouvelle capacité totale à 44 lits, notifiée le 25 avril 2005;

Vu le recours introduit en date du 25 mai 2005 à l'encontre de la décision ministérielle du 13 avril 2005 précitée par Maître Nathalie MONFORTI, mandatée par Myriam POULAIN, 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 moyen avancé par la requérante qui conteste le rejet de certaines demandes de désaffectation de lits;

Considérant qu'en effet les motifs de désaffectation liés à des dégâts des eaux et au changement de radiateurs peuvent être pris en compte au motif respectivement du cas de force majeure et de l'amélioration du confort des résidents;

Considérant dès lors que 190 journées (50 + 140) ou 0,52 lits ont été désaffectés durant l'année de référence (sic);

Considérant que ces désaffectations portent le taux d'occupation de l'établissement à 76, 76% et induit le calcul suivant de la nouvelle capacité : $[(14.424/365) \times 1,1] + 0,52$, soit 43, 99, arrondi à 44 lits;

Considérant que la correction apportée est sans incidence sur le chiffre de la nouvelle capacité fixée par la décision du 13 avril 2005 querellée;

Considérant pour le surplus que les autres motifs de désaffectations invoqués par le gestionnaire ne peuvent être pris en compte au sens des désaffectations autorisées par l'article 21bis, § 2, 4^{ème} alinéa, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3

décembre 1998 précité, puisque visant des travaux d'entretien normaux liés à l'usage locatif ou des journées chômées entre relocations;

Considérant que de tous ces éléments, il ressort que la décision du 13 avril 2005 de réduction de 8 lits de la capacité de la maison de repos «Domaine Georges Poulain», sise rue de la Ferté, 5, à 6041 CHARLEROI (Gosselies) et de fixation de la capacité totale de l'établissement à 44 lits, était fondée,

DECIDE :

Article unique. De rejeter le recours introduit contre la décision du 13 avril 2005 de réduction de 8 lits de la capacité de la maison de repos «Domaine Georges Poulain» sise rue de la Ferté, 5, à ...".

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante prend un moyen, nouveau, "de la violation du principe général de non rétroactivité des actes administratifs"; qu'elle fait valoir, notamment, que la décision du Gouvernement wallon du 20 juillet 2005 se fonde sur l'article 21bis, inséré dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998, précité, par l'arrêté du 15 janvier 2004, en vertu duquel les journées d'hébergement facturées sont appréciées par référence à l'année 2003, que non seulement cet arrêté rétroagit, puisqu'il entre en vigueur, en son article 16, le 1^{er} janvier 2004, soit à une date antérieure non seulement à sa publication mais aussi à sa promulgation, qu'il entend déterminer la capacité d'accueil future en se fondant sur des éléments passés, sur lesquels elle n'a plus aucune maîtrise, que les articles 16, 49 et 50 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 ne prévoient aucune mesure transitoire particulière et attachent à l'année 2003, comme au premier trimestre de l'année 2004, des conséquences nouvelles, imprévisibles et difficilement réversibles, aux décisions de gestion de lits prises par la requérante durant l'année 2003;

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 maisons 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 que 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, méconnaît le principe de non-rétroactivité des

actes administratifs et qu'il n'en peut être fait application; que dès lors, la décision attaquée doit dès lors être annulée pour défaut de base légale,

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 Myriam POULAIN contre la décision de la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances du 13 avril 2005 ayant réduit de huit lits la capacité d'accueil de la maison de repos qu'elle exploite sous le nom de DOMAINE GEORGES POULAIN et ayant fixé sa capacité totale à quarante-quatre 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 VI^e chambre, le dix-neuf septembre deux mille sept par :

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

Le Greffier ass.,

Le Président,

K. LAUVAU.

M.-L. WILLOT-THOMAS.