

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 174.636 du 19 septembre 2007

G./A.166.451/VI-17.007

En cause : **la société privée à responsabilité limitée  
M/J HOME LE CHANT DES OISEAUX,**

ayant élu domicile chez  
Me Thierry ZUINEN, avocat,  
boulevard Tirou, n° 159,  
6000 Charleroi,

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<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 28 septembre 2005 par la société privée à responsabilité limitée M/J HOME LE CHANT DES OISEAUX 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 d'un lit la capacité d'accueil de la maison de repos qu'elle exploite sous le nom HOME CHANT DES OISEAUX et ayant fixé sa capacité totale à cinquante lits;

Vu l'arrêt n° 154.546 du 6 février 2006 rejetant la demande de suspension;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

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 le dernier mémoire de la partie adverse;

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 Claire MARICQ, loco Me Thierry ZUINEN, 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. La S.P.R.L. M/J HOME LE CHANT DES OISEAUX exploite une maison de repos sous ce même nom à (6044) Roux, rue de Courcelles 12.

Elle a bénéficié d'un titre de fonctionnement initial pour 51 lits.

2. Dans sa déclaration, datée du 27 avril 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 rappelé qu'elle avait subi un incendie en 1998, que cet incendie avait provoqué la fermeture d'une aile de l'établissement et la rénovation de toutes les chambres, qu'elle avait fait l'objet d'une mesure de suspension de son agrément le 19 décembre 2002 mais qu'il avait été mis fin

à cette mesure le 27 février 2003, à la suite des travaux de mise en conformité réalisés dans l'intervalle.

3. Le 21 octobre 2004, le Conseil wallon du troisième âge a proposé de réduire la capacité d'accueil de la requérante de 1 lit et de fixer dès lors cette capacité à 50 lits.

4. Le 13 avril 2005, sur la base de la déclaration du 27 avril 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 1 lit et de fixer sa capacité totale à 50 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 27 avril 2004;

Considérant que le gestionnaire fait état dans cette déclaration et ses annexes d'un nombre indéterminé de lits désaffectés;

Considérant que le gestionnaire fait état, en premier lieu, d'une justification liée à des travaux de reconstruction suite à un incendie qui a touché l'établissement en 1998, travaux qui ne se sont pas étendus durant l'année de référence 2003;

Considérant que cette justification ne peut être retenue;

Considérant que le gestionnaire fait état, en deuxième lieu, d'une justification liée à une décision ministérielle de suspension d'agrément de décembre 2002 à fin février 2003 interdisant ainsi au gestionnaire d'accueillir durant cette période de nouveaux résidents;

Considérant que le gestionnaire ne peut se prévaloir des conséquences d'une décision ministérielle négative à l'encontre de son établissement pour justifier une sous-occupation de celui-ci;

Considérant que la sous-occupation de l'établissement durant cette période n'est d'ailleurs pas démontrée;

Considérant dès lors que cette justification ne peut être retenue;

Considérant qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002 la maison de repos précitée disposait d'un titre de fonctionnement initial de 51 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 88,42 %;

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 1 lit;

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

Par ces motifs,

#### DECIDE

de réduire de 1 lit la capacité de la maison de repos «Home Chant des Oiseaux» sise à 6044 Charleroi, gérée par la SPRL M.J. Home Chant des Oiseaux, et en conséquence de fixer la capacité totale de l'établissement à 50 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 24 mai 2005, réceptionné le 26 mai 2005. A l'appui de ce recours, elle a fait valoir, notamment, que les travaux de restauration du bâtiment incendié en 1998 s'étaient poursuivis jusqu'en 2003, que la suspension dont elle avait fait l'objet constituait un fait du Prince, qu'elle avait eu une légère incidence sur le taux d'occupation en 2003, et qu'il y avait lieu de tenir compte de 5 décès survenus en 2003.

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 1 lit et fixant sa nouvelle capacité totale à 50 lits, notifiée le 25 avril 2005;

Vu le recours introduit en date du 24 mai 2005 à l'encontre de la décision ministérielle du 13 avril 2005 précitée par Maître Thierry ZUINEN, mandaté par la

sprl Home Chant des Oiseaux, 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 invoqué par le requérant qui conteste le rejet de certaines demandes de désaffectation de lits en relation avec des travaux de reconstruction effectués durant l'année de référence 2003, suite à un incendie qui a touché l'établissement en 1998;

Considérant à cet égard qu'il apparaît du dossier transmis que ces travaux ont eu lieu selon les déclarations de l'architecte Pascal COLLIE fin 1999, début 2000, ainsi que le cite d'ailleurs le requérant dans son recours;

Considérant pour le surplus que les estimations sur l'opérationnalité de l'établissement, notamment durant l'année 2003 estimée à 90%, ne permettent pas une mise en oeuvre de la disposition permettant la désaffectation de lits, puisque seules des estimations générales sont avancées sans précision sur les possibilités réelles d'hébergement;

Considérant enfin qu'il n'appartient pas au Gouvernement, dans le cadre de son intervention, de re-instruire un dossier et que nonobstant ce fait, les documents fournis ne permettent pas de considérer de manière absolue que les travaux auxquels ils se rapportent ont bien concerné des travaux destinés à remédier aux dégâts provoqués par l'incendie survenu en 1998, soit plus de quatre ans avant le début de l'année de référence;

Vu les considérations du requérant sur les implications de la suspension d'agrément prononcée par le Gouvernement durant l'année de référence 2003;

Considérant à cet égard, qu'il ne peut être invoqué une mesure négative prononcée par suite du non-respect des normes d'agréments pour justifier une sous-occupation de l'établissement et partant obvier une mesure (sic) de réduction de capacité;

Vu les considérations émises par le requérant quant aux décès survenus dans l'établissement;

Considérant qu'il ne s'agit pas en la circonstance d'événements imprévisibles et dès lors que le cas de force majeure ne peut être invoqué à leur propos;

Considérant par ailleurs que les jours durant lesquels des lits sont restés inoccupés par suite de décès ne peuvent être invoqués au bénéfice de la désaffectation car non repris parmi les cas cités au § 2, 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 21bis précité;

Considérant que de tous ces éléments, il ressort que la décision du 13 avril 2005 de réduction de 1 lit de la capacité de la maison de repos «Home Chant des Oiseaux», sise rue de Courcelles, 12 à 6044 Charleroi (Roux) et de fixation de la capacité totale de l'établissement à 50 lits, était fondée;

#### DECIDE :

Article unique. De rejeter le recours introduit contre la décision du 13 avril 2005 de réduction de 1 lit de la capacité de la maison de repos «Home Chant des Oiseaux», sise rue de Courcelles, 12 à 6044 Charleroi (Roux) et de fixation de la capacité totale de l'établissement à 50 lits, introduit par Maître Thierry ZUINEN, mandaté par la sprl Home Chant des Oiseaux, gestionnaire de l'établissement.";

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, d'office, 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 Gouverne-

ment 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<sup>er</sup> 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 être annulée pour défaut de base légale,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 20 juillet 2005 rejetant le recours introduit par la société privée à responsabilité limitée M/J HOME LE CHANT DES OISEAUX 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 d'un lit la capacité d'accueil de la maison de repos qu'elle exploite sous le nom HOME CHANT DES OISEAUX et ayant fixé sa capacité totale à cinquante lits.

### **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<sup>e</sup> chambre, le dix-neuf septembre deux mille sept par :

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| M <sup>me</sup> WILLOT-THOMAS, | Président de chambre, |
| MM. LEWALLE,                   | Conseiller d'Etat,    |
| NIHOUL,                        | Conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> LAUVAU,        | Greffier assumé.      |

Le Greffier ass.,

Le Président,

K. LAUVAU.

M.-L. WILLOT-THOMAS.