

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 174.637 du 19 septembre 2007

G./A.166.449/VI-17.008

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

ayant élu domicile chez
Me Sébastien DEPRE, 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 CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 septembre 2005 par la société privée à responsabilité limitée NOUVELLE RESIDENCE DE LA FONTAINE 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 5 lits la capacité d'accueil de sa maison de repos exploitée sous le même nom et ayant fixé sa capacité totale à 95 lits;

Vu l'arrêt n° 154.547 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 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 Sébastien DEPRE, avocat, et Me Lucie RENUART, loco Me Charles BULLMAN, 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 société privée à responsabilité limitée NOUVELLE RESIDENCE DE LA FONTAINE exploite une maison de repos sous ce même nom à 7134 Leval-Trahegnies, dont les lits sont répartis sur deux sites, à savoir celui de LA FONTAINE, situé rue d'Anderlues 30, et celui de LA CHARBONNERAIE, situé rue d'Anderlues 80.

Elle bénéficie d'un titre de fonctionnement pour 100 lits.

2. La société requérante 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 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

l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004, l'ancien gérant de la société requérante a indiqué que 23 lits avaient été désaffectés pendant un an, avec les justifications suivantes :

" a) Sur le site de LA FONTAINE, 30, Rue d'Anderlues à LEVAL:

Suivant exigences de la REGION WALLONNE, reconditionnement complet des chambres sur 3 niveaux, soit 1 chambre à 1 lit non occupé en rotation sur l'année au rez, 1 chambre à 2 lits au 1^{er} et 1 chambre à 1 lit au 2^{ème}.

Au total 4 lits inoccupés toute l'année pour travaux.

b) Sur le site de LA CHARBONNERAIE, 80, Rue d'Anderlues à LEVAL:

Suite proposition de suspension d'agrément de décembre 2002 (sic), reconditionnement complet de la Maison de repos avec travaux importants tels que : remplacement de châssis, de portes, de sol, d'électricité, de sanitaire, etc. Travail réalisé en deux phases en libérant dans chaque couloir 1 côté complet des chambres pour réparation et n'occupant pendant les travaux que les chambres de l'autre côté du couloir.

A la fin des travaux sous le couvert de la force majeure, il fut également nécessaire de fermer 1 aile complète pour des problèmes d'odeur qui, après de nombreuses recherches et expertises, ont été attribués au percement des canalisations sous trottoir par un camion de livraison. Ce problème n'est pas encore résolu (discussion entre assureurs).

Au total fermeture de 19 lits pendant 1 an (chambre à 1 lit, 2 lits, 3 lits).".

4. Le 21 octobre 2004, le Conseil wallon du troisième âge a proposé de réduire la capacité d'accueil de la requérante de 5 lits et de fixer cette capacité à 95 lits.

5. 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 5 lits et de fixer sa capacité totale à 95 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 30 avril 2004;

Considérant que le gestionnaire fait état dans cette déclaration et ses annexes de 23 lits désaffectés;

Considérant que le gestionnaire fait état, sur le site de la fontaine, d'une justification liée à des travaux de reconditionnement de chambres sans précision supplémentaire quant à la nature et la durée desdits reconditionnements;

Considérant que cette justification concernant la désaffectation de 4 lits ne peut être retenue;

Considérant que le gestionnaire fait état, en deuxième lieu, sur le site de la Charbonneraie, d'une justification liée à un reconditionnement complet de la maison et consistant à remplacer des châssis, des portes, des parties de sol, à refaire l'électricité et les sanitaires ainsi qu'à réparer des canalisations percées sous trottoir;

Considérant que cette justification concernant la désaffectation de 19 lits peut être retenue;

Considérant qu'au 1^{er} janvier 2002 la maison de repos précitée disposait d'un titre de fonctionnement initial de 100 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 85,32 %;

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 5 lits;

Vu l'avis ci-annexé du Conseil wallon du troisième âge émis le 18 novembre 2004 (sic);

(...)"

6. La requérante a introduit un recours au Gouvernement wallon contre cette décision par courrier recommandé portant le cachet postal du 29 avril 2005. Elle y soutient que la résidence a été reprise par un nouveau gestionnaire, le 17 décembre 2004, qu'un nouveau directeur a été nommé le 1^{er} avril 2005, et que "l'investissement pour un ascenseur est en cours : les demandes d'offres de prix ont été lancées et vous seront transmises dès réception. La capacité de l'outil sera ainsi pleinement réalisée".

7. Le 20 juillet 2005, le Gouvernement a rejeté le recours. Il s'agit de la décision attaquée, qui est motivée 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 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 5 lits et fixant sa nouvelle capacité totale à 95 lits, notifiée le 25 avril 2005;

Vu le recours introduit en date du 28 avril 2005 à l'encontre de la décision ministérielle du 13 avril 2005 précitée par Monsieur Thierry FIEVEZ, gestionnaire 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;

Vu le moyen avancé par le requérant qui précise la reprise de l'établissement le 17 décembre 2004, la nomination d'un nouveau directeur et l'investissement en cours pour un nouvel ascenseur, tous éléments qui devraient réaliser pleinement la capacité de l'établissement;

Considérant que la reprise invoquée est intervenue après la publication au Moniteur belge de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2004 (sic) insérant l'article 21 bis dans l'arrêté du 3 décembre 1998 précité;

Considérant dès lors que la reprise s'est normalement effectuée en toute connaissance de cause;

Considérant les désaffectations de lits prises en compte pour la détermination de la nouvelle capacité querellée (19 lits sur 22 demandés);

Considérant que de tous ces éléments, il ressort que la décision du 13 avril 2005 de réduction de 5 lits de la capacité de la maison de repos « Nouvelle Résidence de la Fontaine », sise Rue d'Anderlues, 30 à 7134 BINCHE (Epinois) et de fixation de la capacité totale de l'établissement à 95 lits, était fondée;

(...)"

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 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 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^{er}.

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 NOUVELLE RESIDENCE DE LA FONTAINE 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 5 lits la capacité d'accueil de la maison de repos qu'elle exploite sous le nom de NOUVELLE RESIDENCE DE LA FONTAINE et ayant fixé sa capacité totale à 95 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^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.