

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.715 du 1^{er} avril 2015

G./A.210.396/VI-20.084

En cause : **la société anonyme HOME GAI LOGIS,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise, n° 149/22,
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,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 7 octobre 2013, la société anonyme HOME GAI LOGIS demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon statuant sur le recours introduit par le gestionnaire de l'établissement pour personnes âgées «Home Gai Logis», situé Rue de l'Institut, 5 à 5060 Sambreville contre une décision du 7 février 2013 lui infligeant une amende administrative pour surcapacité".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M. le Premier Auditeur au Conseil d'Etat, Alain LEFEBVRE, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 10 février 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 11 mars 2015.

M. le Conseiller d'Etat, Serge BODART, a exposé son rapport.

Me Mathieu VELGHE, *loco* Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Marie FADEUR, *loco* Me Michel FADEUR, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier Auditeur, Alain LEFEBVRE, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III.1. La requérante gère le "Home gai logis", maison de repos et de soins disposant d'un titre de fonctionnement unique, délivré par la partie adverse, pour 137 lits.

La requérante indique disposer d'une attestation de sécurité valable pour l'hébergement et l'accueil maximum de 142 personnes âgées.

III.2. Le 11 décembre 2012, l'établissement géré par la requérante a été contrôlé par un agent de la partie adverse, qui a dressé un procès-verbal contenant les constatations suivantes :

- " A notre arrivée, le directeur (M. VAN HERCK) et sa remplaçante en cas d'absence (Mme CASTANO) ne sont pas présents dans l'institution. Un membre du personnel de soins nous propose d'appeler Mme CASTANO. Dans l'attente de son arrivée, nous demandons au personnel de soins de nous fournir une liste des résidents présents dans l'établissement. Celui-ci nous dit ne pas avoir accès au programme et préfère attendre l'arrivée de Mme CASTANO. Sur ce nous réalisons une visite de l'établissement sans liste et notons par niveau le nombre de lits occupés. Nous effectuons ce tour seul sans membre du personnel. Pendant que nous effectuons la visite Mme CASTANO arrive. Nous lui demandons de nous sortir entre autre une liste des résidents et nous la retrouverons par la suite dans son bureau.
A la fin de notre tour :

Nous obtenons par niveau :

0 : 6 résidents
1 : 25 résidents
2 : 39 résidents
3 : 40 résidents
4 : 29 résidents

Soit la présence de 139 résidents (surcapacité de 2 résidents par rapport à la capacité totale autorisée de 137 lits).

Nous redescendons au bureau et la directrice nous donne sa liste d'occupation par catégorie de dépendance. 137 résidents sont présents sur cette liste.

Afin de croiser les données avec les informations obtenues en faisant le tour de l'établissement, nous lui demandons sa liste d'occupation par niveau.

Par niveau la liste fournie comprend :

0: 6 résidents
1 : 24 résidents
2 : 38 résidents
3 : 40 résidents
4 : 29 résidents

Soit une liste de 137 résidents.

Nous comparons donc cette dernière liste avec les résidents que nous avons comptabilisés lors de la visite de l'établissement et nous constatons que sur les listes remises par Mme CASTANO ne sont pas mentionnés :

- Mme [F] chambre 120 (chambre individuelle)
- Mr [R] chambre 203 (lit 1 — chambre à deux lits)

Nous exposons alors la situation à Mme CASTANO et lui demandons une nouvelle liste des résidents reprenant l'occupation réelle.

Elle donne la nouvelle liste d'occupation par catégorie de dépendance. 139 résidents sont présents sur cette liste.

—> surcapacité de 2 résidents par rapport à la capacité totale autorisée (137 lits)

Cette situation est dès lors constitutive d'une infraction à l'article 358, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'Action sociale et de la santé, soit l'exploitation sans titre de fonctionnement puisque sont ainsi exploités deux lits supplémentaires à la capacité totale agréée de l'établissement.

Ces faits, soit l'exploitation sans titre de fonctionnement, sont passibles d'une amende (article 375, § 1^{er}, 1^o, du Code de l'Action sociale et de la santé) de 250 à 25.000 euros".

Sont jointes en annexe au procès-verbal les listes dont question ci-dessus.

III.3. Il y a lieu de préciser que lors de ce contrôle, madame F. et monsieur R. étaient hospitalisés depuis le mois de novembre et que la partie requérante avait accueilli deux nouveaux résidents. Selon que l'on considère que les deux personnes hospitalisées étaient ou non toujours "résidentes", il y a ou non une surcapacité de deux résidents.

III.4. S'en est suivie une procédure de sanction administrative comprenant la notification d'une copie du procès-verbal, l'audition des responsables de la requérante et l'établissement du procès-verbal d'audition et, le 7 février 2013, la décision de la partie adverse, en la personne de la Directrice générale de la Direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé, infligeant à la requérante une amende administrative de 1.500 euros.

III.5. Au terme de la procédure initiée par le recours de la requérante, le Gouvernement de la partie adverse décide, le 11 juillet 2013, de maintenir la décision du 7 février 2013, en vertu de laquelle une amende administrative d'un montant de 1.500 euros est infligée à la société HOME GAI LOGIS, gestionnaire de l'établissement pour personnes âgées "Home Gai Logis (MR)". Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" Arrêté du Gouvernement wallon statuant sur le recours introduit par le gestionnaire de l'établissement pour personnes âgées «Home Gai Logis», situé Rue de l'Institut, 5 à 5060 Sambreville contre une décision du 7 février 2013 lui infligeant une amende administrative pour surcapacité

Le Gouvernement wallon,

Vu le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et, notamment, les articles 31 et suivants, et 334 et suivants ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 2009 portant exécution du décret du 30 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées, notamment l'article 34 ;

Vu l'arrêté ministériel du 11 mai 2010 désignant le fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives prévues à l'article 30 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées ;

Vu la visite d'inspection de la Direction des Aînés de la DGO5 en date du 11 décembre 2012 et le procès-verbal de constat dressé consécutivement à cette visite en date du 13 décembre 2012;

Vu la notification du procès-verbal en date du 20 décembre 2012 et l'invitation à une audition pour le 10 janvier 2013 ;

Vu le procès-verbal d'audition du 10 janvier 2013 de Mme Yolanda Castano, M. Jean-Michel Voyer et M. Joël Van Herck, représentants de l'établissement, dont une copie fut remise le jour même ;

Vu le titre de fonctionnement à durée indéterminée octroyé à l'établissement en vertu de l'article 702 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé autorisant l'hébergement :

- de 134 personnes âgées en maison de repos (long séjour), dont 50 en maison de repos et de soins (long séjour) ;

- et de 3 personnes âgées en maison de repos (court séjour)

soit une capacité totale de 137 lits ;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de constat faisant suite à la visite du 11 décembre 2012, de la liste des résidents communiquée lors de cette visite à M. Ansseau, inspecteur de la Direction des Aînés, et de la vérification de l'occupation des locaux, les constats suivants :

- surcapacité de 2 résidents par rapport à la capacité totale autorisée de 137 lits.

Vu la décision du 7 février 2013 infligeant une amende administrative de 1.500 euros à la S.A. Gai Logis, gestionnaire de l'établissement pour personnes âgées «Home Gai Logis» ;

Vu la notification de cette décision en date du 7 février 2013 ;

Vu le recours introduit par courrier du 5 mars 2013 à l'encontre de cette décision ;

Considérant que le recours est recevable dans sa forme et dans ses délais ;

Vu la note de l'administration adressée à la Commission d'Avis sur les Recours en date du 9 avril 2013 et la note complémentaire en défense du conseil du requérant datée du 16 avril 2013;

Vu la séance de la Commission d'avis sur les recours du 16 avril 2013 et l'avis rendu par cette Commission et daté du 13 mai 2013 ;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de constat faisant suite à la visite du 11 décembre 2012, de la liste des résidents communiquée lors de cette visite à

l'inspecteur de la Direction des Aînés, et de la vérification de l'occupation des locaux, les constats suivants :

- surcapacité de 2 résidents par rapport à la capacité totale autorisée de 137 lits.

Que, plus précisément, le procès-verbal reprend les constats suivants :

«A notre arrivée, le directeur (M. Van Herck) et sa remplaçante en cas d'absence (Mme Castano) ne sont pas présents dans l'institution. Un membre du personnel de soins nous propose d'appeler Mme Castano. Dans l'attente de son arrivée, nous demandons au personnel de soins de nous fournir une liste des résidents présents dans l'établissement. Celui-ci nous dit ne pas avoir accès au programme et préfère attendre l'arrivée de Mme Castano. Sur ce nous réalisons une visite de l'établissement sans liste et notons par niveau le nombre de lits occupés. Nous effectuons ce tour seul sans membre du personnel. Pendant que nous effectuons la visite, Mme Castano arrive. Nous lui demandons de nous sortir entre autre une liste des résidents et nous la retrouverons par la suite dans son bureau.

A la fin de notre tour :

Nous obtenons par niveau :

0 : 6 résidents

1 : 25 résidents

2 : 39 résidents

3 : 40 résidents

4 : 29 résidents

Soit la présence de 139 résidents (surcapacité de 2 résidents par rapport à la capacité totale autorisée 137 lits).

Nous redescendons au bureau et la directrice nous donne sa liste d'occupation par catégorie de dépendance. 137 résidents sont présents sur cette liste.

Afin de croiser les données avec les informations obtenues en faisant le tour de l'établissement, nous lui demandons sa liste d'occupation par niveau.

Par niveau la liste fournie comprend :

0 : 6 résidents

1 : 24 résidents

2 : 38 résidents

3 : 40 résidents

4 : 29 résidents

Soit une liste de 137 résidents.

Nous comparons donc cette dernière liste avec les résidents que nous avons comptabilisés lors de la visite de l'établissement et nous constatons que sur les listes remises par Mme Castano ne sont pas mentionnés :

- Mme. [F], chambre 120 (chambre individuelle)

- M. [R], chambre 203 (lit 1- chambre à deux lits).

Nous exposons alors la situation à Mme Castano et lui demandons une nouvelle liste des résidents reprenant l'occupation réelle.

Elle donne la nouvelle liste d'occupation par catégorie de dépendance. 139 résidents sont présents sur cette liste.

surcapacité de 2 résidents, par rapport à la capacité totale autorisée (137 lits)».

Considérant qu'il est ainsi constaté qu'au jour de l'inspection, la maison de repos héberge concrètement 139 résidents, alors qu'elle n'est agréée que pour l'hébergement de 137 résidents ;

Que cette situation est constitutive d'une infraction à l'article 358, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWASS, soit l'exploitation sans titre de fonctionnement, puisque sont ainsi exploités deux lits supplémentaires à la capacité totale agréée de l'établissement (137 lits) ;

Que cette situation est passible d'une amende de 250 à 25.000 euros, conformément à l'article 375, §1^{er}, 1^o, du CWASS ;

Qu'une amende de 1.500 euros a été prononcée à l'encontre du requérant, gestionnaire de cet établissement, par décision du 7 février 2013 ;

Qu'un recours a été introduit à l'encontre de cette décision par courrier du 5 mars 2013;

Considérant que le requérant estime, tout d'abord, pouvoir tirer argument d'une erreur de libellé qui se serait glissée dans le courrier de l'administration du 20 décembre 2012, courrier adressé non dans le cadre de la procédure d'amende administrative elle-même, mais dans le cadre plus général du suivi de l'inspection du 11 décembre 2012 dont les conclusions n'étaient pas limitées au seul constat de surcapacité ;

Que ce courrier mentionne :

«Par ailleurs, a également été constatée, lors de cette visite du 11 décembre :

- une surcapacité de 2 résidents par rapport à la capacité MR autorisée (137 lits)

Cette situation fait l'objet d'une procédure d'amende administrative envoyée en parallèle au présent courrier.

J'attire votre attention également sur le fait que, malgré l'insistance de l'inspecteur qui a comptabilisé le nombre exact de résidents en rencontrant chacun de ceux-ci, il a malgré tout été produit à deux reprises une liste de résidents ne tenant pas compte de cette surcapacité avant qu'une liste exacte soit finalement produite. Vous comprendrez aisément que cette pratique ne peut en aucun cas être acceptée et que, s'il devait être constaté qu'une telle fausse déclaration intentionnelle était à nouveau réalisée cela justifierait que soit également intentée une procédure d'amende administrative pour de telles fausses déclarations».

Que le requérant tire de ce libellé, ainsi que de celui du procès-verbal qui évoque la «présence» de 139 résidents (alors que seuls 137 résidents étaient physiquement présents et deux étaient hospitalisés), que l'acte attaqué serait ainsi mal fondé ;

Considérant qu'à ce propos, l'acte attaqué a, au contraire, rencontré cet argument et précisé :

«Qu'il ressort du libellé du procès-verbal de constat repris ci-avant qu'à aucune reprise l'inspecteur de la Région wallonne n'a affirmé qu'il aurait constaté la présence physique ou qu'il aurait vu 139 personnes ; (nous soulignons)

Que, selon le procès-verbal dressé, l'inspecteur de la Région wallonne a réalisé une visite de l'établissement, sans liste, et noté, par niveau, le nombre de lits occupés ;

Que, le nombre de lits occupés ne correspondant pas au nombre de résidents repris sur les listes, fournies, entre-temps, par les représentants de l'établissement, l'inspecteur a dès lors insisté et sollicité «une nouvelle liste des résidents reprenant l'occupation réelle»; (souligné dans le texte)

Que cette occupation réelle s'entend bien du nombre de lits occupés, soit mis à la disposition d'un résident, et non pas du nombre de résidents effectivement présents le jour de l'inspection;

Qu'à aucune reprise l'inspecteur de la Région wallonne n'a affirmé avoir personnellement rencontré 139 résidents au sein de l'établissement, mais simplement avoir constaté, et mentionné comme tel dans son procès-verbal, l'occupation réelle de 139 lits, soit la mise à disposition de 139 lits au profit des résidents de l'établissement»;

Que, comme l'a relevé la Commission d'avis sur les recours dans son avis :

«Le procès-verbal ne peut être contesté. En affirmant que le procès-verbal fait état de la présence de 139 résidents, le conseil du Gai Logis sort une phrase du procès-verbal de son contexte ; ce procès-verbal mentionne expressément à la même page qu'il vise sans équivoque possible la présence de 139 résidents sur la liste, et non en présence physique dans la maison de repos»;

Qu'à propos du courrier du 20 décembre 2012, si celui-ci mentionne que l'inspecteur a comptabilisé le nombre exact de résidents en rencontrant chacun de ceux-ci, ce courrier est étranger et postérieur à l'entame de la procédure d'amende administrative fondée sur le procès-verbal de l'inspecteur et ce courrier n'est donc pas de nature à remettre en question le constat de l'inspecteur lui-même repris dans son procès-verbal ;

Qu'en tout état de cause, il y a lieu de relever, à l'instar de la décision querellée, que «il n'est pas contesté qu'au jour de l'inspection, l'établissement était bien en lien contractuel avec 139 résidents, ou, autrement formulé, que 139 résidents disposaient d'une convention d'hébergement avec l'établissement, leur octroyant le

droit d'occuper un lit, peu importe que ces résidents étaient, effectivement ou pas, présents au sein de l'établissement le jour de l'inspection;»

Que le premier moyen pris de l'absence de fondement légal justifiant la décision querrellée est dès lors non fondé ;

Considérant que, dans un deuxième argument, le requérant estime que la capacité d'hébergement de son établissement n'aurait pas été dépassée dans la mesure où 137 résidents (et non 139) étaient hébergés au même moment et que les textes en cause n'ont pas égard au nombre de lits mis à la disposition des résidents mais au nombre de lits réellement occupés ;

Que, selon lui, aucune référence n'est ainsi faite à la notion de résidents ou aux conventions qui les lient à un établissement ; qu'au surplus, les textes légaux font référence à la capacité, soit, selon la définition du Larousse, «la quantité que peut contenir un local»;

Considérant, tout d'abord, que le requérant ne conteste ainsi pas qu'au jour de la visite d'inspection, 139 résidents étaient bien liés à l'établissement, et non 137 résidents et que plus précisément, comme le précise le requérant lui-même : «la différence entre ces chiffres de 139 et 137 s'explique par le fait que 139 résidents ont signé une convention avec ma cliente, mais que 137 résidents étaient hébergés au même moment, à raison de l'hospitalisation de Mme [F] et de M. [R], qui ont été remplacés par deux nouveaux résidents, sans que toutefois les effets personnels de Mme [F] et de M. [R] aient dû être déplacés»;

Qu'il n'est donc pas contesté qu'étaient physiquement occupés, au jour de la visite d'inspection, 137 lits, et, qu'en outre, deux chambres supplémentaires étaient occupées dans l'établissement, celles de Mme [F] et de M. [R], dont les lits étaient physiquement inoccupés au jour de la visite, en raison de leur hospitalisation, mais toujours disponibles pour eux, puisque leurs effets personnels n'avaient pas dû être déplacés, le requérant ajoutant bien, dans son recours, qu'«aucun résident n'étant déménagé de chambre, la conserve durant toute son hospitalisation et la retrouve à son retour» ;

Considérant que l'article 375, §1^{er}, 1°, du CWASS stipule que peut faire l'objet d'une amende administrative le gestionnaire qui exploite un établissement pour personnes âgées sans bénéficier d'un titre de fonctionnement ;

Que, selon l'article 352, alinéa 3 du CWASS, le titre de fonctionnement précise «le nombre de lits, de places ou de logements par type d'établissement» ;

Que l'établissement du requérant est agréé pour l'exploitation de 137 lits de maison de repos (court et long séjours confondus) soit, selon la définition de l'article 334, 2° a), et comme précisée dans la décision querrellée, l'exploitation de 137 lits de «l'établissement, quelle qu'en soit sa dénomination, destiné à l'hébergement de personnes âgées qui y ont leur résidence habituelle et y bénéficient, en fonction de leur dépendance, de services collectifs familiaux, ménagers, d'aide à la vie journalière et de soins infirmiers ou paramédicaux» ;

Que, dans la mesure où les deux résidents hospitalisés ont gardé leur résidence habituelle au sein de l'établissement malgré cette hospitalisation (le requérant insistant d'ailleurs bien sur le fait que leurs effets personnels ne sont pas déplacés, que leur chambre n'est pas même occupée par d'autres résidents, si bien qu'ils ont bien la garantie de retrouver leur chambre après hospitalisation, cette hospitalisation étant donc bien sans impact sur la résidence habituelle de ces résidents), dans la mesure également où les conventions ne sont pas résiliées, ni même suspendues, et que, comme exposé par le gestionnaire devant la Commission d'avis sur les recours, un montant reste dû par ces résidents à l'établissement durant leur hospitalisation, force est bien de considérer que les lits initialement destinés à ces deux résidents restent bien exploités par l'établissement et qu'il ne peut donc, en raison de leur hospitalisation, attribuer ces lits à d'autres résidents ;

Que sont donc bien exploités 139 lits et non 137 lits, comme le prétend le requérant;

Que l'argumentation selon laquelle des résidents de maison de repos s'ils sont hospitalisés ne finissent pas, pour autant, de disposer de leur résidence habituelle

au sein de la maison de repos et ce d'autant plus s'ils disposent de la garantie (légitime) de retrouver tant leur chambre que leurs effets personnels à leur retour et que leur convention avec l'établissement n'est pas pour autant suspendue, et qu'en définitive ces lits doivent toujours bien être considérés comme exploités par l'établissement en question, a bien été développée dans la décision querellée;

Qu'elle a également été reprise par la Commission d'avis sur les recours dans l'avis rendu, et qu'elle ne peut être remise en question ;

Considérant que la distinction que le requérant tente ainsi d'introduire entre lits réellement occupés et lits mis à la disposition des résidents est sans fondement aucun, tout comme celle qu'il suggère, en jouant sur les termes capacité, ou lits réellement occupés ;

Qu'en effet, il ne peut être admis que, sous prétexte qu'un établissement dispose d'une capacité physique d'installer, dans son établissement, plus de lits que le nombre de lits qu'il lui a expressément été autorisé d'exploiter dans son titre de fonctionnement, cet établissement puisse alors exploiter, en cas d'hospitalisation de deux résidents, deux lits supplémentaires à sa capacité initialement accordée, alors qu'un établissement qui ne disposerait pas de plus d'espace dans son établissement ne disposerait pas de cette possibilité ;

Qu'admettre le contraire reviendrait à vider de tout son sens la limite donnée par le titre de fonctionnement en application des diverses règles de programmation ;

Qu'il va donc de soi, et ne peut être sérieusement remis en question, ni par les règles de programmation, ni par les principes de liberté de commerce et d'industrie, que le nombre (la capacité) de lits visé par un titre de fonctionnement octroyé à une maison de repos constitue bien le nombre de lits pouvant être exploités comme tels, c'est-à-dire mis à la disposition des résidents, peu importe que chacun de ceux-ci soient réellement occupés ou non (en raison d'une hospitalisation ou même d'une simple absence momentanée), tant que les résidents continuent bien d'être en lien contractuel avec l'établissement, tous ces éléments témoignant bien de l'exploitation de ce lit par l'établissement ;

Que le requérant ne s'y trompe d'ailleurs pas lorsqu'il expose en page 10 de son recours, que la différence entre les chiffres de 139 et 137 «s'explique à raison de la capacité excédentaire d'hébergement agréée par le Service d'incendie de la Commune de Sambreville (142 personnes âgées) par rapport à la capacité mentionnée dans le titre de fonctionnement»;

Qu'il reconnaisse ainsi expressément que la capacité d'hébergement octroyée à son établissement par son titre de fonctionnement a été excédée;

Que le constat de surcapacité ne peut donc être remis en question et le moyen invoqué doit être considéré comme non fondé;

Considérant que, dans un troisième argument, le requérant estime qu'aucune amende administrative ne pouvait lui être infligée sur pied de l'article 375 § 1^{er}, 1^o, du CWASS dans la mesure où il ne se trouvait pas dans la situation d'un établissement qui exploite des lits sans aucun titre de fonctionnement ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de distinguer le fait d'exploiter un établissement sans aucun titre de fonctionnement et le fait de dépasser la capacité autorisée et mentionnée dans un titre de fonctionnement ;

Que l'article 358 du CWASS stipule bien qu'«un établissement pour personnes âgées ne peut pas être exploité sans bénéficier d'un titre de fonctionnement» à moins, selon le § 3 du même article, qu'il s'agisse «d'un établissement pour personnes âgées qui dispose d'un accord de principe ou en est dispensé en fonction de l'article 348 § 1^{er}, qui dispose également d'une attestation de sécurité et dont le gestionnaire a introduit auprès de l'administration la demande d'un titre de fonctionnement dans le respect des modalités définies à l'article 352»;

Que, conformément à l'article 348 § 1^{er}, du CWASS, «tout projet d'ouverture d'un établissement pour personnes âgées visé à l'article 334, 2^o, a), b), f) et g), d'extension de celui-ci ou de réouverture après une interruption d'exploitation ayant entraîné la perte du titre de fonctionnement est soumis à l'accord de principe du Gouvernement. Le changement de secteur d'un établissement pour personnes âgées doit également faire l'objet d'un accord de principe préalable. Ne sont pas

soumis à l'accord de principe : 1° le changement de gestionnaire au sein d'un même secteur ; 2° le transfert provisoire, en cas de travaux ou de motifs urgents relatifs à la santé publique ou à la sécurité, de résidents d'un établissement vers une autre structure d'hébergement visée dans le présent décret ; 3° le transfert sur un autre site, sans augmentation de capacité et dans le même arrondissement, de lits ou de places établis sur plusieurs sites ou de lits ou de places relevant d'un même gestionnaire.»;

Que, dès lors, conformément à ces articles, toute extension d'un établissement doit faire l'objet d'un accord de principe (hormis les exceptions expressément prévues), lequel accord de principe sera suivi de l'octroi d'un titre de fonctionnement ;

Qu'en conséquence, toute exploitation d'un établissement au delà de la capacité pour laquelle celui-ci a reçu un titre de fonctionnement doit donc faire l'objet d'une demande d'accord de principe dans la mesure où il s'agit ainsi d'une extension de l'établissement déjà agréé ;

Qu'en conséquence, le gestionnaire qui exploite un établissement au-delà de la capacité pour laquelle il a été agréé se rend dès lors l'auteur d'une exploitation sans titre de fonctionnement laquelle est susceptible de faire l'objet d'une amende administrative, au sens de l'article 375 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé ;

Qu'à juste titre, la Commission d'avis sur les recours confirme :

«Que l'article 5 du décret du 1^{er} décembre 2011 portant des mesures diverses en matière d'action sociale et de santé a modifié l'article 375 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en insérant un montant minimum à l'amende administrative, laissant ainsi une marge d'appréciation à l'autorité compétente pour infliger l'amende et en déterminer le montant»;

Que les travaux préparatoires du décret du 1^{er} décembre 2011 portant des mesures diverses en matière d'action sociale et de santé justifient cette modification en précisant qu'«il est suggéré d'insérer un montant minimum à l'infraction pouvant être prononcée afin de permettre une marge d'appréciation et une meilleure proportionnalité de l'amende ainsi infligée en tenant compte des circonstances de l'espèce»;

Que le commentaire de l'article 5 susmentionné précise encore ce qu'il faut entendre par «circonstances de l'espèce», notamment l'importance et la durée du manquement relevé et les conditions d'hébergement des résidents se trouvant dans les (parties d') immeubles non agréés;

Qu'il ressort clairement de ce commentaire que l'intention du législateur était bien de voir infliger une sanction aux établissements fonctionnant, en tout ou en partie, sans titre de fonctionnement, et de permettre d'adapter le montant de l'amende sur la base du principe de proportionnalité» (souligné dans le texte) ;

Considérant que le moyen invoqué ne peut dès lors être accueilli ;

Par ces motifs,

Reçoit le recours et le déclare non fondé,

Confirme la décision du 7 février 2013 de Mme Sylvie Marique, Directrice Générale de la Direction Générale Opérationnelle Pouvoirs Locaux, Action Sociale et Santé, en exécution de l'article 375 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et de l'arrêté ministériel du 11 mai 2010 désignant le fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives prévues à l'article 30 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées, en vertu de laquelle une amende administrative d'un montant de 1.500 (mille cinq cents) euros est infligée à la S.A. Gai Logis, dont le siège social est établi rue de l'Institut 5 à 5060 Sambreville, gestionnaire de l'établissement pour personnes âgées «Home Gai Logis (MR)»;

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. Le Gouvernement wallon déclare le recours recevable mais non fondé.

Art. 2. Le Gouvernement wallon décide de maintenir la décision du 7 février 2013 de Mme Sylvie Marique, Directrice Générale de la Direction Générale Opérationnelle Pouvoirs Locaux, Action Sociale et Santé, en exécution de l'article 375 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et de l'arrêté ministériel du 11 mai 2010 désignant le fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives prévues à l'article 30 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées, en vertu de laquelle une amende administrative d'un montant de 1.500 (mille cinq cents) euros est infligée à la S.A. Gai Logis, dont le siège social est établi rue de l'Institut 5 à 5060 Sambreville, gestionnaire de l'établissement pour personnes âgées «Home Gai Logis (MR)»".

IV. RECEVABILITE RATIONE TEMPORIS DU RECOURS

IV.1 Thèses des parties

Selon la partie adverse, "si on prend en considération la date du 05.08.2013, date à laquelle la décision de la partie adverse est notifiée à la partie requérante, le délai de 60 jours expire le 04.10.2013. La requête est quant à elle datée du 07.10.2013 et le cachet qui se trouve sur ladite requête est illisible".

Selon la requérante, l'acte attaqué a été notifié, par recommandé avec accusé de réception. La requérante a reçu ce pli lors de sa première présentation, le 6 août 2013. Le délai de recours a donc commencé à courir le 7 août 2013, pour expirer le samedi 5 octobre 2013. Lorsque le jour de l'échéance est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est reporté au plus prochain jour ouvrable. Le délai de recours a donc expiré le lundi 7 octobre 2013. Le recours a été recommandé à la poste le lundi 7 octobre 2013. Elle estime donc que le recours est recevable.

IV.2. Décision du Conseil d'Etat

Bien que la requérante ne produise pas les pièces relatives à la présentation du recommandé, il est évident que l'acte attaqué lui ayant été transmis par lettre de la partie adverse du 5 août 2013, elle n'a pu le recevoir, au plus tôt, que le 6 août 2013. Le délai de soixante jours expirait donc le lundi 7 octobre 2013.

La requête ayant été déposée à la poste le 7 octobre 2013, le recours est recevable *ratione temporis*.

V. SECOND MOYEN

V.1. Thèses des parties

A. Partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le second, de la violation de l'article 375 du Code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS), de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs et de l'absence de motifs exacts, pertinents, et légalement admissibles.

La requérante fait valoir, en substance, qu'elle bénéficie d'un titre de fonctionnement pour l'établissement qu'elle exploite et que par conséquent, la partie adverse ne pouvait lui infliger une amende sanctionnant, sur la base de l'article 375, § 1^{er}, 1^o, du CWASS, l'exploitation d'un établissement pour personnes âgées sans bénéficier d'un tel titre de fonctionnement.

Elle expose que la disposition précitée étant d'interprétation stricte eu égard à son caractère répressif, elle ne peut être étendue au cas d'espèce qui constitue non pas l'exploitation d'un établissement sans titre de fonctionnement mais le dépassement de la capacité autorisée et mentionnée dans le titre de fonctionnement.

Dans son mémoire en réplique, elle relève que l'amende administrative ne constitue pas la seule sanction applicable. En effet, le titre de fonctionnement peut être suspendu ou retiré par le Gouvernement pour cause d'inobservation des dispositions du CWASS ou des dispositions fixées en vertu de celui-ci et donc, pour les infractions qui ne sont pas visées par l'article 375, §1^{er}, du CWASS. En présence d'une prétendue infraction au CWASS ou aux dispositions fixées en vertu de celui-ci, étrangère au champ d'application de l'article 375, §1^{er}, du CWASS, il appartenait, selon elle, à l'administration, le cas-échéant, d'entamer une procédure de suspension ou de retrait d'agrément, sans pouvoir infliger une amende administrative sur base de l'article 375 précité.

B. La partie adverse

Selon la partie adverse, conformément à l'article 348 du CWASS, toute extension d'un établissement doit faire l'objet d'un accord de principe (hormis les exceptions expressément prévues), lequel accord de principe sera suivi de l'octroi d'un titre de fonctionnement. En conséquence, toute exploitation d'un établissement

au-delà de la capacité pour laquelle celui-ci a reçu un titre de fonctionnement, doit donc faire l'objet d'une demande d'accord de principe dans la mesure où il s'agit ainsi d'une extension de l'établissement déjà agréé. En conséquence, le gestionnaire qui exploite un établissement au-delà de la capacité pour laquelle il a été agréé se rend auteur d'une exploitation sans titre de fonctionnement, laquelle est susceptible de faire l'objet d'une amende administrative, au sens de l'article 375 du CWASS.

Par ailleurs, selon la partie adverse, le nombre de lits exploitables fait partie intégrante du titre de fonctionnement. La partie requérante ne disposait donc pas d'un titre de fonctionnement pour 139 personnes âgées. En fonctionnant pour 139 personnes âgées, la partie requérante fonctionnait donc bien sans titre de fonctionnement.

Dans son dernier mémoire, elle indique qu'elle "sanctionne depuis plusieurs années les situations de surcapacité en retenant que toute extension d'un établissement doit faire l'objet d'un accord de principe, et que dès lors toute exploitation d'un établissement au-delà de la capacité agréée constitue une exploitation sans titre de fonctionnement". Elle soutient que la capacité donnée dans un titre de fonctionnement est un élément essentiel de l'autorisation. Elle explique qu'en vertu de l'article 348 du CWASS, un exploitant désirant étendre la capacité de son établissement doit disposer également d'un titre de fonctionnement couvrant la nouvelle capacité et que ce serait ajouter une condition à la sanction de l'amende administrative que d'imposer d'attendre une décision sur une éventuelle demande d'accord de principe sur l'extension, lorsqu'il est constaté que l'établissement fonctionne avec un titre insuffisant. Elle fait également valoir que le titre de fonctionnement concerne l'exploitation d'un certain nombre de lits et pas seulement d'un établissement. Enfin, elle soutient que l'intention du législateur était bien de sanctionner les établissements fonctionnant, en tout ou en partie, sans titre de fonctionnement.

V.2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 375, § 1^{er}, 1^o du CWASS dispose comme suit:

- " § 1^{er}. Est passible d'une amende administrative:
1^o de 250 euros à 25.000 euros, le gestionnaire qui exploite un établissement pour personnes âgées sans bénéficier d'un titre de fonctionnement, sans préjudice de l'article 358, § 3;"

Cet article étant une disposition répressive, il est d'interprétation stricte.

Le passage cité de l'article 375 du CWASS vise l'exploitation d'un établissement sans titre de fonctionnement. Il ne mentionne pas l'hypothèse de l'exploitation d'un établissement sans titre de fonctionnement suffisant ou le fait de ne pas respecter les conditions mises à l'exploitation, notamment la limitation du nombre de lits attribués. La partie adverse soutient, cependant, que l'exploitation d'un établissement au-delà de la capacité pour laquelle il a reçu un titre de fonctionnement équivaut à une exploitation sans titre de fonctionnement.

Le raisonnement de la partie adverse tend, en réalité, à considérer que tout dépassement du nombre de lits constitue, en soi, une exploitation d'un établissement sans titre de fonctionnement. En quelque sorte, les lits exploités au-delà de cette limite le seraient sans titre de fonctionnement, ce qui permettrait d'appliquer l'article 375, § 1^{er}, 1^o, précité. Ce raisonnement ne peut être suivi dans la mesure où cette disposition vise l'exploitation d'un établissement et non celle de lits et où l'exploitation d'un établissement ne se résume pas à la mise à disposition de lits, mais inclut la fourniture d'un ensemble de services et la gestion de l'établissement dans son ensemble. Il ne peut pas davantage être considéré que le titre de fonctionnement perdrait toute validité dès que le nombre de lits excède la capacité autorisée, dès lors que ce titre de fonctionnement reste valable tant qu'il n'a pas été suspendu ou retiré par une décision prise en conformité avec les articles 369 et 370 du CWASS.

L'article 375, § 1^{er}, 1^o, du CWASS vise donc l'exploitation d'un établissement sans titre de fonctionnement et non l'exploitation d'un établissement sans titre de fonctionnement suffisant ou en violation des conditions d'exploitation. En outre, il vise un titre de fonctionnement relatif à l'exploitation d'un établissement dans son ensemble et non un titre de fonctionnement relatif à l'exploitation de lits. Or, la requérante disposait bien d'un titre de fonctionnement pour son établissement.

Aucune autre disposition du CWASS n'implique que l'article 375, § 1^{er}, 1^o, précité devrait être interprété dans le sens voulu par la partie adverse.

A supposer que le législateur ait eu l'intention de viser également, comme le plaide la partie adverse, l'exploitation d'un établissement sans titre de fonctionnement suffisant ou en violation des conditions d'exploitation, il n'aurait pu le faire que par une disposition rédigée en des termes clairs, précis et prévisibles, s'agissant d'une mesure répressive. Or, la règle applicable ne répond à ces conditions de clarté, de précision et de prévisibilité qu'en ce qu'elle limite son objet à l'exploitation d'un établissement sans titre de fonctionnement.

Il se déduit de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner si le nombre de personnes hébergées dans un établissement doit s'entendre du nombre de personnes qui y sont effectivement présentes à un moment donné ou du nombre de personnes qui sont à ce moment en lien contractuel avec l'établissement, la partie adverse ne pouvait, en toute hypothèse, pas infliger à la requérante une amende administrative sur la base de l'article 375, § 1^{er}, 1° du CWASS.

Le moyen est fondé.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Est annulée l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 statuant sur le recours introduit par le gestionnaire de l'établissement pour personnes âgées "Home Gai Logis", situé Rue de l'Institut, 5 à 5060 Sambreville contre une décision du 7 février 2013 lui infligeant une amende administrative pour surcapacité.

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 premier avril deux mille quinze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
Vincent DURIEUX,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.