

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.981 du 10 octobre 2008

G./A.189.891/VI-17.962

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
LA SENIORIE LES HELIOTROPES,**

ayant élu domicile chez
Me Hamida REGHIF, avocat,
chaussée de Waterloo, n° 412F,
1050 Bruxelles,

contre :

**la Commission Communautaire Commune
de Bruxelles-Capitale,**
représentée par le Collège réuni,

ayant élu domicile chez
Me Anne FEYT, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la requête introduite par télécopie le 6 octobre 2008 par laquelle la S.P.R.L. LA SENIORERIE LES HELIOTROPES demande la suspension en extrême urgence de l'exécution "de l'arrêté du 1^{er} octobre 2008 des membres du Collège réuni compétents pour la politique de l'aide aux personnes de la Commission Communautaire Commune de Bruxelles-Capitale, av. Louise, 183, 1050 Bruxelles, notifié «par porteur» le 1^{er} octobre 2008 dans l'après-midi ordonnant la fermeture immédiate, à titre provisoire, de la «Seniorie Les Héliotropes» et l'évacuation immédiate corrélative des personnes âgées y résidant";

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 7 octobre 2008 à 14.30 heures;

Vu le dossier administratif;

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

Entendu, en leurs observations, Me Hamida REGHIF avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que, selon les termes de la requête, les faits utiles à l'examen de celle-ci sont, en substance, les suivants :

1. La requérante est la gestionnaire de la maison de repos pour personnes âgées SENIORIE LES HELIOTROPES située à 1080 Bruxelles, rue Van Kalck, 30 pour laquelle elle a obtenu l'autorisation de fonctionnement provisoire pour 40 lits à partir du 1^{er} novembre 2002. Cette autorisation a été renouvelée une fois.

Au 1^{er} octobre 2008 la SENIORIE LES HELIOTROPES comptait 30 résidents et employait 17 personnes (2 infirmiers, 2 aides-polyvalentes, 11 aides-soignantes et 2 techniciennes de surface).

2. Par arrêt n/146.697 du 24 juin 2005, le Conseil d'Etat a ordonné la suspension de l'exécution de la décision prise le 10 juin 2005 de refus d'agrément de la SENIORIE LES HELIOTROPES et ordonnant la fermeture de l'établissement.

3. Le 25 août 2005 la partie adverse retira sa décision du 10 juin 2005.

4. Le 25 février 2008, la partie adverse a notifié l'agrément de la SENIORIE LES HELIOTROPES pour la période du 1^{er} novembre 2004 au 31 octobre 2010 pour 40 personnes âgées.

5. Les 8 et 9 mai, 26 juin, 2 et 10 juillet 2008, le service d'inspection a effectué des visites d'inspection à la SENIORIE LES HELIOTROPES.

Selon le rapport établi à une date indéterminée entre le 10 juillet 2008 (date de la dernière visite d'inspection de l'établissement) et le 23 juillet 2008 (date de la proposition de retrait de l'agrément), "ces visites d'inspection faisaient suite à la réception de deux plaintes motivées reçues par le service d'inspection au début du mois

de mai 2008. Les plaignants, au nombre de trois, ont tous demandé que leur anonymat soit garanti, ainsi que le permet expressément l'article 34, alinéa 2, de l'arrêté du Collège réuni du 14 mars 1996 fixant les normes d'agrément auxquelles doivent répondre les établissements hébergeant des personnes âgées".

Le service d'inspection a précisé que son rapport de synthèse a été établi "afin que les Ministres compétents puissent prendre le cas échéant et en connaissance de cause, la décision de proposer le retrait de l'agrément de la seniorie Les Héliotropes en raison des nombreux manquements constatés à l'occasion des visites d'inspection des 8 et 9 mai, 26 juin et 2 et 10 juillet 2008".

Selon le même rapport de synthèse :

" l'avis des Inspecteurs du Service d'Inspection est que l'agrément de la seniorie Les Héliotropes doit être retiré pour les motifs suivants contenus dans le présent rapport et dans les rapports d'inspection qui lui servent de fondement.
Il convient d'insister ici sur le fait que c'est le caractère répétitif des manquements constatés et le manque total de collaboration de la directrice avec le Service d'Inspection qui ont déterminé les Inspecteurs à soumettre le présent rapport de synthèse aux Ministres compétents".

6. La partie adverse a notifié le 8 août 2008 la proposition de retrait d'agrément datée du 23 juillet 2008 fondée uniquement, par appropriation des motifs, sur le rapport de synthèse du service d'inspection.

Selon la requérante, ce rapport de synthèse ne contient aucune observation quant à l'état d'hygiène de M^{me} BOLLAERTS ni d'ailleurs des autres résidents.

7. La requérante a déposé un mémoire en réponse le 22 août 2008 dans lequel elle a contesté les manquements qui lui sont imputés et les reproches contenus dans ce rapport et a déposé un dossier comprenant notamment des attestations de satisfaction quant à la qualité des prestations de la requérante et notamment une attestation du médecin traitant de M^{me} BOLLAERTS.

8. La requérante a informé le service d'inspection des faits concernant les "plaignants" (oralement et par écrit) et ce, afin de lui permettre d'apprécier la crédibilité et le sérieux de ces plaintes.

Le service d'inspection n'aurait pas tenu compte de ces explications.

9. La requérante a été entendue le 25 août 2008 par la section du conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune à laquelle M^{me} Delcour, directrice de l'A.S.B.L. Infor Homes assistait en sa qualité de membre de la section.

10. La décision attaquée datée du 1^{er} octobre 2008 ordonnant la fermeture immédiate, à titre provisoire, de la SENIORIE LES HELIOTROPES et l'évacuation immédiate corrélative des personnes âgées y résidant, fut notifiée "par porteur" le 1^{er} octobre 2008 dans l'après-midi.

Considérant que la requérante justifie l'extrême urgence de la demande en suspension par le fait que la décision critiquée du 1^{er} octobre 2008 notifiée le 1^{er} octobre 2008 en fin de journée ordonne la fermeture immédiate de la SENIORIE LES HELIOTROPES et l'évacuation immédiate des personnes âgées qui y résident;

Considérant que les circonstances relatées par la requérante sont de nature à justifier l'imminence du péril dont elle se dit menacée; qu'au surplus, en saisissant le Conseil d'Etat le 6 octobre 2008 d'un recours visant une décision notifiée le 1^{er} octobre en fin de journée, la requérante a fait preuve de la diligence requise pour pouvoir agir en extrême urgence;

Considérant que pour justifier le risque de préjudice grave difficilement réparable auquel l'expose l'exécution de la décision attaquée, la requérante fait valoir ce qui suit :

" La décision critiquée peut causer un préjudice grave non réparable car la fermeture immédiate de l'établissement et l'évacuation des résidents, l'interdiction de toute nouvelle admission de pensionnaires expose la requérante, son personnel et les résidents à un préjudice grave et difficilement réparable tant sur le plan matériel que moral.

Outre le traumatisme dont souffriront les personnes âgées, la décision critiquée et la publicité qui l'entoure provoqueront à brève échéance la faillite de la requérante, la perte d'emploi du personnel de la requérante et la perte définitive des investissements matériels et financiers importants réalisés dans l'établissement, la gestion de celui-ci étant la seule activité de la requérante.

En effet, sans aucune recette la requérante ne pourra faire face aux charges auxquelles elle doit faire face (loyer et précompte immobilier +/- 13.300 €/mois; rémunérations du personnel +/- 40.000 €/mois etc).

Mme Lakhtara, mère de deux enfants mineurs, gérante de la requérante et directrice de la Seniorie les Héliotropes qui s'est totalement investie dans l'exploitation de la maison de repos perdra également sa seule source de revenus.

Enfin, la décision querellée portera gravement et définitivement atteinte à la réputation de la requérante ce qui causera inévitablement une perte de confiance dans la qualité de la gestion et de ses prestations.";

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le risque de préjudice allégué est actuellement réalisé en ce qui concerne les résidents de la SENIORIE LES HELIOTROPES, ceux-ci ayant été transférés dans un autre établissement; que le risque de préjudice grave d'ordre financier et commercial est seulement allégué par la requérante qui reste en défaut de fournir toute pièce probante à cet égard, d'autant que la mesure de fermeture immédiate n'est décidée qu'à titre provisoire; que la perte de confiance invoquée par la requérante ne peut être considérée comme une menace de préjudice grave, la décision attaquée n'étant que provisoire; que le risque de préjudice grave difficilement réparable ne peut, dans ces conditions, être tenu pour suffisamment établi;

Considérant que la requérante prend un moyen "de la violation de l'article 17 § 3 de l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements hébergeant des personnes âgées, de l'article 18 de l'arrêté du Collège réuni du 7 octobre 1993 fixant la procédure relative à l'autorisation de fonctionnement provisoire, à l'agrément, au refus et au retrait d'agrément et à la fermeture des établissements hébergeant des personnes âgées, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des droits de la défense, du principe de la légitime confiance, du caractère effectif de la procédure et du défaut d'examen complet et concret des circonstances de la cause et de l'excès de pouvoir"; qu'elle reproche à la partie adverse de n'avoir ni notifié avec la décision attaquée ni communiqué les lettres du 29 septembre 2008 du fonctionnaire-dirigeant, lettres visées dans la décision attaquée, ce qui ne lui a pas permis d'en apprécier l'incidence dans le processus d'élaboration de la décision attaquée; qu'elle reproche encore à la partie adverse d'avoir recouru à la procédure de fermeture immédiate de la maison de repos et à l'évacuation immédiate des résidents sans avoir suffisamment vérifié la réalité des faits qu'elle relate; qu'elle affirme que les pièces du dossier font ressortir que la fermeture de l'établissement SENIORIE LES HELIOTROPES fut décidée sans aucun examen des circonstances de la cause, que la fermeture fut annoncée publiquement avant la visite d'inspection du 24 septembre 2008 et, a fortiori, avant la décision

attaquée datée du 1^{er} octobre 2008, que celle-ci se fonde sur le rapport daté du 25 septembre relatif à l'inspection du 24 septembre 2008 et qu'elle n'est pas régulièrement motivée; que la requérante soutient que la partie adverse cherchait à "court-cuiter" la procédure pendante relative à la proposition de retrait d'agrément dont le caractère arbitraire avait été souligné par elle dans son mémoire justificatif du 8 août 2008 (p.15), que le service d'inspection était convaincu avant les visites d'inspection des manquements allégués, que les inspecteurs n'ont cependant pas pu les constater puisque ces faits sont inexistantes, qu'en tout état de cause, la partie adverse a fondé sa décision sur des motifs totalement inexacts, qu'elle ne pouvait ignorer, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que la relation des faits par le service d'inspection était inexacte et entachée de contradictions, que c'est donc à tort que la partie adverse s'est dispensée d'entendre les explications de la requérante avant de prendre la décision attaquée;

qu'en ce qui concerne l'état de M^{me} DE ZUTTER, le prétendu constat de M^{me} DECOCTE date du 13 août 2008; qu'un tel délai pour prendre la décision attaquée est incompatible avec l'extrême urgence alléguée; qu'au surplus, contrairement à ce que relate la décision attaquée "les faits" ne lui ont pas été "dénoncés par deux institutions hospitalières" (Hôpital Iris-sud et Clinique Ste Anne St Rémi), mais, par M^{me} DELCOUR qui est un membre de la section du conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune; que les attestations sur lesquelles repose la décision attaquée émanent de personnes qui à l'évidence ne sont pas des représentants des instances dirigeantes de ces deux hôpitaux; que ces personnes ont agi à titre personnel; que M^{me} DE ZUTTER, entrée à la SENIORIE LES HELIOTROPES en décembre 2007, a été hospitalisée le 15 juillet 2008 pour une fracture du col de fémur consécutive à une chute, que le retard minime d'information de l'administrateur des biens de M^{me} DE ZUTTER ne peut évidemment pas être retenu à charge de la requérante pour étayer le prétendu constat du défaut d'hygiène allégué, qu'à sa sortie de l'hôpital M^{me} DE ZUTTER a été orientée vers un centre spécialisé, que ses proches sont venus chercher ses effets personnels et ont à cette occasion remercié la directrice de la requérante pour la qualité des soins prodigués et l'attention donnée et que, par ailleurs, les inspectrices de la partie adverse n'ont posé aucune question au sujet de M^{me} DE ZUTTER en particulier lors de l'inspection du 24 septembre 2008; qu'en ce qui concerne l'état de M^{me} BOLLAERTS, l'attestation émanant de M^{me} SAHOUD EL BOUTY ne peut être prise en compte parce qu'il s'agit d'une :

- " - attestation manuscrite non signée
- adressée à une destinataire non identifiée («Madame»)
- rédigée sur papier libre

- pas d'indication de la fonction de la rédactrice dans la clinique
- pas d'indication du respect de la procédure de signalement en vigueur au sein de l'établissement hospitalier [...]"

que l'attestation du Dr RAUCQ, neurologue, a été rédigée sur papier libre le 23 septembre 2008, soit 4 jours après le décès de M^{me} BOLLAERTS, sans d'indication du respect de la procédure de signalement en vigueur au sein de l'établissement hospitalier; que la partie adverse ne produit aucune preuve de l'opinion attribuée à l'équipe soignante et qu'il ne ressort pas non plus du dossier qu'elle a vérifié auprès de la clinique la réalité des constatations alléguées par M^{me} SAHOUD EL BOUTY, que le Dr RAUCQ a écrit erronément que M^{me} BOLLAERTS a été admise à la Clinique Ste Anne St Rémi le vendredi 19 septembre 2008 alors qu'elle y a été admise le jeudi 18 décembre vers 21 heures, que ce médecin neurologue n'a pas décrit lui-même l'état de M^{me} BOLLAERTS, que le Dr RAUCQ "atteste" de l'état de M^{me} BOLLAERTS par renvoi à la déclaration de M^{me} SAHOUD EL BOUTY, dans des conditions à ce point obscures qu'il est impossible d'en déduire avec certitude que la patiente concernée est M^{me} BOLLAERTS, que la partie adverse eût dû au minimum se faire remettre le rapport du médecin légiste, que la constatation alléguée d'un hématome par M^{me} SAHOUD EL BOUTY et le Dr RAUCQ est en contradiction avec les constatations du médecin légiste, que l'hématome au front de M^{me} BOLLAERTS, qui sert de motif déterminant à la décision attaquée, n'est pas matériellement exact, que la déclaration de M^{me} SAHOUD EL BOUTY implique un état de négligence qui est invraisemblable et aurait été visible depuis plusieurs mois, ce que dément notamment l'attestation du médecin traitant de M^{me} BOLLAERTS du 18 août 2008, que les inspecteurs de la partie adverse ont effectué des visites d'inspection les 8 et 9 mai, 26 juin, 2 et 10 juillet et n'ont formulé aucune observation sur l'état d'hygiène de M^{me} BOLLAERTS, que son état de dénutrition est un fait bien connu du médecin traitant et des inspecteurs de la partie adverse et n'a aucune relation avec les prestations de la requérante, que les inspecteurs de la partie adverse connaissaient parfaitement le dossier et le poids léger de M^{me} BOLLAERTS (entre 36 et 39 kg), que la partie adverse savait ou devait savoir que M^{me} BOLLAERTS, 99 ans, n'avait plus de goût à rien et était déprimée depuis la mort de son fils au début 2007, que les petits-fils de M^{me} BOLLAERTS, Pierre et Henri VAN EESBEEK, n'ont fait aucune observation sur l'état d'hygiène de leur grand-mère alors que Henri VAN EESBEEK passait la voir régulièrement, que s'ils supportaient mal de devoir suppléer au coût des soins non couverts par le forfait et sa pension (manucure, pédicure, coiffeur, kiné), aucun reproche ne peut être fait à la requérante, ces soins ne faisant pas partie de ceux qui incombent au gestionnaire de la maison de repos, que les critiques émises par les petits-fils de M^{me} BOLLAERTS lors de leur audition du 25 septembre 2008 ne sont pas

fondées et que les conclusions du rapport du 25 septembre 2008 sont donc incorrectes en fait quant à la capacité de la requérante à garantir des soins de qualité aux résidents;

Considérant que la décision attaquée présente une motivation circonstanciée de quelque cinq pages; que les faits qui y sont mentionnés concernant M^{me} DE ZUTTER ne sont pas de ceux que M^{me} DECOCTE du service social de l'hôpital IRIS SUD n'aurait pu valablement constater, puisque celle-ci s'est limitée à relever que cette résidente "n'était pas propre et bien soignée" et qu'elle "était déshydratée ce qui peut expliquer son état de confusion", et encore que cette personne était dépourvue de nécessaire de toilette et de chemise de nuit; qu'en ce qui concerne M^{me} BOLLAERTS, la description de son état lors de son admission à la Clinique Sainte Anne Saint Remy repose sur les témoignages, qui figurent parmi les pièces de la procédure, de M^{me} Charlotte EL BOUTY, infirmière de l'unité de soins médico-chirurgicale et sur ceux du Dr RAUCQ, auxquels s'ajoutent des procès-verbaux des déclarations faites à la police locale de Bruxelles le 25 septembre 2008 par un petit fils de M^{me} BOLLAERTS; que les critiques et les réserves émises par la requérante au sujet de ces témoignages et déclarations ne suffisent pas à en ébranler la crédibilité; que la qualité de membre de la section du conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune et de présidente de l'A.S.B.L. INTERHOME de M^{me} DELCOUR ne paraît pas de nature à compromettre la crédibilité de son témoignage; que l'erreur reprochée au Dr RAUCQ quant à la date d'admission de M^{me} BOLLAERTS à la clinique Sainte Anne Saint Rémi - le vendredi 19 septembre 2008 alors qu'elle aurait été admise à la clinique le jeudi 18 décembre vers 21h -, à la supposer établie, n'apparaît nullement comme un fait fondamental, contrairement à ce que soutient la requérante; que ces témoignages, s'ajoutant au contenu du rapport d'inspection du 24 septembre 2008 qui conclut que "la situation décrite ne fait qu'augmenter les inquiétudes exprimées dans les rapports d'inspection précédents et laisse planer de grosses inquiétudes sur la capacité de l'institution à garantir les soins de base aux résidents", suffisent à créer un faisceau d'indices de carences dans la gestion de la SENIORIE LES HELIOTROPES; que s'agissant des soins à apporter à des personnes âgées, particulièrement vulnérables, ces indices justifient, *prima facie*, la décision attaquée; que, dans la mesure où il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée, de l'inexactitude matérielle des faits qui servent de motifs à cette décision et de l'erreur manifeste d'appréciation, le moyen ne paraît pas sérieux; qu'il en est de même dans la mesure où il est reproché à la partie adverse de ne pas avoir entendu la requérante en ses explications avant de prendre la même décision, l'article 17, § 2, de l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées de la Commission communautaire commune permettant au Collège réuni d'ordonner, à titre transitoire,

la fermeture de l'établissement lorsque des raisons d'extrême urgence de santé publique ou de sécurité le justifient sans entendre préalablement le responsable de la gestion, et le principe Audi alteram partem ne trouvant pas à s'appliquer lorsqu'une mesure, fût-elle grave, doit être prise en urgence;

Considérant que les conditions visées à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, n'étant pas réunies, la requête ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt est notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix octobre deux mille huit par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

K. LAUVAU.

P. LEWALLE.