

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 222.096 du 16 janvier 2013

A. 204.138/XV-1892

En cause : **a.s.b.l. Maison de repos
israélite Heureux Séjour,**
ayant élu domicile chez
Mes G. de FOESTRAETS
et Y. RIMOKH, avocats,
avenue Louise 222
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Économie,
des Consommateurs
et de la Mer du Nord,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 mars 2012 par laquelle l'a.s.b.l. Maison de repos israélite Heureux Séjour postule l'annulation de la décision prise le 16 janvier 2012 par le ministre de l'Économie opposant un refus à sa demande de hausse de prix en vue d'inclure dans le prix d'hébergement le coût du matériel d'incontinence;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 10 décembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 janvier 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Y. RIMOKH, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

La requérante exploite une maison de repos et de soins pour personnes âgées, agréée auprès de la Commission communautaire commune (COCOM).

En application de l'arrêté ministériel du 12 août 2005 portant dispositions particulières en matière de prix pour le secteur des établissements d'accueil pour personnes âgées, les hausses des prix pratiqués dans ces établissements doivent être préalablement autorisées par le ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions. Dans ce cadre, la requérante a récemment été autorisée à pratiquer des hausses de prix à partir du 1^{er} février 2011, et ensuite à partir du 1^{er} janvier 2012.

Un arrêté du 8 septembre 2011 du collège réuni de la COCOM, adopté en application de l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement des personnes âgées, introduit l'obligation pour ces établissements d'inclure dans le calcul du prix journalier d'hébergement facturé à chaque résident le coût de l'ensemble du matériel d'incontinence, que le résident concerné doive en faire usage ou non.

Par un courrier recommandé daté du 18 novembre 2011, la requérante adresse une nouvelle demande d'autorisation de hausse de prix au service des prix de la direction générale de la régulation et de l'organisation du marché, ci-après dénommé service des prix, de la partie adverse. Cette demande est rédigée dans les termes suivants :

« Selon la législation, nous devons inclure le matériel d'incontinence dans le prix d'hébergement. Cette mesure aura pour effet de répartir les frais actuellement supportés par les seuls incontinents sur l'ensemble des résidents de notre établissement [...].

Cette mesure va inévitablement entraîner un ajustement de nos tarifs. Il ne s'agit pas, à strictement parler, d'une augmentation de prix mais bien de l'intégration d'un supplément déjà autorisé au prix

d'hébergement. Ce «glissement» aura pour effet de diminuer la facture mensuelle de nombre de nos résidents (les patients incontinents) et d'augmenter légèrement celle de nos autres pensionnaires qui n'auront pas à faire face à de nouveaux coûts s'ils devaient un jour devenir incontinents».

La hausse pour laquelle une autorisation est sollicitée porte sur un montant de 1,29 euros par jour, que la requérante demande de pouvoir appliquer à partir du 1^{er} février 2012. Dans une note annexée à la demande, elle justifie ce montant en expliquant qu'elle a changé de fournisseur et en divisant le «chiffre d'affaires» estimé de 2010 pour le matériel d'incontinence par le nombre total de journées facturées au cours de cette même année.

Le 5 décembre 2011, cette demande donne lieu à un avis du Comité permanent de la Commission des Prix. Cet avis conclut unanimement au refus, justifié comme suit :

« - proximité des dernières hausses appliquées;
- comptabilité non détaillée (coûts d'achats du matériel d'incontinence non fournis)».

Le 3 janvier 2012, le service des prix de la partie adverse rédige à l'attention du ministre de l'Économie une note qui se termine par la conclusion et la proposition suivantes :

« L'établissement a bien fourni ses comptes d'exploitation pour les trois derniers exercices, mais le détail des coûts d'achats liés exclusivement au matériel d'incontinence n'est pas fourni. Il est donc impossible de chiffrer exactement le montant à répartir sur l'ensemble des résidents (coûts d'achats / journées d'hébergement). Considérant les éléments ci-dessus, le Service des Prix propose à Monsieur le Ministre de suivre l'avis unanime du Comité permanent et de refuser la hausse demandée».

Par un courrier recommandé du 16 janvier, le ministre communique à la requérante la décision suivante :

« En date du 24/11/11, le Service des Prix a reçu la demande complète de hausse de prix que vous avez introduite en application de l'arrêté ministériel du 12 août 2005 portant dispositions particulières en matière de prix pour le secteur des établissements d'accueil pour personnes âgées.

Ce dossier a été traité conformément aux dispositions de l'article 2, § 4, de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix.

Au vu de la proximité des dernières hausses de prix appliquées, et sur le fait que les recettes liées à ces hausses ne sont pas encore connues, [...] les tarifs doivent rester inchangés.
[...]

Il s'agit de l'acte attaqué.

Par un courrier recommandé du 26 janvier, la requérante demande à la partie adverse de reconsidérer sa décision. Cette demande est réitérée le 8 mars en l'absence de réponse. La requérante fait valoir notamment que le refus d'autorisation de hausse de prix «est d'autant plus injustifié que, en Région wallonne, une autorisation à hauteur de 1,05 euro a été délivrée sur simple notification».

La partie adverse répond à ce dernier courrier par une lettre du 6 avril, signée par un conseiller de ses services, qui précise notamment :

« [...]

Le refus de la hausse de prix demandée prise dans la décision ministérielle du 16 janvier 2012 est motiv[é] par le fait que les recettes liées à la demande de hausse de prix demandée par l'a.s.b.l. Heureux Séjour sont inconnues.

En effet, l'établissement a bien fourni ses comptes d'exploitation pour les trois derniers exercices, mais le détail des coûts d'achats liés exclusivement au matériel d'incontinence n'est pas fourni. Il est donc impossible de chiffrer exactement le montant à répartir sur l'ensemble des résidents (coûts d'achats/journées d'hébergement).

[...]

S'agissant d'un établissement situé à Bruxelles, ce [sont] donc les dispositions prises par la COCOF qui s'appliquent en matière d'intégration du matériel d'incontinence. Il ne peut donc être fait d'amalgame ni avec les dispositions prises par les autres Régions en cette matière et ni avec les décisions prises par le Ministre de l'Économie en Région wallonne à cet égard.

C'est ainsi qu'en annexe de l'arrêté du collège de la COCOF du 2 avril 2009 (*M.B.* du 14 juillet 2009), il est mentionné (page 49.170 du *Moniteur belge*) que le matériel d'incontinence doit être inclus dans les prix d'hébergement et que le prix à facturer ne peut dépasser le prix d'achat.

Les hausses des prix d'hébergement qui font suite à l'obligation d'y intégrer le matériel d'incontinence conformément aux dispositions susmentionnées prises par la COCOF sont quant à elles de la compétence du Ministre fédéral de l'Économie et sont prises en application de l'arrêté ministériel du 12 août 2005 portant dispositions diverses en matière de prix pour le secteur des établissements d'accueil pour personnes âgées.

La demande de hausse de prix faite par l'établissement doit être justifiée sur base d'éléments chiffrés et respecter les dispositions régionales et/ou communautaires prises en la matière. Le Ministre de l'Économie se prononce par voie de décision ayant un caractère impératif.

Or, il appert que dans la demande de hausse de prix introduite par l'a.s.b.l. Heureux Séjour, aucun élément chiffré n'a été fourni sur le prix d'achat du matériel d'incontinence. La demande de hausse de prix faite par l'établissement n'est donc pas justifiée, ce qui a motivé la décision du Ministre.

[...]»;

Considérant que la partie adverse soulève une exception prise de la tardiveté du recours; qu'elle fait état de ce que la décision d'ester mentionne qu'elle a été prise le 16 janvier 2012, après que les membres du conseil d'administration de la requérante ont été régulièrement convoqués, et en déduit qu'au moment de cette

convocation, la requérante était déjà informée de l'existence de l'acte attaqué, de telle sorte que le recours, introduit le 16 mars 2012, l'a été plus de soixante jours après la prise de connaissance de cet acte;

Considérant qu'il peut être admis que, comme l'expose la requérante, la mention de la date du 16 janvier dans l'extrait du procès-verbal du conseil d'administration résulte d'une erreur matérielle, procédant d'une confusion avec la date d'adoption de l'acte attaqué, que la délibération désigne bien en se référant à celle-ci; qu'aucun élément ne rend vraisemblable que la requérante ait eu connaissance de l'acte attaqué avant même son adoption, et que, au demeurant, seule la notification de cet acte par le courrier du 16 janvier a fait courir le délai d'introduction du recours devant le Conseil d'État; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève deux autres exceptions d'irrecevabilité du recours au motif que, selon elle, la décision d'ester ne permet pas de vérifier que le conseil d'administration de la requérante a été régulièrement convoqué et qu'il était valablement réuni au vu des membres présents en sa séance du 16 janvier 2012 (12 mars 2012?); qu'elle considère également que les pièces produites par la requérante n'indiquent pas si au moment de l'adoption de la décision d'agir devant le Conseil d'État, les administrateurs signataires de l'extrait étaient toujours en fonction et titulaires d'un mandat non expiré au regard des statuts de l'a.s.b.l. requérante; que, dans son dernier mémoire, elle ajoute qu'on ne peut admettre la régularité d'une décision d'agir au Conseil d'État qui ne mentionne pas les personnes présentes à la réunion du conseil d'administration au cours de laquelle cette décision a été adoptée, d'autant plus que par ailleurs la composition du conseil d'administration à cette date demeure inconnue; qu'elle estime qu'en pareil cas, il est impossible de vérifier si la décision invoquée a bien été adoptée par les personnes constituant le conseil d'administration;

Considérant que la requérante produit un extrait du procès-verbal d'une réunion de son conseil d'administration, erronément datée du 16 janvier 2012, signé par Elliot Levy, en qualité de président du conseil d'administration et d'administrateur, ainsi que par Alex Schrager, en qualité de trésorier et d'administrateur; que cet extrait porte que le conseil d'administration, régulièrement convoqué et valablement réuni, a décidé d'introduire un recours en annulation contre l'acte attaqué; que la requérante annexe à son recours une publication effectuée aux annexes du *Moniteur belge* le 9 octobre 2009, précisant la composition complète de son conseil d'administration à l'issue de son assemblée générale du 28 mai 2009, et

que ce document confirme la qualité des deux signataires de l'extrait du procès-verbal à cette date, sans préciser toutefois la durée de leur mandat;

qu'aux termes de l'article 27 des statuts de l'association requérante, «les actions judiciaires, tant en demandant qu'en défendant, sont suivies, au nom de l'association, par le conseil d'administration»; que l'article 24 des mêmes statuts prévoit que les délibérations du conseil d'administration sont constatées par des procès-verbaux signés «au minimum par deux membres du conseil y ayant assisté»; qu'aux termes de l'article 20 des statuts, le mandat des administrateurs est d'une durée de six ans; que la partie adverse n'invoque aucun élément pouvant amener à supposer que le mandat des deux administrateurs précités aurait pris fin entre 2009 et 2012; qu'ainsi, la décision d'agir devant le Conseil d'État, adoptée par l'organe compétent à cet effet, est constatée selon les formes légales et qu'il n'y a pas lieu d'exiger plus amplement la démonstration de sa régularité; que les exceptions sont rejetées;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des dispositions de l'arrêté ministériel du 12 août 2005 portant dispositions particulières en matière de prix pour le secteur des établissements d'accueil pour personnes âgées, des dispositions des articles 2, *2bis*, 3, 4 et suivants de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, et de l'arrêté du 3 décembre 2009 du Collège de la Commission communautaire commune, ainsi que de l'application fausse, inexacte et abusive des dispositions susvisées; qu'elle reproche à la partie adverse de lui refuser une hausse des tarifs d'hébergement sollicitée en vue de répondre à une obligation qui lui est imposée par la réglementation lui permettant d'exploiter son établissement; qu'elle considère que le législateur a confié à la partie adverse la compétence d'intervenir en vue d'éviter la pratique de prix anormaux et de protéger les consommateurs des abus, et estime que l'acte attaqué ne tient compte ni de la réglementation en vigueur ni de l'état du marché ni des coûts d'exploitation et des marges ni de sa propre volonté de réduire le coût du matériel d'incontinence par un mécanisme de solidarité de sa patientèle; qu'elle soutient que l'acte attaqué l'empêche de se conformer aux conditions de facturation que la réglementation lui impose par ailleurs;

Considérant que la partie adverse répond en observant que la réglementation invoquée impose à la requérante de «solidariser» le matériel d'incontinence dans le prix de journée, mais que le prix à facturer ne peut dépasser le prix d'achat; qu'elle souligne que la requérante ne lui a fourni aucun élément relatif au prix d'achat du matériel d'incontinence dont elle souhaitait pouvoir répercuter le coût auprès de ses résidents; qu'elle précise que la requérante s'est en réalité limitée à effectuer un calcul au départ du «chiffre d'affaires» réalisé précédemment, qui incluait une marge bénéficiaire, et constate également que ce calcul était

manifestement erroné sur le plan arithmétique, au vu des chiffres produits par ailleurs; qu'elle expose qu'il était logique de rejeter la demande, dès lors que celle-ci se heurtait à l'interdiction prescrite par l'arrêté précité du 3 décembre 2009 et que rien ne justifiait le montant de 1,25 [lire : 1,29] euro par jour qui était sollicité;

Considérant qu'en réplique, la requérante persiste à plaider que l'acte attaqué méconnaît la double obligation qui lui incombe : d'une part, celle d'inclure dans la facturation adressée à sa patientèle le prix du matériel d'incontinence, et, d'autre part, celle de notifier à la partie adverse les prix et produits qui peuvent être considérés comme nouveaux au plus tard dix jours avant leur mise en application, conformément à l'article 6 de l'arrêté ministériel du 12 août 2005 précité; qu'à son estime, l'acte attaqué l'a placée dans une situation particulièrement précaire, parce qu'il ne lui est pas possible de satisfaire à l'obligation d'inclure le prix du matériel d'incontinence dans le prix de journée si la partie adverse lui oppose par ailleurs une injonction de maintenir ses prix inchangés; qu'elle ajoute dans son dernier mémoire que l'acte attaqué ne lui laisse d'autre choix que de se placer dans une situation illégale ou d'être économiquement déficitaire, et qu'il a pour conséquence ou pour suite immédiate une interdiction de facturer le matériel d'incontinence; qu'elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte de l'obligation qui lui incombait désormais d'inclure ce coût dans le prix d'hébergement;

qu'elle relève par ailleurs que l'argumentation de la partie adverse relative à l'absence de justifications à l'appui de sa demande d'autorisation de hausse de prix a été formulée pour la première fois à l'occasion de la procédure en annulation devant le Conseil d'État, et ne figure pas dans l'acte attaqué; que, selon elle, cette argumentation n'est pas convaincante dès lors qu'elle s'était explicitement engagée dans sa demande du 18 novembre 2011 à ne dégager aucune marge bénéficiaire et qu'elle n'a jamais refusé de produire les documents dont la partie adverse fait aujourd'hui état; qu'elle souligne dans son dernier mémoire qu'il aurait été de bonne administration que la partie adverse formule une demande de précision ou de renseignements avant de se prononcer;

Considérant qu'en matière de tarifs et de facturation, les maisons de repos pour personnes âgées sont soumises, d'une part, aux obligations résultant de l'exercice des attributions des entités fédérées compétentes pour la politique du troisième âge et l'agrément des institutions destinées à accueillir les personnes âgées, et, d'autre part, à celles qui résultent de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix; que les autorités respectivement compétentes à ces deux titres doivent exercer leurs attributions dans le respect de celles des autres autorités amenées à intervenir, sans toutefois abandonner le pouvoir d'appréciation qui leur est propre; qu'en l'espèce, la requérante est agréée par la

COCOM; que la modification introduite par l'arrêté du Collège réuni du 8 septembre 2011, précité, impliquait logiquement une adaptation de la structure de prix qu'elle pratiquait; que toute hausse de prix ou de marge appliquée dans ce contexte devait recevoir l'autorisation de la partie adverse, sans que celle-ci soit obligée d'y faire droit au seul motif qu'elle était liée à un changement de la réglementation applicable aux établissements agréés par la COCOM; qu'à cet égard, le moyen n'est pas fondé; que, pour le surplus, il rejoint le deuxième moyen et sera examiné conjointement avec celui-ci;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'absence de motivation adéquate, de l'incohérence ou de la contradiction dans les motifs, du principe de bonne administration (principe de préparation avec soin des décisions administratives) et de l'erreur de fait ou de droit, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir; qu'elle estime que la motivation de l'acte attaqué est manifestement insuffisante en ce qu'elle ne précise ni le critère ni le raisonnement ayant conduit à refuser sa demande;

Considérant que la partie adverse répond que, outre les considérations exposées à propos du premier moyen, la motivation de l'acte attaqué peut difficilement être contestée puisque les dernières hausses de prix appliquées par la requérante étaient particulièrement récentes, et qu'à défaut de précisions suffisantes, les recettes liées aux hausses précédentes et pouvant être mises en parallèle avec le coût du matériel d'incontinence n'étaient pas encore connues au moment de l'adoption de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante réplique en constatant que la motivation de l'acte attaqué, qui ne se fonde que sur le motif pris de la proximité des dernières hausses appliquées, est différente de l'argumentation présentée par la partie adverse en réponse au moyen; qu'elle rappelle que les précédentes hausses de prix avaient été régulièrement autorisées, et soutient que la hausse sollicitée ne visait en rien à augmenter ses recettes, mais simplement à répartir une charge existante sur toute la patientèle, de telle sorte qu'elle n'avait aucun effet sur ces recettes;

Considérant que, amenée à statuer sur une demande explicitement présentée comme une conséquence de l'obligation d'intégrer désormais le coût du matériel d'incontinence au prix d'hébergement pour tous les résidents, la partie adverse devait prendre cet élément en considération, et expliquer le cas échéant pour quelles raisons elle estimait qu'en dépit de cette circonstance, la hausse de prix sollicitée ne se justifiait pas; que la motivation formelle de l'acte attaqué ne fait

nullement apparaître ces raisons, puisqu'elle fait seulement état des hausses de prix déjà autorisées récemment et de l'incertitude quant à leur impact sur les recettes; que cette motivation n'est pas pertinente compte tenu de la justification de la demande; que ni la note du service des prix en date du 3 janvier 2012, qui n'a pas été transmise à la requérante avant ou en même temps que l'acte attaqué, ni le courrier du 6 avril, postérieur à l'adoption de l'acte attaqué, ni les développements figurant dans les écrits de procédure, ne peuvent suppléer les lacunes de la motivation formelle; que les motifs exprimés dans ces écrits n'indiquent d'ailleurs pas clairement s'il est reproché à la requérante de ne pas justifier ses coûts, ou bien d'inclure dans ceux-ci une marge bénéficiaire; qu'en outre, au cours de l'instruction de la demande, la partie adverse n'a nullement cherché à clarifier les données que la requérante lui soumettait quant au coût du matériel d'incontinence qu'elle entendait amortir sur la facturation à l'ensemble des résidents, et qu'elle a ainsi manqué à l'obligation de motiver adéquatement sa décision; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le troisième moyen de la requête,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 16 janvier 2012 par le ministre de l'Économie opposant à l'a.s.b.l. Maison de repos israélite Heureux Séjour un refus à sa demande de hausse de prix en vue d'inclure dans le prix d'hébergement le coût du matériel d'incontinence.

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 XV^e chambre, le
seize janvier deux mille treize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Fr. QUINTIN

M. LEROY