

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 222.603 du 22 février 2013

A. 206.936/XV-2101

En cause : **la s.a. CARPE DIEM I**,
ayant élu domicile chez
Me L. DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

la commune de Crisnée.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 7 novembre 2012, par la s.a. CARPE DIEM I en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution du « Règlement relatif aux établissements d'accueil et d'hébergement temporaire de personnes majeures en difficulté » adopté par le Conseil communal de la Commune de Crisnée, le 15 juin 2012;

Vu le rapport de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 29 janvier 2013 fixant l'affaire à l'audience du 8 février 2013 à 11 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me L. DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me E. KIEHL, *loco* Me E. LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme N. VAN LAER, 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 est une société anonyme qui a pour objet social « tout ce qui se rapporte directement ou indirectement à la gérance de toutes maisons et structures d'hébergement, d'accueil, de revalidation, d'éducation, de soins de santé et de loisirs pour toutes personnes souffrant de déficiences mentales qu'elles soient adolescentes ou adultes de moins de soixante ans ». Elle exploite sous la dénomination « Au Château » un établissement situé Grand Route, 115, à Crisnée, qui héberge des personnes en difficultés sociales, très souvent sous administration provisoire.

Le 15 juin 2012, le Conseil communal de Crisnée adopte en s'inspirant d'une initiative de la ville de Liège un règlement relatif aux établissements d'accueil et d'hébergement temporaire de personnes majeures en difficulté.

Le préambule de ce règlement se présente comme suit :

« Le Conseil communal,

Vu le CDLD, notamment l'article L1122-30;

Attendu qu'il conviendrait, pour l'établissement d'hébergement temporaire de personnes en difficultés situé à Crisnée ainsi que, le cas échéant, pour des établissements similaires, de respecter certaines conditions d'exploitation;

Attendu dès lors qu'ils devraient faire l'objet d'un agrément délivré par le Collège communal;

(...) ».

Ce règlement prévoit en son article 2 que les maisons d'hébergement ne peuvent être exploitées sans un agrément délivré par le collège communal et valable pour deux ans. Le même article ajoute que le contrat d'hébergement devra comporter une clause expresse selon laquelle il ne pourra être introduit aucune demande de

domiciliation auprès de la commune de Crisnée, « attendu qu'il s'agit d'un hébergement temporaire ne nécessitant pas de domiciliation ».

En son article 10, le règlement attaqué précise :

« A partir du ... 2012 (*sic*), l'exploitation d'une maison d'hébergement temporaire ne peut intervenir qu'après que l'exploitant ait obtenu un agrément, délivré par le collège communal, établi sur base :
1°) d'un rapport du Service de la Sécurité et de la Salubrité publiques attestant que l'autorisation ad hoc a été délivrée par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et que les contrôles périodiques suivants ont été réalisés :

- la sécurité incendie par l'Intercommunale d'incendie de Liège et environs, tous les 2 ans;
- les installations de gaz par un organisme agréé, tous les 3 ans;
- les installations électriques par un organisme agréé, annuellement;
- l'entretien des appareils de chauffage et de production d'eau chaude, une fois par an.

Ces attestations de contrôle devront être détenues au sein de l'établissement et produites sur simple demande des services du bourgmestre.

2°) d'un rapport des services sociaux attestant du bien-être des résidents et de la volonté de l'établissement de mettre en œuvre un projet de vie en son sein destiné à contribuer au bien-être physique, mental et social des résidents.

3°) de la souscription à une police d'assurance RC exploitation (qui prévoit que le résident garde la qualité de tiers) et RC objective en cas d'incendie ou d'explosion. »

L'article 5 du règlement attaqué prévoit quant à lui :

« La maison d'hébergement doit comprendre au moins le personnel suivant :

- une direction;
- une équipe d'encadrement éducatif et d'accompagnement social sur base d'un travailleur social équivalent temps plein pour 20 résidents et comprenant au minimum un éducateur équivalent temps plein;
- une équipe médicale interne et/ou externe présente ou disponible en permanence (infirmier, médecin généraliste,...);
- du personnel d'entretien;
- une permanence de nuit.

Le directeur/la directrice doit détenir un diplôme de l'enseignement supérieur, à savoir un diplôme d'éducateur/trice, d'assistant(e) social(e) ou à orientation psychologique.

Chaque membre du personnel et de la direction doit être titulaire d'un extrait de casier judiciaire vierge de toute condamnation en rapport avec l'activité envisagée. »

L'acte attaqué règle également la dimension et l'équipement des espaces de logement ainsi que le sexe des occupants de dortoirs (article 3), l'équipement collectif de l'établissement (article 4), la tenue d'un dossier individuel pour chacun des résidents (article 6), la périodicité des prestations de nettoyage qui doivent

obligatoirement être assurées (article 7), les informations à afficher dans le hall d'entrée (article 8), l'interdiction de fumer, sauf dans les fumoirs à ce destinés, et de consommer de l'alcool (article 9). Les infractions aux articles 2 et 10 du règlement sont assorties d'une sanction de fermeture provisoire ou définitive de l'établissement et les infractions aux articles 3 à 9 sont sanctionnées d'une suspension de l'agrément ou d'une amende administrative d'un montant maximum de 250 €.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui a été affiché aux valves communales à partir du 18 juin 2012.

Par un courrier daté du 6 juillet 2012, la requérante a introduit une réclamation auprès de l'autorité tutelle qui aurait fait savoir à son conseil, le 23 octobre 2012, qu'elle attendait toujours les pièces justificatives, et qui ne s'est apparemment pas prononcée;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de « la violation du droit au travail (article 7 du Décret d'Allarde de 1791, article 23 de la Constitution et article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentale) ainsi que de la violation des règles de répartition des compétences telles que prévues par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 »; qu'elle explique que si le libre exercice des activités professionnelles n'est pas absolu et peut être limité par ou en vertu d'une loi lorsque ces limitations sont justifiées par des impératifs d'intérêt général et qu'elles revêtent un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs, il n'appartient pas à une autorité communale de restreindre et limiter ce droit par un règlement; qu'elle estime que la matière relève, selon ses aspects, des autorités fédérales, régionales et communautaires; que, selon elle, quoi qu'il en soit, il n'appartient pas à la partie adverse de combler le vide juridique par un règlement communal dès lors que ce règlement restreint le droit au travail et conditionne l'exercice d'une profession à l'octroi d'un agrément délivré par le Collège communal; qu'elle considère que cette matière dépasse largement l'intérêt communal et doit être régie par une norme de valeur légale, le droit au travail étant un droit civil au sens de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'elle observe encore que laisser les communes réglementer la matière au niveau local aurait pour effet de morceler le marché des soins de santé et d'attenter aux principes fondamentaux de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, et soutient qu'il ne relève pas de la compétence des communes de réglementer l'activité des opérateurs économiques actifs sur leur territoire, même lorsque le pouvoir législatif compétent n'est pas intervenu; qu'elle se réfère à un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 13 novembre 2007; qu'elle conclut que le règlement

litigieux ne relève pas des compétences communales et n'est pas justifié sur la base de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, ni d'une autre compétence spéciale; qu'à son estime, seule une autorité législative pouvait intervenir pour régler la question de l'accès au marché de l'hébergement des personnes majeures en difficultés;

Considérant que la requérante conteste, d'une part, le rattachement de la matière à l'intérêt communal, et, d'autre part, la pertinence du fondement que le règlement attaqué trouverait dans l'article 135 de la Nouvelle loi communale;

Considérant que l'article 41 de la Constitution dispose que les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution; que l'article 162, al. 2, 2°, de la Constitution, impose au législateur compétent de consacrer l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal; que l'article L 1113-1 du CWADEL énonce de manière non limitative les attributions des communes; que l'article L 1122-30 du même Code prévoit en son alinéa 1^{er} que le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal; que ces dispositions confèrent aux communes une compétence générale pour régler, dans le respect des règles de droit qui s'imposent à elles, les matières d'intérêt communal;

Considérant que, par ailleurs, l'article 135 de la Nouvelle loi communale confère aux communes, en son § 2, la mission de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics »; que les motifs justifiant l'adoption d'ordonnances de police sur la base de cette disposition doivent se rattacher à ces notions et présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec les exigences ainsi identifiées;

Considérant que le règlement attaqué soumet l'activité de la requérante à une autorisation administrative à renouveler tous les deux ans, et lui impose, en vue de garantir la qualité des services qu'elle offre aux résidents, des obligations qui restreignent de manière significative sa liberté d'organisation; que ces obligations ne constituent pas les conditions d'octroi d'avantages quelconques, mais bien des normes dont la méconnaissance peut être sanctionnée par des amendes ou par la fermeture de l'établissement; qu'à ce titre, le règlement attaqué manifeste l'exercice d'une compétence de police administrative;

Considérant qu'il n'est pas contesté que l'établissement d'hébergement géré par la requérante n'est soumis à aucune législation fédérale ou fédérée qui

encadrerait l'activité qui s'y pratique; que dans le cadre d'un examen en référé, il y a lieu de considérer que la matière n'est donc pas soustraite à la compétence communale; que, toutefois, lorsque les autorités communales apportent des restrictions aux droits et libertés et qu'elles entendent instaurer ainsi des règles de police administrative, elles ne peuvent le faire qu'en vue d'assurer l'ordre public matériel; que la liberté du commerce et de l'industrie consacrée par le décret d'Allarde est une règle de valeur législative, à laquelle les conseils communaux ne peuvent porter atteinte que dans les limites des compétences de police générale que leur attribue l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale à moins que d'autres dispositions législatives ne l'y autorisent;

Considérant qu'en l'espèce, le contenu du règlement attaqué est, *prima facie*, en majeure partie étranger à des préoccupations de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques dès lors qu'il vise surtout à imposer des conditions d'exploitation; que seules l'une ou l'autre de ses dispositions renvoient à la protection contre l'incendie ou à des exigences de propreté éventuellement susceptibles d'avoir une incidence sur l'hygiène publique; qu'en outre, rien ne permet d'identifier quels sont les objectifs liés à l'ordre public matériel que la partie adverse aurait poursuivis; que le règlement attaqué ne se réclame d'ailleurs expressément que de l'article L 1122-30 du CWADEL; que si la protection des personnes en difficultés sociales et l'amélioration de leurs conditions de vie constituent assurément des objectifs légitimes, ils ne relèvent pas des compétences de police des communes; que le premier moyen est sérieux;

Considérant, quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable, que la requérante fait valoir que les conditions de fonctionnement imposées par le règlement attaqué, spécialement en son article 5, sont particulièrement strictes et exigent la mise en œuvre de moyens humains et financiers importants, dont elle chiffre le coût supplémentaire à sa charge à environ 8.652 € par mois; qu'elle expose ne pouvoir bénéficier d'aucun subside et assurer le financement de l'établissement par le prix demandé aux résidents, dont la majorité sont des allocataires sociaux, soit environ 25 € par jour; que, selon elle, une augmentation du prix d'hébergement priverait ces personnes de logement, dès lors que le CPAS de la partie adverse refuserait de leur accorder un complément de revenu; qu'elle ajoute que le règlement attaqué est de nature à déboucher sur la fermeture de son établissement puisque cette sanction est prévue par le règlement attaqué; qu'elle indique que dans ce cas, ses pensionnaires risquent de se retrouver sans logement à défaut d'infrastructure prévue pour les accueillir, dès lors que ce public ne trouve sa place ni en hôpital psychiatrique, ni en maison de repos; qu'elle produit trois attestations de professionnels indiquant l'utilité du service qu'elle rend aux

personnes de moins de 60 ans en perte d'autonomie; qu'elle produit également des attestations de plusieurs administrateurs provisoires témoignant de la difficulté de trouver un lieu d'accueil pour les personnes concernées ainsi que, pour certains, de leur satisfaction quant aux services reçus; qu'elle souligne que la fermeture de l'établissement la priverait de toute sa clientèle et de ses revenus; qu'elle invoque également le risque de perte d'emploi pour les dix personnes qu'elle occupe, de rupture de stage pour plusieurs étudiants et la perte de revenus encourue par ses collaborateurs indépendants;

Considérant que par sa nature, l'acte attaqué affecte de manière importante les conditions de fonctionnement de l'établissement géré par la requérante; que, toutefois, celle-ci reste en défaut d'étayer ses allégations quant à la gravité du préjudice qu'elle invoque et quant au risque de fermeture; qu'elle produit seulement un document non daté émanant apparemment d'un secrétariat social, qui mentionne le nom de neuf personnes occupées avec la mention « groupe : carpe diem 1 »; qu'elle ne dépose aucun document comptable, aucun relevé clair de son personnel ou de ses collaborateurs externes, aucune information quant au nombre de résidents ni quant aux tarifs qu'elle applique; que ni ses statuts ni aucun autre élément du dossier n'établissent que l'exploitation de l'établissement situé à Crisnée soit sa seule activité; que le Conseil d'État ne peut donc tenir pour établi que sa situation financière ne lui permet pas de faire face aux obligations imposées par l'acte attaqué ni que les ressources des résidents qu'elle héberge rendent impraticable une majoration du prix d'hébergement; que, par ailleurs, le risque d'une fermeture décidée à titre de sanction administrative demeure éventuel et qu'en pareil cas, la requérante disposerait des voies de droit pour contester cette mesure; que le risque d'un préjudice grave et difficilement réparable n'est dès lors pas établi; que l'une des conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le vingt-deux février deux mille treize par :

Mme D. DÉOM,	président de chambre f.f.,
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président f.f.,
--------------	--------------------

N. ROBA

D. DÉOM