

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 223.423 du 7 mai 2013

A. 204.382/XV-1902

En cause : **la s.a. Résidence Archambeau,**

ayant élu domicile chez
Me B. CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 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'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 avril 2012 par laquelle la s.a. Résidence Archambeau poursuit l'annulation de «la décision du 7 février 2012 du ministre de l'Économie qui limite l'augmentation du prix d'hébergement demandé par [elle] à 1,21 %, ce qui "correspond à l'inflation entre les mois de décembre 2011 et mai 2011" et qui doit lui "permettre d'inclure le matériel d'incontinence dans le tarif d'hébergement"»;

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'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 2 avril 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 avril 2013 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me G. LADRIÈRE *loco* Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie 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'Etat, 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 par 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} juillet 2011, et ensuite à partir du 1^{er} décembre 2011. Cette dernière augmentation de prix était inférieure à celle que la requérante avait sollicitée dans sa demande, datant du 11 octobre.

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 du 15 décembre 2011, la partie 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. Elle y mentionne que sa précédente demande du 11 octobre 2011 doit être considérée «comme nulle et non avenue» eu égard à ce que l'autorité ne lui a «accordé qu'une augmentation de 0,46 % qui correspond à [son] calcul de l'index». Elle postule une autorisation de hausse de ses tarifs correspondant à 4,58 %, applicable à partir du 1^{er} février 2012, et la justifie comme suit :

- à concurrence de 1,17 %, par l'évolution de l'index;
- à concurrence de 1,57 %, par le souci de combler la perte subie par le fait «que les maisons de repos ne peuvent plus prendre de marge bénéficiaire sur le matériel d'incontinence depuis le 01/10/2010»;
- à concurrence de 1,84 %, par le souci de combler la perte qu'elle subit à la suite de «l'inclusion du prix du matériel d'incontinence dans le prix d'hébergement».

En conclusion de sa demande, elle mentionne qu'il y a lieu de tenir compte de ce qu'elle a subi d'importantes pertes pendant six années consécutives.

Le 13 janvier 2012, cette demande donne lieu à un avis du comité permanent de la commission des prix. Cet avis mentionne notamment ce qui suit :

«[...]»

Hausses demandées: 4,58 %.

Prix en vigueur depuis: 01/06/2011.

Inflation possible si art. 5: 1,21 %.

Nombre de résidents: 79.

Résultat dernier exercice: 322.284 EUR

Justification de la demande:

Incorporation du matériel d'incontinence dans tarif d'hébergement, perte subie depuis 2010 suite à la refacturation de ce matériel au prix coûtant, indexation depuis dernière hausse.

Avis unanime: Hausse limitée à l'inflation entre décembre 2011 et mai 2011 soit 1,21 %.

Justifié par:

- résultat d'exploitation largement bénéficiaire;
- ne pas faire subir une trop forte augmentation aux résidents;
- recettes liées à la hausse de mai 2011 pas encore connues;
- coût réel du matériel d'incontinence réparti sur l'ensemble des résidents 2010: 0,74 EUR (coûts d'achat = 21.773 EUR/29.332 journées facturées = 0,74 EUR).».

Le 17 janvier 2012, le service des prix de la partie adverse propose au ministre de l'Économie de suivre l'avis unanime du comité permanent de la commission des prix et de limiter la hausse des tarifs d'hébergement à l'inflation depuis la dernière hausse, à savoir 1,21 %.

Par un courrier recommandé du 7 février, le ministre prend la décision suivante :

«En date du 16/12/11, 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 [précité].

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.

Sur base de l'article 4 de l'arrêté ministériel, je vous autorise à appliquer les prix suivants, à savoir (en EUR/jour): [...]

Ces tarifs s'entendent matériel d'incontinence inclus.

Autres suppléments et réductions: inchangés.

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 définitivement connues, mais aussi afin de ne pas faire subir une trop forte augmentation aux résidents, la hausse est limitée à 1,21 %. Ce pourcentage correspond à l'inflation entre les mois de décembre 2011 et mai 2011 et doit vous permettre d'inclure le matériel d'incontinence dans le tarif d'hébergement.

[...]».

Il s'agit de la décision attaquée.

La requérante notifie à la partie adverse, par un courrier recommandé du 28 février 2012, l'application de ses nouveaux tarifs à partir du 1^{er} avril suivant;

Considérant que la partie adverse soulève une première exception de l'irrégularité de la décision d'introduction du recours; qu'elle relève que le recours a été introduit le 6 avril 2012, suite à la décision d'ester prise le 20 mars 2012 par Nathalie Delatte et Jean-Luc Berten, présentés comme administrateurs de la partie requérante; qu'elle relève que la nomination des personnes précitées en qualité d'administrateurs n'a fait l'objet d'une publication aux annexes du *Moniteur belge* que le 17 avril 2012 et en déduit, eu égard à l'article 76 du Code des sociétés, que la décision d'introduire le recours a été prise par des personnes dont la qualité n'était pas opposable aux tiers; qu'elle ajoute qu'il ressort des actes publiés aux annexes du *Moniteur belge* que selon une décision de son assemblée générale extraordinaire du 1^{er} décembre 2004, la société requérante était administrée par Nathalie Delatte et par Eric Pierret jusqu'à l'assemblée générale de 2010, lors de laquelle il a été pris acte de la démission présentée par Eric Pierret de sa fonction d'administrateur et de la nomination en cette même qualité de la s.a. Naber; que, selon elle, la décision d'ester a donc été prise irrégulièrement; qu'elle fait également état de ce que la partie requérante a commis une erreur en citant son numéro d'identification à la B.C.E.;

Considérant que la décision d'ester a été adoptée lors d'une réunion du conseil d'administration de la société requérante, tenue le 20 mars 2012, à 15 heures, à laquelle ont pris part Nathalie Delatte et Jean-Luc Berten; qu'aux termes de ses statuts, cette société est représentée en justice par son conseil d'administration, mais «nonobstant [ce] pouvoir général de représentation [...] la société est valablement représentée en justice et à l'égard des tiers [...] par deux administrateurs agissant conjointement»; qu'une modification opérée aux mêmes statuts, publiée aux annexes du *Moniteur belge* le 28 septembre 2006, ajoute que «la société est également

valablement représentée en justice [...] par un administrateur-délégué agissant seul»; qu'il résulte des documents déposés au greffe du tribunal de commerce le 4 avril 2012 que lors de son assemblée générale extraordinaire qui s'est tenue le 20 mars 2012, à 10 heures, Nathalie Delatte et Jean-Luc Berten ont été désignés administrateurs, et que le même jour à 14 h., Nathalie Delatte a été nommée présidente du conseil d'administration et administrateur-délégué; que, dès lors, la décision d'ester a été prise valablement; que l'absence de publication de ces décisions aux annexes du *Moniteur belge* au moment de l'introduction du recours est sans incidence sur la recevabilité de celui-ci; que cette circonstance ne saurait priver la société du droit d'agir en justice, dès lors qu'elle a accompli régulièrement les formalités de publicité prévues par l'article 74 du Code des sociétés; que l'erreur commise par la partie requérante dans l'indication de son numéro d'entreprise en vue de la publication au *Moniteur belge* est une erreur purement matérielle dépourvue d'incidence, d'autant plus que ni les lois coordonnées sur le Conseil d'État, ni l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ne subordonnent la recevabilité d'un recours en annulation introduit par une société commerciale à cette mention; que la première exception ne peut être accueillie;

Considérant que, subsidiairement, la partie adverse trouve une deuxième cause d'irrecevabilité du recours dans le caractère illégitime de l'intérêt de la partie requérante; qu'elle affirme qu'au moment où elle a introduit une demande d'augmentation de ses tarifs, la partie requérante ne comptait qu'un seul administrateur, étant la s.a. Naber, et relève que cette situation est illégale au regard de l'article 518, § 1^{er}, du Code des sociétés; qu'elle soutient que cette situation a pour effet de rendre illégale la demande de hausse de prix et considère dès lors que la partie requérante n'a pas d'intérêt légitime à poursuivre l'annulation d'une décision statuant sur une demande illégalement introduite;

Considérant que l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué n'est pas illégitime; que la demande d'augmentation de hausse de prix à laquelle l'acte attaqué fait suite a été introduite conformément à la législation précitée applicable aux maisons de repos, et traitée par la partie adverse, et que la requérante a intérêt à la voir examinée à nouveau en cas d'annulation; que la deuxième exception ne peut être accueillie;

Considérant que, plus subsidiairement, la partie adverse trouve une troisième cause d'irrecevabilité dans la circonstance que la partie requérante a, par son courrier de notification de hausse des prix du 28 février 2012, «accepté sans

réserve la décision entreprise», ce qui entrerait en contradiction avec l'introduction du recours;

Considérant que la lettre par laquelle la requérante a notifié à la partie adverse qu'elle pratiquerait les hausses de prix autorisées n'équivaut pas à un acquiescement à l'acte attaqué, dans la mesure où ce dernier refuse toute autre augmentation des tarifs; qu'une telle notification est imposée par l'article 4, § 2, de l'arrêté ministériel du 12 août 2005, précité; que la requérante n'était pas tenue de renoncer à l'augmentation partielle qui lui était accordée pour maintenir son intérêt à l'annulation de l'acte attaqué; que la troisième exception ne peut être accueillie; que le recours est recevable;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 128, 135 et 138, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment les articles 5, § 1^{er}, II, 5^o et 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, notamment l'article 63, de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, notamment l'article 2, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment ses articles 2 et 3, de l'arrêté ministériel du 12 août 2005 portant dispositions particulières en matière de prix pour le secteur des établissements d'accueil pour les personnes âgées, notamment de ses articles 2, 3 et 4, et des principes généraux de droit, notamment ceux qui veulent que tout acte administratif repose sur des causes et motifs légalement admissibles et proportionnés à la mesure prise et de l'égalité des citoyens; qu'elle estime que l'acte attaqué opère une différence de traitement entre deux situations comparables en ne l'autorisant pas à augmenter ses prix afin d'y englober le matériel d'incontinence, dès lors que les maisons de repos situées en Flandre ou en Wallonie sont quant à elles autorisées à le faire; qu'elle précise à cet égard que le ministre de l'Économie a autorisé de manière globale toutes les maisons de repos de ces régions à augmenter leur prix d'hébergement d'un montant maximum de 0,98 euro/jour/résident et de 1,05 euro/jour/résident en vue d'y incorporer le matériel d'incontinence lorsque celui-ci n'a plus pu être facturé séparément; qu'elle estime qu'aucun critère objectif et pertinent au regard du but recherché par la réglementation en matière de hausse des prix ne justifie pareille distinction; qu'elle relève par ailleurs que la loi du 22 janvier 1945 invoquée au moyen ne permet de refuser des hausses de prix que dans le dessein d'éviter des «perturbations sur le niveau général des prix», et considère que de telles perturbations ne sont pas à craindre, d'autant que les hausses accordées en Flandre et en Wallonie n'en ont pas générées;

que, dans une deuxième partie de son argumentation, elle estime qu'à supposer qu'une justification objective et pertinente susceptible d'expliquer la différence de traitement au regard du but poursuivi par la réglementation puisse exister, il s'imposerait de considérer que l'acte attaqué est dépourvu d'une telle justification adéquate; qu'elle rappelle la teneur de l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité et indique notamment que «les hausses de prix liées à l'indexation n'ont pas de lien de cause à effet avec la décision d'augmenter ou non les prix d'hébergement en vue d'y incorporer le matériel d'incontinence»;

Considérant que la partie adverse répond que la régionalisation d'une matière a nécessairement pour conséquence des différences de traitement entre les destinataires de règles adoptées par des législateurs distincts; que, selon elle, la comparaison faite par la société requérante avec l'augmentation des prix d'hébergement autorisée en Région wallonne et en Région flamande n'est pas pertinente, dès lors que la requérante n'a pas sollicité une augmentation linéaire d'un montant déterminé par jour et par résident, comme elle a été accordée dans ces deux régions, mais bien une augmentation de 1,57 % pour compenser la perte d'une marge bénéficiaire que le législateur compétent a pourtant interdit de percevoir, et une augmentation de tarifs de 1,84 % pour inclure dans les tarifs le coût du matériel d'incontinence; qu'elle rappelle la motivation de l'acte attaqué, notamment le passage selon lequel l'augmentation accordée doit permettre d'inclure le matériel d'incontinence dans le tarif d'hébergement; qu'elle souligne que les avis émis et repris intégralement dans l'acte attaqué ont constaté que le coût réel du matériel d'incontinence réparti sur l'ensemble des résidents pour 2010 était estimé à 0,74 euro seulement par jour; qu'enfin, elle rappelle que la réglementation relative à la limitation des prix a pour objectif d'exercer une influence sur l'activité qui lui semble la plus utile au bien général, et estime que l'acte attaqué est bien justifié par cet objectif puisqu'il «souligne la nécessité de ne pas faire subir aux résidents une trop forte augmentation notamment au vu de la proximité des dernière hausses de prix appliquées»;

Considérant que la partie requérante réplique que si les maisons de repos peuvent être traitées différemment selon la région dont elles relèvent, c'est uniquement dans le cadre des matières qui ont été régionalisées, et qu'elle considère que lorsqu'un élément de soin, tel le matériel d'incontinence, vient à être inclus par toutes les régions dans le prix de journée des maisons de repos, il n'appartient pas à l'autorité fédérale, dans le cadre de ses compétences en matière de politique des prix, d'instaurer des différences de traitement entre régions; qu'elle estime que la partie adverse n'a pas respecté l'article 2bis de la loi du 22 janvier 1945, selon lequel il lui incombe de fixer des prix maxima «en fonction des éléments communs à toutes les

entreprises d'un même secteur» et écarte l'argument selon lequel sa demande a été formulée en termes de pourcentages et non sur la base d'un montant en euros/jour/résident, les conséquences en étant selon elle identiques et pouvant se traduire en un montant journalier calculable, qui serait inférieur à celui autorisé, tant en Région wallonne qu'en Région flamande;

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 était subordonnée à l'autorisation de la partie adverse, sans que celle-ci soit nécessairement tenue de réserver à la demande d'autorisation une suite identique à celle qui a été réservée aux demandes émanant, dans des circonstances comparables, de maisons de repos relevant des régions wallonne et flamande; que, cependant, 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 ces circonstances, la hausse de prix sollicitée ne se justifiait pas; que ni la note du service des prix en date du 13 janvier 2012, qui n'a pas été transmise à la requérante avant ou en même temps que l'acte attaqué, ni les développements figurant dans les écrits de procédure, ne peuvent pallier les lacunes de la motivation formelle; que la motivation formelle de l'acte attaqué ne fait nullement apparaître les raisons de limiter l'augmentation sollicitée à l'équivalent de l'inflation, puisqu'elle fait seulement état des hausses de prix déjà autorisées récemment et de l'incertitude quant à leur impact sur les recettes, ainsi que du souci d'épargner aux résidents une trop forte augmentation; qu'à propos de la question du matériel d'incontinence, elle se borne à affirmer que les tarifs appliqués et indexés doivent permettre de l'inclure dans le prix d'hébergement; que cette motivation n'est pas pertinente compte tenu de la justification de la demande et des décisions appliquées aux maisons de repos des deux autres régions; que le moyen est, dans cette mesure, fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 7 février 2012 par le ministre de l'Économie en tant qu'elle rejette partiellement la demande d'augmentation du prix d'hébergement introduite par la s.a. Résidence Archambeau le 15 décembre 2011.

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 sept mai deux mille treize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY