

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 227.179 du 25 avril 2014

206.934/XV-2100

En cause : **l'a.s.b.l. REGINA PACIS,**
ayant élu domicile chez
Me L. DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

la commune de Trooz,
ayant élu domicile chez
Me E. LEMMENS, avocat,
place Verte 13
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 novembre 2012 par l'a.s.b.l. Regina Pacis en ce qu'elle tend à l'annulation du «règlement de police et d'administration relatif aux établissements d'hébergement accueillant sans durée limitée des personnes en difficultés sociales prolongée», adopté par le conseil communal de Trooz le 14 mai 2012;

Vu l'arrêt n° 222.602 du 22 février 2013 rejetant la demande de suspension et réservant les dépens;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante le 22 mars 2013;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur adjoint au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 3 février 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 février 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

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

Entendu, en son avis conforme, M. L. RENDERS, auditeur adjoint;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 222.602 du 22 février 2013, précité;

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 fondamentales) 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 de 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 subordonne 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 partie adverse conteste la recevabilité du moyen, car celui-ci repose sur le présupposé que l'acte attaqué porterait atteinte au droit au travail de la partie requérante, qui serait garanti par les dispositions invoquées; qu'elle rappelle que le Conseil d'État n'est pas compétent pour statuer sur un moyen qui touche à des droits subjectifs et estime donc que le moyen est irrecevable dès lors qu'il est expressément pris de la violation du droit civil «au travail»; qu'elle ajoute que même si le moyen est interprété comme visant la liberté du commerce et de l'industrie, la requérante n'a pas développé d'argumentation visant à contester la compétence du conseil communal, la pertinence des motifs de l'acte attaqué ou la proportionnalité des atteintes portées à la liberté du commerce et de l'industrie;

qu'à titre subsidiaire, elle expose que la partie requérante doit être considérée comme exerçant une activité exclue du champ d'application de l'article 66 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, ce qui implique qu'elle ne doit pas disposer d'une agrégation de la Région wallonne pour exercer ses activités; qu'elle constate que, par conséquent, aucune norme spécifique ne régit ce type d'établissements; qu'elle relève ensuite que l'acte attaqué porte sur la réglementation des maisons d'hébergement et qu'il édicte des règles destinées à améliorer non seulement la sécurité et la salubrité des établissements, mais également la qualité de vie des résidents; qu'elle précise que l'acte attaqué se fonde sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et sur l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL), que l'article 162, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution consacre la même règle que celle prévue à l'article L1122-30 du CWaDeL et que ces dispositions l'habilitent à adopter, d'une part, des mesures de police et, d'autre part, des mesures destinées à assurer la qualité de vie des résidents; qu'elle estime avoir agi dans le cadre de l'intérêt communal; qu'elle relève que le Code wallon de l'action sociale et de la santé réglemente les activités de maisons d'accueil, les maisons de vie communautaires, les abris de nuit et les maisons d'hébergement de type familial, mais pas celles de la requérante, dont les statuts visent les activités précitées en ce qu'il y est prévu la prestation de services de soins et de gestion «au sens le plus large de résidence» pour des personnes en perte d'autonomie et défavorisées par tout moyen d'action; qu'elle considère qu'une telle situation est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination prévu aux articles 10 et 11 de la Constitution et estime qu'elle pouvait considérer que l'intérêt communal nécessitait l'adoption de règles d'encadrement destinées à améliorer non seulement la sécurité et la salubrité de ces établissements, mais aussi la qualité de vie des

résidents, ainsi qu'à remédier à la situation de rupture d'égalité et de discrimination invoquée; qu'elle se réfère à la doctrine pour définir la notion d'intérêt communal comme étant tout intérêt auquel le législateur n'a pas ôté cette qualité et pour exposer le concept de décentralisation territoriale des matières d'intérêt communal; qu'elle affirme que l'ordre public matériel ne réside pas exclusivement dans l'adoption de mesures de police à proprement parler et que l'intérêt communal poursuivi par l'acte attaqué est avéré dès lors que les personnes concernées résident sur le territoire communal, y ont parfois leur domicile et peuvent donner lieu à l'intervention du c.p.a.s.;

qu'elle soutient aussi que la commune peut poursuivre la préservation spécifique de l'ordre moral si celui-ci s'exteriorise ou risque de dégénérer en des désordres matériels qui ne sont pas susceptibles d'être prévenus par d'autres moyens, ce qui est, à son estime, le cas en l'espèce; qu'elle considère que le principe de proportionnalité a été respecté au regard de l'objectif de maintien de l'ordre public poursuivi; qu'elle réfute l'affirmation de la partie requérante selon laquelle l'intérêt communal serait «largement» dépassé, cette dernière n'apportant, à son estime, aucun élément concret en ce sens; qu'elle ajoute qu'il n'y a pas de morcellement de la matière et elle signale que plusieurs communes ont adopté des règlements similaires; qu'elle insiste, en se fondant sur la doctrine, sur le fait que la notion d'intérêt communal est évolutive en manière telle que le législateur pourrait s'emparer de compétences exercées jusqu'alors par les communes au titre de leur intérêt communal;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose qu'il est inexact de soutenir que le règlement attaqué n'aurait été adopté que sur la base des pouvoirs de police de la commune et souligne qu'il s'agit d'un règlement de police et d'administration, le double fondement dudit règlement étant confirmé dans sa motivation, qui vise tant les articles 119, 119*bis* et 135 de la Nouvelle communale que l'article 162 de la Constitution et les articles L1122-30 et L1122-33 du CWaDeL, ces dernières dispositions octroyant au conseil communal le pouvoir de régler tout ce qui est d'intérêt communal et, partant, d'adopter non seulement des mesures de police mais aussi «des mesures d'administration destinées à assurer la qualité de vie des résidents des structures d'hébergement concernées»; qu'elle affirme que le règlement attaqué comporte des mesures des deux types; qu'elle estime que le fait que la méconnaissance de ce règlement puisse être sanctionnée par des amendes ou par la fermeture de l'établissement ne permet pas d'affirmer qu'il n'aurait été adopté que sur la base d'une compétence de police, l'article L1122-33 du CWADEL énonçant que le conseil peut prévoir des peines contre les infractions à ses règlements à moins qu'une loi, un décret ou une ordonnance n'en ait fixé; qu'elle estime qu'aucune règle n'empêche le conseil communal d'adopter un règlement se

fondant à la fois sur ses compétences de police et sur sa compétence d'administration générale;

Considérant que l'acte attaqué porte principalement sur la fixation des normes d'encadrement des résidents des maisons d'hébergement au sens de l'article 1^{er}, 1^o, dudit règlement, ainsi que sur les sanctions en cas de non-respect de ces normes; que l'article 2 prévoit l'obligation de disposer d'un agrément délivré par le collège communal pour exploiter une maison d'hébergement; que l'article 3 règle la dimension et l'équipement des espaces de logement individuel privatif des résidents, et impose que les dortoirs soient occupés par des résidents de même sexe; que l'article 4 concerne l'équipement collectif minimal de la maison d'hébergement; que l'article 5 porte sur l'encadrement minimal en personnel ainsi que sur les exigences de diplôme et de formation pour le directeur et impose notamment que les membres du personnel et de la direction soient titulaires d'un extrait de casier judiciaire vierge de toute condamnation en rapport avec l'activité envisagée; que l'article 6 traite de la tenue d'un dossier individuel par résident ainsi que de l'information relative au service social communal à communiquer à chaque résident; que l'article 7 est relatif à la périodicité des prestations de nettoyage qui doivent obligatoirement être assurées; que l'article 8 porte sur les informations devant être affichées dans le hall d'entrée; que l'article 9 est afférent aux règles d'interdiction de fumer et de consommation d'alcool; que l'article 10 prévoit que le collège délivre l'agrément sur la base, notamment, d'un rapport attestant que l'autorisation *ad hoc* a été délivrée par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et qu'ont été réalisés les contrôles périodiques relatifs à la sécurité incendie, aux installations de gaz, aux installations électriques et des appareils de chauffage et de production d'eau chaude une fois par an, ainsi que d'un rapport des services sociaux attestant du bien-être des résidents et de la volonté de mettre en œuvre un projet de vie au sein de la maison d'hébergement; que l'article 11 prévoit que l'agrément est valable pour une durée de deux ans; qu'en vertu de l'article 16, le non-respect des normes d'encadrement des résidents prévues aux articles 2 et 10 de l'acte attaqué peut entraîner une sanction administrative de fermeture provisoire ou définitive de l'établissement; que l'article 17 prévoit les hypothèses lors desquelles une suspension de l'agrément ou une amende administrative d'un montant maximal de 250 euros peuvent être infligées;

Considérant que le moyen met en cause un règlement limitant le droit au travail ou la liberté du commerce et de l'industrie; qu'un tel règlement manifeste l'exercice d'un pouvoir d'appréciation dont les fondements sont précisément critiqués; que le Conseil d'État est compétent pour connaître d'une telle contestation, qui n'implique nullement de se prononcer sur un droit subjectif, mais bien de vérifier

la légalité objective de restrictions qui y sont apportées par l'autorité administrative; que le moyen est recevable;

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 L1113-1 du CWaDeL énonce de manière non limitative les attributions des communes; que l'article L1122-30 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 se présente, selon son préambule, comme «une réglementation établissant des normes destinées à améliorer non seulement la sécurité et la salubrité [des] établissements [qu'il vise], mais également la qualité de vie des résidents»; qu'il 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 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 l'article 23 de la Constitution et 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 règlement attaqué se réclame à la fois de l'article 135 de la Nouvelle loi communale et de l'article L1122-30 du CWADeL; que le contenu de ce règlement est toutefois en majeure partie étranger à des préoccupations de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques dès lors qu'il vise surtout à imposer des normes d'encadrement des résidents; 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, la partie adverse ne précise nullement quels sont les objectifs liés à l'ordre public matériel qu'elle a poursuivis; que le seul élément qu'elle produit pour étayer l'existence de problèmes liés au fonctionnement de tels établissements est le courrier du c.p.a.s. de Trooz du 24 avril 2012 faisant état de certaines doléances de résidents non identifiés, à propos d'actes qui relèveraient de la maltraitance; 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 fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le règlement de police et d'administration relatif aux établissements d'hébergement accueillant sans durée limitée des personnes en difficultés sociales prolongées, adopté par le conseil communal de Trooz le 14 mai 2012.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié dans les formes prescrites par l'article L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-cinq avril deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	A.-Fr. BOLLY,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY