CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 227.768 du 19 juin 2014

G./A.207.982/VI-19.906

En cause : **la société privée à responsabilité limitée SOBREPI**,

ayant élu domicile chez
Mes Philippe LEVERT et
Mathieu VELGHE, avocats,
avenue Louise, n° 149/22,
1050 Bruxelles,

contre :

1. le bourgmestre de la ville de Charleroi,

ayant élu domicile chez
Me Olivier JADIN, avocat,
rue Jules Destrée, n° 72,
6001 Marcinelle,

2. la Région wallonne, représentée
par son gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Didier PIRE, avocat,
rue de Joie, n° 56,
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e^ CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 15 février 2013, la société privée à responsabilité limitée SOBREPI demande l'annulation de "l'arrêté d'exécution de la décision de fermeture d'urgence de Madame la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances, en date du 20 décembre 2012, de la maison de repos «La corderie» sis[e] rue Sainte-Agnès, 33 à 6060 Gilly, adopté par Madame le Bourgmestre f.f. de la ville de Charleroi le 21 décembre 2012".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Un arrêt n°224.034 du 24 juin 2014 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 24 avril 2014, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 28 mai 2014 à 10 heures.

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Mathieu VELGHE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Caroline DELFORGE, loco Me Olivier JADIN, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me Augustin DAOUT, loco Me Didier PIRE, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Christian AMELYNCK, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. La partie requérante est une société privée à responsabilité limitée constituée le 22 septembre 1987. Elle a notamment pour objet social l'exploitation d'une maison de repos pour personnes âgées.

Elle exploite une telle maison de repos rue Sainte-Agnès, 33, à 6060 Gilly, sous l'enseigne "La Corderie".

Le dernier agrément dont elle dispose, relatif à cette activité, lui a été délivré le 2 décembre 2009 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la Région wallonne. Il s'agit d'un agrément valable pour une durée indéterminée, produisant ses effets à partir du 7 février 2009.

III. 2. Le 7 décembre 2012, des agents de la Région wallonne procèdent à une inspection dans la maison de repos précitée.

A la suite de cette inspection, la Région wallonne écrit le jour même à la partie requérante, par courrier électronique et par télécopie, que la "permanence du personnel de soins" n'y est pas conforme à des dispositions de l'annexe III de l'arrêté du gouvernement wallon du 15 octobre 2009 portant exécution du décret du 30 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées dont elle rappelle la teneur. Elle demande à la partie requérante de prendre sans délai ("dès cette nuit") les mesures nécessaires pour se conformer à ces dispositions.

III. 3. Le même jour, la Région wallonne adresse une copie de ce courrier au bourgmestre de Charleroi. Elle rappelle à ce dernier que la réglementation applicable lui permet de visiter l'établissement concerné afin de contrôler le respect des conditions d'hébergement et de bien-être des personnes qui y sont hébergées.

III. 4. Le 20 décembre 2012, la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la Région wallonne prend un acte par lequel, à l'issue d'une motivation de six pages, elle décide de procéder à la fermeture d'urgence de la maison de repos "La Corderie".

La même décision dispose que "le bourgmestre territorialement compétent est chargé de [son] exécution [...] dans les 72 heures de sa notification".

III. 5. Le 21 décembre 2012, le bourgmestre "faisant fonction" de la ville de Charleroi prend un arrêté qui, à l'issue d'une motivation d'une page, dispose ce qui suit en son article 1er :

" Il sera procédé à l'exécution de la décision de fermeture d'urgence de la Maison de repos "La Corderie" située rue Sainte-Agnès 33 à 6060 Gilly, à la suite de la décision de Madame la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances prise en date du 20 décembre 2012 à l'encontre de la maison de repos

[précitée], gérée par la S.P.R.L. SOBREPI sise rue Sainte-Agnès 33, à 6060 Gilly, représentée par M. BREMER Pierre, gérant".

Cette décision constitue l'acte attaqué.

Une mention manuscrite ajoutée sur l'"instrumentum" de cet acte fait état de ce qu'il a été notifié le jour même au gérant de la requérante.

III. 6. Une copie de l'acte attaqué est adressée au président du centre public d'action sociale de Charleroi le même jour.

III. 7. Le 24 décembre 2012, la Région wallonne informe le bourgmestre de la ville de Charleroi de ce qu' "une procédure de retrait de titre de fonctionnement" dont bénéficie la maison de repos concernée est entamée à l'encontre de cette dernière.

III. 8. Par un courrier recommandé daté du 21 janvier 2013, la partie requérante introduit devant le Gouvernement wallon "le recours visé à l'article 31 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé" contre la décision du 20 décembre 2012 précitée de la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la seconde partie adverse.

III. 9. Par un courrier recommandé daté du 15 février 2013, la partie requérante introduit par ailleurs devant le Gouvernement wallon, un recours contre l'acte attaqué, également sur pied de l'article 31 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé.

III. 10. Aux termes d'un avis A.75, rendu par la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé sur le recours introduit le 21 janvier 2013 par la requérante contre la décision ministérielle de fermeture de la maison de repos "La Corderie", le quatrième moyen soulevé à l'appui de ce recours administratif, et pris de la violation du principe de proportionnalité de la sanction, devrait être considéré comme fondé.

III. 11. Aux termes d'un avis A.76, rendu par la même commission, sur le recours introduit le 15 février 2013 par la requérante contre l'acte attaqué, le recours ne relèverait pas de la compétence du gouvernement wallon et de la commission d'avis sur les recours. Cette conclusion est fondée, en substance, sur l'opinion émise par ladite commission qu'en introduisant, par ailleurs, un recours contre l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat, la requérante a démontré qu'elle ne reconnaissait pas la compétence du gouvernement wallon et de la commission l'avis.

IV. RECEVABILITE DU RECOURS QUANT A SON OBJET

IV. 1. Thèses des parties

A. Requête

La partie requérante soutient que l'acte attaqué indique qu'il peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. Elle rappelle par ailleurs le prescrit de l'article 31 du Code wallon de l'Action Sociale et de la Santé. Elle signale avoir introduit un tel recours au Gouvernement wallon en date du 15 février 2013, à titre conservatoire, eu égard à "l'incertitude induite par la contradiction entre [...] le texte de l'article 31 [précité] et l'indication de l'acte attaqué". Elle estime pourtant que l'acte attaqué "n'entre pas dans le champ d'application de l'article 31 [précité]", de telle sorte qu'il est bien susceptible de recours devant le Conseil d'Etat.

B. Mémoire en réponse de la première partie adverse

La première partie adverse trouve une première cause d'irrecevabilité du recours dans la circonstance que celui-ci est dirigé contre une mesure d'exécution. Elle estime en substance que la décision du 21 décembre 2012 constitue un simple acte d'exécution de la décision prise le 20 décembre 2012 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la seconde partie adverse. A l'appui de ce raisonnement, elle rappelle la teneur des articles 372 et 373 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé. Elle cite également un arrêt du Conseil d'Etat. Subsidiairement, elle relève que par décision du 10 juin 2013, la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la seconde partie adverse a suspendu le titre de fonctionnement de la maison de repos "la Corderie" et que cette décision de suspension a été prise "en place" de la décision de retrait du titre de fonctionnement de ladite maison de repos "qui aurait dû être prise à la suite de la décision de fermeture d'urgence […] du 20 décembre 2012". Elle précise que cette suspension, qui a remplacé la décision du 20 décembre 2012 et dont elle reproduit la motivation, fait suite à un réexamen complet du dossier. Elle ajoute encore que la fermeture d'urgence de la maison de repos n'est plus envisagée. Elle en déduit que le recours a perdu son objet. Enfin, elle estime que dès lors que la maison de repos concernée n'a jamais été fermée, elle est dépourvue d'intérêt à son recours.

C. Mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse estime que l'acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours en ce qu'il se borne à exécuter une décision régionale. Elle précise que le bourgmestre de Charleroi ne disposait en l'occurrence d'aucun pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de fermer ou non la maison de repos concernée - cette décision de fermeture relevant en l'occurrence du pouvoir d'appréciation exclusif du ministre compétent. Elle ajoute que le pouvoir d'appréciation dont dispose le bourgmestre concerne uniquement "la manière d'exécuter la décision régionale, notamment le service auquel il convient de recourir, les modalités de déplacement des personnes âgées, etc.". Elle en déduit que la partie requérante n'a pas d'intérêt à son recours. Elle estime par ailleurs que le recours est prématuré, dès lors que la décision du 20 décembre 2012 était susceptible d'un recours sur pied de l'article 31 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé. Elle écrit que l'introduction d'un tel recours était un préalable obligatoire à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

D. Mémoire en réplique

La partie requérante réplique que le Conseil d'Etat peut, soit considérer – à l'instar de l'avis A.76 du 19 mars 2013 de la Commission d'avis sur les recours – , que le recours administratif introduit par elle sur pied de l'article 31 du Code wallon de l'action sociale et de la Santé "ne relève pas de la compétence du Gouvernement et de la Commission d'avis sur les recours", soit considérer qu'un tel recours était bien ouvert contre la décision du 20 décembre 2012. Elle relève que ce n'est que dans cette hypothèse que le recours en annulation contre l'acte attaqué devrait être jugé irrecevable au motif qu'il existe à l'encontre de ce dernier un recours administratif préalable organisé. Elle estime, par ailleurs, que c'est à tort que les parties adverses soutiennent que l'acte attaqué ne constitue qu'une simple mesure d'exécution de la décision du 20 décembre 2012. En ce sens, elle fait état de ce que le bourgmestre faisant fonction de la ville de Charleroi a bien exercé un pouvoir d'appréciation, quant à l'opportunité d'exécuter la décision de fermeture d'urgence. A l'appui de son argumentation, elle reproduit la motivation de l'acte attaqué. Elle argumente également dans le sens que "si on peut admettre que l'acte d'exécution d'une décision définitive ne soit pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant [le Conseil d'Etat], une telle analyse ne peut être retenue en l'espèce puisque la décision du 20 décembre 2012, que l'acte attaqué prétend exécuter, n'est pas définitive". Elle estime dès lors que la recevabilité de son recours en annulation est liée à l'issue de son recours introduit auprès du Gouvernement wallon contre la décision du 20 décembre 2012. La partie requérante expose encore les raisons pour lesquelles, à son estime, il ne saurait valablement être considéré que le recours en annulation examiné est

actuellement dépourvu d'objet en raison de la décision adoptée le 10 juin 2013 par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la seconde partie adverse de suspendre le titre de fonctionnement de la maison de repos "la Corderie". Elle estime enfin que ce n'est pas parce que l'acte attaqué "ne peut plus recevoir aucune application en pratique" qu'elle ne conserve pas un intérêt moral à l'annulation qu'elle postule. En ce sens elle fait état de ce que la décision du 20 décembre 2012 lui impute des "lacunes particulièrement graves", de nature à porter atteinte à son crédit.

E. Dernier mémoire de la requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante soutient que la première partie adverse n'a porté aucune appréciation sur les modalités d'exécution de la décision prise par la Ministre régionale de la santé, mais bien sur l'opportunité de prendre une telle mesure d'exécution, ce en quoi elle aurait excédé les pouvoirs dont elle était titulaire. Elle ajoute que la première partie adverse a émis des considérations humiliantes et désobligeantes, mettant en cause la manière dont elle exerce ses activités, fût-ce sur la base d'une décision émise par une autre autorité, et qui, de surcroît, n'est pas définitive.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Il ressort de l'article 372 du Code wallon de l'action sociale et de la santé du 29 septembre 2011 que, selon la procédure qu'il détermine, le gouvernement de la Région wallonne peut décider d'urgence la fermeture d'un établissement pour aînés pour les motifs énumérés par cette même disposition.

En vertu de l'article 373 du même code, le bourgmestre est chargé de l'exécution des décisions de fermeture de ces mêmes établissements, et, à cette fin, procède à l'évacuation des résidents et requiert le centre public d'action sociale pour assurer l'accueil et l'hébergement urgents de ceux-ci.

L'acte attaqué fait suite à la décision de fermeture de la maison de repos "La Corderie", prise le 20 décembre 2012 par la Ministre de la Santé de la seconde partie adverse, conformément à l'article 372 précité. Il a été adopté en vertu de l'article 373 précité.

Comme le laissent notamment apparaître les termes de son intitulé et de son dispositif, cet acte attaqué n'apparaît que comme une mesure d'exécution de la

décision antérieure de fermeture d'urgence prise par la Ministre précitée le 20 décembre 2012. Cette mesure d'exécution, qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique, ne fait pas grief à la requérante.

Ce raisonnement, qui impose, à lui seul, de constater l'irrecevabilité du présent recours, n'est en aucune manière contrarié par les procédures administratives ou de recours administratifs qui concernent, par ailleurs, la requérante dans sa gestion de la maison de repos "La Corderie".

Il n'y a pas davantage lieu d'avoir égard à un quelconque pouvoir d'appréciation qu'aurait porté la première partie adverse sur l'opportunité d'adopter l'acte attaqué. Les considérations dont la requérante entend se prévaloir au soutien de cet argument ne constituent que des motifs surabondants de l'acte attaqué, lequel est justifié, en fait, par la décision de la Ministre de la santé, prise le 20 décembre 2012, et, en droit, par les dispositions du Code wallon de l'action sociale et de la santé précité, lesquelles ne laissent au bourgmestre aucune marge d'appréciation quant à l'opportunité d'arrêter des mesures d'exécution.

Enfin, c'est vainement que la requérante invoque son intérêt moral à l'annulation d'une décision portant un jugement qu'elle perçoit comme étant humiliant et désobligeant à son égard. Si les considérations dont elle fait état sont d'autant plus regrettable qu'elles paraissaient inutiles pour l'adoption de l'acte qu'il incombait, en toute hypothèse, à la première partie adverse d'adopter, la réparation du grief moral éventuellement causé ne peut être accordée dans le cadre de la présente procédure, l'acte attaqué ne relevant pas de ceux à l'encontre desquels un recours en annulation est ouvert devant le Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que le recours doit être déclaré irrecevable.

V. DEPENS

C'est à tort que la décision attaquée mentionne, à l'article 3 de son dispositif, l'existence d'un recours auprès du Conseil d'Etat.

Dans ces circonstances, les dépens sont laissés à la seconde partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le dix-neuf juin deux mille quatorze par :

Mmes	Odile DAURMONT,	Président de chambre,
	Diane DÉOM,	Conseiller d'Etat,
M.	David DE ROY,	Conseiller d'Etat,
Mme	Caroline HUGÉ,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline HUGÉ. Odile DAURMONT.