

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 227.870 du 25 juin 2014

G./A.211.764/VI-20.159

En cause : **le centre public d'action sociale de Charleroi,**

ayant élu domicile chez
Me Michel FADEUR, avocat,
rue Léon Bernus, n° 66,
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,

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

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 17 février 2014, le centre public d'action sociale de Charleroi demande l'annulation et la suspension de l'exécution de "la décision datée du 28.11.2013, prise par le Gouvernement Wallon [...] déclarant le recours de la partie requérante recevable mais non fondé" et "confirmant la décision ministérielle du 11.07.2013 d'inscrire sur la liste d'attente visée à l'article 1427 du Code Réglementaire Wallon de l'Action Sociale et de la Santé, la demande d'accord de principe pour un solde de 21 lits MR introduite par la partie requérante, gestionnaire de la maison de repos «Résidence Bughin-Durant (MR) sise rue du Moulin, 8 à 6031 Charleroi".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 14 mai 2013 fixe l'affaire à l'audience du 3 juin 2014 à 11 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance de fixation ont été notifiés aux parties.

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

Me Marie FADEUR, loco Me Michel FADEUR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Jérôme SOHIER, loco Me Didier PIRE, avocat, comparaissant pour la 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. Le 7 février 2006, la partie adverse délivre à la partie requérante un agrément pour l'exploitation de la maison de repos pour personnes âgées "Résidence Bughin-Durant", située rue du Moulin, 8, à 6031 Monceau-sur-Sambre. Cet agrément vaut pour "l'hébergement d'un maximum de 56 personnes âgées réparties sur 3 niveaux".

III. 2. Le 24 septembre 2007, la partie requérante introduit auprès de la partie adverse une demande d'accord de principe pour l'extension de la capacité d'hébergement maximale de la maison de repos précitée - extension qui porterait cette capacité d'hébergement de 56 à 106 lits.

III. 3. Le 13 décembre 2007, la partie adverse transmet cette demande pour avis au Conseil wallon du troisième âge - alors compétent en vertu du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge.

III. 4. Le 20 décembre 2007, cet organe émet un avis favorable sur cette demande "pour autant qu'il y ait des lits disponibles pour l'ensemble de la Région wallonne".

III. 5. Le 22 février 2008, le ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la partie adverse octroie à la partie requérante "un accord de principe pour l'extension de 50 lits (total de 106 lits) de la maison de repos «Résidence Bughin-Durant» sise rue du Moulin, 8, à 6031 Monceau-sur-Sambre".

III. 6. Le 21 mars 2011, la partie requérante obtient un accord de principe quant à l'obtention de subsides pour la réalisation des travaux à mettre en œuvre en vue de la réalisation de cette extension, dans le cadre de l'exécution du décret du 7 novembre 2007 relatif aux subsides pour investissements dans les établissements d'accueil pour personnes âgées.

III. 7. Le 22 septembre 2011, la partie requérante obtient un permis d'urbanisme pour procéder à cette extension.

III. 8. Le 25 novembre 2011, la partie requérante écrit à la partie adverse que l'extension envisagée "a dû être adaptée au regard de contraintes urbanistiques et de dispositions testamentaires contraignantes".

Elle reformule une demande d'accord de principe d'extension de la capacité de la maison de repos précitée pour 50 lits.

III. 9. Le 24 février 2012, la partie adverse accuse réception de cette demande et l'estime recevable. Elle précise que celle-ci sera soumise à la Commission wallonne des aînés, compétente en vertu de l'article 29 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé.

III. 10. Le 15 mars 2012, cette commission émet un avis favorable sur cette demande "pour autant qu'il y ait des lits disponibles pour l'ensemble de la Région wallonne".

III. 11. Le 16 novembre 2012, la ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la partie adverse décide "d'octroyer un accord de principe [à la partie requérante] pour l'extension de 29 lits de maison de repos au sein de la maison de repos «Résidence Bughin-Durant (MR)» sise rue du Moulin, 8, à 6031 Charleroi (Monceau-sur-Sambre) et d'inscrire sur la liste d'attente visée à l'article 15, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 2009 la demande pour un solde de 21 lits MR".

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier recommandé daté du 19 décembre 2012.

III. 12. Par un courrier recommandé daté du 7 janvier 2013, la partie requérante adresse à la partie adverse de nouveaux arguments dans le souci d'appuyer sa demande. Des informations financières relatives au seuil de rentabilité de la maison de repos concernée y sont annexées.

III. 13. Le 11 juillet 2013 la ministre précitée décide "d'inscrire une nouvelle fois sur la liste d'attente visée à l'article 15, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 2009 la demande d'accord de principe pour l'extension de 21 lits MR introduite par [la partie requérante], gestionnaire de la maison de repos «Résidence Bughin-Durant (MR)» sise rue du Moulin, 8, à 6031 Charleroi (Monceau-sur-Sambre)".

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier recommandé daté du 18 juillet 2013.

III. 14. Par courrier recommandé du 22 août 2013, la partie requérante introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

Elle complète son argumentation dans une note destinée à la Commission d'avis sur les recours.

III. 15. Le 23 octobre 2013 la Commission d'avis sur les recours estime que «le recours doit être considéré comme recevable mais non fondé», à la suite notamment des considérations suivantes :

" [...]

Considérant les critères de programmation établis aux articles 345 et suivants du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé;
Considérant cependant que la pénurie de lits disponibles au regard de l'importance de la demande, d'une part et, surtout, du risque lié à la viabilité des établissements disposant d'une capacité réduite, d'autre part;
Qu'aucune disposition du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé ne règle la problématique de la viabilité des établissements en lien avec la programmation;
Qu'en l'absence de toute disposition légale, il relève dès lors du pouvoir discrétionnaire du Ministre ayant la Santé et l'Action sociale dans ses attributions, de fixer un seuil de viabilité des établissements;
Que ce seuil de viabilité a été fixé à 85 lits;
Que la décision reprend, clairement et dans les détails, les éléments de fait et de droit qui ont abouti à la décision du 18 juillet 2013".

III. 16. Le 28 novembre 2013, le Gouvernement wallon estime que cet avis doit être suivi, et déclare le recours de la partie requérante recevable mais non fondé. En

conséquence, il "confirme la décision du 11 juillet 2013 d'inscrire sur la liste d'attente visée à l'article 1427 du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé la demande d'accord de principe pour un solde de 21 lits MR introduite par [la partie requérante], gestionnaire de la maison de repos «Résidence Bughin-Durant (MR)» sise rue du Moulin, 8, à 6031 Charleroi".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. RISQUE DE PREJUDICE GRAVE DIFFICILEMENT REPARABLE

IV. 1. Thèses des parties

A. Requête

La partie requérante fait état du planning de réalisation de l'extension projetée de la "Résidence Bughin-Durant". Elle soutient que dès lors que cette extension envisagée peut donner lieu à l'octroi de subsides, la décision querellée lui «cause un préjudice grave et difficilement réparable en ce qu'elle ne [lui] permet pas [...] de commencer les travaux». En ce sens, elle précise, d'une part, que si elle ne commence pas les travaux d'extension envisagés, les subsides y afférents seront bloqués, les procédures de marchés public lancées le seront pareillement et le permis d'urbanisme qui lui a été octroyé arrivera à péremption, mais également, et d'autre part, que si elle commence les travaux d'extension envisagés pour porter la capacité d'accueil de la maison de repos concernée à 111 lits, elle subira un "préjudice financier énorme" dès lors qu'elle ne serait couverte que pour un accord concernant 85 lits.

B. Note d'observations

La partie adverse observe que le refus d'accord de principe pour l'octroi de 21 lits supplémentaires n'a pas pour effet de empêcher la partie requérante de mettre en œuvre le permis d'urbanisme obtenu le 22 septembre 2011. Elle fait état de ce que le préjudice découlant de la sous-exploitation de la maison de repos consiste en un préjudice financier, qui ne mérite aucunement d'être qualifié de grave et difficilement réparable. En ce sens, elle précise que la partie requérante ne dépose aucun document duquel il apparaîtrait que la sous-exploitation de la maison de repos après agrandissement la mettrait "en difficulté financière". Elle ajoute que la partie requérante ne démontre pas davantage que son projet ne serait "pas viable à défaut d'obtenir immédiatement les lits supplémentaires demandés". Elle relève par ailleurs que ce n'est pas l'exécution de l'acte attaqué qui constitue la cause du préjudice décrit

dans la requête, mais bien – en amont – la programmation de la capacité d'accueil des maisons de repos en Région wallonne.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans sa version applicable à la présente demande, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

Si la requérante fait état d'un "préjudice financier énorme" qu'elle subira si elle commence les travaux d'extension envisagés, elle n'établit cependant pas que les difficultés financières auxquelles elle se prétend ainsi exposée seraient de nature à la menacer dans son existence même et à compromettre la poursuite de ses activités, plus particulièrement l'accomplissement des missions de service public dont elle a la charge.

Sans doute, dépose-t-elle un rapport établi par l'A.S.B.L. Union des Villes et Communes de Wallonie relatif à la "taille des maisons de repos", et selon lequel le coût d'exploitation d'une telle maison de repos en Wallonie est le plus limité lorsque sa capacité d'accueil est de l'ordre de 90 lits. Ce document ne permet toutefois pas de tenir pour établi que les coûts d'exploitation d'une maison de repos d'une capacité de 85 lits seraient plus élevés que ceux d'une maison de repos d'une capacité de 106 lits. Il découle d'ailleurs de ce même document que la capacité de 106 lits n'est pas la plus optimale dans le dessein de réduire autant que possible les coûts d'exploitation d'une maison de repos.

Elle ne produit, pour le surplus, aucun élément concret qui attesterait l'énormité de ce préjudice. Elle reste, dès lors, en défaut d'établir que le risque de préjudice financier qu'elle allègue est grave et difficilement réparable.

Enfin, si, pour des motifs tout à fait légitimes, la requérante choisit de suspendre le cours des procédures de marchés publics et de ne pas faire usage du permis d'urbanisme qui lui a été délivré, la péremption de celui-ci résultera de sa propre décision, et non de l'exécution de l'acte attaqué.

Faute de satisfaire à l'une des conditions posées par l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, la demande ne peut être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

MM. David DE ROY,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Charles-Henri VAN HOVE,	Greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Charles-Henri VAN HOVE.

David DE ROY.