

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 232.257 du 21 septembre 2015

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 CONSEIL D'ETAT, VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

**I. OBJET DE LA REQUETE**

Par une requête introduite le 17 février 2014, le centre public d'action sociale de Charleroi demande l'annulation 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**

L'arrêt n° 227.870 du 25 juin 2014 a rejeté la suspension de l'acte attaqué.

Par un courrier adressé le 23 juillet 2014 au Conseil d'Etat, la partie requérante a sollicité 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. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 4 août 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 2 septembre 2015 à 10 heures.

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

Me Marie FADEUR, *loco* Me Michel FADEUR, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Xavier CLOSE, *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

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés comme suit par l'arrêt °227.870 du 25 juin 2014.

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 oeuvre 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. PREMIER MOYEN

##### IV.1. Thèses des parties

###### A. Requête

Le requérant soulève un premier moyen, "pris de l'illégalité des motifs de droit, de l'absence de base légale, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 4, 5 et 6 de l'arrêté du Gouvernement Wallon du 15.10.2009, des articles 345 et 346 du Code wallon de l'action sociale et de la santé et des articles 1410, 1411, 1412 et 1413 du Code Réglementaire Wallon de l'action sociale et de la Santé, de l'excès de pouvoir et de l'erreur de fait et de droit dans les motifs". Il l'expose comme suit:

" La décision attaquée met en exergue :  
- que les critères de programmation sont établis aux articles 345 et suivant du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé;

que cependant il existe une pénurie de lits disponibles au regard de l'importance de la demande, d'une part et, surtout, un 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 le seuil de viabilité des établissements;  
 - Que ce seuil de viabilité a été fixé à 85 lits;  
 La motivation de la décision attaquée manque tant en fait qu'en droit.  
 Le « seuil de viabilité » de 85 lits fixé par la Ministre n'est fondé sur aucune des dispositions légales et réglementaires applicables à la matière.  
 La matière de la programmation est régie par le Code Réglementaire Wallon de l'Action Sociale et de la Santé, l'AGW du 15.10.2009 et le Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé.  
 Aucune disposition ne prévoit de « seuil de viabilité » ni de possibilité pour l'administration de fixer ce genre de seuil.  
 La décision litigieuse est donc mal motivée en droit en ce qu'elle ne repose sur aucune base légale.  
 Le premier moyen est donc manifestement fondé et en toute hypothèse sérieux".

## B. Mémoire en réponse

La partie adverse réfute l'argumentation du requérant dans les termes suivants:

" [...] L'acte attaqué est essentiellement motivé par référence à la décision ministérielle du 11 juillet 2013 et à l'avis de la Commission d'avis sur les recours du 23 octobre 2013.  
 Il repose en premier lieu sur le motif suivant, qui émane de la décision ministérielle :  
 «Considérant le contexte de pénurie de lits (29 lits) par rapport à l'ampleur de la demande (2686 lits) et des besoins et dans un souci de favoriser la viabilité des établissements disposant d'une capacité réduite, les accords de principe sont octroyés de manière à ce que le nouveau total de lits de l'établissement ne puisse dépasser le nombre de 85;  
 Considérant que l'établissement en question bénéficie d'un titre de fonctionnement pour 56 lits MR et d'un accord de principe pour 29 lits MR supplémentaires et qu'il ne peut, dès lors, voir sa capacité augmenter».  
 Il est ensuite fondé sur l'appréciation suivante, reprise de l'avis de la Commission d'avis sur les recours :  
 «Considérant les critères de programmation établis aux articles 345 et suivants du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé;  
 Considérant cependant 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 le seuil de viabilité des établissements;  
 Que ce seuil de viabilité a été fixé à 85 lit ;  
 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».

[...] Il ressort de ces motifs que le Gouvernement wallon, dans un contexte de pénurie de lits à distribuer, a entendu favoriser l'octroi des quelques lits disponibles (29 pour toute la région unilingue de langue française) aux maisons de repos qui -alors qu'elles sont en ordre utile pour recevoir des lits supplémentaires en application des règles de la programmation - n'atteignent pas le seuil de 85 lits, jugé comme nécessaire à la viabilité d'un tel établissement.

[...] La réglementation en matière de programmation ne fixe pas des règles à ce point contraignantes qu'elles suppriment totalement le pouvoir d'appréciation de l'autorité lorsqu'il s'agit de donner un accord de principe pour l'ouverture de lits supplémentaires de maison de repos.

Sur le plan décréto, l'article 345 du Code wallon de l'action sociale et de la santé prévoit que la programmation des établissements pour aînés poursuit quatre objectifs généraux :

- maîtriser l'évolution de l'offre d'accueil, d'hébergement ou de soins aux aînés, en fonction de leurs besoins évolutifs et différenciés
- assurer une répartition homogène des établissements pour aînés sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne afin de garantir une proximité géographique permettant le maintien des liens sociaux existants;
- garantir au résident le libre choix entre les secteurs public, associatif ou privé commercial.
- concourir à l'équilibre financier du système de sécurité sociale.

L'article 346 du Code confie au Gouvernement le soin d'arrêter la capacité maximale de lits de maison de repos ainsi que les capacités maximales et minimales d'accueil par établissement. Cet article habilite aussi le Gouvernement à établir des règles d'implantation par arrondissement en fonction du nombre d'aînés de 75 ans et plus qui y résident.

L'article 346 fixe en outre une règle de répartition à l'issue de laquelle «29 % au minimum des lits sont réservés au secteur public, 21 % au minimum au secteur associatif et 50 % au maximum peuvent être attribués au secteur privé commercial». Cette règle constitue une ligne directrice pour le Gouvernement, puisqu'il est impossible, à supposer même qu'une gestion extrêmement dirigiste du secteur des maisons de repos soit implémentée, de respecter à tout moment cette règle de répartition.

L'article 349 du Code laisse au Gouvernement le soin d'arrêter «les critères et la procédure à appliquer pour l'octroi des accords de principe». Cet article fixe uniquement des lignes directrices au Gouvernement en prévoyant que les critères doivent permettre d'apprécier, notamment, mais pas uniquement, «la bonne répartition des établissements pour aînés sur le territoire linguistique de langue française».

Sur le plan réglementaire, l'article 1411 du Code réglementaire prévoit que les arrondissements font l'objet d'un classement, en fonction d'un coefficient calculé en tenant compte du nombre de personnes âgées de 75 ans et plus et du nombre de lits bénéficiant d'un titre de fonctionnement ou d'un accord de principe dans cet arrondissement. Il prévoit qu'« afin d'assurer une répartition homogène des lits de maison de repos sur l'ensemble du territoire, en cas de lits disponibles, l'attribution se fera de l'arrondissement le plus en retard (...) à l'arrondissement le mieux loti ». L'article 1422 du Code réglementaire confirme l'application cumulative des critères prévus par les articles 346 et 349 du décret.

[...] Les dispositions précitées du Code wallon de l'action sociale et de la santé et du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé encadrent le pouvoir d'appréciation du Gouvernement, mais ne l'annihilent pas.

Elles lui laissent un certain pouvoir discrétionnaire dans le choix de la manière d'atteindre les objectifs fixés par le décret et précisés par le code réglementaire.

En l'occurrence, l'examen des demandes d'accord de principe par la Région wallonne se déroule comme suit :

- Sont seuls pris en considération, pour l'octroi de lits, les dossiers complets qui ont reçu un avis favorable de la Commission wallonne des aînés.
- Les arrondissements sont classés du plus déficitaire au moins déficitaire.

- La distribution des lits disponibles se fait en priorité secteur public, puis au secteur associatif, et enfin au secteur commercial (pour chaque secteur, en partant des demandes émanant des arrondissements les plus déficitaires).

- Le nombre total de lit par maison de repos est cependant limité à 85 lits, quel que soit le secteur concerné.

[...] Dans un contexte où la pénurie de lits à distribuer est évidente (29 lits à distribuer pour 2686 demandés), le Gouvernement a pu raisonnablement décider, dans le cadre d'une directrice qu'il s'est fixée, de ne pas accorder de lits supplémentaires à des maisons de repos ayant déjà atteint une taille suffisante pour assurer leur subsistance, et de privilégier l'octroi de lits supplémentaires à des maisons de repos n'ayant pas atteint cette taille critique.

Les lits distribués l'ont été dans un arrondissement davantage déficitaire que l'arrondissement de Charleroi (Namur). Une maison de repos du secteur public a reçu 22 lits. Une maison de repos du secteur associatif a reçu 6 lits (...).

Le Gouvernement a, ce faisant, respecté les critères de programmation établis par les articles 345 et 346 du Code de l'action sociale et de la santé et il n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Le moyen est non-fondé".

### C. Mémoire en réplique

En termes de réplique, le requérant fait valoir ce qui suit:

" L'article 346 du Code Wallon de l'action sociale et de la santé indique, en effet, que le Gouvernement Wallon arrête la capacité maximale de lits de maison de repos afin notamment d'assurer une répartition homogène des établissements sur l'ensemble du territoire de la Région Wallonne.

Toutefois, l'article 346 est très clair en son 4<sup>ème</sup> alinéa en ce qu'il indique que c'est 29 % au minimum des lits qui sont réservés au secteur public.

Contrairement à ce qu'estime la partie adverse, il n'y a aucune possibilité d'y déroger.

Relativement à ces 29% prévus à l'article 346, il n'y a aucun pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité.

Or, en l'espèce, pour toute la Région Wallonne, le secteur public reste en dessous des 29% minimum prévu.

La partie requérante dépose en pièce 35 les tableaux officiels de la Région Wallonne au 01.07.2013 et au 01.01.2014.

L'arrondissement de CHARLEROI est déficitaire.

Entre 2013 et 2014, la situation de NAMUR, LIEGE et MONS s'est améliorée entre 2013 et 2014, seul CHARLEROI voit sa situation se dégrader.

En effet, le déficit de lits à CHARLEROI s'aggrave de 12,5%.

Il passe de -335 lits à -377 lits.

De plus, des établissements commerciaux ont été fermés à CHARLEROI dans l'intervalle sans qu'il n'y ait aucune redistribution des lits disponibles.

A Namur, le déficit diminue de 19 % en passant de -302 à -245 lits.

A Liège, le déficit diminue de 19 % en passant de -357 à -288 lits.

A Mons, c'est un surplus de lits qui augmente de 19% en passant de 118 lits à 141 lits.

Ces chiffres permettent de démontrer que, contrairement à ce qu'indique la partie adverse, le seuil de viabilité fixé par la Ministre ne permet nullement une bonne répartition des lits sur le territoire et viole les dispositions réglementaires précitées. Si la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation, elle ne peut toutefois sortir du cadre décrétoi.

Le seuil de 85 lits n'est prévu par aucun décret, arrêté ou circulaire.

Ce seuil édicté sans fondement légal par la partie adverse ne peut contredire les règles édictées par le Code Wallon de l'action sociale et de la santé.

En l'espèce, l'application de ce seuil de 85 lits par la partie adverse se fait au mépris des règles du Code Wallon de l'action sociale et de la santé et semble prévaloir sur ces dernières.

Ce faisant, la partie adverse viole les articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les articles 4, 5 et 6 de l'arrêté du Gouvernement Wallon du 15.10.2009, les articles 345 et 346 du Code wallon de l'action sociale et de la santé et les articles 1410, 1411, 1412 et 1413 du Code Réglementaire Wallon de l'action sociale et de la Santé.

Le premier moyen est donc manifestement fondé".

#### D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir ce qui suit:

" [...]Il convient de relever que si le rapport indique concerner le premier moyen, l'argumentation retenue est en réalité celle reprise dans le quatrième moyen du requérant.

Le présent mémoire va dès lors revenir sur ce dernier moyen, puisqu'il est concrètement examiné par Monsieur le Premier auditeur.

[...]Monsieur le Premier auditeur estime que l'article 346 du Code de l'action sociale et de la santé n'a pas une simple portée programmatique, mais qu'il impose à la partie adverse d'attribuer les lits disponibles aux seules maisons de repos du secteur public aussi longtemps que le pourcentage de 29 % de lits qui leurs sont réservés n'est pas atteint.

Cette interprétation ne peut être suivie.

L'énoncé du moyen et le résumé que fait Monsieur le Premier auditeur de la requête, du mémoire en réponse et du mémoire en réplique correspond au premier moyen de la requête. L'«examen» des arguments correspond toutefois au quatrième moyen.

[...]L'article 4 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» a introduit le principe d'une répartition des lits entre les différents secteurs (public, privé commercial ou associatif) dont font partie les maisons de repos.

Les travaux parlementaires de ce décret énonçaient ce qui suit, au sujet de cette répartition :

«Cette programmation doit également tenir compte des particularités du secteur des maisons de repos en Région wallonne, notamment de l'importance relative du secteur privé commercial qui représente quelque 55 % du total des lits agréés, contre 19,1 % pour le secteur privé associatif et 25 % pour le secteur public. Cette répartition influence la nature des services offerts à la population âgée. Elle peut également handicaper le choix des personnes désireuses de trouver à proximité du lieu de vie qu'elles quittent une maison de repos ne poursuivant pas de but de lucre. Une programmation devrait donc permettre un rééquilibrage de l'offre de lits de maison de repos entre le secteur commercial et le secteur non lucratif, et ce, en tenant compte d'une répartition géographique harmonieuse et, pour les structures publiques ou privées non lucratives bénéficiant de subsides à l'infrastructure, que cette répartition évite double emploi et gaspillage» (...).

En application du décret, l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 a fixé la programmation des maisons de repos de la manière suivante:

- 50 % maximum des lits agréés sont attribués au secteur privé commercial
- 21 % minimum des lits agréés sont attribués au secteur privé non lucratif
- 29 % minimum des lits agréés sont attribués au secteur public.

En raison toutefois de l'insécurité juridique née de divers arrêts du Conseil d'Etat, le législateur wallon a consolidé cette programmation dans un décret du 6 février 2003 «modifiant le 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».

L'article 27 du décret du 6 février 2003 prévoyait ce qui suit :

«Sans préjudice de la délégation octroyée au Gouvernement par l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 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 :

1 le programme relatif au nombre de lits de maison de repos est fixé pour l'ensemble de la Région wallonne à 6,8 lits par cent habitants âgés de soixante ans au moins. La programmation se réalise par arrondissement afin de permettre à chaque arrondissement de disposer de 6,3 lits par cent habitants âgés de soixante ans au moins. Dans ce programme, 29 % au minimum des lits sont réservés au secteur public, 21 % au minimum au secteur privé non lucratif et 50 % au maximum au secteur privé commercial».

Le contenu de cette disposition a ensuite été repris dans l'article 6 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées, puis dans l'article 346 du Code wallon de l'action sociale et de la santé.

[...]. Depuis le décret du 5 juin 1997, l'intention du législateur wallon n'a pas évolué. Il s'agit d'assurer une possibilité de choix aux personnes âgées (les tarifs d'une maison de repos étant notamment influencés par la poursuite ou non d'un but de lucre), tout en assurant une bonne répartition géographique des lits disponibles dans la programmation.

L'article 346 du Code de l'action sociale et de la santé doit dès lors se lire en parallèle avec l'article 345 du même Code, qui énonce les objectifs de la programmation :

«La programmation des établissements pour aînés visés à l'article 334, 2°, a), b), f) et g), a pour objectif:

1° de maîtriser l'évolution de l'offre d'accueil, d'hébergement ou de soins aux aînés, en fonction de leurs besoins évolutifs et différenciés;

2° d'assurer une répartition homogène des établissements pour aînés sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne afin de garantir une proximité géographique permettant le maintien des liens sociaux existants;

3° de garantir au résident le libre choix entre les secteurs public, associatif ou privé commercial;

4° de concourir à l'équilibre financier du système de sécurité sociale».

Le texte ne prévoit pas que la répartition des lits entre les différents secteurs prévue par l'article 346 du Code wallon de l'action sociale et de la santé prévaut sur l'obligation, imposée par l'article 345 du même Code, «d'assurer une répartition homogène des établissements pour aînés sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne afin de garantir une proximité géographique permettant le maintien des liens sociaux existants».

Ces deux objectifs doivent être combinés.

[...]. Le raisonnement de Monsieur le Premier auditeur revient à considérer que la répartition géographique des lits est un objectif inférieur, sur le plan de la hiérarchie des normes, à la répartition des lits entre les secteurs privé, public et associatif.

Cette primauté de la répartition des lits entre les différents secteurs ne correspond ni au texte du décret, ni aux intentions du législateur.

Si le raisonnement de Monsieur le Premier auditeur devait être poursuivi, une maison de repos du secteur public qui se situerait dans un arrondissement excédentaire devrait obtenir des lits supplémentaires par préférence à une maison de repos du secteur associatif située dans un arrondissement déficitaire, et ce aussi longtemps que le secteur public ne dispose pas des 29 % de lits prévus par la programmation.

Une législation qui empêcherait de répartir les lits disponibles dans les arrondissements où il en manque le plus au motif que les maisons de repos du secteur public n'ont pas encore obtenu, au niveau régional, la part de marché qui leur est théoriquement réservée, serait assurément critiquable au regard de l'article 23 de la Constitution, qui impose au législateur de garantir «le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale».

Les personnes âgées et leurs familles ne doivent pas seulement disposer du choix entre des maisons de repos des secteurs public, privé et associatif. Elles doivent aussi pouvoir trouver des maisons de repos à proximité de leur lieu de vie.

L'article 346 du Code wallon doit dès lors être interprété comme ayant une portée programmatique. Le Gouvernement wallon doit œuvrer à ce que la distribution des lits de maisons de repos entre les différents secteurs aboutisse, à terme, à respecter la répartition prévue par le législateur.

[...]. Comme indiqué dans le mémoire en réponse, l'examen des demandes d'accord de principe par la Région wallonne se déroule comme suit :

- Sont seuls pris en considération, pour l'octroi de lits, les dossiers complets qui ont reçu un avis favorable de la Commission wallonne des aînés.
- Les arrondissements sont classés du plus déficitaire au moins déficitaire.
- La distribution des lits disponibles se fait en priorité secteur public, puis au secteur associatif, et enfin au secteur commercial (pour chaque secteur, en partant des demandes émanant des arrondissements les plus déficitaires).
- Le nombre total de lit par maison de repos est cependant limité à 85 lits, quel que soit le secteur concerné.

Cette manière de procéder respecte à la fois les articles 345 et 346 du Code wallon de l'action sociale et de la santé et les obligations qui résultent de l'article 23 de la Constitution.

La distribution de lits aux maisons de repos du secteur public est privilégiée, mais il est également tenu compte de l'adéquation géographique des lits disponibles. Les deux objectifs du décret sont ménagés.

[...]. Le moyen visé par le rapport de Monsieur le Premier auditeur est non-fondé."

#### E. Dernier mémoire du requérant

Le requérant formule les observations suivantes :

- " La Juridiction de Céans sera attentive à la pièce numéro 17 du dossier administratif déposé par la partie adverse.
- Contrairement à ce qui est indiqué dans le dernier mémoire, les principes de distribution sont repris dans cet ordre :
- En premier lieu, le plafonnement de la demande, de manière à atteindre une capacité totale maximale de 85 lits MR.
- Concernant ce 1<sup>er</sup> principe de distribution, la partie requérante renvoie à ses écrits de procédure et notamment à son mémoire en réplique et, plus particulièrement au premier moyen développé par ses soins, selon lequel l'application d'un seuil de 85 lits par la partie adverse se fait au mépris des règles du Code Wallon de l'Action

Sociale et de la Santé et plus particulièrement au mépris de l'article 346 du même code.

C'est en effet dans son premier moyen que la partie requérante a souligné que l'article 346 prévoyait un seuil de 29% au minimum de lits à réserver au secteur public.

Force et de constater qu'en prenant comme premier principe la distribution ce plafonnement à 85 lits, la partie adverse viole les dispositions du Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé.

En deuxième lieu, la façon de procéder par la partie adverse ne tient nullement compte, contrairement à ce qu'elle indique, d'une répartition homogène des établissements.

En effet, la pièce 18 du dossier administratif déposée par la partie adverse, démontre que, notamment, WAREMME, ARLON, BASTOGNE, VIRTON et PHILIPPEVILLE étaient plus déficitaires que NAMUR au 1<sup>er</sup> avril 2013.

Or, ces arrondissements réclamaient également des lits en secteur public.

Ils n'ont toutefois pas été octroyés, dans la mesure où la partie adverse a plafonné la capacité totale maximale à 85 lits, et ce, sans aucun fondement légal.

Il est donc faux d'affirmer que la partie adverse entend assurer une répartition homogène des établissements sur l'ensemble du territoire de la Région Wallonne.

Les pièces 17 et 18 déposées par la partie adverse démontrent le contraire.

Par ailleurs, ces mêmes pièces 17 et 18 permettent de constater qu'alors que l'article 346 du Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé prévoit un minimum de 29 % des lits à réserver au secteur public et de 21 % minimum au secteur associatif, au 1<sup>er</sup> avril 2013, on atteignait déjà 24,23 % pour le secteur associatif contre 27,79 % au secteur public.

Il n'existe donc aucune justification au fait de l'attribution de 6 lits au secteur associatif vu la demande très grande, faite par le secteur public qui n'atteint pas le seuil de 29 % prévu à l'article 346 du Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé.

Il convient donc, tout comme l'a fait Monsieur le Premier Auditeur, de conclure à l'annulation de l'acte attaqué."

#### IV.2.Décision du Conseil d'Etat

Tels qu'applicables à la date d'adoption de l'acte attaqué, les articles 345 et 346 du Code wallon de l'action sociale et de la santé étaient libellés comme suit :

" Art. 345. La programmation des établissements pour aînés visés à l'article 334, 2°, a), b), f) et g), a pour objectif :

1° de maîtriser l'évolution de l'offre d'accueil, d'hébergement ou de soins aux aînés, en fonction de leurs besoins évolutifs et différenciés;

2° d'assurer une répartition homogène des établissements pour aînés sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne afin de garantir une proximité géographique permettant le maintien des liens sociaux existants;

3° de garantir au résident le libre choix entre les secteurs public, associatif ou privé commercial;

4° de concourir à l'équilibre financier du système de sécurité sociale.

Art. 346. § 1<sup>er</sup>. 1° Le Gouvernement arrête la capacité maximale de lits de maison de repos, en ce compris les lits de maison de repos reconvertis en lits de maison de repos et de soins, ainsi que les capacités maximales et minimales d'accueil par établissement.

2° Il établit également les règles permettant la requalification de lits de maison de repos en lits de maison de repos et de soins ainsi que la requalification de places de centre d'accueil de jour en places de centre de soins de jour.

3° Il établit également les règles d'implantation par arrondissement en fonction du nombre d'aînés de 75 ans et plus qui y résident.

4° Pour l'application du 1° et 2°, 29 % au minimum des lits sont réservés au secteur public, 21 % au minimum au secteur associatif et 50 % au maximum peuvent être attribués au secteur privé commercial.

§ 2. 1° Le Gouvernement arrête le chiffre programme d'implantation des centres de soins de jour ainsi que les capacités minimales et maximales d'accueil par établissement.

2° Il établit également les règles d'implantation par arrondissement en fonction du nombre d'aînés de 75 ans et plus qui y résident.

3° Pour l'application du 1° et du 2°, 29 % au minimum des places sont réservées au secteur public, 21 % minimum au secteur privé associatif et 50 % maximum au secteur privé commercial.

§ 3. 1° Le Gouvernement arrête le programme spécifique d'implantation des lits de maison de repos réservés au court séjour ainsi que les capacités minimale et maximale par établissement.

2° Ce programme d'implantation se réalise par arrondissement en fonction du nombre d'aînés de 75 ans et plus qui y résident.

3° Pour l'application du 1° et du 2°, 29 % au minimum des lits sont réservés au secteur public, 21 % au minimum au secteur associatif et 50 % au maximum peuvent être attribués au secteur privé commercial".

Il ressort de l'acte attaqué, des écrits de procédure et des débats tenus dans le cadre de l'examen de la présente cause, d'une part, que la partie adverse n'a pas eu égard aux seuils sectoriels définis par l'article 346, §1<sup>er</sup>, 4°. Contrairement à ce qu'elle soutient, elle n'a pas davantage eu égard à l'objectif de répartition homogène des établissements pour aînés sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne visé à l'article 345, 2°, le dossier administratif faisant apparaître que d'autres arrondissements étaient plus déficitaires que celui de Namur au 1<sup>er</sup> avril 2013. D'autre part, pour confirmer le maintien sur la liste d'attente de la demande d'accord de principe introduite par le requérant, la partie adverse s'est, en réalité, fondée sur la seule circonstance que la maison de repos "Résidence Bughin-Durant (MR)" a atteint le seuil de viabilité qu'elle a décidé de fixer à 85 lits.

Il n'est pas contesté que le seuil de viabilité que la partie adverse a fixé à 85 lits ne relève pas des dispositions décrétales ou réglementaires applicables en la matière.

La partie adverse n'a pu, sur le fondement de ce motif, adopter l'acte attaqué sans excéder ses pouvoirs, en substituant à ceux qu'édicte la législation applicable un critère retenu au nom de son pouvoir discrétionnaire. A supposer, comme le soutient la partie adverse, que la législation et la réglementation applicables ne la privent pas de tout pouvoir d'appréciation, celui-ci ne peut, en toute hypothèse, s'exercer au mépris des dispositions qui s'imposent à l'autorité.

Il s'ensuit qu'est fondé le moyen, qui fait grief à la partie adverse de justifier l'acte attaqué par référence au seuil de viabilité de 85 lits.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision prise le 28 novembre 2013, par laquelle le Gouvernement wallon déclare recevable mais non fondé le recours introduit par le Centre Public d'Action Sociale de CHARLEROI à l'encontre de la décision du 11 juillet 2013 d'inscrire sur 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.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 375 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le vingt et un septembre deux mille quinze par :

MM. David DE ROY,  
Serge BODART,  
M<sup>me</sup> Wanda VOGEL,  
M<sup>me</sup> Katty LAUVAU,

Président de chambre f.f.,  
Conseiller d'Etat,  
Conseiller d'Etat,  
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Katty LAUVAU.

David DE ROY.