

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 249.003 du 24 novembre 2020

A. 230.798/VI-21.764

En cause : **la société anonyme VESPER**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Patrick DELLA FAILLE et Olivier
VAN HERSTRAETEN, avocats,
drève des Renards 6/3
1180 Bruxelles,

contre :

**la Commission communautaire
commune de la Région de
Bruxelles-Capitale**, représentée
par son Collège réuni,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Cécile JADOT, avocats,
Boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 mai 2020, la SA Vesper demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 20 février 2020 par laquelle le Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale décide que l'autorisation de mise en service et d'exploitation dont elle dispose, en tant que gestionnaire, pour 24 lits, est expirée et qu'en conséquence, elle dispose à ce jour d'une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation pour 120 lits et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

La partie adverse s'est abstenue de déposer une note d'observations et le dossier administratif.

M. Alain Lefebvre, Premier auditeur au Conseil d'État, 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'État.

Par une ordonnance du 19 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2020 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Philippe Vande Casteele, comparaissant pour la partie requérante, a été entendu en ses observations.

M. Alain Lefebvre, Premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. Le 28 mai 2014, la partie adverse octroie à la requérante une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation pour 61 lits. Le 14 septembre 2016, elle lui délivre une autorisation spécifique (supplémentaire) de mise en service et d'exploitation pour 83 lits.

2. Le 30 septembre 2019, la partie adverse adresse à la requérante une « notification de la non-mise en service ou non-exploitation de lits de maisons de repos autorisés dans les 12 mois après la délivrance de l'autorisation », qui a le contenu suivant :

« En exécution de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté du 23 mai 2019 portant exécution de l'article 7, § 2 de l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées, nous vous informons que nous avons constaté que 39 lits pour lesquels votre établissement a reçu une autorisation spécifique n'ont pas été mis en service ou exploités dans les douze mois de la délivrance de cette autorisation.

Nous vous rappelons qu'en vertu de l'article 7, § 2 de l'ordonnance du 24 avril 2008, l'autorisation spécifique expire si le projet pour lequel elle a été délivrée n'a

pas fait l'objet d'un commencement d'exécution dans les douze mois de la délivrance ou si son bénéficiaire est resté plus de douze mois sans prendre les mesures nécessaires à la bonne fin du projet.

En exécution de cette disposition, le Collège réuni a déterminé ce qui est considéré comme le commencement de l'exécution ou la prise de mesures nécessaires. Il s'agit des documents suivants :

1° soit la preuve qu'une demande recevable a été introduite auprès d'une autorité compétente concernant soit :

- a) une autorisation de travaux ;
- b) une subvention pour travaux ;
- c) une autorisation de fonctionnement provisoire ;
- d) une autorisation d'exploitation ou un permis d'urbanisme.

2° soit l'existence d'un projet repris dans le plan pluriannuel des investissements tel que fixé par le Collège réuni en application du budget général de dépenses de la Commission communautaire commune et pendant la durée de ce plan ;

3° soit la preuve qu'une convention valide a été conclue pour :

- a) le financement de travaux ;
- b) l'exécution de travaux.

Conformément à l'article 4, § 1^{er}, du même arrêté, nous vous informons que la Commission technique "Accueil et prise en charge des dépendances" d'Iriscare (ci-après dénommée "la Commission"), siégeant en composition adaptée, examinera votre dossier en sa séance du 19 novembre.

Veillez fournir pour le 25 octobre au plus tard la preuve du commencement de l'exécution ou de la prise des mesures nécessaires pour la mise en service ou l'exploitation entière ou partielle des lits autorisés. Vous pouvez introduire tous les documents que vous jugez utiles en tenant compte des dispositions mentionnées ci-dessus. Si vous le souhaitez, vous pouvez utiliser le formulaire de renseignements ci-annexé.

Le cas échéant, vous devez transmettre le dossier par courrier recommandé à Iriscare, à l'attention de [T.D.], fonctionnaire dirigeant [...]. Nous devons être en possession du dossier au plus tard à la date indiquée ci-dessus.

La séance du 19 novembre indiquée concerne une audience d'introduction au cours de laquelle la Commission classera les dossiers en deux groupes sur la base des pièces justificatives introduites :

1. Il y a clairement un commencement d'exécution dans les 12 mois suivant la délivrance de l'autorisation, ou le bénéficiaire a clairement pris les mesures nécessaires à la bonne fin du projet après plus de 12 mois ;

2. Les autres dossiers pour lesquels nous ne disposons pas ou pas suffisamment d'éléments pour conclure qu'il y a un commencement d'exécution dans les 12 mois suivants la délivrance de l'autorisation, ou que le bénéficiaire a clairement pris les mesures nécessaires à la bonne fin du projet après plus de 12 mois ;

Après la séance du 19 novembre, vous serez informé du classement de votre dossier dans le premier ou dans le second groupe.

La suite de la procédure variera en fonction de ce classement.

Procédure pour les dossiers classés dans le Premier groupe

Si votre dossier est classé dans le premier groupe, la Commission transmet son avis au Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes d'Iriscare (ci-après : le Conseil de gestion) afin de considérer l'autorisation comme non expirée. Ce dernier transmettra ensuite son avis au Collège réuni.

Le fonctionnaire dirigeant vous notifiera la décision finale du Collège réuni.

Procédure pour les dossiers classés dans le second groupe

Si votre dossier est classé dans le second groupe, vous serez invité à comparaître devant la Commission. Vous pouvez vous faire assister ou représenter par un avocat ou par un tiers porteur d'une procuration spéciale.

Il est important de mentionner que vous ne pourrez pas introduire de nouvelles pièces justificatives lors de l'audition étant donné que dans ce cas, elles seront reçues en dehors du délai mentionné à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté du 23 mai 2019. Vous pourrez toutefois commenter les pièces introduites au préalable et répondre aux éventuelles demandes de clarification des membres de la Commission.

Les auditions auront lieu les 28 novembre, 5 et 10 décembre 2019 et les 7, 9 et 13 janvier 2020. La Commission siège dans les locaux d'Iriscare, rue Belliard 71 à 1040 Bruxelles. Les autres modalités pratiques relatives aux auditions ainsi que la date prévue à laquelle votre dossier sera traité vous seront communiquées dans l'invitation.

Après les auditions, la Commission transmettra son avis au Conseil de gestion. Ce dernier transmettra ensuite son avis au Collège réuni.

Le fonctionnaire dirigeant vous notifiera la décision finale du Collège réuni.

Nous souhaitons souligner que vous avez le droit d'introduire des pièces justificatives ou, le cas échéant, de comparaître devant la Commission, mais que vous n'y êtes pas obligé. La Commission traitera en tout cas votre dossier à l'aide des pièces et des autres éléments disponibles [...] ».

2. La requérante est classée dans le second groupe et est auditionnée le 9 janvier 2020.

3. En sa séance du 20 février 2020, le Collège réuni décide que l'autorisation de mise en service et d'exploitation de la requérante, en tant que gestionnaire, pour 24 lits, est expirée et qu'en conséquence, elle dispose à ce jour d'une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation pour 120 lits.

Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Cette décision est portée à la connaissance de la requérante par un courrier du 13 mars 2020, rédigé comme il suit :

« Concerne : Autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation expiration et solde

Monsieur,

Vu la décision des membres du Collège réuni compétents pour l'Aide aux personnes du 14/09/2016 qui a octroyé à la SA Vesper une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation pour 83 lits ;

Vu la décision des membres du Collège réuni compétents pour l'Aide aux personnes du 28/05/2014 qui a octroyé à la SA Floréal une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation pour 61 lits ;

Vu qu'en vertu de l'article 7, § 2, de l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées, l'autorisation de mise en service et d'exploitation expire si elle n'a pas fait l'objet d'un commencement d'exécution dans les douze mois de sa délivrance ou si son bénéficiaire est resté douze mois sans prendre les mesures nécessaires à la bonne fin du projet ;

Vu le courrier du 30/09/2019 par lequel Iriscare a invité la SA Floréal-Vesper à produire, au sujet de l'autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation portant sur 24 lits, la preuve du commencement de l'exécution ou de la prise de mesures nécessaires pour la mise en service et l'exploitation de l'autorisation ;

Vu qu'aucune preuve n'a été réceptionnée ;

Vu le courrier du 27/11/2019 par lequel Iriscare a invité la SA Floréal-Vesper à comparaître devant la Commission technique "Accueil et prise en charge des dépendances" le 09/01/2020 ;

Vu la comparution de la SA Floréal-Vesper devant la Commission technique "Accueil et prise en charge des dépendances" le 09/01/2020 ;

Vu qu'aucune preuve du commencement de l'exécution ou de la prise de mesures nécessaires ne peut être démontrée conformément à l'article 3 de l'arrêté du Collège réuni du 23 mai 2019 ;

Vu que les éléments présentés par la SA Floréal-Vesper devant la Commission technique "Accueil et prise en charge des dépendances" ne sont pas de nature à démontrer l'existence d'un commencement d'exécution ou de la prise de mesures nécessaires ;

Vu la proposition d'avis de la Commission Technique "Accueil et prise en charge des dépendances", donnée le 13 janvier 2020 ;

Vu l'avis du Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales, donné le 28/01/2020 quant à l'expiration de l'autorisation de mise en service et d'exploitation de 24 lits, conformément à l'article 7, § 2, de l'ordonnance précitée du 24 avril 2008 ;

Vu la proposition de décision des membres du Collège réuni en charge de l'Action sociale et de la Santé ;

Vu la décision du Collège réuni du 20/02/2020,

Le Collège réuni a décidé, en sa séance du 20 février 2020, que l'autorisation de mise en service et d'exploitation dont vous disposiez, en tant que gestionnaire, pour 24 lits est expirée. Par conséquent, vous disposez à ce jour d'une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation pour 120 lits.

Le cas échéant, vous pouvez introduire un recours en annulation de la présente décision, dans les soixante jours de la notification de celle-ci, auprès du Conseil

d'État, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État [...] ».

La requérante déclare avoir reçu ce courrier le 14 avril 2020.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

Selon la requérante, l'urgence est justifiée par la circonstance qu'à défaut d'une décision rapide rendue en suspension, sa demande de reconversion des 24 lits MRPA litigieux en lits MRS sera déclarée irrecevable. Elle expose que, le 14 avril 2020, la partie adverse a adopté une « Circulaire relative à la reconversion de lits MRPA en lits MRS » qui, anticipant sur un « arrêté en projet », met en œuvre la reconversion de lits prévue par les articles 6 et 7 de l'ordonnance du 13 juillet 2017 visant à instaurer un moratoire sur le nombre de lits pour certains établissements d'accueil et d'hébergement pour personnes âgées. Elle explique que la circulaire prescrit aux demandeurs — telle la requérante — d'introduire la demande de reconversion de lits au plus tard le 31 mai 2020 et affirme que cette demande a trait à des lits existants qui ont fait l'objet d'une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation (visée aux articles 6 et 7 de l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées) mais que cette autorisation ne peut avoir été déclarée expirée. Elle fait valoir qu'elle introduira une demande de reconversion pour les 24 lits supprimés par l'acte attaqué, mais que cette suppression a pour effet irrémédiable de rendre sa demande irrecevable. Elle en déduit qu'il y a urgence à suspendre l'exécution de l'acte attaqué, puisqu'il la prive de 24 lits qui, dans ses prévisions, font et feront l'objet d'une demande de reconversion qui ne passera même pas le cap de la recevabilité.

La requérante ajoute qu'une annulation tardive risquerait de créer un *imbroglio* juridique au détriment des autres établissements qui auront introduit une demande et obtenu la reconversion de leurs lits MRPA, dès lors qu'un nombre maximal de lits peut être reconverti en lits MRS et que les demandes sont traitées suivant des « critères de priorité ». En cas d'annulation de l'acte attaqué, la partie

adverse devra, selon la requérante, reconsidérer les décisions de reconversion qu'elle a déjà prises pour prendre en compte sa demande de reconversion. Elle précise que le moratoire est fixé jusqu'au 1^{er} juillet 2020 et en déduit que c'est à bref délai que la partie adverse statuera sur les demandes de reconversion à introduire avant le 31 mai 2020.

V.2. *Appréciation du Conseil d'État*

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Cette condition ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit de manière concrète que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner.

Les articles 3 et 4 de l'ordonnance du 13 juillet 2017 visant à instaurer un moratoire sur le nombre de lits pour certains établissements d'accueil et d'hébergement pour personnes âgées interdit – pour une période déterminée à fixer par un arrêté du Collège réuni – de délivrer de nouvelles autorisations de mise en service et d'exploitation pour les lits MRPA-MRS-CS. En dérogation à cette interdiction, l'article 6 de la même ordonnance prévoit notamment la possibilité pour les établissements de reconvertir des lits MRPA en lits MRS. La clé de reconversion, les conditions d'octroi et le nombre maximal de ces reconversions doivent être fixés par un arrêté du Collège réuni.

Le 14 mai 2020, le Collège réuni de la Commission communautaire commune a adopté un arrêté fixant les modalités relatives à la reconversion des lits

de maisons de repos pour les exercices budgétaires 2020 et 2021. L'article 3 de cet arrêté prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Par dérogation à l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance du 13 juillet 2017, une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation peut être délivrée à un gestionnaire pour un lit MRS, à condition que cette autorisation s'accompagne, dans le chef du même gestionnaire, et pour le même établissement, d'une réduction simultanée et équivalente de lits MRPA.

§ 2. Pour l'application du § 1^{er}, il faut entendre par "réduction simultanée et équivalente de lits MPRA", les règles de reconversion suivantes :

1^o Pour un gestionnaire du secteur privé à but lucratif : 1 lit MRPA agréé et financé, occupé par un résident de catégorie de dépendance B, C, Cd ou D, peut être reconverti en 1 lit MRS agréé et financé, pour autant que le gestionnaire demandeur renonce à 3 lits MRPA autorisés.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le gestionnaire demandeur peut remplacer un ou plusieurs lits MRPA autorisés par autant de lits MRPA autorisés obtenus par cession.

[...]

§ 3. Une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation pour 25 lits MRS sera octroyée, par demande et par établissement, à un gestionnaire qui ne dispose pas encore de lits MRS agréés dans l'établissement concerné.

Une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation pour un maximum de 10 lits MRS sera octroyée, par demande et par établissement, à un gestionnaire qui dispose déjà de lits MRS agréés dans l'établissement concerné.

§ 4. Pour l'exercice budgétaire 2020, le nombre maximal de lits qui peuvent faire l'objet d'une nouvelle autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation est fixé à 174 lits MRS.

Pour l'exercice budgétaire 2021, les Ministres fixent, sur proposition du Comité général de gestion, et sur la base des crédits budgétaires disponibles, le nombre maximal de lits MRS qui peuvent faire l'objet d'une nouvelle autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation.

§ 5. Le Conseil de gestion transmet aux Ministres une proposition de répartition des lits visés respectivement au § 4, alinéas 1^{er} et 2, entre les gestionnaires demandeurs, en application des règles du présent arrêté. »

L'article 6 de l'arrêté du 14 mai 2020 fixe les conditions de recevabilité de la demande de reconversion visée à l'article 3, § 1^{er}, précité. Le point 5^o prévoit que cette demande doit être introduite :

- « a) le 31 mai 2020, pour les demandes qui se rapportent à l'exercice budgétaire 2020 ;
- b) le 15 octobre 2020, pour les demandes qui se rapportent à l'exercice budgétaire 2021. ».

La requérante ne prétend pas qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, elle ne pourrait plus exploiter les autorisations de mise en service et d'exploitation obtenues pour les 24 lits litigieux. L'article 3, § 2, de l'ordonnance du 13 juillet 2017 précitée confirme, à cet égard, que le moratoire n'empêche pas de délivrer des agréments pour les « lits faisant déjà l'objet d'une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation, telle que visée à l'article 6 de l'ordonnance du 24 avril 2008, lors de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ».

Pour justifier l'urgence, la requérante invoque seulement la circonstance qu'à défaut de décision rendue en suspension, elle ne pourra pas, pour les 24 lits litigieux, profiter de la procédure de reconversion de lits MRPA en lits MRS organisée par « la circulaire du 14 avril 2020 », laquelle anticipe sur le contenu de l'arrêté du 14 mai 2020 précité.

Il faut tout d'abord relever que, comme elle le confirme à l'audience, la requérante n'a pas introduit de demandes de reconversion ni avant le 31 mai 2020, pour l'exercice budgétaire 2020, ni avant le 15 octobre 2020 pour l'exercice budgétaire 2021. Dans ces circonstances, le Conseil d'État ne perçoit pas en quoi il y aurait encore urgence à statuer sur la présente demande de suspension.

Ensuite, la requérante semble considérer qu'elle pourrait demander la reconversion de ses 24 lits MRPA autorisés en lits MRS, alors que, conformément à l'article 3 de l'arrêté du 14 mai 2020, la reconversion ne peut se faire qu'entre des lits agréés et financés. L'article 1^{er} de l'arrêté du 14 mai 2020 distingue clairement ces deux notions. Le point 10° définit le « lit MRPA autorisé » comme un « lit MRPA non agréé, mais pour lequel le gestionnaire bénéficie d'une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation », alors que le point 12° définit le « lit MRPA agréé et financé » comme un « lit MRPA qui dispose d'un agrément visé à l'article 11 de l'ordonnance du 24 avril 2008 et comptabilisé dans le cadre de l'application de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2003 fixant le montant et les conditions d'octroi de l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans les maisons de repos et de soins et dans les maisons de repos pour personnes âgées ». La requérante ne prétend pas que les 24 lits litigieux visés par l'acte attaqué seraient agréés et financés ou qu'ils devaient permettre la reconversion de certains lits MRPA qui seraient agréés ou financés.

Enfin, la requérante ne donne aucune explication sur le préjudice qui résulterait, pour elle, de ne pas pouvoir obtenir la reconversion de lits MRPA en lits MRS.

La requérante ne démontre pas que l'exécution immédiate de l'acte attaqué lui causerait un préjudice qui ne pourrait être réparé par un arrêt d'annulation. Quant à l'*imbroglio* qui résulterait d'une annulation qui surviendrait postérieurement à l'opération de reconversion, il n'est pas établi. En toute hypothèse, les difficultés évoquées par la requérante sont plutôt des inconvénients pour la partie adverse et les autres participants à l'opération de reconversion. Ils ne sont pas personnels à la requérante.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

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 siégeant en référé, le 24 novembre 2020 par :

Florence Piret,
Vincent Durieux,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Florence Piret