

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.646 du 29 janvier 2021

A. 227.134/XV-3967

En cause : **l'association sans but lucratif
LE CENTRE LORRAIN D'HÉBERGEMENT,**
ayant élu domicile chez
M^e Delphine DE VALKENEER, avocat,
rue de Linthout 167/9
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 24 décembre 2018, l'ASBL le Centre lorrain d'hébergement demande, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la partie adverse du 13 septembre 2018 rejetant le recours introduit contre la décision ministérielle du 20 avril 2018 rejetant la candidature de la partie requérante visant à obtenir un financement aux fins d'installer un système de sécurité incendie et un escalier de secours suite à l'appel à projets lancé dans le cadre du "Plan ERIC"^h ».

II. Procédure

Un arrêt n° 244.025 du 22 mars 2019 a rejeté la suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 janvier 2021.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Delphine De Valkeneer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Margot Celli, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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. Faits

Les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 244.025 précité. Il y a lieu de s'y référer.

La décision attaquée, qui est relative à la demande de subside portant sur l'installation d'un système de sécurité incendie et d'un escalier de secours, mentionne notamment ce qui suit :

« Considérant l'avis émis par la Commission d'avis le 3 juillet 2018, jugeant le recours recevable et fondé et énonçant, en conclusion, que “si la Commission s'interdit de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité régionale qui définit les objectifs d'un programme de subventionnement et décide du rejet des projets non conformes à ces objectifs, elle estime néanmoins que ne sont ni adéquats ni justifiés les motifs (de l'arrêté attaqué) qui affirment que le projet de la requérante portant sur la détection incendie et la sécurité n'est pas compatible avec l'objectif général du “plan ERIC^h”.

[...]

Considérant que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient d'apprécier, en premier ordre, la plus ou moins grande adéquation du projet proposé par rapport

aux objectifs poursuivis par le “plan ERIC^h”, dans le cadre d’une compétence discrétionnaire; qu’ainsi, s’agissant du contrôle des motifs, la compétence de la Commission d’avis doit se limiter à un contrôle marginal, qui se limite, à l’instar de celui du juge administratif, à la censure d’une erreur manifeste;

Considérant que s’agissant de la motivation formelle de la décision attaquée, la Commission d’avis a elle-même reconnu qu’aucun vice de motivation ne peut entacher la décision litigieuse en l’espèce, qui est donc correctement motivée au regard des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs;

Que, pour rappel, la décision litigieuse était, notamment, motivée par le fait que “l’objectif général, ainsi que les critères spécifiques dégagés par le ‘plan ERIC^h’ mettaient l’accent sur la rénovation et l’amélioration du confort des services d’accueil et d’hébergement. Les travaux proposés par les candidats doivent donc correspondre aux objectifs fixés, en l’espèce, notamment, apporter une réelle plus-value aux résidents des centres d’accueil” et que “dans ce cadre, si l’installation d’un système de sécurité incendie et d’un escalier de secours correspond à un investissement relatif à la sécurité, ces travaux n’apportent cependant pas de plus-value directe et concrète aux résidents du Centre lorrain d’hébergement et n’entrent pas dans la philosophie du ‘plan ERIC^h’ principalement axé sur l’idée de rénovation en faveur des résidents des centres d’accueil et d’hébergement et non en vue d’une mise en conformité quant aux dispositions légales en matière de sécurité” (notification du 20 avril 2018, précitée, page 2);

[...]

Considérant ainsi que la cote de 0/30 attribuée au projet de l’a.s.b.l. Centre lorrain d’hébergement pour “la plus-value apportée au profit des résidents” s’explique parfaitement, contrairement à l’avis formulé par la Commission d’avis, par le fait que le projet en question visait essentiellement l’installation d’un système de sécurité incendie, obligatoire pour l’établissement afin de répondre aux normes minimales de sécurité, certes essentiel pour l’agrément de l’établissement mais qui paraît tout à fait étranger aux critères de sélection établis en fonction de l’objectif principal du ‘plan ERIC^h’, lequel vise avant tout l’amélioration du confort des services d’accueil et d’hébergement au profit de ses résidents;

Considérant que, compte tenu du budget limité pour le financement des différents projets, il s’impose d’opérer un choix entre les projets susceptibles de profiter à un maximum d’usagers et répondant réellement aux objectifs visés par le ‘plan ERIC^h’; qu’ainsi la mise en œuvre d’une installation de sécurité incendie, qui constitue certes une plus-value en termes de sécurité, ne peut pas être objectivement considérée comme apportant une amélioration notable et concrète au confort des usagers;

Considérant, enfin, que, même avec une cotation plus généreuse que le 0/30 qui lui a été attribué, le projet présenté par l’a.s.b.l. Centre lorrain d’hébergement n’aurait de toute façon pu être retenu, au vu de son classement parmi les dernières positions (pour rappel, en 94^{ème} position sur les 114 candidatures, alors que seuls 40 projets ont été retenus en l’espèce) ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l’excès de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des principes d’égalité et de non-discrimination, des principes généraux de bonne administration, et en particulier du devoir minutie et du principe de légitime confiance, et de l’erreur manifeste d’appréciation.

La requérante soutient que les critères de sélection retenus dans le *vade-mecum* de l'appel à projets ne présentent pas de lien avec les projets de travaux de sécurité, d'hygiène et de mise en conformité, travaux pourtant éligibles au subventionnement, alors que les règles et principes visés au moyen imposent que les critères de sélection soient objectifs et liés à l'objet de l'appel à projets.

Elle s'en réfère à l'arrêt n° 232.601 du 19 octobre 2015, qui a dit pour droit que « [l]es principes généraux de bonne administration recouvrent une série d'impératifs qui vont s'imposer à toute autorité administrative dans l'élaboration, l'adoption et l'exécution de ses décisions, dont l'objectif est d'assurer que celle-ci agisse comme toute administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité ». Elle renvoie également à l'arrêt n° 240.871 du 1^{er} mars 2018, dans lequel le Conseil d'État a jugé que « [l]e principe de confiance légitime est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. La violation de ce principe suppose une attente légitimement suscitée et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance ».

S'agissant des critères de sélection utilisés dans le cadre d'un appel à projets, elle fait observer que le respect des principes généraux de bonne administration impose que ceux-ci soient, en plus d'être objectifs, liés à l'objet de cet appel à projets, à savoir aux projets susceptibles d'être financés dans ce cadre.

En l'espèce, elle souligne, tout d'abord, que le *vade-mecum* de l'appel à projets lancé dans le cadre du plan « ERIC^h » précise, à propos de la nature des projets éligibles au subventionnement, que « [c]e programme vise à la fois les travaux de sécurité, d'hygiène, de mise en conformité, tous travaux (rénovation/construction) d'amélioration de l'environnement et du confort des bénéficiaires ». Elle rappelle, ensuite, les critères de sélection qui ont été retenus aux fins d'évaluer les projets, à savoir :

- « - La plus-value apportée par le projet au profit des résidents /30 pts
 - Des lieux ouverts et accessibles (des lieux contenant et sécurisants peuvent néanmoins être éligibles en fonction des besoins spécifiques du public cible) /30pts
 - La création (la construction ou la rénovation) d'unités de vie de petites tailles centrées sur les besoins des usagers, leur qualité de vie, sécurité et projet de vie /25pts
 - Les concepts actuels de durabilité, de polyvalence et d'adaptabilité /10pts
 - L'état d'avancement technique du dossier /5 pts
- TOTAL : /100pts »

Selon elle, la plupart des critères de sélection ainsi retenus par l'autorité ne présentent pas de lien avec les projets de travaux de sécurité, d'hygiène et de mise en conformité, travaux pourtant éligibles au subventionnement. En effet, à son estime, les critères de sélection, s'ils apparaissent adéquats pour évaluer la qualité de projets de rénovation ou de construction, ne présentent, en revanche, aucun lien avec des projets portant sur des travaux de sécurité, tels que l'installation d'un système d'alarme incendie. À titre d'exemple, elle considère qu'il apparaît malaisé d'évaluer la qualité d'un système d'alarme d'incendie ou l'installation d'un escalier de secours au regard des concepts de durabilité, de polyvalence ou d'adaptabilité – critère pour lequel elle a obtenu en l'espèce la note de 0/10 –. Il s'ensuit, selon elle, que la partie adverse, en confirmant les critères de sélection choisis par la ministre de l'Action sociale et de la Santé et en évaluant les projets de travaux de sécurité, d'hygiène ou de mise en conformité, au regard desdits critères, a commis une erreur manifeste d'appréciation. Elle ajoute que la circonstance que l'objectif général poursuivi de façon implicite – dès lors qu'il n'est pas expressément mentionné dans le *vade-mecum* – soit d'améliorer le confort des résidents, ne suffit pas à énerver ce constat.

Pour le surplus, elle fait valoir que s'il appartenait à la ministre de l'Action sociale et de la Santé d'établir des critères de sélection en lien avec l'objectif général du plan « ERIC^h », il lui incombait également de définir correctement les projets éligibles au financement en excluant, le cas échéant, les travaux de sécurité, d'hygiène et de mise en conformité. Elle souligne qu'en mentionnant, dans l'appel à projets, parmi les projets éligibles au financement, les travaux de sécurité, d'hygiène et de mise en conformité, la ministre de l'Action sociale et de la Santé a pu créer, dans son chef, la croyance légitime que l'installation d'un système de sécurité contre l'incendie était compatible avec l'objectif général du plan « ERIC^h », croyance renforcée par le fait que les agents de l'AViQ rencontrés le 12 septembre 2017, lui ont confirmé que ses projets étaient recevables au regard des objectifs du plan précité. Elle en conclut qu'en confirmant la décision de la ministre de l'Action sociale et de la Santé, la partie adverse méconnaît le principe de légitime confiance.

Surabondamment, elle constate que les critères de sélection retenus, en plus d'être inadéquats, sont discriminatoires en ce qu'ils ne sont pas indistinctement applicables à tous les projets éligibles au subventionnement – ils apparaissent façonnés pour évaluer la qualité de projets de rénovation ou de construction et non pour des travaux de sécurité, d'hygiène ou de mise en conformité – et qu'ils favorisent, de ce fait, indirectement la première catégorie de travaux citée. En

confirmant la décision de la ministre de l'Action sociale et de la Santé, elle indique que la partie adverse porte atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination.

En réplique, elle développe la même argumentation que celle présentée dans sa requête en annulation.

Elle ajoute, s'agissant de la contestation des critères de sélection, qu'il y a lieu de se référer à la jurisprudence du Conseil d'État relative aux actes préparatoires susceptibles de causer grief (arrêt n° 217.734 du 6 février 2012) selon laquelle la légalité d'un acte préparatoire interlocutoire peut être contestée en même temps que la légalité de l'acte qu'il prépare. Dès lors, elle estime que « la circonstance que la partie requérante n'ait pas contesté directement le bien-fondé des critères de sélection contenus dans le *vade-mecum* – l'acte préparatoire – n'est pas de nature à priver la requérante du droit de le faire dans le cadre du présent recours ».

Dans son dernier mémoire, elle maintient que les projets de rénovation et de construction, d'une part, et les projets de sécurité ou de mise en conformité, d'autre part, sont dans une situation comparable dès lors qu'ils sont des projets éligibles au financement et que dans ces circonstances, la partie adverse était tenue de les traiter de façon identique en les évaluant au regard de critères pertinents en phase avec chaque catégorie de projets. Enfin, elle souligne que si la partie adverse voulait exclure de l'appel à projets ceux qui consistaient en des travaux de sécurité et de mise en conformité, il fallait le prévoir expressément, ce qu'elle n'a pas fait.

IV.2. Appréciation

Le *vade-mecum* accompagnant l'appel à projets auquel a répondu la requérante, et qui a abouti à l'acte attaqué, prévoit ce qui suit :

« Les services d'accueil et d'hébergement sont, pour la plupart d'entre eux, confrontés à la vétusté de leurs infrastructures et/ou aux obligations résultant de nouvelles normes en matière de sécurité, d'hygiène et d'incendie. Ils doivent pouvoir bénéficier de moyens afin de rencontrer divers défis (vieillesse des personnes, prise en charge de personnes à besoins complexes, ...) et repenser leurs infrastructures pour répondre aux exigences légitimes des usagers en matière de confort, qualité et intimité. Au regard de ces besoins considérables, notre Ministre de Tutelle, Maxime Prévot, a obtenu du Gouvernement Wallon un montant de 50.000.000 € dévolu à ce programme de subsidiation. Ce programme vise à la fois les travaux de sécurité, d'hygiène, de mise en conformité, tous travaux (rénovation/construction), d'amélioration de l'environnement et du confort des bénéficiaires. Les projets doivent apporter une plus-value réelle en termes de confort et de bien-être des usagers notamment en :

- Favorisant les transformations qui visent à respecter davantage l'intimité des bénéficiaires (chambre individuelle, ...);
- Favorisant les adaptations qui visent à anticiper l'évolution des besoins des usagers actuels notamment leur vieillissement et à accueillir davantage de personnes à besoins complexes;
- Favorisant les lieux ouverts et accessibles (des lieux contenant et sécurisants peuvent néanmoins être éligibles en fonction des besoins spécifiques du public cible);
- Privilégiant la création (la construction ou la rénovation) d'unités de vie de petites tailles centrées sur les besoins des usagers, leur qualité de vie, sécurité et projets de vie;
- Rencontrant les concepts actuels de durabilité, de polyvalence et d'adaptabilité.

Par ailleurs, les projets devront s'inscrire dans la durée, à savoir : privilégier les nouvelles infrastructures lorsque l'état de vétusté de la structure actuelle est tel que la rénovation est impossible ou quasi équivalente aux coûts de construction à neuf.

C'est dans ce sens que s'inscrit cet appel à projets ».

Ce même document répertorie, par ailleurs, les critères de sélection de chaque projet, comme suit :

- « - La plus-value apportée par le projet au profit des résidents /30 pts
 - Des lieux ouverts et accessibles (des lieux contenant et sécurisants peuvent néanmoins être éligibles en fonction des besoins spécifiques du public cible) /30 pts
 - La création (la construction ou la rénovation) d'unités de vie de petites tailles centrées sur les besoins des usagers, leur qualité de vie, sécurité et projet de vie /25 pts
 - Les concepts actuels de durabilité, de polyvalence et d'adaptabilité /10 pts
 - L'état d'avancement technique du dossier /5pts
 TOTAL /100 pts ».

Le projet de la requérante porte sur l'installation d'un système de sécurité incendie et d'un escalier de secours et s'inscrit dans le cadre d'une inspection réalisée par les pompiers de la zone de secours de Luxembourg qui a donné lieu à l'élaboration d'un rapport de prévention relatif aux conditions de sécurité contre l'incendie et la panique, le 23 mai 2017. Comme elle l'indique dans son dossier, le système de sécurité incendie existant est vieillissant et au vu des exigences actuelles en matière de sécurité, elle est tenue d'y apporter des travaux conformément aux demandes des pompiers.

Il ressort des textes applicables à l'époque que pour pouvoir obtenir un agrément en tant que centre d'hébergement de personnes handicapées, il fallait que la demande soit accompagnée d'« un rapport d'un service communal ou d'un service régional d'incendie attestant que toutes les précautions ont été prises pour éviter les incendies; ce rapport doit dater de moins d'un an et stipule, en outre la capacité d'accueil et d'hébergement des infrastructures ».

La conformité de l'infrastructure aux normes de sécurité en matière d'incendie a donc été considérée comme une condition d'agrément du centre d'hébergement.

Comme indiqué ci-avant, le « plan ERIC^h » est intervenu pour aider les services d'accueil et d'hébergement à relever divers défis (vieillesse des personnes, prise en charge de personnes à besoins complexes, ...) et repenser leurs infrastructures pour répondre aux exigences légitimes des usagers en matière de confort, de qualité et d'intimité. Il ressort du *vade-mecum* qu'à ces défis s'ajoutent, en outre, le problème de la vétusté de leurs infrastructures et le fait qu'ils sont également confrontés à de nouvelles normes en matière de sécurité, d'hygiène et d'incendie.

Certes le programme vise à la fois des travaux de sécurité, d'hygiène et de mise en conformité ainsi que des travaux de rénovation ou de construction afin d'améliorer l'environnement et le confort des bénéficiaires. Toutefois, quels que soient ceux des travaux ci-dessus énumérés sur lesquels ils ont vocation à porter, ces projets doivent apporter une réelle plus-value en termes de confort et de bien-être des usagers et répondre à certains besoins spécifiques de ces usagers.

C'est manifestement pour rencontrer cette préoccupation qu'ont été définis les critères précités, de sorte qu'il ne peut être raisonnablement conclu que ceux-ci ne seraient pas objectifs et liés à l'objet de l'appel à projets dans la conception qu'en a retenue la partie adverse.

Si la mise en conformité d'un système de sécurité incendie participe à la qualité de l'hébergement et à la sécurité des usagers, elle est avant tout une condition d'agrément qui doit être respectée pour la poursuite de l'exploitation du service d'accueil ou du centre d'hébergement. Ce qui est confirmé par la décision attaquée qui précise ce qui suit :

« Que, pour rappel, la décision litigieuse était, notamment, motivée par le fait que “l'objectif général, ainsi que les critères spécifiques dégagés par le ‘plan ERIC^h’ mettaient l'accent sur la rénovation et l'amélioration du confort des services d'accueil et d'hébergement. Les travaux proposés par les candidats doivent donc correspondre aux objectifs fixés, en l'espèce, notamment, apporter une réelle plus-value aux résidents des centres d'accueil” et que “dans ce cadre, si l'installation d'un système de sécurité incendie et d'un escalier de secours correspond à un investissement relatif à la sécurité, ces travaux n'apportent cependant pas de plus-value directe et concrète aux résidents du Centre lorrain d'hébergement et n'entrent pas dans la philosophie du ‘plan ERIC^h’ principalement axé sur l'idée de rénovation en faveur des résidents des centres d'accueil et d'hébergement et non en vue d'une mise en conformité quant aux dispositions légales en matière de sécurité” (notification du 20 avril 2018, précitée, page 2);

[...]

Considérant ainsi que la cote de 0/30 attribuée au projet de l'a.s.b.l. Centre lorrain d'hébergement pour "la plus-value apportée au profit des résidents" s'explique parfaitement, contrairement à l'avis formulé par la Commission d'avis, par le fait que le projet en question visait essentiellement l'installation d'un système de sécurité incendie, obligatoire pour l'établissement afin de répondre aux normes minimales de sécurité, certes essentiel pour l'agrément de l'établissement mais qui paraît tout à fait étranger aux critères de sélection établis en fonction de l'objectif principal du plan ERIC^h, lequel vise avant tout l'amélioration du confort des services d'accueil et d'hébergement au profit de ses résidents. ».

À la lumière des critères retenus dans le cadre de cet appel à projets, il apparaît que le projet de la requérante ne répond à aucun de ceux-ci dès lors qu'il ne tend pas à favoriser des transformations pour respecter davantage l'intimité des bénéficiaires, ni favoriser des adaptations liées aux besoins actuels des usagers en raison, notamment, de leur vieillissement ou de besoins complexes, ni favoriser les lieux ouverts et accessibles en fonction des besoins spécifiques du public cible, ni privilégier la création d'unités de vie de petites tailles, centrées sur les besoins des usagers, leur qualité de vie, leur sécurité et projet de vie, ni rencontrer les concepts actuels de durabilité, de polyvalence et d'adaptabilité.

La requérante affirme que ces critères ne seraient pas adaptés aux travaux de mise en conformité ou de sécurité et qu'il y aurait ainsi une discrimination dès lors que ce type de travaux ne pourrait être pris en charge dans le cadre du « plan ERIC^h » alors que le *vade-mecum* les vise expressément.

Ce faisant, le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi des travaux améliorant la sécurité des usagers, par exemple, ne pourraient pas également répondre au critère des adaptations nécessaires aux besoins complexes des personnes prises en charge. Les affirmations de la requérante ne reposent sur aucune démonstration concrète.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

Les débats sont rouverts afin de permettre à l'auditeur rapporteur de poursuivre l'examen des autres moyens.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 29 janvier 2021, par :

Pascale Vandernacht,
David De Roy,
Marc Joassart,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht