

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.397 du 10 décembre 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
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'association sans but lucratif Le Centre lorrain d'hébergement demande, d'une part, la suspension de l'exécution 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 [sa] candidature 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 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 244.025 du 22 mars 2019 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens.

Un arrêt n° 249.646 du 29 janvier 2021 a rouvert les débats après avoir jugé le premier moyen non fondé et a réservé les dépens.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 13 juillet 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 septembre 2021.

Par un courrier du 19 août 2021, l'affaire a été remise *sine die*.

Par une ordonnance du 16 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2021.

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

M^c Frédéric De Muynck, *loco* M^c Delphine De Valkeneer, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^c Margot Celli, *loco* M^c Jérôme Sohler, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, 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. Faits

Les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 244.025 du 22 mars 2019 qui a rejeté la demande de suspension. 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 sur les recours 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 lieu 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 [relative à] 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'ASBL 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'ASBL 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^e position sur les 114 candidatures, alors que seuls 40 projets ont été retenus en l'espèce) ».

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de l'excès de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des principes généraux de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante soutient qu'en lui attribuant la note de 0 point/30 pour le critère « plus-value apportée par le projet au profit des résidents », la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation, dès lors « qu'il peut être raisonnablement admis que l'installation d'un système incendie et d'un escalier de secours » – exigée au demeurant par les pompiers – « est de nature à apporter une plus-value aux résidents du centre, plus-value peut-être plus limitée à court terme mais indéniable sur le long terme en cas d'incendie ». Elle souligne que tel est également la position de la commission d'avis sur les recours du 3 juillet 2018. Elle ajoute que cette constatation est encore confortée par la circonstance que ses infrastructures se composent de différentes unités disséminées sur son site, unités où les résidents vivent en autonomie, en sorte que, dans ces unités autonomes, en l'absence d'éducateurs, l'installation d'un système incendie performant apparaît d'autant plus importante.

En réplique, elle réitère ses arguments tout en indiquant que si son projet était incompatible avec les objectifs du Plan Eric^h, il appartenait à la partie adverse de le déclarer directement irrecevable, même si les agents de l'Agence pour une Vie de Qualité (AViQ) ont confirmé, pour leur part, sa recevabilité, et non de l'analyser de manière « factice » au regard des critères de sélection définis dans le *vade-mecum*.

En outre, elle expose qu'il ne peut être raisonnablement soutenu que la plus-value d'un système incendie et d'un escalier de secours serait nulle pour les résidents du centre dès lors que cette installation protège non seulement ses occupants en cas d'incendie mais leur apporte également un sentiment de sécurité, lequel sous-tend leur confort psychologique.

Dans son dernier mémoire complémentaire, elle répète que soit la partie adverse devait déclarer son projet irrecevable car ne répondant pas aux objectifs du Plan Eric^h, soit elle le considérait comme recevable et devait l'examiner au regard

des critères de sélection en procédant à une véritable analyse. Pour le surplus, elle réitère son point de vue.

IV.2. Appréciation

Comme il l'a déjà été relevé dans l'arrêt n° 249.646 du 29 janvier 2021, le *vade-mecum* accompagnant l'appel à projets auquel a répondu la partie 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 euros 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 sécurisant 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 /5 pts
- TOTAL /100 pts ».

Le projet de la partie 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.

Dans son arrêt n° 249.646, précité, le Conseil d'État a ainsi jugé ce qui suit :

« 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.

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, ces projets doivent apporter une réelle plus-value en termes de confort et de bien-être des

usagers et répondre à certains critères axés principalement sur les besoins spécifiques de ces usagers.

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 centre d’accueil et d’hébergement et non en vue d’une mise en conformité quant aux disposition 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'ASBL 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”.

Il apparaît que le projet de la partie requérante ne répond pas au premier critère, lu à la lumière des objectifs énoncés dans le *vade-mecum*, 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 partie 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* le 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 à l'objectif des adaptations nécessaires aux besoins complexes des personnes prises en charge. Les affirmations de la partie requérante ne reposent sur aucune démonstration concrète.

Au vu de ces considérants, la note de 0/30 attribuée par la partie adverse pour le critère de sélection « plus-value apportée au profit des résidents » ne constitue pas une erreur manifeste d'appréciation, mais s'explique, comme le relève l'acte attaqué, « 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 ». Cette justification démontre que la partie adverse a adéquatement analysé le projet de la partie requérante au regard des objectifs poursuivis dans le cadre du Plan ERIC^h.

Le deuxième moyen n'est ainsi pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de l'excès de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas exposer de manière adéquate les raisons pour lesquelles la partie adverse se départit de l'avis émis par la commission d'avis sur les recours, le 3 juillet 2018, alors qu'« une motivation spéciale s'impose à l'autorité lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet ».

Selon elle, dès lors que l'acte attaqué « se limite principalement à réitérer les motifs de la décision de la ministre de l'Action sociale et de la Santé du 20 avril 2018, il n'est pas adéquatement motivé au regard des critiques soulevées par l'avis de la commission et en particulier celle soulignant que le *vade-mecum* de l'appel à projets mentionnait, au sujet de la philosophie du plan Eric^h, que “les services d'accueil et d'hébergement sont, pour la plupart d'entre eux, confrontés à la vétusté de leurs infrastructures et/ou aux nouvelles obligations résultant des nouvelles normes en matière de sécurité, d'hygiène et d'incendie□ ». Elle estime

qu'il en est de même du considérant de l'acte attaqué selon lequel « la mise en œuvre d'une installation de sécurité incendie, qui constitue une plus-value en termes de sécurité ne peut être objectivement considérée comme apportant une amélioration notable et concrète au confort des usagers ».

En réplique, elle rappelle, en la résumant, l'argumentation développée dans sa requête en annulation.

Dans son dernier mémoire complémentaire, elle réitère son point de vue.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. La même législation, au titre de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe. Son contrôle sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Il lui revient, dès lors, de vérifier l'exactitude et la pertinence des situations de fait en fonction desquelles les décisions attaquées ont été adoptées.

Au vu de l'examen réalisé par le Conseil d'État, dans son arrêt n° 249.646 du 29 janvier 2021 à propos du premier moyen, force est de constater que les motifs de l'acte attaqué rappelés ci-avant, d'une part, justifient clairement les raisons pour lesquelles la partie adverse se départit de l'avis de la commission d'avis sur les recours du 3 juillet 2018 et, d'autre part, répondent aux exigences de motivation formelle et matérielle formulées dans la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Le troisième moyen n'est ainsi pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure au taux de base, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

La partie requérante supporte les dépens à savoir les droits de rôle de 400 euros et la contribution de 40 euros, ainsi que l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 10 décembre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht