

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.607 du 25 mai 2023

A. 229.520/XV-4267

En cause : **la Province du Brabant wallon**,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gérard KUYPER
et Brieuc PETRE, avocats,
chaussée de la Hulpe, 177/19
1170 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 4 novembre 2019, la Province du Brabant wallon demande l'annulation « de la décision de rejet déduite du silence du Gouvernement wallon suite à la mise en demeure [qu'elle a] adressée le 5 mars 2019, conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport, concluant au rejet, a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 décembre 2022 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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

1. La partie requérante est le pouvoir organisateur de l'Institut médico-pédagogique « Les Tilleuls ». Il s'agit d'un service résidentiel agréé par l'Agence wallonne pour une vie de qualité (AViQ), sans personnalité juridique, qui accueille et héberge une soixantaine de personnes handicapées jeunes et adultes.

2. Le 21 septembre 2017, la partie requérante introduit un dossier de candidature afin d'obtenir les subventions prévues par la partie adverse dans le cadre d'un appel à projet appelé plan RICH (Ensemble rénovons les institutions pour les citoyens handicapés).

3. Le 11 décembre 2017, le ministre informe « les Tilleuls » que son dossier n'a pas été jugé recevable car il est considéré comme incomplet et que de plus amples informations peuvent être obtenues auprès du service infrastructures de l'AViQ.

4. Le 20 avril 2018, à la suite du recours introduit par la partie requérante le 21 décembre 2017 et de l'avis donné le 8 mars 2017 par la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale, le ministre retire la décision d'irrecevabilité précédente et prend une nouvelle décision d'irrecevabilité de la demande en raison du caractère incomplet du dossier.

5. Le 16 novembre 2018, à la suite du recours introduit par la partie requérante le 17 mai 2018 et de l'avis donné le 3 octobre 2018 par la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale, la ministre notifie à la partie

requérante « le retrait de la décision de refus qui [lui] a été notifiée le 20 avril 2018 ».

6. Le 21 février 2019, le ministre prend une nouvelle décision d'irrecevabilité motivée comme suit :

« [...] »

Le service Infrastructure de l'Agence a préparé cette nouvelle analyse et le Comité de sélection s'est réuni, en date du 10 janvier 2019, pour statuer à ce sujet. Vous trouverez, en annexe, le rapport d'analyse du Comité de sélection formalisant son avis de manière circonstanciée et motivée en tenant compte de manière concrète de l'ensemble des éléments propres à votre dossier.

Par la présente, je vous informe que je me rallie à ces conclusions et que votre candidature est jugée inéligible et irrecevable. Vous trouverez, en annexe, les possibilités de recours contre la présente décision ».

7. Le 14 mars 2019, la partie requérante introduit un recours contre la décision du ministre du 21 février 2018.

8. Le 3 avril 2019, la commission d'avis sur les recours émet l'avis suivant :

« [...] Il y a tout d'abord lieu de regretter que la décision que vous entendez contester n'a pas été jointe à votre requête, alors qu'il s'agit d'une obligation imposée par l'article 36, paragraphe 1^{er}, du Code décrétal wallon de l'action sociale et de la santé. La Commission d'avis sur les recours, que je préside, ne connaît pas davantage la date de cette décision (vous indiquez seulement qu'elle vous a été notifiée le 21 février 2019). On reste également dans l'ignorance des voies de recours qui ont été mentionnées lors de la notification de la décision.

J'ai néanmoins soumis à la Commission d'avis, lors de sa réunion du 2 avril, l'examen de la recevabilité de votre demande.

La Commission a relevé qu'elle a déjà à deux reprises examiné vos recours contre les deux précédentes décisions d'irrecevabilité, datées du 11 décembre 2017 et du 20 avril 2018, cette dernière étant intervenue à la suite d'un retrait de la première décision). Par ses avis du 8 mars 2018 et du 3 octobre 2018, la Commission a émis l'avis que ces recours étaient recevables et fondés.

Si notre Commission a pour mission d'assister le Gouvernement dans l'examen des recours introduits, ses avis ne lient cependant en rien le Gouvernement ou l'autorité ministérielle, qui doivent statuer sur ces recours et ont le pouvoir du dernier mot. Il en résulte que, dans le cas présent, même s'il est regrettable pour votre Province que la Ministre n'a pas suivi les avis que nous avons émis, la Commission a épuisé sa compétence et ne peut plus être saisie d'un nouveau recours contre la dernière décision d'irrecevabilité de la Ministre.

Il n'y a d'ailleurs rien de neuf dans votre argumentation tenant au motif principal de cette décision, en rapport avec le caractère complet ou non du dossier et à sa recevabilité. Vous observez d'ailleurs vous-même que "l'argumentaire fourni par Madame la Ministre en appui de sa décision ne fait pas apparaître d'élément neuf qui n'a pas été pris en considération par la Commission wallonne d'avis sur le(s) recours dans son avis A.163 rendu le 3 octobre 2018".

En conclusion, la Commission d'avis estime qu'une éventuelle contestation de la décision ministérielle doit s'exercer dans le cadre des recours juridictionnels organisés, notamment le recours en suspension ou en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Quant à la proposition, formulée à la fin de votre courrier, qu'«une médiation soit entamée dans l'espoir d'aboutir à une solution satisfaisante pour tous», cette procédure dépasse ici encore la compétence de la Commission d'avis sur les recours. Le cas échéant, c'est le Médiateur de la Wallonie qui devrait être saisi ».

9. Le 3 mai 2019, le Gouvernement n'ayant pas statué sur le recours, le collège provincial de la partie requérante écrit au ministre pour lui demander « de statuer sur le recours qu'il a introduit conformément aux articles 31 et 36 du Code wallon de l'action sociale et de la santé ». Elle y reproduit l'article 14, § 3, première phrase, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

10. La partie adverse n'ayant toujours pas statué, la partie requérante considère que son silence est réputé constituer une décision de rejet, conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Cette décision implicite de rejet constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse relève que, conformément à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWASS), le recours doit être « complété par une copie de la décision querellée ». Elle rappelle que, comme l'a jugé notamment l'arrêt n° 235.708 du 8 septembre 2016, le Conseil d'État ne peut valablement être saisi qu'à la condition que le requérant ait préalablement exercé régulièrement les recours administratifs. Elle souligne que la partie requérante a omis de joindre une copie de la décision ministérielle d'irrecevabilité lors du recours introduit auprès de la commission d'avis. Elle en déduit que ce recours n'a pas été régulièrement introduit et que, par conséquent, elle n'était pas tenue de statuer à la suite de la mise en demeure de la partie requérante.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir qu'il ne s'agit pas d'une formalité prescrite à peine de nullité et que l'arrêt cité par la partie adverse n'est pas transposable en l'espèce. Elle estime que cette dernière invoque l'irrégularité du recours préalable sans établir que l'absence d'une copie de la décision attaquée aurait un impact sur la régularité de la procédure de recours. À

titre subsidiaire, elle constate que la commission d'avis s'est réunie à la suite de son recours, qu'elle a analysé les moyens soulevés, qu'elle s'est interrogée sur sa compétence et qu'elle a émis une opinion à ce sujet. Elle en déduit qu'un avis a bien été émis par cette commission. Dans son dernier mémoire, elle ne revient plus sur cette exception.

IV.2. Appréciation

Le Conseil d'État ne peut juger de la légalité d'un acte administratif que si celui-ci est définitif, c'est-à-dire, notamment, si les recours administratifs organisés ont été épuisés, ce qui implique l'introduction utile et donc régulière desdits recours.

En l'espèce, il n'est pas contesté que la partie requérante n'a pas joint une copie de la décision ministérielle contestée lors de son recours introduit auprès de la commission d'avis. Toutefois, d'une part, cette exigence n'est pas prescrite à peine de nullité et, d'autre part, la commission d'avis n'a pas jugé le recours irrecevable pour ce motif mais uniquement parce qu'elle a estimé avoir épuisé sa compétence d'avis. Il en résulte qu'il ne peut être reproché à la partie requérante de ne pas avoir exercé les voies de recours préalables.

L'exception *omisso medio* est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation du principe général du droit de bonne administration de l'obligation de motivation matérielle, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit de bonne administration, du devoir de minutie et de prudence et des articles 10 et 11 de la Constitution consacrant le principe d'égalité et de non-discrimination.

La partie requérante relève qu'elle a introduit un recours contre la décision de rejet de sa demande de subvention. Elle estime que, même en l'absence d'un avis de la commission d'avis, l'administration doit formuler une proposition de décision et le Gouvernement ou son délégué doit statuer, conformément à l'article 36, § 3, alinéa 1^{er}, du CWASS. Elle précise que la décision implicite attaquée ne concerne pas le subventionnement en lui-même mais bien la décision du ministre de

déclarer sa candidature à un subventionnement irrecevable. Elle expose qu'en l'absence de réaction de la partie adverse, elle lui a adressé, le 3 mai 2019, une mise en demeure par une lettre recommandée lui enjoignant de statuer et faisant expressément référence à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle considère que la décision implicite de refus qui résulte de l'absence de réaction à cette mise en demeure est nécessairement entachée d'illégalité dès lors qu'elle ne contient aucune motivation, ni formelle ni matérielle, qu'elle crée une situation d'inégalité et de discrimination à l'égard des autres personnes placées dans les mêmes circonstances et qu'en s'abstenant de répondre à cette mise en demeure, la partie adverse a méconnu son devoir de minutie et de prudence. Elle estime que cette dernière était bien tenue de statuer, sa demande contenant des éléments nouveaux répondant aux conclusions du comité de sélection. Elle souligne qu'elle a critiqué, dans son recours, tant l'argumentation du comité de sélection que le fait que cette argumentation survient *a posteriori* et qu'elle a invité la partie adverse à recourir à une médiation prévue par l'article 1724 du Code judiciaire.

Dans son mémoire en réplique, elle indique que, dans son recours introduit le 14 mars 2019, elle a critiqué le fait qu'après deux retraits, sa candidature a été une nouvelle fois rejetée par le ministre, sur la base d'un rapport du comité de sélection ne contenant aucun nouvel élément et constituant une motivation *a posteriori*. Elle estime que l'argumentation critiquant ce rapport n'est pas rencontrée par la décision implicite de refus qui constitue l'acte attaqué. Elle considère également que ce rapport est contradictoire puisqu'en page 3, il commente l'esquisse et le schéma contenu dans son dossier tandis qu'en pages 4 et 5, il indique que ce dossier ne comporte pas de plan. Elle ajoute que, dans son avis concernant son recours précédent, la commission d'avis avait estimé que son dossier comportait bien un plan. Elle soutient que l'absence d'examen par la partie adverse de la présence de ce plan dans son dossier constitue également un manquement aux principes de bonne administration, spécialement en ce qui concerne le devoir de minutie. Elle fait valoir qu'en s'abstenant de réagir à sa mise en demeure, la partie adverse a méconnu son devoir de prudence. Elle allègue qu'elle fait l'objet, à cet égard, d'une discrimination par rapport aux autres candidats évincés ayant introduit des recours.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que son recours critiquait le rapport du comité de sélection sur lequel se fonde la décision ministérielle. Elle estime que cette décision aurait dû justifier les raisons pour lesquelles ce rapport, concluant à l'irrecevabilité de la demande en raison de l'absence d'un plan, est suivi alors que, dans l'avis émis par la commission d'avis sur son précédent recours, il avait été estimé que l'esquisse et le schéma qu'elle a produits constituent un tel plan.

V.2. Appréciation

L'article 14, § 3, des lois sur le Conseil, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative ».

En l'espèce, l'article 36, § 3, du CWASS impose une obligation de statuer sur le recours et il n'est pas contesté qu'aucune décision n'a été prise à la suite de la mise en demeure adressée par la partie requérante. Toutefois, la seule conséquence de l'absence de décision explicite dans ce délai est la reconnaissance d'une décision implicite de rejet susceptible de recours. Le silence de l'autorité n'implique pas *ipso facto* que cette dernière aurait méconnu un principe de bonne administration. Par ailleurs, en ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, la partie requérante n'expose pas en quoi la différence de traitement qu'elle soulève n'est pas susceptible d'une justification raisonnable.

L'acte attaqué étant une décision implicite, la loi du 29 juillet 1991, précitée, ne lui est pas applicable. En ce qu'il invoque la violation des dispositions de cette loi, le moyen manque en droit. Toutefois, une telle décision doit, comme tout acte administratif, reposer sur des motifs de droit pertinents et sur des motifs de fait exacts, pertinents et admissibles. Lorsqu'une autorité administrative rejette implicitement un recours en réformation, elle est censée s'approprier les motifs exposés dans la décision initiale, à laquelle elle se substitue.

La décision initiale indique qu'elle se rallie aux conclusions du rapport d'analyse du comité de sélection du 10 janvier 2019 qui indiquent ce qui suit au sujet de la recevabilité de la candidature de la partie requérante :

« 2. Recevabilité de la candidature

L'appel à projets mentionne explicitement, en page 4 du Vade Mecum et en page 10 du formulaire de candidature, sous peine d'être écarté lors de la sélection de recevabilité : "(...) les plans de situation existante et projetée, d'implantation, ainsi que ceux des différents niveaux, les coupes principales, les vues des façades y compris ceux des bâtiments existants dans le cas d'adaptation à 1 ou 2 p.c. utiles à la bonne compréhension de l'avant-projet, concrétisé dans un plan directeur". Le vade mecum, en page 5, ajoute : "Les projets rentrés feront l'objet d'une première analyse quant à leur recevabilité (dossier complet). L'ensemble

des projets recevables seront ensuite analysés par un Comité de sélection en fonction des critères suivants : (...)”.

À l’analyse du dossier, le Comité de sélection constate qu’en lieu et place des plans de situation existante et projetée qui devaient être annexés au formulaire, le demandeur a annexé une note explicative de 32 pages fournissant un descriptif écrit du projet souhaité.

Ce descriptif contient les bonnes intentions du projet et fait largement référence à la littérature, la médecine, la pédagogie, permettant d’esquisser les besoins fondamentaux de la future infrastructure. Cependant, l’affectation du projet quant aux bâtiments concernés n’apparaît pas de manière claire.

Malgré les éléments avancés par la Province, le comité de sélection estime que ce dossier n’apporte pas une bonne compréhension du projet.

En effet, d’un point de vue architectural et des plans attendus, le dossier fait apparaître :

- en page 15, une esquisse extérieure des futurs bâtiments représentant un futur potager et 5 volumes construits en Rez+1.
- en page 19, le dossier contient un schéma de masse et de circulation extérieure, sans échelle reprenant une vue aérienne des bâtiments et les circulations intérieures prévues sur le site.

► Ces deux esquisses réalisées à main levée sont imprécises, elles ne contiennent aucune cote, ni mesure, ni donnée précise quant à l’implantation existante et projetée des bâtiments. Ces éléments ne font pas apparaître l’organisation des espaces intérieurs et leur interaction. Ils ne comportent aucun détail architectural et ne rencontrent pas les exigences du dossier architectural attendu tel qu’il est décrit dans le vade mecum.

L’esquisse présentée en page 19 avec les données émanant du plan cadastral restent très générales. Le Comité de sélection en déduit :

- Une démolition du SRJ existant tout en maintenant le SAJA existant à son emplacement actuel ;
- Une mise en évidence de la création d’un jardin thérapeutique, d’une aire de jeux, d’un espace couvert extérieur, d’un parc et de 5 nouveaux bâtiments ;
- de la page 19 à 21 : le dossier décrit les organigrammes de répartition des fonctions des futurs SRJ et SRA.

► Ces organigrammes sont une version littéraire du projet et se rapportent davantage à des présomptions sur la répartition des fonctions au sein des unités de vie. Ils sont très généraux et démontrent que le stade de l’avant-projet n’est pas encore atteint et ce, bien que le candidat indique, en page 25, que la phase d’esquisse est achevée et que la phase d’avant-projet est avancée. Or, le Comité de sélection estime, à l’analyse des pièces déposées par la Province du Brabant wallon, qu’il s’agit ici davantage d’un cahier des charges et d’une esquisse permettant à un bureau d’étude de réaliser un avant-projet en connaissance de cause que d’un réel avant-projet tel qu’attendu par l’appel à projets.

Là aussi, ces éléments démontrent que le dossier architectural déposé ne rencontre pas les exigences de détails techniques.

- en pages 22 et 23, des copies d’aménagements types de chambre, d’une salle de douche PMR et d’une cuisine PMR sont intégrés au dossier.

► Ces éléments d’infrastructure types ne reflètent pas la configuration réelle et l’agencement des espaces de vie. Ces illustrations sont sans possibilité de prise de mesure, elles ne sont pas à l’échelle et ne revêtent aucune cote. Il n’est donc pas

possible de contrôler la superficie des chambres proposées. Par ailleurs, le Comité de sélection constate qu'il existe des incohérences entre ces éléments et la description des besoins repris en page 21 du dossier (par ex : chaque unité de vie comporterait un bain et une douche, or cela n'apparaît pas dans les éléments d'infrastructure type ; chaque chambre est accessible pour un lève-personne, ce qui n'est pas envisageable suivant les chambres type proposées dont l'emplacement du lit ne permet pas de manœuvrer ce type de matériel). En conséquence, le Comité de sélection constate que les données reprises en pages 22 et 23 ne correspondent pas au descriptif des besoins repris en page 21 et ne sont donc pas conformes à la réalité des aménagements proposés et pour lesquels le subsidé est sollicité. L'origine de ces illustrations n'est pas explicitée dans le dossier et reste donc inconnue.

En conséquence, ces éléments n'apportent pas le niveau de détail technique suffisant permettant de considérer qu'est rencontrée l'exigence de production des plans tels qu'exigés dans l'appel à projet.

- À la page 32, est intégré un extrait du plan cadastral. Le Comité de sélection remarque qu'il n'y est aucunement fait mention de la future implantation.

- Le rapport Dapesco déposé contient des prises de vue de la situation existante. Cependant, il s'agit d'un rapport d'audit énergétique portant sur le bâtiment existant qui devrait être démolé.

Enfin, le Comité de sélection constate que le dossier ne contient pas de plans de la situation existante, pas de plan d'implantation ainsi que ceux des différents niveaux, pas de coupes principales ni de vues des façades, le tout à l'échelle demandée.

En conséquence, il ressort de la candidature que le niveau de détails techniques des esquisses et de l'ensemble des éléments contenus dans le dossier au titre d'éléments qualifiés est trop imprécis pour permettre au Comité de sélection de considérer que les éléments déposés rencontrent les exigences telles que stipulées dans l'appel à projets.

Le dossier n'apporte pas suffisamment de réponse architecturale concrète face à l'ensemble des éléments théoriques qui y sont décrits. Il ne contient pas de plan général de la structure ni un plan directeur permettant au Comité de sélection d'avoir une vision claire du projet envisagé.

En effet, les documents à déposer à l'appui de la candidature sont expressément visés par l'appel à projets dans la mesure où ils sont essentiels pour permettre la bonne compréhension du projet et du programme de la demande. Les plans sollicités doivent permettre au Comité de sélection de procéder à une appréciation concrète et technique de la situation existante et projetée du projet, de la nature des travaux envisagés, ainsi que de la plus-value de la candidature.

En l'espèce, les plans déposés ne justifient nullement comment techniquement sont envisagées les orientations suivantes :

- Travaux de sécurité d'hygiène et de mise en conformité ou tous travaux (rénovation/construction) d'amélioration de l'environnement et du confort des bénéficiaires ;
- Travaux visant au respect de l'intimité des bénéficiaires (chambre individuelle, ...) ;
- Travaux visant à anticiper l'évolution des besoins des usagers actuels et à accueillir davantage de personnes à besoins complexes (troubles graves du comportement, cérébrolésion, polyhandicap, ...).

De même, les axes sélectionnés ne sont pas justifiés techniquement :

Axe 1 : Promouvoir des lieux ouverts et accessibles (des lieux contenant et sécurisants peuvent néanmoins être éligibles en fonction des besoins spécifiques du public cible) ;

Axe 4 : Privilégier 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 ;

Axe 5 : Rencontrer les concepts actuels de durabilité, de polyvalence et d'adaptabilité.

► En conséquence, le Comité de sélection juge que le dossier n'est pas recevable car celui-ci ne comporte pas les plans tels qu'exigés par l'appel à projets ».

Il ne s'agit pas d'une motivation *a posteriori* puisque les décisions précédentes sont censées ne jamais avoir existé en raison de leur retrait. Les explications détaillées données par le comité de sélection permettent de comprendre les motifs pour lesquels le schéma et les esquisses figurant dans le dossier de candidature de la partie requérante ne peuvent pallier l'absence des plans expressément demandés dans l'appel à candidatures.

Le moyen unique n'est 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, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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 le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 25 mai 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly