

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.389 du 3 juillet 2024

A. 227.629/VI-21.447

En cause : **l'association sans but lucratif LA CLAIRIÈRE-ARLON**,
ayant élu domicile chez
M^e Tangui VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

1. **l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (AViQ)**,
2. **la Région wallonne**, représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de La Hulpe 181
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 mars 2019, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - l'évaluation, le classement et la sélection des dossiers arrêtés, en date du 30 janvier 2018, par le Comité de sélection désigné par l'AViQ dans le cadre de l'appel à projets 2017 "polyhandicap et cérébrolésion" publié le 23 juin 2017 (ci-après "premier acte attaqué" [...]) ;
- la décision adoptée, à une date inconnue, par un auteur inconnu, par laquelle est arrêté, sur la base du premier acte attaqué, le programme d'investissement 2018 de l'AViQ pour l'octroi de subsides aux infrastructures d'aide à la vie journalière, d'accueil et d'hébergement (ci-après "deuxième acte attaqué" [...]) ;
- la décision adoptée par le Gouvernement wallon en date du 27 septembre 2018 approuvant le programme d'investissement 2018 de l'AViQ (ci-après "troisième acte attaqué" [...]) ;
- et la décision adoptée, le 16 janvier 2019, par Madame [A. B.], administratrice générale de l'AViQ, portant refus d'octroi à la requérante d'un subside d'infrastructure pour la création de 18 lits pour personnes polyhandicapées dans le cadre de l'appel à projets 2017 "polyhandicap et cérébrolésion" publié le 23 juin 2017 (ci-après "quatrième acte attaqué" [...]) ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 14 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 janvier 2024.

M. David De Roy, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Thomas Hazard, *loco* M^e Tanguy Vandenput, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Jérôme Sohler, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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

1. La requérante est une ASBL active dans l'accompagnement des personnes handicapées. Selon ses statuts, elle a pour objet social « [...] la création, l'organisation, la direction et l'administration d'établissements pour personnes handicapées physiques ou mentales [...] ». Elle est plus particulièrement propriétaire d'un ensemble immobilier dénommé « La Ferme des Roses », à Florenville, qui accueille un service résidentiel pour 14 adultes présentant un handicap mental léger, modéré ou sévère. Ce service est agréé et subventionné par la première partie adverse

depuis plusieurs années.

2. Dans le courant de l'année 2017, la première partie adverse lance un appel à projets « polyhandicap et cérébrolésion » (ci-après « l'appel à projets »). Un budget de 5.000.000,00 € est prévu, à titre de programme d'investissements pour l'année 2018, pour financer des projets permettant l'achat, la construction, le reconditionnement d'infrastructures en vue de l'accueil et/ou l'hébergement de personnes handicapées, polyhandicapées ou présentant une cérébrolésion. L'appel à projets décrit également les grands axes que devront suivre les projets, ainsi que les conditions d'accès au programme, la procédure à suivre, le contenu des dossiers de demande, et les critères de recevabilité et d'évaluation des dossiers. Un formulaire-type de dossier de demande est également mis à disposition.

3. Le 29 septembre 2017, la partie requérante introduit un dossier de demande dans le cadre de l'appel à projets. Le projet développé par celle-ci vise à étendre son installation de Florenville, afin de lui permettre d'accueillir 18 résidents en situation de polyhandicap.

4. Le 30 janvier 2018, les dossiers introduits par les diverses parties intéressées sont examinés par un comité de sélection, qui rend compte de son examen dans un document intitulé « Commentaires Jury AP Polyhandicap et Cérébrolésion – 30-01-18 ». Trois projets sont d'emblée écartés, considérés comme n'étant pas éligibles. Les autres font l'objet d'une évaluation chiffrée et d'un commentaire écrit. Il ressort d'une des mentions finales de ce document que sept projets sont « gardés » : il s'agit des sept premiers projets classés. Figurant en huitième position dans ce classement, le projet de la requérante ne semble donc pas destiné à être retenu.

Cette évaluation des projets est présentée par la requérante comme étant le premier acte attaqué.

5. La requérante part du postulat qu'une décision d'adoption du programme d'investissements de la première partie adverse a dû être prise par celle-ci sur la base et à la suite du classement établi par le comité de sélection. Cette décision constituerait le deuxième acte attaqué par le présent recours et aurait été destinée à être soumise à l'approbation du Gouvernement wallon. Les dossiers des parties ne contiennent toutefois aucune pièce qui pourrait être identifiée comme *instrumentum* d'une telle décision d'adoption du programme d'investissements qu'aurait prise l'organe compétent de la première partie adverse.

6. Le 29 août 2018, l'Inspection des finances émet – moyennant quelques observations sur les aspects budgétaires – un avis favorable à propos de la proposition d'approbation du programme d'investissements 2018 destinée à être soumise au Gouvernement wallon. À la lecture de cet avis, il se comprend que la limitation aux sept premiers projets classés est imposée par la contrainte budgétaire, puisque ces sept projets représentent un montant total de subsides de 4.995.671 €, alors que le budget disponible est limité à 5.000.000 €.

7. À une date inconnue, mais postérieure à l'avis de l'Inspection des finances (puisque'il est expressément fait référence à celui-ci), est établie une « Note au Gouvernement wallon », signée par la ministre de l'Action sociale de celui-ci. En substance, cette note rappelle le contexte du dossier, l'appel à projets qui a été lancé, les critères à respecter, la composition du comité de sélection, et les critères d'évaluation ainsi que leur pondération. La note comprend enfin deux tableaux, l'un récapitulant les points accordés à chaque projet, et l'autre indiquant lesquels d'entre eux sont sélectionnés, eu égard à la contrainte budgétaire de 5.000.000 €. Il se confirme à la lecture de la note que, classé en huitième position, le projet de la requérante n'est pas sélectionné.

Il se comprend à la lecture de l'exposé des faits du mémoire en réponse, lu en combinaison avec l'inventaire du dossier administratif, que cette « Note au Gouvernement wallon » constituerait, selon les parties adverses, le deuxième acte attaqué par le présent recours.

8. Le 27 septembre 2018, le Gouvernement de la deuxième partie adverse adopte un arrêté « portant approbation du programme d'investissements 2018 de l'Agence wallonne de la santé, du handicap et des familles ».

Cet arrêté constitue le troisième acte attaqué.

Son préambule mentionne notamment le détail des cotations et la précision suivante :

« Considérant que sur base du budget disponible, les 7 meilleurs projets peuvent être retenus, ce qui représente un montant de 4.995.671 €, et qu'il n'est pas possible de sélectionner le 8ème projet sans dépasser l'enveloppe budgétaire ».

9. Le 16 janvier 2019, l'administratrice générale de la première partie adverse informe la requérante de ce que sa demande n'a pas été retenue dans le cadre de l'appel à projet.

Ce courrier constitue le quatrième acte attaqué, que les parties s'accordent à reconnaître comme étant une décision de refus, laquelle a ensuite été retirée le 3 septembre 2019.

IV. Objet et recevabilité ratione materiae du recours

IV.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

Les parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité, en tant que le recours est dirigé contre les deux premiers actes attaqués, dans la mesure où il s'agit d'actes préparatoires, qui ne peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'État. Elles estiment, en effet, que « le premier consiste en une évaluation et proposition de classement des projets éligibles par le Comité de sélection, et le second s'apparente, de la même manière, à une proposition de classement des projets éligibles au Gouvernement de la seconde partie adverse, chargé d'adopter une décision définitive, dans le cadre du programme d'investissements litigieux ».

B. Mémoire en réplique

La partie requérante conteste le raisonnement des parties adverses. Elle considère tout d'abord que la seule compétence du Gouvernement wallon, dans le cas d'espèce, était d'approuver un acte administratif définitif, soit le programme d'investissements en infrastructures 2018 préalablement adopté par la première partie adverse, de telle sorte que le deuxième acte attaqué n'était pas un acte préparatoire.

Ensuite, elle ajoute que cette décision n'existe pas, plus, ou n'a pas été adoptée par un organe compétent pour ce faire, soit le comité de sélection de la première partie adverse. Il conviendrait par conséquent d'admettre que le premier acte attaqué n'est pas un acte préparatoire non plus, dans la mesure où il analyse les dossiers, les classe et adopte le programme d'investissements découlant de l'analyse effectuée. Or, un tel acte cause grief et lèse définitivement la partie requérante puisqu'il ne sélectionne pas le projet de celle-ci.

Enfin, la partie requérante rappelle que la légalité du premier acte attaqué peut être critiquée dans le cadre du recours contre le troisième acte attaqué, et qu'il convient, par ailleurs, « [...] de juger que le présent recours, en ce qu'il est dirigé

contre les premier et deuxième actes attaqués qui n'en constitue[nt] en réalité qu'un seul, est recevable *ratione materiae* ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Le recours porte formellement sur quatre objets.

Le classement des projets établi par le comité de sélection est un acte préparatoire qui n'a, en principe, pas vocation à produire des effets juridiques définitifs, de sorte qu'il n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. En tant qu'il est dirigé contre ce classement, que la requérante identifie comme premier acte attaqué, le recours est irrecevable.

Le deuxième acte formellement attaqué serait la décision d'arrêter – sur la base du classement des projets – le programme d'investissements 2018 de la première partie adverse, décision destinée à être soumise à l'approbation du Gouvernement wallon. Les parties adverses l'identifient comme étant la pièce 6 du dossier administratif. Elles ne peuvent toutefois être suivies sur ce point. Cette pièce 6 se présente comme un document intitulé « Note au Gouvernement wallon » et signé par la ministre de l'Action sociale de celui-ci. Il s'agit d'une note établie et destinée à être diffusée conformément aux usages relatifs au mode de fonctionnement de ce Gouvernement, mais en aucune manière d'une décision qui arrêterait le plan d'investissements 2018 de l'AViQ. L'avis de l'Inspection des finances auquel se réfère cette note, et qui lui est donc nécessairement antérieur, contient déjà la description du plan d'investissements, tel qu'il résulte directement du classement des sept projets sélectionnés établi par le comité de sélection. Ceci atteste à suffisance que ce que la requérante vise comme deuxième acte attaqué ne peut se confondre avec la note au Gouvernement wallon établie en vue de la délibération du 27 septembre 2018. Ces éléments du dossier imposent de considérer, conformément à ce que soutient la requérante dans son premier moyen, qu'un programme d'investissements 2018 de l'AViQ a été, implicitement mais certainement, arrêté par le comité de sélection et a, ensuite, été soumis au Gouvernement wallon pour approbation. S'il s'agit bien d'un acte préparatoire à l'égard duquel le recours n'est pas recevable, il n'en demeure pas moins que son éventuelle illégalité pourrait vicier le troisième acte attaqué. Tel est précisément l'objet du grief formulé par le premier moyen.

Il n'est pas contesté que le quatrième acte attaqué a fait l'objet d'une décision de retrait, qui peut être tenue pour définitive. Le recours est donc privé d'objet à son égard.

Le recours est uniquement recevable à l'égard du troisième acte attaqué, à savoir la décision prise par le Gouvernement wallon le 27 septembre 2018 et approuvant le programme d'investissements 2018 de l'AViQ.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un premier moyen, pris de la violation « de la Constitution, et plus particulièrement, de ses articles 10 et 11, de la violation du Code wallon de l'action sociale et de la santé, coordonné le 29 septembre 2011, et, plus particulièrement, ses articles 2/2, 4/1, 18/1, 22, 26, 26/1, 26/2, 283, de la violation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 portant sur les délégations de compétences relatives aux missions de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles et, plus particulièrement, ses articles 3 et 4, de la violation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 janvier 2014 relatif aux règles de calcul et de fixation du montant maximum d'une réserve spéciale pour l'octroi de subsides à l'investissement aux infrastructures d'aide à la vie journalière, d'accueil et d'hébergement agréées et subventionnées par l'Agence wallonne pour l'Intégration des Personnes handicapées et, plus particulièrement, de son article 4, § 1^{er}, de la violation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 janvier 2016 portant approbation du règlement d'ordre intérieur du Conseil général de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles et de l'accord de gestion journalière et, plus particulièrement, son annexe 2, de la violation du principe général d'impartialité, de la violation du principe d'indisponibilité des compétences, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation du principe général qui veut que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir ».

Elle y affirme que « le deuxième acte attaqué a vraisemblablement été adopté par un comité de sélection dont les membres ont été désignés par [la première partie adverse], et sont des représentants – selon que l'on se réfère à l'appel à projets 2017 “polyhandicap et cérébrolésion” ou au quatrième acte attaqué - “des associations de parents, cabinet-administration” ou “du cabinet, de l'administration et des

associations représentatives des personnes handicapées”, mais dont l’identité précise n’est pas connue » .

Elle considère que le deuxième acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente pour ce faire. La partie requérante estime en effet qu’« il ne ressort nullement des pièces dont dispose la requérante que la décision d’adopter un tel programme d’investissements 2018 a été prise par l’organe de [la première partie adverse] compétent pour ce faire. Au contraire, y a-t-il tout lieu de penser que cette décision a été prise par le Comité de sélection désigné par [la première partie adverse] dans le cadre de l’appel à projets 2017 “polyhandicap et cérébrolésion” ».

Elle déduit de ce qui précède qu’en l’absence de disposition permettant la délégation de la compétence de la première partie adverse à un quelconque comité de sélection dans le cadre du présent litige, le deuxième acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente pour ce faire.

Le deuxième acte attaqué étant illégal, le troisième acte attaqué serait touché du même vice et par conséquent également illégal, puisqu’il ne fait qu’approuver ledit deuxième acte attaqué.

B. Mémoire en réponse

Les parties adverses décrivent les dispositions réglementaires applicables selon elle, soit les articles 1371/1 à 1371/5 du Code wallon de l’Action sociale et de la Santé, dans sa partie réglementaire.

Elles rappellent ensuite que l’on ne peut contester la compétence de l’auteur d’un acte que lorsqu’il s’agit d’un acte administratif définitif, et non purement préparatoire. Elles ajoutent que les dispositions citées ci-dessus donnent une compétence claire au Gouvernement wallon d’approuver le classement des projets et d’accorder les subventions prévues.

Elles mentionnent enfin l’arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 portant sur les délégations des compétences relatives aux missions de l’agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles, et en particulier son article 3, en ces termes : « le Gouvernement wallon délègue au Ministre les compétences relatives aux missions de l’Agence dans les circonstances suivantes : (...) 2° l’octroi de subventions facultatives, en ce compris la conclusion de conventions de partenariat et l’octroi de subventions en vue de promouvoir des

initiatives spécifiques; 3° les décisions d'exécution faisant suite à l'approbation des programmes d'investissements par le Gouvernement wallon ».

C. Mémoire en réplique

La partie requérante rappelle tout d'abord que l'illégalité d'un acte préparatoire peut être invoquée à l'appui d'un recours contre un acte définitif, en ce que l'acte définitif peut être vicié par l'illégalité de l'acte préparatoire qui l'a précédé.

Elle affirme ensuite que ce sont les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 janvier 2014 précité, et non du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, qui sont applicables au présent litige.

Elle maintient, pour le surplus, son argumentation développée dans la requête.

Elle écarte enfin l'argument tiré de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 précité, en ce qu'il n'est pas pertinent en l'espèce. Il s'appliquerait en effet à la gestion journalière de la première partie adverse. Qui plus est, il s'agit seulement de prendre les décisions d'exécution faisant suite à l'approbation des programmes d'investissements. Elle ajoute qu'en tout état de cause, le troisième acte attaqué a été adopté par le Gouvernement wallon et non le ministre.

D. Derniers mémoires

Les derniers mémoires ne contiennent aucun développement nouveau.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

En substance, le premier moyen dénonce le fait que le deuxième acte formellement attaqué par la requérante (à savoir le programme d'investissements 2018 de l'AViQ, tel qu'arrêté et destiné à être approuvé par le Gouvernement wallon) aurait été adopté par un comité de sélection dont les membres ne disposeraient pas d'une délégation régulière et rendue opposable aux tiers. Ainsi adopté illégalement, ce deuxième acte attaqué vicierait le troisième acte attaqué, par lequel le Gouvernement wallon approuve le programme précité.

Il ressort des pièces de la procédure que l'appel à projets litigieux s'inscrit dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 janvier 2014 relatif aux règles

de calcul et de fixation du montant maximum d'une réserve spéciale pour l'octroi de subsides à l'investissement aux infrastructures d'aide à la vie journalière, d'accueil et d'hébergement agréées et subventionnées par l'Agence wallonne pour l'Intégration des Personnes handicapées. Les articles 3 à 5 de cet arrêté sont libellés comme suit :

« Art. 3. Une réserve spéciale d'un montant de 30 millions d'euros est créée pour l'octroi de subsides à l'investissement aux infrastructures d'aide à la vie journalière, d'accueil et d'hébergement pour l'achat, la construction, la transformation et les équipements spécifiques.

Art. 4. § 1^{er}. Dans les limites du montant disponible dans la réserve spéciale, l'Agence élabore des programmes d'investissement pour l'octroi de subsides aux infrastructures d'aide à la vie journalière, d'accueil et d'hébergement d'un montant maximum annuel de 5 millions d'euros.

§ 2. Les programmes d'investissements de l'Agence sont approuvés par le Gouvernement.

Art. 5. § 1^{er}. L'Agence prévoit à son budget un article spécifique afférent au financement des programmes d'investissement visés à l'article 3 et y prévoit chaque année le montant nécessaire pour l'octroi de subsides à l'investissement aux infrastructures d'aide à la vie journalière, d'accueil et d'hébergement en exécution de ces programmes d'investissements.

§ 2. Le montant visé au § 1^{er} ne peut dépasser 5 millions d'euros par an ».

Ces dispositions doivent être comprises en ce sens que le Gouvernement wallon approuve une liste de projets pour lesquels seront accordées des subventions, liste élaborée par la première partie adverse. Ceci suppose que la proposition soumise à l'approbation du Gouvernement wallon ait été préalablement adoptée par l'organe compétent de la première partie adverse. À défaut de pouvoir identifier dans le dossier de la procédure une telle proposition, celle-ci semble devoir être considérée comme se confondant avec le classement opéré par le comité de sélection le 30 janvier 2018. Institué dans le cadre et pour les besoins de l'appel à projets litigieux, le comité de sélection n'est pas un organe de la première partie adverse, en tant que tel. Il n'était donc pas compétent pour adopter une proposition destinée à être soumise à l'approbation du Gouvernement wallon. Or tel est bien l'effet qui a été attaché au classement établi le 30 janvier 2018, à défaut de quelque décision par laquelle un organe de la première partie adverse aurait adopté une liste des projets d'investissements destinée à être soumise à l'approbation du Gouvernement wallon. Dans ces circonstances, celui-ci n'a pu approuver une liste de projets d'investissements dont il aurait été valablement saisi. Il n'avait donc pas la compétence pour adopter le troisième acte attaqué. Dans cette mesure, le moyen doit être déclaré fondé et le troisième acte attaqué doit être annulé.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

L'annulation du troisième acte attaqué justifie, par ailleurs, que les autres dépens soient laissés aux parties adverses.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 27 septembre 2018 portant approbation du programme d'investissements 2018 de l'Agence wallonne de la santé, du handicap et des familles est annulé.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

Les parties adverses supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 juillet 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Xavier Close,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La Greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy