

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 63.291 du 26 novembre 1996

A.70.466/III-22.446
A.70.467/III-22.447

- En cause :
1. **la Société anonyme "Résidence de l'Orne II",**
rue du Village 9
1450 Chastre,
 2. **ELISE** Patricia, épouse VANDE KERKHOVEN,
rue Champ des Vignes
1380 Lasnes,
 3. **la Société anonyme "IMMO E.V.D.",**
ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,

contre :

1. **la Région wallonne,** représentée par
son Gouvernement,
2. **le Bourgmestre de la Commune de Chastre,**
3. **la Commune de Chastre,**
ayant tous deux élu domicile chez
Me François JONGEN, avocat,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 26 août 1996 par la société anonyme "Résidence de l'Orne II", Patricia ELISE, épouse VANDE KERKHOVEN, et la société anonyme "IMMO EVD",

qui tend à la suspension de l'exécution de «la décision du Ministre régional wallon contenue dans la lettre datée du 30 juillet 1996 par laquelle il déclare : "... que je ne suis plus autorisé à délivrer une prolongation d'autorisation de fonctionnement provisoire au profit de 'l'ORNE II' en application du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées"»;

Vu la demande introduite simultanément par les mêmes requérantes qui sollicitent, «à titre de mesures provisoires, de faire injonction à la Région wallonne de permettre la poursuite de l'activité de la maison de repos "Résidence de l'Orne II", dans l'attente de la décision à rendre sur le recours en annulation contre la décision ministérielle du 30 juillet 1996 par laquelle la partie adverse a considéré qu'elle n'était "plus autorisée à délivrer une prolongation d'autorisation de fonctionnement provisoire au profit de "l'ORNE II" en application du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées"», "sous peine d'une astreinte de 500.000 francs par jour et par infraction en cas de non respect de l'arrêt à intervenir";

Vu la requête introduite le 27 septembre 1996 par les mêmes requérantes, qui demandent l'annulation de la décision susvisée;

Vu la demande introduite le 26 août 1996 par la société anonyme "Résidence de l'Orne II", Patricia ELISE et la société anonyme "IMMO EVD", qui tend à la suspension de l'exécution de "l'arrêté du bourgmestre de la commune de Chastre du 30 juillet 1996 ordonnant l'évacuation immédiate des pensionnaires de la maison de repos "Résidence de l'Orne II", sise 9, rue du Village à 1450 Chastre, arrêté qui a été notifié par une lettre du bourgmestre datée du 30 juillet 1996 et de l'éventuelle ratification de cet arrêté par le conseil communal";

Vu la demande introduite simultanément par les mêmes requérantes qui sollicitent, "à titre de mesures provisoires, de faire injonction aux parties adverses (le bourgmestre et la commune de Chastre) de leur permettre de poursuivre l'activité de la maison de repos "Résidence de l'Orne II", dans l'attente de la décision à rendre sur le recours en annulation contre l'arrêté du bourgmestre de la commune de Chastre du 30 juillet 1996 ordonnant l'évacuation immédiate des pensionnaires de la maison de repos "Résidence de l'Orne II", sise 9, rue du Village à 1450 Chastre, arrêté qui a été notifié par une lettre du bourgmestre datée du 30 juillet 1996 et contre l'éventuelle ratification de cet arrêté par le conseil communal", "sous peine d'une astreinte de 500.000 francs par jour et par infraction en cas de non respect de l'arrêt à intervenir";

Vu la requête introduite le 27 septembre 1996 par les mêmes requérantes qui demandent l'annulation de :

- l'arrêté du bourgmestre de la commune de Chastre du 30 juillet 1996 ordonnant l'évacuation immédiate des pensionnaires de la maison de repos "Résidence de l'Orne II", sise 9, rue du Village à 1450 Chastre, arrêté qui a été notifié par une lettre du bourgmestre datée du 30 juillet 1996;
- la délibération du conseil communal du 13 août 1996 portant ratification de l'arrêté du bourgmestre du 30 juillet 1996;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs des parties adverses;

Vu le rapport de M. GILLIAUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 11 octobre 1996 fixant les affaires à l'audience du 21 octobre 1996, date à laquelle elles ont été remises à celles du 4 novembre 1996;

Vu les notifications du rapport et des ordonnances de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour les requérantes, Me D. PIRE, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Me F. JONGEN, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. GILLIAUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de ces requêtes se présentent comme suit :

1. Le 26 mars 1992, Patricia ELISE introduit une demande d'agrément d'une maison de repos de 40 lits pour personnes âgées, la "Résidence de l'Orne II" située à Chastre, 9, rue du Village.

2. Le 26 avril 1993, le Ministre des Affaires sociales et de la Santé octroie "une autorisation de fonctionnement provisoire limitée au 31 décembre 1993 à la maison de repos en cause (Résidence de l'Orne II), pour l'hébergement d'un maximum de 28 personnes âgées réparties sur 3 niveaux".

3. Le 28 septembre 1993, la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française octroie "une autorisation de fonctionnement provisoire, limitée au 31 décembre 1993 à la maison de repos en cause, pour l'hébergement de 12 personnes âgées supplémentaires, ce qui porte la capacité maximale d'hébergement à 40 personnes âgées réparties sur 3 niveaux".

4. Le 11 mars 1994, les services de l'action sociale et de la santé du ministère de la Région wallonne opèrent une visite de la Résidence de l'Orne II à la suite d'une plainte émanant d'un parent d'un résident.

Le rapport de visite, daté du 18 mars 1994, conclut au non-fondement de cette plainte et émet un avis favorable à la prolongation de l'autorisation de fonctionnement provisoire "avec délai de 6 mois".

Il note que l'établissement "héberge plus de 50 % de jeunes handicapés mentaux", et précise la "répartition des pensionnaires selon l'âge :

17 de plus de 60 ans,
9 de plus de 50 ans,
11 de 20 à 25 ans."

5. Le 20 juin 1994, pour le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de la Région wallonne, la directrice générale f.f. BEKA décide "de prolonger jusqu'au 31 octobre 1994 l'autorisation de fonctionnement provisoire accordée initialement audit home pour l'hébergement de 40 pensionnaires répartis sur 3 niveaux".

6. Le 16 septembre 1994, Patricia ELISE "introduit un dossier afin d'obtenir l'agrément pour un home occupationnel de 40 adultes polyhandicapés non travailleurs des 2 sexes, comprenant 25 lits de nursing".

7. Le 15 septembre 1994, les services de l'action sociale et de la santé du ministère de la Région wallonne effectuent une visite de la Résidence de l'Orne II à la suite d'une plainte de M. LEMMENS.

Le rapport daté du 26 septembre 1994 conclut au non fondement de cette plainte.

Le 24 octobre 1994, l'inspecteur principal PINGAUT propose, au bas de son rapport, de prolonger l'autorisation de fonctionnement provisoire "une dernière fois pour 6 mois".

8. Le 9 novembre 1994, la directrice générale f.f. BEKA du Service de l'Aide sociale spéciale, Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés, adresse à Patricia ELISE une lettre libellée comme suit :

" Suite à votre courrier du 16 septembre 1994 concernant la demande d'agrément d'un home pour non-travailleurs, j'attire votre attention sur le fait que toutes les institutions agréées chez nous fonctionnent sous le statut d'A.S.B.L.

Je vous invite dès lors à bien vouloir vous conformer aux normes d'agrément et à me transmettre une copie de la parution des statuts au Moniteur belge.

Pourriez-vous également retranscrire la liste des personnes hébergées sur le formulaire joint à cet effet et me faire parvenir une copie certifiée conforme de vos diplômes".

9. Le 4 janvier 1995, le directeur général de l'action sociale du ministère de la Région wallonne décide, pour le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé, "de prolonger pour la dernière fois jusqu'au 30 juin 1995 l'autorisation de fonctionnement provisoire accordée initialement audit établissement pour l'hébergement de 40 pensionnaires sur 3 niveaux".

10. Le 27 juin 1995, les services de l'action sociale et de la santé procèdent à une nouvelle visite de

l'établissement en vue de la reconduction de l'autorisation de fonctionnement provisoire.

Le rapport du 10 juillet 1995 conclut comme suit :

" Malgré les efforts pour mettre cette institution en ordre vis-à-vis des normes M.R. (maison de repos), il reste actuellement deux lacunes importantes qui ne permettent pas l'agrément :

- le non-respect des normes de bâtiment pour les fenêtres,
- la population qui, pour plus de la moitié, n'a pas 60 ans.

Mme VANDE KERKHOVEN a entamé depuis presque un an les démarches pour agréer cette institution dans le cadre du Fonds H; sa demande devrait aboutir d'ici 6 mois à un an.

Pour qu'il n'y ait pas "interruption entre les deux systèmes de couverture INAMI, je propose une AFP (autorisation de fonctionnement provisoire) pour un an (juin 1996)."

11. Le 28 août 1995, pour le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé, le directeur général NORRENBURG décide "de prolonger une toute dernière fois jusqu'au 30 juin 1996 l'autorisation de fonctionnement provisoire accordée initialement audit établissement pour l'hébergement de 40 pensionnaires répartis sur 3 niveaux".

12. Le 21 mars 1996, les services de l'action sociale et de la santé du ministère de la Région wallonne procèdent à une nouvelle visite d'inspection de la maison de repos "Résidence de l'Orne II".

Le rapport, daté du 1^{er} avril 1996, relate notamment que, sur les 40 personnes hébergées, trois seulement ont plus de soixante ans, et conclut comme suit :

" Il ne s'agit pas ici d'une maison de repos. L'établissement espère obtenir une reconnaissance comme établissement d'hébergement de personnes handicapées. L'hébergement de pensionnaires séropositives rend cette reconnaissance encore moins aisée.

(...)

Nous sommes d'avis de maintenir le délai de l'autorisation de fonctionnement provisoire jusqu'au 30/06/96.

Après cette date, l'établissement doit être fermé en tant que maison de repos."

13. Le 24 juillet 1996, le Dr GUINEE et le Dr FELTEN de la direction générale de l'action sociale et de la santé du ministère de la Région wallonne établissent à l'intention de leurs supérieurs une note libellée comme suit :

" Après avoir effectué des visites d'inspection à l'Orne II en date des 30/11/1995, 01/12/1995, 25/01/1996, 25/03/1996 et 23/07/1996 et après avoir constaté que :

1. sur les 45 personnes hébergées dans l'établissement, seulement 2 remplissent les conditions requises pour être admises en maison de repos;
2. une presque épidémie d'infection par le HIV (sept cas de séropositivité survenus depuis 1993), dont l'origine ne peut être déterminée, s'est développée malgré l'intervention spécialisée des cliniques universitaires de Saint-Luc-UCL;
3. la structure actuelle de l'établissement (encadrement, gestion, suivi médical) ne permet pas une prise en charge suffisante de ces personnes;

nous concluons que l'évacuation de ces personnes dans des structures adaptées est souhaitable."

14. Le 25 juillet 1996, un rapport du Dr WILLEMS, médecin-inspecteur neuropsychiatre du service de la direction de la santé curative conclut comme suit une visite de l'établissement effectuée les 18 et 19 juillet 1996 :

" Nous pouvons constater que les normes de personnel en maison de repos ne rejoignent pas les normes de personnel en maison de soins psychiatriques et donc ne permettent pas de gérer les différents problèmes de santé présentés par les pensionnaires."

15. Le 30 juillet 1996, le directeur général NORRENBURG adresse, au nom du ministre, la lettre qui suit à la deuxième requérante :

" La maison de repos que vous gérez a bénéficié jusqu'au 30 juin d'une autorisation de fonctionnement provisoire.

Toutefois, compte tenu du type de population que vous hébergez, notamment du nombre restreint de personnes âgées qui séjournent dans votre établissement, je me dois de considérer que je ne suis plus autorisé à délivrer une prolongation d'autorisation de fonctionnement provisoire au profit de "L'Orne II" en application du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées."

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours A.70.466/III-22.446.

16. Le 30 juillet 1996 encore, le bourgmestre de la commune de Chastre prend un arrêté libellé comme suit :

" Le Bourgmestre,

Vu la situation de la maison de repos "Résidence de l'Orne II", sise 9, rue du Village à 1450 Chastre;

Vu le rapport d'inspection 42/96 (RB) et 7/96 (MD) du 01/04/1996 de la direction générale de l'action sociale et de la santé (DGASS);

Attendu que ce rapport fait mention des lacunes suivantes : l'établissement ne fonctionne plus comme une maison de repos et n'est plus agréé comme tel depuis le 01/07/1996, absence de système d'appel près de chaque lit et de chaque WC, absence de conformité des fenêtres, présence d'un "vélux" dans une chambre individuelle ne permettant pas une vision normale sur l'environnement, absence de précautions particulières en ce qui concerne le traitement du linge de certains pensionnaires spécifiques;

Vu les rapports des 6 décembre 1994 et 19 juillet 1996 du docteur SECRET de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH);

Attendu que ces rapports précisent que "le respect des normes d'hygiène et de sécurité n'est pas de rigueur : forte détérioration";

Vu la synthèse de diverses visites des docteurs GUINEE et FELTEN du service médical de la DGASS, établie

en date du 24 juillet 1996, concluant que "l'évacuation de ces personnes dans des structures adaptées est souhaitable";

Vu la lettre du 26 juillet 1996 de Monsieur le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé, précisant que "il semble toutefois que la gravité de la situation nécessite des mesures plus urgentes d'évacuation des résidents";

Considérant que la situation des pensionnaires de la maison de repos "Résidence de l'Orne II" est alarmante et que des mesures urgentes s'imposent pour assurer la sécurité de ces personnes ainsi que les soins auxquels elles ont droit;

Attendu qu'il y a lieu de prendre des mesures immédiates;

Vu le décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées et ses arrêtés d'application;

Vu les dispositions des articles 133, alinéa 2, 134, § 1, et 135, § 2, de la nouvelle loi communale;

Vu l'urgence;

ARRETE :

Article 1 : d'ordonner l'évacuation immédiate des pensionnaires de la maison de repos "Résidence de l'Orne II", sise 9 rue du Village à 1450 Chastre.

Article 2 : de confier au CPAS de Chastre la prise en charge du relogement des pensionnaires et leur évacuation dans les meilleures conditions.

Article 3 : de notifier immédiatement à Madame VANDE KERKHOVEN, gérante de la maison de repos "Résidence de l'Orne II", la présente ordonnance.

Article 4 : de transmettre immédiatement une copie de la présente ordonnance à Monsieur le président du CPAS et à Monsieur le Ministre de la Région wallonne.

Article 5 : de soumettre la présente ordonnance au conseil communal, pour confirmation, lors de sa plus prochaine réunion."

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours A.70.467/III-22.447.

17. Le 13 août 1996, le conseil communal de Chastre ratifie l'ordonnance prise par le bourgmestre le

30 juillet 1996 et relative à l'évacuation des pensionnaires de la "Résidence de l'Orne II".

18. Le 29 août 1996, la partie adverse notifie à la deuxième requérante une proposition de la direction générale de l'action sociale et de la santé tendant à la fermeture de l'établissement.

Considérant qu'il y a lieu de joindre les requêtes en suspension et en mesures provisoires sous peine d'astreintes;

Considérant que, quant au préjudice que cause l'exécution immédiate de l'acte attaqué, les requérantes écrivent, après avoir passé en revue diverses décisions de jurisprudence :

- " - il est évident que les mesures prises causent un préjudice moral, portent atteinte à l'image de marque et à la réputation professionnelle de la maison de repos et de son gestionnaire;
- en ce qui concerne les mesures incriminées, il est évident que celles-ci affectent tant les parties requérantes que les pensionnaires et, plus encore, les onze salariés qui perdront inévitablement leur emploi;
- les décisions en cause occasionnent non seulement des préjudices possibles mais également des dommages bien réels déjà à ce jour;
- en l'espèce, le préjudice commercial et financier subi par les parties requérantes sera considérable :
 - a) la première partie requérante va perdre son seul fonds de commerce constitué par la maison de repos;

son préjudice financier sera considérable puisqu'elle aura perdu toute ressource alors qu'elle devra continuer à supporter l'ensemble des frais de fonctionnement, à savoir : toutes les charges financières liées à l'exploitation et à l'entretien des bâtiments de la maison de repos, le paiement d'un loyer annuel de 4.200.000 francs et, en plus, les frais de licenciement du personnel;

de plus, les mesures prises entraîneront la cessation de l'entreprise, voire même sa faillite et la perte de son personnel qu'elle a formé.

- b) la deuxième partie requérante perdra son emploi et donc ses revenus professionnels.
- c) la troisième partie requérante se retrouvera propriétaire d'un immeuble qu'elle ne saura plus louer car les bâtiments en question ne peuvent pas recevoir une autre affectation que celle de maisons de repos.

Elle devra donc continuer de rembourser les emprunts contractés (à savoir un prêt de 4 millions de francs et un prêt de 5 millions de francs) et payer les impôts immobiliers sans plus percevoir de revenus."

Considérant que la partie adverse, dans sa note d'observations, rappelle notamment que la deuxième requérante sollicite l'agrément de son établissement en qualité de home pour handicapés non-travailleurs agréé par l'A.W.I.P.H., qu'elle a écrit dans une lettre du 18 juin 1996 "(être) pleinement consciente de ne plus être en réalité une M.R.P.A.", et qu'elle sollicitait la prolongation de l'autorisation de fonctionnement provisoire dans le seul but de continuer à bénéficier d'un statut (...) jusqu'à ce qu'elle puisse obtenir un hypothétique agrément en une toute autre qualité; que, selon elle, "il s'agit d'un véritable détournement de procédure qui ne peut être admis"; qu'elle en conclut que "le but poursuivi n'est donc pas légitime et (que) la suspension ne peut être accordée";

Considérant que tous les risques de préjudices allégués par les requérantes sont liés à l'impossibilité d'encore exploiter la maison de repos pour personnes âgées;

Considérant que l'article 1^{er} du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées définit ces maisons comme des "établissements d'hébergement publics ou privés, où le logement ainsi que des soins

familiaux et ménagers sont fournis collectivement à des personnes âgées de 60 ans au moins, qui y résident de façon habituelle";

Considérant que, lors de la visite du 21 mars 1996, il a été constaté que trois personnes sur les quarante hébergées avaient plus de soixante ans; que, dans sa lettre du 18 juin 1996, la deuxième requérante a écrit être "pleinement consciente de ne plus être en réalité une M.R.P.A. (maison de repos pour personnes âgées)", ce qui expliquait sa demande de nouvel agrément en tant que centre pour handicapés; que, dans l'"annexe" à cette lettre, elle a expliqué que, si les 28 premiers résidents correspondaient bien au profil visé, soit une population de 60 à 70 ans atteinte de démence sénile, n'ayant pas eu de renouvellement de tels patients et "afin de permettre la survie de l'institution et de faire face aux impératifs financiers", elle avait dû accepter des patients plus jeunes, et que, "progressivement, n'ayant plus de demandes de personnes âgées, la population s'est modifiée et nous nous sommes retrouvés avec une population d'adultes handicapés mentaux et avec des troubles du comportement", en sorte que, "en septembre 1994 ont eu lieu nos premiers contacts avec Madame HENDRICKX du fonds 81 afin de quitter le secteur MRPA";

Considérant qu'un établissement qui n'accueille que trois pensionnaires âgés de plus de 60 ans sur un total de 40, dont une majorité de jeunes handicapés mentaux, ne peut être considéré comme fournissant le logement et des soins familiaux et ménagers à une collectivité de personnes âgées, ni partant comme une maison de repos pour personnes âgées au sens du décret précité du 10 mai 1984;

Considérant qu'il apparaît ainsi que ce n'est pas l'acte attaqué qui a privé les requérantes du bénéfice de la législation relative aux maisons de repos, mais bien

leur propre décision d'accueillir dans leur établissement des pensionnaires qui n'étaient pas des "personnes âgées" au sens du décret précité du 10 mai 1984, et de créer ainsi une situation illégale dont elles avaient d'ailleurs conscience;

Considérant qu'une demande de suspension ne saurait amener le Conseil d'Etat à autoriser, pendant la durée de la procédure d'annulation, une activité illicite, puisque non protégée par le décret précité du 10 mai 1984, et non encore autorisée conformément à l'article 29 du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées;

Considérant que les demandes de suspension ne sont pas susceptibles, de par le fait même des requérantes, de prémunir celles-ci du risque de préjudices qu'elles invoquent;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que les demandes de suspension et, partant, les demandes de mesures provisoires et d'astreinte, ne peuvent être accueillies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires inscrites sous les n^{os} A.70.466/III-22.446 et A.70.467/III-22.447 sont jointes dans la procédure en référé.

Article 2.

Les demandes de suspension, de mesures provisoires et d'astreintes sont rejetées.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre des référés, le vingt-six novembre 1900
nonante-six par :

MM. ANDERSEN, président de chambre,
 LEROY, conseiller d'Etat,
 HANSE, conseiller d'Etat,
M^{me} NOTEBAERT, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

R. ANDERSEN.