

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 84.871 du 26 janvier 2000

A.64.468/VI-12.684

En cause : **VILOUR** Daniel,
rue du Tige 239
4450 Juprelle,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Didier PIRE, avocat,
rue de Joie 56
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 juillet 1995 par Daniel VILOUR qui demande l'annulation de la décision du 12 avril 1995, notifiée le 15 mai, par laquelle le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de la Région wallonne retire l'agrément de la maison de repos "VILOUR", sise rue du Tige, n° 239 à Juprelle;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 6 juillet 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 17 décembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me PHILIPPART, loco Me BOURLET, avocat, comparaissant pour le requérant et Me PIRE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL, 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 la demande sont les suivants :

1. Le requérant exploite au n° 239 de la rue du Tige à Juprelle un établissement destiné à accueillir des personnes âgées. Cet établissement héberge principalement des séniles profonds; il a été agréé en qualité de maison de repos pour personnes âgées par une décision ministérielle du 1^{er} février 1991, qui autorise une capacité d'accueil de 51 lits répartis sur un niveau.

2. Le 25 mai 1993, les locaux de l'établissement exploité par le requérant firent l'objet d'une visite d'inspection par les services extérieurs compétents de l'administration de la Communauté française.

De multiples manquements à la réglementation applicable en matière d'exploitation de maisons de repos pour personnes âgées ont été relevés.

3. Le 13 juillet 1993, le service du Troisième âge de la Direction générale des Affaires sociales du ministère de la Culture et des Affaires sociales de la Communauté française a adressé au requérant une lettre recommandée l'invitant à régulariser sans délai sa situation. Il s'agissait de remédier aux manquements suivants :

- " - veiller à améliorer l'entretien des locaux;
- neutraliser les odeurs désagréables;
- remplacer les fauteuils en tissu et certains lits;
- renouveler le revêtement de sol de 2 chambres;
- fournir le certificat de bonnes vie et moeurs des membres du personnel qui ne l'ont pas encore produit;
- veiller au bon fonctionnement du W.C. situé près de l'entrée;
- tenir à jour un cahier reprenant la liste des menus du mois écoulé.
Le menu des repas est communiqué aux résidents au moins un jour à l'avance;
- compléter le règlement d'ordre intérieur en vigueur dans l'établissement par le nouvel addendum ainsi que par les prescriptions de l'arrêté de l'Exécutif du 13 septembre 1991 (...). Fournir à l'Administration un nouvel exemplaire de ce document dûment complété."

Le requérant fut averti qu'à défaut de remédier aux différents manquements constatés, l'administration entamerait, sans autre avertissement, la procédure tendant soit au retrait de l'agrément de l'établissement exploité, soit même à la fermeture de celui-ci.

4. Le 1^{er} septembre 1993, les services extérieurs compétents de l'administration de la Communauté française procédèrent à une nouvelle visite d'inspection de l'établissement.

Cette visite a donné lieu à la rédaction d'un nouveau rapport signalant plusieurs manquements.

5. Le 22 novembre 1993, le requérant a reçu du service du Troisième âge de la Direction générale des Affaires sociales du ministère de la Culture et des Affaires sociales de la Communauté française une lettre recommandée l'invitant à régulariser sa situation dans les meilleurs délais et en particulier à :

- " - faire signer le règlement d'ordre intérieur et la convention par tous les pensionnaires;
- établir régulièrement les fiches comptables;
- poursuivre la rénovation des chambres et le remplacement du mobilier".

6. A la suite d'une plainte adressée par un membre du Collège des bourgmestre et échevins de la Commune de Juprelle au bourgmestre de cette même commune, les services extérieurs compétents de l'Action sociale et de la Santé du ministère de la Région wallonne ont procédé, le 23 juin 1994, en présence de l'assistante sociale de la commune, à une visite d'inspection de l'établissement.

La persistance de différents manquements à la réglementation applicable en matière d'exploitation de maisons de repos pour personnes âgées a été constatée, tels que l'absence de tenue d'un compte individuel détaillé pour chaque résident, le défaut d'entretien régulier et satisfaisant des chambres et des locaux sanitaires, le mauvais état et le manque de fonctionnalité du mobilier ainsi que l'absence de renouvellement de certains matelas usagés.

7. En vue de vérifier le bien-fondé de deux plaintes émanant de particuliers, déposées le 21 juin 1994 dans les mains du bourgmestre de la commune, les services précités de l'administration wallonne ont effectué, le 10 août 1994 une nouvelle visite d'inspection. Il ressort du rapport rédigé le 1^{er} septembre que le requérant demeurait en défaut de se conformer à un nombre considérable d'obligations imposées par la réglementation applicable en matière d'exploitation de maisons de repos pour personnes âgées.

8. A la demande des services concernés de l'administration wallonne, l'établissement a fait l'objet, le 25 août 1994, d'une visite de contrôle sanitaire menée par les services extérieurs de la Direction générale de la Santé du ministère de la Culture et des Affaires sociales

de la Communauté française. Le rapport rédigé au terme de cette visite a conclu au caractère globalement satisfaisant de la situation sanitaire de l'établissement.

9. Par lettre recommandée du 26 octobre 1994, le service du Troisième âge de la Direction générale des Affaires sociales du ministère de la Région wallonne a communiqué au requérant le texte de la proposition de retrait de l'agrément de l'établissement à soumettre pour décision au ministre compétent après l'avoir transmis pour avis au Conseil consultatif du Troisième âge.

Le requérant fut, à cette occasion, spécialement informé de la faculté dont il disposait d'introduire auprès dudit conseil un mémoire justificatif et d'être entendu par lui.

La proposition de retrait d'agrément envisagée se fondait sur les motifs suivants :

" (...) Vu diverses plaintes dont le bien-fondé a pu être partiellement confirmé;

Considérant qu'il résulte des visites d'inspection effectuées sur place le 23 juin et 10 août 1993 (lire 1994) que l'établissement présente des manquements certains aux dispositions de l'annexe à l'arrêté de l'Exécutif du 10 juillet 1984 fixant les normes auxquelles doivent répondre les maisons de repos pour personnes âgées;

Vu la persistance de lacunes en dépit de notifications faites à Monsieur VILOUR, personne responsable en date du 13 juillet 1993 et 22 novembre 1993, et notamment

- les chambres communes ne disposent pas du minimum de mobilier;
- ce mobilier n'est ni fonctionnel ni en bon état;
- la literie n'est pas tenue en état de propreté constante;
- les matelas usagés doivent être remplacés dans plusieurs chambres;
- absence d'éléments de séparation entre les lits dans les chambres communes;
- le bâtiment, les chambres, les locaux sanitaires, ne sont pas régulièrement entretenus; une odeur d'incontinence règne dans plusieurs chambres;
- l'établissement ne dispose pas du personnel suffisant en nombre et en qualification, pour sécuriser les

- résidents, leur fournir les soins familiaux et ménagers nécessaires et assurer la propreté des locaux;
- le menu n'est pas communiqué aux résidents au moins un jour à l'avance et le cahier reprenant la liste des menus du mois écoulé n'est pas tenu;
 - il n'est pas tenu mensuellement pour chaque résident un compte individuel indiquant tout le détail des recettes et dépenses ainsi que des fournitures et services prestés à la personne au cours du mois;
 - le tableau de planification indiquant à tout moment la présence physique sur les lieux de travail des membres du personnel avec leur qualification n'est pas affiché dans l'établissement;
 - le registre des appels des résidents n'est pas tenu régulièrement;
 - la preuve que la formation continuée de 2 jours par an imposée aux directeurs de maisons de repos par l'arrêté de l'Exécutif du 20 décembre 1990 relatif au niveau minimum de connaissances utiles à la gestion de maison de repos pour personnes âgées n'a pas été fournie pour Monsieur VILOUR;

Considérant que la situation de cette maison de repos est incompatible avec le maintien de l'agrément réglementaire qui implique le respect permanent des normes en vigueur (...)"

10. Le 9 novembre 1994, le conseil du requérant fit parvenir au Conseil consultatif du troisième âge un mémoire en réponse aux différents griefs.

11. Le 15 décembre 1994, le Conseil consultatif du troisième âge décida sans autre réserve, de se rallier à la proposition formulée par l'administration et émit l'avis que l'agrément dont bénéficiait l'établissement devait être retiré.

12. A la demande expresse du cabinet du ministre compétent, l'établissement fit, le 8 mars 1995, l'objet d'une nouvelle visite d'inspection menée par les services extérieurs compétents de l'Action sociale et de la Santé du ministère de la Région wallonne.

Le rapport rédigé le 17 mars 1995 au terme de cette visite relevait notamment ce qui suit :

" Par rapport à notre visite du 19 août (lire 10 août) 1994, les lacunes satisfaites sont les suivantes :

1. Les matelas usagés ont été remplacés dans plusieurs chambres.
2. Des éléments de séparation entre les lits sont placés dans les chambres communes.
3. Une amélioration de l'entretien a été constatée mais l'effort doit être poursuivi.
4. Lors de notre visite le menu était affiché. De plus, la liste des menus du mois écoulé nous a été fournie.
5. Pour 1994, la preuve de la formation d'un jour nous a été fournie. Néanmoins, la législation prévoit 2 jours par an de formation continue.
6. Il est tenu actuellement un registre des appels.

Les lacunes suivantes subsistent :

Du personnel soignant nous paraît nécessaire compte tenu du type de clientèle fortement invalide (...).

Les normes Communauté française ne sont pas respectées en personnel infirmier qui prévoit 1TP par 30 résidents nécessitant des soins.

(...)

S'il est vrai comme le signale dans le mémoire justificatif l'avocat de M. VILOUR que cette maison de repos est bien connue dans la région vu sa spécificité (accueil de personnes âgées gravement malades), il me paraît nécessaire que le personnel soit davantage qualifié et compétent pour assumer valablement les soins.

Pour nous, actuellement, deux importantes lacunes subsistent, à savoir l'absence de personnel suffisant sur le plan des soins et l'absence dans de nombreuses chambres d'un mobilier fonctionnel et en bon état. De plus, lors de notre visite de ce jour, la température des chambres laissait à désirer et les factures et comptes individuels des résidents n'étaient pas tenus à jour.

Quatre importantes lacunes (température, qualification du personnel, factures et comptes individuels, mobilier fonctionnel et en bon état) subsistent dans cet établissement."

13. Le 12 avril 1995, le ministre a décidé de retirer l'agrément dont bénéficie l'établissement.

Il s'agit de la décision attaquée qui est motivée comme suit :

" (...)Vu le décret du 10 mai 1984, tel que modifié ultérieurement fixant la procédure relative à l'autori-

sation de fonctionnement provisoire, à l'agrément, au refus et au retrait d'agrément et à la fermeture des établissements visés à l'article 1 du décret précité, et notamment son article 6;

Vu la proposition motivée de retrait d'agrément de l'établissement précité, formulée par la direction générale des affaires sociales, adressée le 26 octobre 1994 à Monsieur Daniel VILOUR, personne responsable au sens de l'article 2 du décret du 10 mai 1984 susmentionné et faisant état de manquements aux normes réglementaires, à savoir :

1. les chambres communes ne disposent pas du minimum de mobilier;
2. ce mobilier n'est ni fonctionnel ni en bon état;
3. la literie n'est pas tenue en état de propreté constante;
4. les matelas usagés doivent être remplacés dans plusieurs chambres;
5. absence d'éléments de séparation entre les lits dans les chambres communes;
6. le bâtiment, les chambres, les locaux sanitaires, ne sont pas régulièrement entretenus; une odeur d'incontinence règne dans plusieurs chambres;
7. l'établissement ne dispose pas du personnel suffisant en nombre et en qualification, pour sécuriser les résidents, leur fournir les soins familiaux et ménagers nécessaires et assurer la propreté des locaux;
8. le menu n'est pas communiqué aux résidents au moins un jour à l'avance et le cahier reprenant la liste des menus du mois écoulé n'est pas tenu;
9. il n'est pas tenu mensuellement pour chaque résident un compte individuel indiquant tout le détail des recettes et dépenses ainsi que des fournitures et services prestés à la personne au cours du mois;
10. le tableau de planification indiquant à tout moment la présence physique sur les lieux de travail des membres du personnel avec leur qualification n'est pas affiché dans l'établissement;
11. le registre des appels des résidents n'est pas tenu régulièrement;
12. la preuve que la formation continuée de 2 jours par an imposée aux directeurs de maisons de repos par l'arrêté de l'Exécutif du 20 décembre 1990 relatif au niveau minimum de connaissances utiles à la gestion de maison de repos pour personnes âgées n'a pas été fournie par Monsieur VILOUR;

Vu la notification du 26 octobre 1994 par laquelle la personne responsable était avisée de ce qu'elle disposait d'un délai de 15 jours pour introduire un mémoire justificatif;

Vu le dossier administratif transmis au Conseil consultatif du troisième âge par la direction générale des affaires sociales en date du 26 octobre 1994;

Vu le contenu du mémoire justificatif introduit par la personne responsable en date du 9 novembre 1994;

Considérant que ledit conseil, après avoir pris connaissance de tous les éléments de l'affaire, et après en avoir délibéré, en séance plénière du 15 décembre 1994, a décidé de se rallier à la proposition formulée par l'administration et a émis l'avis que l'agrément de cet établissement doit être retiré (...);

14. A la suite de la décision de retrait de l'agrément, le requérant a, le 26 octobre 1995, saisi l'autorité compétente d'une nouvelle demande d'agrément, qui a été jugée recevable le 29 mai 1997. Depuis lors l'établissement est exploité sous le couvert d'une autorisation provisoire dont le terme est venu à échéance le 30 juin 1999.

Considérant qu'il ressort d'une déclaration faite à l'audience par le conseil du requérant, tenue pour vraisemblable par la partie adverse, que, bien que la décision attaquée n'ait reçu aucune exécution matérielle, elle a fait perdre au requérant le droit aux interventions de l'I.N.A.M.I., de mai 1995 à mai 1997; que le requérant a, dès lors, intérêt au recours;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, "de la violation du principe général de droit suivant lequel toute décision administrative doit être fondée sur des faits matériellement exacts et de nature à la justifier légalement"; qu'il affirme que l'acte attaqué est fondé sur des éléments de fait inexistant, puisque dès le 9 novembre 1994, jour de la communication au Conseil consultatif du Troisième âge de son mémoire justificatif, aucun des manquements dénoncés dans la proposition de retrait d'agrément du 26 octobre 1994 ne pouvait encore lui être reproché, ce que prouvent les pièces annexées à ce mémoire justificatif, de telle sorte que les douze griefs mentionnés dans les motifs de la décision attaquée manquent en fait puisque :

- en ce qui concerne les points 1 et 2 (les chambres communes ne disposent pas du minimum de mobilier; ce mobilier n'est ni fonctionnel ni en bon état), différents travaux de mise en conformité au décret du 10 mai 1984 ont été effectués;
- en ce qui concerne les points 3 et 4 (la literie n'est pas tenue en état de propreté constante, des matelas usagés doivent être remplacés), la preuve de l'achat de différents matelas a été apportée;
- en ce qui concerne les points 5 et 6 (absence d'éléments de séparation entre les lits dans les chambres communes; défaut d'entretien régulier du bâtiment, des chambres, des locaux sanitaires), des séparations ont été aménagées et que des rafraîchisseurs d'air ont été acquis;
- en ce qui concerne le point 7 (l'établissement ne dispose pas du personnel suffisant en nombre et en qualification pour sécuriser les résidents, leur fournir les soins familiaux et ménagers nécessaires et assurer la propreté des locaux), les défauts reprochés sont contredits par le personnel et les résidents de la maison de repos; qu'au surplus, une visite de l'inspection des maisons de repos effectuée le 25 août 1994 a conclu que la situation sanitaire de l'établissement était satisfaisante, ce qui tend à établir que la proposition de retrait d'agrément formulée un peu plus d'un mois plus tard seulement manquait de fondement;
- en ce qui concerne les griefs 8 à 12 (le menu n'est pas communiqué aux résidents au moins un jour à l'avance et le cahier des menus du mois écoulé n'est pas tenu; il n'est pas tenu mensuellement pour chaque résident un compte individuel indiquant tout le détail des recettes et dépenses ainsi que des fournitures et services prestés à la personne au cours du mois; le tableau de planification indiquant à tout moment la présence

physique sur les lieux de travail des membres du personnel avec leur qualification n'est pas affichée dans l'établissement; le registre des appels des résidents n'est pas tenu régulièrement; la preuve que la formation continuée de deux jours par an imposée aux directeurs de maisons de repos par l'arrêté de l'Exécutif du 20 décembre 1990 relatif au niveau minimum de connaissances utiles à la gestion de la maison de repos pour personnes âgées n'a pas été fournie par M. VILOUR), ils sont rencontrés dans un mémoire particulier annexé à la requête;

Considérant que la partie adverse répond que les documents annexés à la requête, déjà produits par le requérant lors de sa comparution devant le Conseil consultatif du troisième âge, se rapportent à des travaux et achats antérieurs à la visite d'inspection du 10 août 1994, alors que l'acte attaqué s'appuie sur les manquements relevés lors de cette visite, que le requérant reste en défaut de produire des pièces plus récentes qui attesteraient que postérieurement à la visite d'inspection du 10 août 1994, il aurait été porté remède à l'ensemble ou au moins à l'un ou l'autre des manquements mentionnés; qu'elle affirme encore que le rapport d'inspection du 25 août 1994 concluant que la situation sanitaire de la maison VILOUR était globalement satisfaisante ne s'est pas prononcé sur les carences précises qui servent de fondement à l'acte attaqué tandis qu'un rapport établi le 17 mars 1995 à l'issue d'une nouvelle visite de l'établissement, le 8 mars 1995, a fait ressortir que quatre lacunes importantes subsistaient quant à la température, à la qualification du personnel, aux factures et comptes individuels et au mobilier fonctionnel et qu'enfin, le 22 juin 1995, le service d'incendie de Liège s'est inquiété de la situation à la maison VILOUR lors d'une inspection;

Considérant qu'un acte administratif n'est régulier que si les faits qui lui servent de motifs sont matériellement exacts;

Considérant que la comparaison des rapports rédigés à la suite de la visite d'inspection du 10 août 1994, d'une part, et de celle du 8 mars 1995, d'autre part, montre que le requérant a mis la période de temps séparant ces deux visites à profit pour remédier, au moins en partie, à six des douze manquements reprochés ainsi qu'il ressort du rapport précité du 17 mars 1995; que, néanmoins, comme le montre la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse s'est fondée sur l'ensemble des douze manquements pour prendre celui-ci; qu'il n'est pas avéré qu'elle eût pris la même décision en ne tenant compte, ainsi qu'elle eût dû le faire, que des manquements qui subsistaient à la date de sa décision; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 12 avril 1995 du Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de la Région wallonne retirant l'agrément à la maison de repos "VILOUR", sise rue du Tige, n° 239 à Juprelle.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs,
sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, le vingt-six janvier deux mille par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.