CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 80.052 du 4 mai 1999

A.78.877/VI-14.573
A.80.468/VI-14.726

En cause : **la Société Anonyme Résidence Harmonie,**

ayant élu domicile chez
Me Marie-Claude DELVIGNE, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi,

contre :

la Région Wallonne, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Didier PIRE, avocat,
rue de Joie 56
4000 Liège.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIe CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,

Vu la requête introduite le 8 juin 1998 par laquelle la Société Anonyme Résidence Harmonie demande la suspension de l'exécution "de la décision du Ministère de la Région wallonne, division du Troisième Age et de la Famille du 08.04.1996 (lire 1998) aux termes de laquelle le Ministre a décidé de ne pas marquer son accord de principe sur le projet d'extension du nombre de lits de la requérante" (A.78.877/VI-14.573);

Vu la requête introduite le 29 septembre 1998 par laquelle la Société Anonyme Résidence Harmonie demande la suspension de l'exécution "des décisions du Ministère de

la Région wallonne, division du Troisième Age et de la Famille du 17.07.1998 et 27.07.1998 aux termes de laquelle le Ministre a décidé de ne pas marquer son accord de principe sur le projet d'extension du nombre de lits de la requérante" (A.80.468/VI-14.726);

Vu l'arrêt n° 75.892 du 23 septembre 1998 ordonnant le renvoi de l'affaire à la procédure ordinaire et la réouverture des débats;

Vu l'arrêt n° 78.375 du 27 janvier 1999 décidant la jonction des deux requêtes pour connexité et ordonnant la réouverture des débats;

Vu les notes d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 16 mars 1999 ordonnant le dépôt du rapport et fixant l'affaire à l'audience du 23 mars 1999 à 10.00 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me DELVIGNE, avocat, comparaissant pour la partie requérante 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 cette affaire sont les suivants :

1. La partie requérante exploite, depuis le mois de mars 1990, une maison de repos pour personnes âgées disposant d’une capacité d’accueil autorisée de 16 lits répartis sur deux niveaux d’habitation.

En vue de répondre aux nombreuses demandes d’hébergement qui lui sont régulièrement adressées, elle a soumis, le 23 mai 1997, à l’accord de principe du ministre de la Région wallonne qui a la politique du troisième âge dans ses attributions un projet d’extension de son établissement qui devrait porter la capacité d’accueil autorisée de ce dernier de 16 à 30 lits répartis sur trois niveaux d’habitation.

2. Le 4 juin 1997, l’établissement exploité par la requérante a fait l’objet d’une visite d’inspection menée par les services extérieurs de la Direction générale de l’Action sociale et de la Santé du ministère de la Région wallonne.

3. Le 11 juillet 1997, les services précités ont transmis au conseil consultatif du troisième âge leur avis quant à la suite à donner, selon eux, à la demande d’accord de principe introduite par la requérante.

Cet avis, négatif, a été rédigé dans les termes suivants : "Selon l’étude réalisée par le GEVERU, la commune de Châtelet connaît un sous-équipement à savoir 0,96921 soit 13 lits déficitaires. (...) Bien que la commune de Châtelet connaisse un déficit, l’arrondissement de Charleroi est suréquipé. Aussi, l’administration ne peut émettre un avis favorable".

4. Lors de sa séance du 18 septembre 1997, le conseil consultatif du troisième âge a émis un avis par

lequel il déclarait ni plus ni moins se rallier aux conclusions défavorables formulées en la matière par les services précités de l'administration wallonne.

5. Par une note du 26 octobre 1997, furent transmis au Ministre de la Région wallonne, chargé de l'action sociale, du logement et de la santé les avis rendus respectivement par l'administration et le conseil consultatif du troisième âge.

6. Le 25 février 1998, la requérante a rappelé à l'attention du ministre précité la demande d'accord de principe dont elle l'avait saisi le 23 mai 1997.

7. Le 8 avril 1998, les services de la Division du troisième âge et de la famille de la direction générale de l'Action sociale et de la Santé du ministère de la Région wallonne ont adressé à la requérante, sous la signature de Madame P. BEKA, inspectrice générale, une lettre destinée à l'informer qu'au terme de l'instruction de sa demande, le ministre compétent en la matière avait décidé de ne pas lui octroyer l'accord de principe sollicité.

Des pièces transmises dans le cadre de l'instruction de la cause répertoriée sous la référence A.78.877/VI-14.573, il ressort qu'en réalité, la décision concernée, qui constitue la première décision attaquée, a été prise le 24 mars 1998 non par le ministre lui-même mais bien par son chef de cabinet.

8. Par lettres des 17 et 27 juillet 1998, recommandées à la poste respectivement le 17 et le 28 juillet 1998, le ministre de la Région wallonne chargé de l'Action sociale, du Logement et de la Santé a informé la requérante de sa décision de lui refuser l'octroi de l'accord de principe qu'elle sollicitait en vue de pouvoir procéder à l'extension projetée de l'établissement qu'elle exploite.

Les décisions contenues dans ces deux courriers, en tous points identiques, constituent les deuxième et troisième décisions attaquées par la requérante;

Considérant que selon l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, la demande de suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement administratif n'est recevable que si celui-ci est susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, alinéa 1er, des mêmes lois coordonnées;

Considérant que dans ses notes d'observations des 18 juin et 9 octobre 1998, la partie adverse soulève à l'encontre de chacune des demandes de suspension une exception d'irrecevabilité tirée de l'absence d'intérêt de la requérante, en ce que, à la supposer prononcée, la suspension de l'exécution d'une décision explicite de refus d'accord de principe n'emporte pas, par elle-même, la délivrance de l'accord recherché;

Considérant que s'il est vrai que la suspension éventuelle de l'exécution d'une décision de refus, pas plus d'ailleurs que l'annulation même d'une telle décision, n'équivaut à la délivrance de l'autorisation recherchée, le requérant a toutefois un intérêt à faire prononcer par le Conseil d'Etat la suspension d'un tel refus, sur la base de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précitées; que l'arrêt ordonnant la suspension affirme en effet, avec l'autorité de la chose jugée, qu'un moyen pris de l'illégalité de ce refus est sérieux et de nature à justifier l'annulation de celui-ci, ce qui est de nature à inciter l'auteur du refus, ainsi averti, à réexaminer la demande et, s'il y échet, à retirer le refus; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que dans par une lettre du 10 mars 1999 dont les termes ont été confirmés à l'audience, la partie adverse soulève une seconde exception

d’irrecevabilité, en ce que la requérante aurait perdu tout intérêt actuel à ses demandes à la suite de l’entrée en vigueur de l’arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 3 décembre 1998 portant exécution du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences services et aux centres d’accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge; qu’elle fait valoir qu’en cas d’annulation des actes attaqués, la requérante devrait demander un nouvel accord de principe sur la base de cette législation nouvelle, et qu’elle aurait peu d’espoir de l’obtenir, dans le respect de la norme de programmation globale pour tous les secteurs, cette norme ne laissant qu’une marge de manoeuvre de 112 lits pour l’ensemble de l’arrondissement de Charleroi;

Considérant que la partie adverse reste en défaut de prouver que la législation précitée prive la requérante de toute possibilité d’obtenir un accord de principe quant à l’extension qu’elle envisage et lui ôte, en conséquence, tout intérêt à ses recours; que, l’exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête A.78.877/VI-14.573, de l’incompétence de l’auteur de l’acte, en ce que l’accord de principe visé par la réglementation a fait l’objet d’une décision signée le 8 avril 1998 par l’Inspectrice générale Madame BEKA, mentionnant, sans le produire, le refus du ministre, alors que selon la réglementation applicable, cet accord doit être donné ou refusé par le ministre ayant la politique du troisième âge dans ses attributions; qu’elle prend encore un moyen, le second de la requête A.80.468/VI-14.726, de ce que l’acte attaqué du 27 juillet 1998 aux termes duquel le ministre a décidé de ne pas donner son accord de principe au projet d’extension du nombre de lits de la requérante ne constituerait que la

ratification pure et simple de la décision prise le 18 juin 1998 par le chef de cabinet du ministre;

Considérant que les articles 1er, 3 et 5 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 juillet 1992 sont rédigés comme suit :

" Article 1er. Toute demande d'accord de principe relative à un projet d'ouverture ou d'extension d' établissement visé à l' article 1er du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées doit être adressée au Ministre qui a la Politique du Troisième Age dans ses attributions, ci-après dénommé le Ministre.

Art. 3. L'administration compétente instruit la demande. Elle communique le dossier et le soumet pour avis au Conseil consultatif du Troisième Age, ci-après dénommé le Conseil, dans les trois mois de l'introduction de la demande.

Art. 4. Le Conseil transmet son avis dans un délai de deux mois prenant cours le jour de sa saisine.

A l'expiration de ce délai, l'avis est réputé donné.

Art. 5. Le Ministre se prononce, après avis du Conseil.";

Considérant que les dispositions précitées attribuent exclusivement au ministre qui a la politique du troisième âge dans ses attributions la compétence de décider d'un accord de principe portant sur l'ouverture ou sur un projet d'extension d'une maison de repos pour personnes âgées;

Considérant qu'en l'espèce, s'il est vrai que l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée se présente comme une simple lettre de notification, signée par l'Inspectrice générale de la Direction générale de l'action sociale et de la Santé du ministère de la Région wallonne, destinée à informer la requérante du refus du ministre de lui accorder l'accord de principe sollicité, cette lettre est dépourvue de toute annexe qui reproduirait la décision de refus du ministre lui-même; que par

ailleurs, aucun document de cette portée ne figure parmi les pièces de la procédure; que complémentairement, la copie d'une note du chef de cabinet du ministre de la Région wallonne a été jointe au rapport de l'instruction à la demande de l'auditeur-rapporteur le 9 juillet 1998; que cette note, datée du 24 mars 1998, fait apparaître que le refus d'accord de principe a été pris par le chef de cabinet et non par le ministre lui-même; que ce défaut de compétence "ratione materiae", qui touche à l'ordre public, n'a pu être couvert par les décisions rédigées en termes identiques prises par le ministre les 17 et 27 juillet 1998, qu'il faille y voir des décisions de ratification ou de rectification; qu'ainsi, les moyens apparaissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant qu'à l'appui de ses demandes, la requérante fait valoir que l'exécution des actes attaqués l'expose à la perte des interventions financières de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité que devrait lui valoir l'extension du nombre de lits qu'elle réclame, perte qui la mettra dans l'impossibilité de faire face à des dépenses incompressibles, telles les charges salariales, les frais indispensables à la sécurité des infrastructures, le remboursement d'emprunts contractés en vue de l'ouverture de l'établissement exploité, ce qui la conduira à court ou moyen terme à faire aveu de faillite ou à fermer anticipativement l'établissement qu'elle exploite, et obligera les personnes âgées et très âgées qu'elle héberge à rechercher un autre établissement, avec tous les désagréments et inconvénients consécutifs;

Considérant qu'en règle, un préjudice d'ordre financier, fût-il grave, n'est pas difficilement réparable; qu'il peut en être autrement, toutefois, lorsqu'un tel préjudice risque d'entraîner la fermeture d'une entreprise ou d'en compromettre très sérieusement la survie;

Considérant qu'en l'espèce, que les pièces comptables déposées par la requérante ne permettent pas d'exclure que le préjudice auquel l'expose l'exécution des actes attaqués puisse avoir des conséquences difficilement réparables pour l'entreprise qu'elle exploite compte tenu des charges auxquelles elle doit faire face; qu'au surplus, l'exécution des actes attaqués rend le rétablissement de sa situation financière aléatoire, puisqu'à défaut de l'accord de principe requis par l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 10 juillet 1984 fixant la procédure relative à l'autorisation de fonctionnement provisoire, à l'agrément, au refus et au retrait d'agrément et à la fermeture des établissements visés à l'article 1er du décret du 10 mai 1984 relatif aux maison de repos pour personnes âgées, la requérante perd toute possibilité d'obtenir du ministre l'octroi de l'agrément nécessaire à l'extension projetée du nombre de lits de son établissement et même toute possibilité d'obtenir une autorisation de fonctionnement provisoire;

Considérant que, dans les conditions qui viennent d'être rappelées, et compte tenu des informations communiquées dans le cadre de la procédure en référé, le préjudice auquel la requérante est exposée par l'exécution des actes attaqués s'avère grave et difficilement réparable;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension, sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution :

1° de la décision par laquelle le ministre de la Région wallonne chargé de l'Action sociale, du Logement et de la Santé ne donne pas son accord de principe au projet d'extension du nombre de lits de la S.A. Résidence Harmonie, notifiée le 8 avril 1998 et signée par l'Inspectrice générale de la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé du ministère de la Région wallonne;

2° des décisions par lesquelles le ministre de la Région wallonne chargé de l'Action sociale, du Logement et de la Santé refuse l'accord de principe au projet d'extension du nombre de lits de la S.A. Résidence Harmonie, notifiées par lettres des 17 et 27 juillet 1998.

Article 2

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre des référés, le quatre mai 1900 nonante-neuf par :

MM. LEWALLE, conseiller d'Etat, président f.f.,
HARMEL, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

P. HARMEL. P. LEWALLE.