

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 240.967 du 8 mars 2018

A.224.575/VI-21.198

En cause : **l'association sans but lucratif LE BOIS DU RAVEN,**

ayant élu domicile chez
M^e Steve GILSON, avocat,
place d'Hastedon 4/1
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
M^e Michel FADEUR, avocat,
rue Léon Bernus 66
6000 Charleroi.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 février 2018, l'association sans but lucratif LE BOIS DU RAVEN demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution et, d'autre part, l'annulation de :

- " l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2017, notifié à la requérante par courrier daté du 12 février 2018, décidant de rejeter le recours introduit par la requérante à l'encontre de l'arrêté ministériel du 16 février 2017 décidant du retrait de l'agrément du service «Centre d'accueil Valériane»;
- pour autant que de besoin, l'arrêté ministériel du 16 février 2017 décidant du retrait de l'agrément du service «Centre d'accueil Valériane»".

II. Procédure

Par une ordonnance du 20 février 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 février 2018 à 9 heures 30.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e France LAMBINET, *loco* M^e Steve GILSON, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Marie FADEUR, *loco* M^e Michel FADEUR, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

La partie requérante expose comme suit les faits de la cause:

" [...]. La requérante, l'ASBL LE BOIS DU RAVEN (précédemment «LA VALERIANE»), est une structure résidentielle – gérée par Madame Cécile DESPONTIN, psychologue – destinée à accueillir des personnes ayant des déficits cognitifs – c'est-à-dire des pertes occasionnées par la consommation de drogues et d'alcool, un AVC, un traumatisme crânien, etc., soit les déficits acquis et non de naissance – sans perte d'autonomie physique.
Le Centre d'accueil géré par la requérante accueille ainsi des personnes cérébrolésées, dans un environnement familial, où les bénéficiaires réapprennent à vivre en autonomie.
Le Centre d'accueil utilise à cette fin l'approche des AVQ (Activités de la Vie Quotidienne) : les résidents sont amenés à réaliser toute une série de gestes du quotidien : mettre la table, participer à l'élaboration du repas, faire les achats, décider du menu, faire la vaisselle, ..., soit autant d'activités qui sont proposées aux résidents qui souhaitent s'impliquer dans la vie de groupe ou qui souhaitent renouer avec une vie en autonomie.
Madame DESPONTIN, qui gère le Centre d'accueil, occupe l'étage d'une des maisons occupées par celui-ci (l'établissement étant établi dans trois maisons attenantes).

Les parties occupées par les résidents ont toutes fait l'objet de rénovation en 2013-2014 et en 2016, et sont continuellement entretenues et améliorées à l'initiative de Madame DESPONTIN.

[...]. En date du 21 mars 2017, le Ministre wallon des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine a notifié à la requérante l'arrêté ministériel du 16 février 2017 portant le retrait de l'agrément du service qu'elle dirige (pièce n° 1 - Décision du 21 mars 2017) :
«Madame la Directrice,
Je vous transmets, en annexe, deux exemplaires de l'Arrêté ministériel du 16 février 2017 portant le retrait de l'agrément du service que vous dirigez.

Faisant suite aux visites du service Audit et Contrôle, il appert que votre structure ne répond pas à la réglementation en vigueur.

En effet, les conditions requises ne sont pas remplies, notamment:

- Le service doit disposer d'une attestation d'incendie conforme et assurer la sécurité des résidents (CWASS réglementaire Art.1316, Alinéa 1, 6° et Art. 1335 § 1^{er} 1°, 4° et Annexe 111normes relatives aux infrastructures visées à l'article 1335)
- Le service doit proposer une infrastructure adéquate (CWASS réglementaire Art. 1335 § 1 5° et 6°)
- Le service tient à disposition de l'AVIQ les dossiers du personnel (CWASS réglementaire Art. 1328 ; Art. 467 § 6).
- Condition relative à l'accueil des résidents (CWASS réglementaire Art. 1332 § 1 ; Art. 1316 1°)
- Condition relative à la gestion du personnel (CWASS réglementaire Art. 1330 ; Art. 1330 § 1 et Art. 1331 ; Art. 467 § 7)
- Condition relative à la personnalité juridique du service (CWASS réglementaire Art. 1324 § 2)
- Condition générale d'agrément des services (CWASS réglementaire Art. 467 1°, 3°, 5°, 8°, 9°, 13°)
- Condition relative à l'intégration des personnes handicapées (CWASS décréteil Art. 264 et Art. 287).

Cette décision prend cours le 15 février 2017 et fait suite aux nombreux dysfonctionnements constatés.

Le département accueil – hébergement peut éventuellement vous soutenir pour réaliser au mieux la fermeture du service et procéder à la nécessaire réorientation des résidents.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, l'assurance de ma considération distinguée».

La requérante conteste formellement et catégoriquement cette décision.

[...]. La requérante a, en date du 14 avril 2017, formulé un recours auprès de la Commission d'avis sur les recours en date du 14 avril 2017 [...], et a parallèlement interpellé le Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

[...]. Dans un e-mail du 14 juin 2017, l'AVIQ a confirmé à la requérante que son recours auprès du Gouvernement wallon avait un effet suspensif [...].

[...]. L'AVIQ s'est par la suite à nouveau rendue sur le site de la requérante afin de vérifier l'application, au sein du Centre, des normes dont elle vérifie la mise en œuvre.

Cette inspection a débouché sur un procès-verbal de constatation du 17 mai 2017, aux termes duquel l'AVIQ a décidé de maintenir sa décision de retrait de l'agrément de l'ASBL, estimant que celle-ci ne respecterait toujours pas les normes AVIQ, *quod non*.

La requérante n'a pas manqué de contester ce procès-verbal de constatation établi par l'AVIQ le 17 mai 2017, par un courrier circonstancié de son conseil (pièce n° 3 – Courrier du conseil de l'ASBL à l'AVIQ du 30 août 2017).

[...]. En date du 14 septembre 2017, Madame DESPONTIN a été entendue par la Commission d'avis, et, le 25 septembre 2017, le SPW a notifié à la requérante la décision de la Commission d'avis du 22 septembre 2017, rejetant la demande de la requérante (pièce n° 4 – Décision de la Commission d'avis du 22 septembre 2017): «Les membres de la Commission estiment que l'agrément d'un service organisant des activités pour personnes handicapées et son fonctionnement sont préalablement liés à sa conformité vis-à-vis des normes de sécurité-incendie et donc à la détention d'une attestation conforme à la population réellement accueillie et hébergée. Dans ce sens, l'article 1316, 6°, du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé prescrit que la demande d'agrément d'un tel service est accompagnée "d'une attestation délivrée depuis moins d'un an par le service communal ou le service régional d'incendie concernant la conformité du ou des

lieux d'activité pour les services qui accueillent de manière collective les personnes. Cette attestation doit stipuler la capacité d'accueil et la nature des infrastructures".

Il s'agit là d'une norme essentielle à laquelle il ne peut être dérogé et présente dans toutes les formes d'agrément. Or, force est de constater qu'à la date de l'intervention de la décision attaquée, l'ASBL Bois du Raven ne répondait pas à cette condition essentielle d'agrément, même si ses représentants indiquent aujourd'hui que l'attestation couvrant le bâtiment pour les 22 personnes hébergées, sera, compte tenu des travaux actuellement en cours (portes coupe-feu et détecteurs incendie), "incessamment délivrées".

Il s'ensuit que la décision de retrait d'agrément, outre les autres manquements sur lesquels elle se fonde, est correctement et suffisamment motivée par le seul constat de l'absence d'une attestation-incendie valable.

(...)

Le recours doit être considéré comme recevable mais non fondé».

[...]. En date du 20 novembre 2017, l'ASBL a adressé une nouvelle demande d'agrément auprès de l'AVIQ pour 24 lits [...].

Cette demande était accompagnée d'une attestation incendie couvrant 24 résidents [...].

L'AVIQ n'a toujours pas pris de décision quant à cette demande.

[...]. Finalement, en date du 12 février 2018, l'AVIQ a notifié à la requérante la décision du Gouvernement wallon du 21 décembre 2017 déclarant son recours recevable mais non fondé pour les motifs suivants [...]:

«Considérant que l'avis A.153 de la Commission d'avis sur les recours doit être suivi;

Considérant que, dans le cadre du traitement de ce dossier, l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles a constaté que l'ASBL "Bois du Raven" (nouvelle dénomination du Centre d'accueil "Valériane" depuis le changement de statut du 5 octobre 2016) est dans l'incapacité de mettre en œuvre les chantiers indispensables à la pérennisation du projet en manière telle que la situation problématique dans laquelle ce service se trouve perdure depuis un certain temps;

Considérant que parallèlement à l'instruction d'une plainte qui avait été déposée en 2015 à l'encontre de ce service, une évaluation complète de l'ASBL "Bois du Raven" a été réalisée en 2016 par le service audit et contrôle de l'Agence;

Considérant que celle-ci a permis de mettre en avant différents dysfonctionnements relatifs à la prise en charge de la personne en situation de handicap ainsi que différents points de non-conformité mettant en évidence des éléments particulièrement interpellant tels que:

- absence d'attestation incendie;
- dépassement de la capacité pour laquelle le service est agréé;
- manque d'encadrement;
- problème d'hygiène;
- nourriture avariée ;
- absence de projets individualisés;
- absence de formation spécifique du personnel d'encadrement confronté à la problématique complexe des personnes cérébrolésées;

Considérant que les conclusions de cette évaluation ont amené le service audit et contrôle à préconiser une refonte complète du fonctionnement de cette ASBL;

Considérant que dans ce cadre, un plan d'actions accompagné d'un échéancier strict avait alors été décidé en collaboration avec le service lors de l'audit du 16 mars 2016 et rappelé par courrier du 29 juin 2016 à la suite de la rencontre à l'Agence, le 30 mai 2016;

Considérant que, malgré les engagements pris par la directrice M^{me} Despontin, les visites de suivi réalisées le 1^{er} juillet 2016 et le 5 septembre 2016 ont permis de constater que globalement le service n'a pas évolué et n'a pas suivi le plan d'actions mis en place lors de la rencontre du 30 mai 2016;

Considérant qu'en effet, outre les dysfonctionnements déjà constatés concernant le bien-être des personnes accueillies, ce service était toujours en infraction quant au dépassement de sa capacité d'accueil et quant à la production d'une attestation incendie valable ;

Considérant qu'en effet, le service accueille 22 personnes alors qu'il est agréé pour 8 personnes et que l'attestation produite datée du 20 octobre 2016 couvre le bâtiment pour l'occupation de 18 personnes;

Considérant qu'il subsistait des infractions déterminantes pour la sécurité et le bien-être des résidents, une décision de retrait d'agrément a été notifiée au service par arrêté ministériel en date du 16 février 2017;

Considérant qu'en date du 14 avril 2017, l'ASBL "Le Bois du Raven" a introduit un recours devant le Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision de retrait en invoquant toute une série d'améliorations;

Considérant que par conséquent, en date du 17 mai 2017, le service audit et contrôle de l'agence a, dès lors, diligemment, une visite sur place afin de vérifier ces éléments;

Considérant qu'un procès-verbal de constatation a été dressé conformément à l'article 315 du Code wallon de l'action sociale et de la Santé et signé en date du 17 mai 2017 par les représentants de l'Agence ainsi que Mme Despontin, directrice de l'ASBL "Le Bois du Raven" qui en a reçu un exemplaire;

Considérant que suite à cette visite, l'Agence a constaté que les gestionnaires ont tenté de se mettre précipitamment en conformité par rapport à un certain nombre d'infractions graves touchant notamment à la sécurité des personnes et à leur hygiène;

Considérant que les locaux doivent être agencés de manière adaptée et que les outils méthodologiques essentiels sont toujours manquants;

Considérant que les auditeurs ont constaté qu'il subsiste malgré tout un certain nombre de manquements préoccupants dont l'absence d'attestation incendie démontrant que le bâtiment est en mesure d'héberger l'ensemble des bénéficiaires, soit 22 personnes, en toute sécurité;

Considérant que lors de la visite du 17 mai 2017, la direction a exprimé le souhait de prendre et d'acter une série d'engagements formels dont notamment l'introduction d'une demande d'extension à 22 personnes avec une attestation incendie correspondante;

Considérant que par courrier recommandé du 18 mai 2017, une demande d'extension a été communiquée à l'Agence le 18 mai 2017;

Considérant que cette demande sollicite une extension à 18 personnes plutôt qu'à 22 personnes;

Considérant que l'attestation incendie a été adressée à l'Agence par courrier recommandé le 13 juin 2017;

Considérant qu'il s'agit toujours de l'ancienne attestation du 20 octobre 2016 correspondant à 18 personnes plutôt que 22 personnes et que les services de contrôles "incendie" demandent qu'un certain nombre de travaux soient réalisés;

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a rendu son avis le 22 septembre 2017, notifié le 25 septembre 2017, et a déclaré le recours recevable mais non fondé;

Considérant que la Commission a estimé que "la décision de retrait d'agrément, outre les autres manquements sur lesquels elle se fonde, est correctement et suffisamment motivée par le seul constat de l'absence d'une attestation incendie valable";

Considérant qu'elle ajoute "L'agrément d'un service organisant des activités pour personnes handicapées et son fonctionnement sont préalablement liés à sa conformité vis-à-vis des normes de sécurité incendie et donc à la détention d'une attestation conforme à la population réellement accueillie et hébergée";

Considérant qu'elle ajoute "L'agrément d'un service organisant des activités pour personnes handicapées et son fonctionnement sont préalablement liés à sa conformité vis-à-vis des normes de sécurité incendie et donc à la détention d'une attestation conforme à la population réellement accueillie et hébergée";

Considérant que la Commission indique qu'"il s'agit là d'une norme essentielle à laquelle il ne peut être dérogé et présente dans toutes les formes d'agrément. Or,

force est de constater qu'à la date de l'intervention de la décision attaquée, l'ASBL Bois du Raven ne répondait pas à cette condition essentielle d'agrément, même si ses représentants indiquent aujourd'hui que l'attestation couvrant le bâtiment pour les 22 personnes hébergées, sera, compte tenu des travaux actuellement en cours (porte coupe-feu et détecteurs incendie) «incessamment délivrée»;

Considérant qu'à ce jour, l'Agence n'a réceptionné aucun document de la part de l'ASBL "Bois du Raven" concernant la mise en conformité de ce service quant à sa capacité d'accueil et à une attestation incendie valable ;

Considérant qu'il convient de déclarer le recours de l'ASBL Le Bois du Raven comme étant recevable mais non fondé »

Il s'agit de la décision querellée.

[...]Cette décision est d'autant plus surprenante qu'en date du 8 février 2018, Madame PIRARD, collaboratrice de Madame BONNI, députée wallonne et communautaire, soulignait l'intérêt de la Région wallonne pour le projet défendu par le Centre [...]..."

IV. Urgence et extrême urgence

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué. L'urgence ne peut être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Par ailleurs, l'article 17, § 4, des lois coordonnées précitées prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande selon la procédure de suspension ordinaire. La recevabilité de la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence suppose encore que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint de subir.

En l'espèce, la requérante fait valoir en substance que l'exécution immédiate des décisions attaquées la mettrait dans l'impossibilité de continuer à exercer l'activité prévue par son objet social et qu'elle risque d'être mise en faillite à brève échéance, que les pensionnaires de l'institution devraient déménager et qu'elle devrait licencier son personnel.

L'urgence, que la partie adverse ne conteste d'ailleurs pas, est établie.

Par ailleurs, la demande de suspension est recevable en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

V. Du caractère sérieux des moyens

V.1. Premier moyen

V.1.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris "de la violation du principe général de bonne administration, de la violation du principe de minutie et de prudence, de la violation du principe d'équitable procédure et du contradictoire et de la violation de l'adage *audi alteram partem*".

La requérante expose que la décision de confirmation du retrait d'agrément constitue, à tout le moins dans son chef, une mesure grave prise en raison de son comportement, avec cette conséquence qu'une telle mesure ne peut être décidée que dans le respect du principe général du droit de la procédure contradictoire, de sorte que la partie adverse devait, avant d'adopter la mesure litigieuse, lui donner l'occasion de faire valoir son point de vue, que ce soit par écrit ou par le biais d'une audition.

La requérante relève que ses représentants n'ont pas eu la possibilité de s'exprimer auprès du Gouvernement wallon après que l'Agence pour une Vie de Qualité (AVIQ) a décidé, en mai 2017, de maintenir sa décision de retrait de l'agrément et après que le SPW lui a notifié l'avis de la Commission d'avis du 22 septembre 2017 concluant au rejet de son recours. Elle estime que ce manquement est d'autant plus critiquable que la décision attaquée repose sur le fait qu'elle ne disposerait pas d'une attestation incendie conforme à la population réellement accueillie et hébergée (22 résidents), ainsi que sur la circonstance qu'au jour de la décision, "l'Agence n'a réceptionné aucun document de la part de l'A.S.B.L. «Bois du Raven» relatif à la mise en conformité de ce service quant à sa capacité d'accueil et à une attestation incendie valable", alors que le Centre dispose bien d'une attestation incendie couvrant 24 résidents depuis le 14 novembre 2017, soit depuis une date antérieure à celle de la décision attaquée, de sorte que si le Gouvernement "avait pris la peine d'entendre les représentants de la requérante, ceux-ci auraient pu signaler cet état de fait, ce qui aurait certainement conduit à une autre décision". Selon la requérante, il s'en déduit une méconnaissance indéniable des principes généraux de droit administratif, dont le principe de minutie et de prudence.

V.1.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 36 du Code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS) dispose comme suit:

" § 1^{er}. Le recours contre une décision est introduit par lettre recommandée, ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi, dans le mois de la notification de la décision querellée, auprès du secrétariat de la Commission d'avis sur les recours. Le recours contient:

- 1° les nom, prénom, demeure ou siège de la partie requérante;
- 2° l'objet du recours et un exposé des faits et des moyens de défense.

Le recours est complété par une copie de la décision querellée. Le secrétariat accuse réception du recours et le soumet à la Commission d'avis sur les recours, dans les quinze jours qui suivent la réception conjointement avec le dossier administratif.

§2. Tant l'administration ou l'organisme public compétent que la partie requérante sont convoqués pour être entendus au cours de la réunion de la Commission d'avis sur les recours qui examinera le recours. La convocation mentionne la possibilité de se faire assister d'un conseil. Le refus de comparaître ou de présenter sa défense est acté au procès-verbal d'audition.

§3. Le Gouvernement ou son délégué ne peut statuer sur le recours qu'après réception de l'avis de la Commission d'avis sur les recours à moins que le délai imparti pour rendre l'avis ne soit expiré, auquel cas, il est passé outre l'absence d'avis dans le délai imparti. La Commission d'avis sur les recours rend son avis motivé à l'Administration ou à l'organisme public compétent. L'avis motivé de la Commission d'avis sur les recours est notifié à la partie requérante dans les quinze jours après que l'avis a été rendu. L'Administration ou l'organisme public compétent fait parvenir au Gouvernement ou son délégué, une proposition de décision, dans les trente jours de la remise de l'avis de la Commission d'avis sur les recours ou, à défaut de cet avis, dans les quarante-cinq jours de l'expiration du délai. Le Gouvernement ou son délégué statue sur le recours dans un délai de trois mois de la proposition de décision. Le Ministre notifie la décision du Gouvernement ou son délégué à la personne ayant introduit le recours."

La requérante a introduit, le 14 avril 2017, son recours auprès du Gouvernement contre l'arrêté ministériel retirant son agrément. L'AVIQ et la requérante ont été convoquées pour être entendues par la Commission d'avis le 29 juin 2017. Cette audition a été reportée au 14 septembre 2017. La requérante a déposé, en vue de cette audition, une note de synthèse. Elle ne conteste pas que tant son conseil que la responsable du Centre d'accueil ont été entendus. La Commission a donné son avis le 22 septembre 2017. Par un courrier daté du 19 octobre 2017, l'AVIQ a transmis à la ministre une proposition de décision. L'arrêté attaqué a été pris le 21 décembre 2017, soit environ deux mois après la réception de cette proposition.

La requérante est en défaut d'indiquer en quoi la procédure suivie n'aurait pas respecté les dispositions applicables aux recours, en particulier en ce qu'elles ont trait à l'audition des personnes ayant introduit le recours. Ces dispositions ne prévoient nullement une nouvelle audition après l'avis de la Commission de recours.

Certes, il s'avère que postérieurement à l'audition et à l'avis de la Commission, la requérante a obtenu une attestation du service d'incendie pour une capacité de 24 personnes handicapées. Cette attestation, délivrée par le bourgmestre d'Yvoir le 14 novembre 2017 sur la base d'un rapport de prévention établi par la zone de secours en date du 20 octobre, était inconnue de la partie adverse et ne figurait pas au dossier sur la base duquel celle-ci devait statuer.

Le Gouvernement a statué sur le recours environ un mois avant l'expiration du délai qui lui était imparti. Aucune règle de droit ne lui imposait de procéder à une nouvelle audition ni même d'interroger à nouveau la requérante.

En revanche, rien n'empêchait la requérante de transmettre l'attestation du 20 octobre 2017 à la partie adverse. Elle avait connaissance de l'avis de la Commission concluant au caractère non fondé du recours essentiellement pour le motif qu'elle ne disposait pas de l'attestation prescrite par l'article 1316, alinéa 1^{er}, 6°, du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé pour la capacité d'accueil concernée et elle devait nécessairement savoir que la partie adverse ne disposait pas de cette attestation.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

V.2. Deuxième moyen

V.2.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante fait valoir ce qui suit:

" [...]

La partie adverse n'explique notamment pas en quoi l'évaluation de l'ASBL réalisée par l'AVIQ en 2016 révélerait concrètement des «points de non-conformité», ne précisant notamment pas en quoi consisteraient le prétendu «manque d'encadrement», le prétendu «problème d'hygiène», la prétendue «nourriture avariée», la prétendue «absence de projets individualisés» et la prétendue «absence de formation spécifique du personnel d'encadrement confronté à la problématique complexe des personnes cérébrolésées».

La partie adverse ne précise pas davantage ce qui permettrait d'affirmer que les visites de suivi réalisées le 1^{er} juillet 2016 et le 5 septembre 2016 par l'AVIQ révéleraient que «globalement le service n'a pas évolué et n'a pas suivi le plan d'actions mis en place lors de la rencontre du 30 mai 2016», n'exposant notamment pas en quoi consisteraient «les dysfonctionnements déjà constatés concernant le bien-être des personnes accueillies», ni ce qui permettrait d'affirmer qu'il subsistait des infractions déterminantes pour la sécurité et le bien-être des

résidents».

La partie adverse ne répond en outre en rien aux considérations développées par la requérante dans le recours qu'elle a introduit devant le Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision de retrait «en invoquant toute une série d'améliorations».

La partie adverse n'expose pas davantage en quoi, suite à la visite du 17 mai 2017, l'AVIQ aurait pu constater que «les gestionnaires ont tenté de se mettre précipitamment en conformité par rapport à un certain nombre d'infractions graves touchant notamment à la sécurité des personnes et à leur hygiène», que «les locaux doivent être agencés de manière adaptée», que «les outils méthodologiques essentiels sont toujours manquants», et qu'«il subsiste malgré tout un certain nombre de manquements préoccupants».

Dans les faits, la décision querellée se fonde sur le fait que la requérante ne disposerait pas d'une attestation incendie conforme à la population réellement accueillie et hébergée, mais la partie adverse n'expose pas en quoi un agrément ne pourrait pas être maintenu pour 18 résidents, sachant que la partie adverse avait connaissance de l'existence d'une attestation du 20 octobre 2016 couvrant le service pour l'accueil de 18 personnes, et que, depuis le 14 novembre 2017, la requérante dispose d'une attestation incendie couvrant 24 résidents [...].

Ce faisant, la partie adverse n'a pas adéquatement motivé sa décision au regard de la loi du 29 novembre 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs".

V.2.2. Appréciation

La motivation de l'acte attaqué retrace d'abord l'historique de l'affaire en résumant les éléments ayant conduit à l'adoption de l'arrêté ministériel du 16 février 2017 retirant l'agrément de la requérante. Il y est indiqué notamment que l'évaluation réalisée en 2016 a révélé l'existence de "dysfonctionnements" ainsi que de différents "points de non-conformité" qui sont énumérés, ce qui a conduit le service audit et contrôle à préconiser une refonte complète du fonctionnement de l'association, que les visites réalisées ensuite ont permis de constater que le service n'avait pas évolué et qu'outre les dysfonctionnements déjà constatés, le service était toujours en infraction quant au dépassement de sa capacité d'accueil et quant à la production d'une attestation incendie valable, de sorte qu'il "subsistait des infractions déterminantes pour la sécurité et le bien-être des résidents" et qu'une décision de retrait a été adoptée par l'arrêté ministériel du 16 février 2017.

La motivation fait ensuite état de la visite du 17 mai 2017. Après avoir relevé que l'Agence a constaté que "les gestionnaires ont tenté de se mettre précipitamment en conformité par rapport à un certain nombre d'infractions graves touchant notamment à la sécurité des personnes et à leur hygiène" et après avoir considéré que "les locaux doivent être agencés de manière adaptée et que les outils méthodologiques essentiels sont toujours manquants", l'acte attaqué énonce qu'il subsiste "un certain nombre de manquements préoccupants dont l'absence d'attestation incendie démontrant que le bâtiment est en mesure d'héberger l'ensemble des bénéficiaires, soit 22 personnes, en toute sécurité". Après avoir reproduit de larges extraits de l'avis de la Commission d'avis, qui souligne notamment l'importance de

l'obligation de produire pareille attestation préalablement à l'octroi de la dérogation, évoquant à cet égard une "norme essentielle à laquelle il ne peut être dérogé", et qui estime qu'indépendamment d'autres manquements, la décision de retrait prise le 16 février 2017 "est correctement et suffisamment justifiée par le constat de l'absence d'une attestation incendie valable", la motivation de l'acte attaqué constate "qu'à ce jour, l'Agence n'a réceptionné aucun document de la part de l'ASBL «Bois du Raven» concernant la mise en conformité de ce service quant à sa capacité d'accueil et à une attestation d'incendie valable".

Il résulte de cette motivation que pour décider du retrait de l'agrément de la requérante, l'auteur de l'acte attaqué se fonde essentiellement sur le constat qu'il existe "malgré tout" des "manquements" qualifiés de "préoccupants", à savoir l'absence de mise en conformité du service quant à sa capacité d'accueil et l'absence d'attestation incendie valable. Il s'agit des deux éléments que l'acte met particulièrement en exergue parmi ceux sur lesquels se fondait l'arrêté ministériel du 16 février 2017. Il s'en déduit que ces deux manquements constituent les motifs déterminants de l'acte. La requérante indique d'ailleurs elle-même que "dans les faits, la décision querellée se fonde sur le fait que la requérante ne disposerait pas d'une attestation incendie conforme à la population réellement accueillie et hébergée", admettant ainsi implicitement qu'il s'agit d'un motif déterminant.

Les considérations relatives aux "points de non-conformité", au fait que le service n'aurait pas évolué depuis les visites effectuées en 2016 et qu'il n'aurait pas suivi le plan d'actions mis en place en mai 2016 ainsi qu'à l'existence "d'infractions déterminantes pour la sécurité et le bien-être des résidents" tendent en réalité à relater l'historique de l'affaire et ne relèvent pas des motifs de l'acte attaqué. L'assertion selon laquelle les gestionnaires ont "tenté de se mettre précipitamment en conformité par rapport à un certain nombre d'infractions" relève plus de la description que de l'énoncé d'un motif. Par ailleurs, il résulte de l'analyse qui précède qu'en indiquant que "les locaux doivent être agencés de manière adaptée" et que "les outils méthodologiques essentiels sont toujours manquants", l'auteur de l'acte attaqué n'a pas énoncé des motifs déterminants de celui-ci. Les critiques du moyen formulées à l'encontre de l'ensemble des considérations qui précèdent, et qui n'ont donc pas trait aux deux motifs déterminants dudit acte s'avèrent dès lors dépourvues de pertinence.

Par ailleurs, le seul agrément dont dispose la requérante porte sur une structure pouvant accueillir huit personnes. Un des deux griefs retenus pour justifier la décision de retirer cet agrément consiste précisément en ce que l'établissement accueille un nombre plus important de personnes que ce que permet l'agrément. Dans ces circonstances, il ne peut être reproché à la motivation de l'acte attaqué de ne pas indiquer la raison pour laquelle un agrément "ne pourrait pas être maintenu pour

18 résidents", ce qui correspond certes à la capacité admise par l'attestation incendie délivrée en 2016 et qui figurait au dossier, mais qui dépasse nettement la capacité autorisée par l'agrément.

Le deuxième moyen n'est pas sérieux.

V.3. Troisième moyen

V.3.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris "de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait invoqués et de l'erreur manifeste d'appréciation".

La requérante soutient que les prétendus manquements qui lui sont reprochés ne sont pas avérés. Elle expose que, "contrairement à ce que soutient la partie adverse:

- le service dispose d'une attestation incendie et assure la sécurité des résidents;
- le service propose une infrastructure adéquate;
- le service tient à disposition de l'AVIQ les dossiers du personnel;
- l'accueil des résidents est conforme à la réglementation;
- la gestion du personnel est conforme à la réglementation;
- le service respecte les conditions générales d'agrément des services;
- le service garantit l'intégration des personnes handicapées".

S'agissant du premier point, à savoir le fait que le service "dispose d'une attestation incendie et assure la sécurité des résidents", la requérante expose ce qui suit à propos de l'attestation d'incendie:

" L'ASBL disposait bien d'une attestation incendie couvrant le bâtiment pour 18 personnes [...].
L'AVIQ l'a d'ailleurs reconnu dans le procès-verbal qu'il a établi le 17 mai 2017 [...].
Cependant, dans son procès-verbal de constatation du 17 mai 2017, l'AVIQ estimait que le Centre demeurerait en infraction étant donné que l'attestation incendie couvre le bâtiment pour 18 personnes alors que 22 personnes y sont hébergées [...].
Lors de sa visite, le lieutenant du service d'incendie avait toutefois confirmé à Madame DESPONTIN, directrice du Centre, qu'il lui délivrerait une attestation couvrant le bâtiment pour les 22 personnes hébergées dès qu'elle aurait entrepris, d'une part, l'installation de plusieurs portes coupe-feu, et, d'autre part, l'installation de nouveaux détecteurs incendies.
Le Centre a immédiatement entrepris ces travaux [...].
Le Centre dispose actuellement d'une attestation incendie couvrant 24 résidents [...]"

Toujours à propos de ce premier point, elle fait également valoir que le Centre "respecte les normes de sécurité (article 467, 12° CWASS)", que les bâtiments "sont régulièrement entretenus et [que] les traces d'humidité et d'infiltration ont été traitées (article 1335, § 1^{er}, 1° CWASS)" et que le Centre "est sécurisé quant à l'ouverture et la fermeture des fenêtres (article 1335, § 1^{er}, 4° CWASS)".

Elle expose ensuite de manière détaillée en quoi aucun reproche ne peut, à son estime, lui être fait en ce qui concerne les six autres points.

Elle en conclut que le Centre respecte à tous égards le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé ainsi que le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé et qu'en particulier, celui-ci "a répondu à l'ensemble des griefs formulés à son encontre par l'AVIQ en date du 17 mai 2017".

V.3.2. Appréciation du Conseil d'État

Ainsi qu'il a été exposé à l'occasion de l'examen du deuxième moyen, l'absence de mise en conformité du service quant à sa capacité d'accueil et l'absence d'attestation incendie valable constituent les motifs déterminants de l'acte. Force est d'ailleurs de relever que la motivation reproduit l'avis de la Commission qui considère que le constat de l'absence d'une attestation conforme à la population réellement accueillie et hébergée suffit à motiver valablement une décision de retrait d'agrément dès lors que l'obligation de détenir une telle attestation constitue "une norme essentielle à laquelle il ne peut être dérogé". Il s'ensuit que le moyen est dépourvu de pertinence en ce qu'il tend à établir que la sécurité des résidents est assurée, que le service propose une infrastructure adéquate, qu'il tient à disposition de l'AVIQ les dossiers du personnel, que l'accueil des résidents et la gestion du personnel sont conformes à la réglementation, que le service respecte les conditions générales d'agrément des services et qu'il garantit l'intégration des personnes handicapées.

S'agissant de l'absence d'attestation d'incendie, il est fait référence à l'examen du deuxième moyen. D'une part, la partie adverse a pu valablement considérer que l'attestation en possession de la requérante, valable pour l'accueil de dix-huit personnes ne correspondait pas à la population réellement accueillie. La circonstance, alléguée par la requérante, que le Centre aurait immédiatement entrepris les travaux en vue de pouvoir héberger vingt-deux personnes, s'avère à cet égard indifférente, l'autorité ayant pu estimer à bon droit que seule la délivrance de l'attestation permettrait d'établir la conformité des installations aux normes relatives à la prévention des incendies. D'autre part, s'il est exact qu'avant l'adoption de l'acte attaqué, la requérante s'est vu délivrer une attestation incendie pour l'accueil de vingt-quatre résidents, cette attestation ne figurait pas au dossier sur la base duquel il

incombait au Gouvernement se statuer et l'examen du premier moyen a montré qu'aucun reproche ne peut être formulé à cet égard à la partie adverse, la procédure ayant été suivie régulièrement.

Le troisième moyen n'est pas sérieux.

V.4. Quatrième moyen.

V.4.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation du principe de confiance légitime.

La requérante fait valoir ce qui suit:

" [...] Tout administré doit, par application du principe de légitime confiance, pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que l'administration a faites dans un cas concret : le principe de légitime confiance, s'il ne peut permettre de justifier une pratique illégale de l'administration, peut être invoqué lorsque l'administration exerce son pouvoir d'appréciation en prenant une décision qui s'écarte sans motif apparent d'assurances précises qui ont été préalablement données sans réserves à propos d'une affaire déterminée.

[...] En l'espèce, pendant toute la durée de la procédure, la requérante s'est montrée particulièrement attentive aux remarques de l'AVIQ, et a immédiatement donné suite à ses recommandations, faisant preuve d'une grande diligence et démontrant sa volonté de mettre tout en œuvre, le plus rapidement possible, pour pallier les difficultés épinglées par l'AVIQ. Dans ce contexte, c'est avec une particulière mauvaise foi que la partie adverse fait grief à la requérante d'avoir agi «dans la précipitation» pour se conformer aux recommandations de l'AVIQ... L'on voit en effet mal pourquoi il pourrait être reproché à la requérante d'avoir réagi dans les plus brefs délais aux recommandations de l'AVIQ...

Le 16 mars 2016, l'AVIQ a dressé un échéancier afin de permettre à l'ASBL de se conformer à la réglementation en vigueur.

Cet échéancier contenait les échéances suivantes :

- juin 2016;
- septembre 2016;
- janvier 2017;
- avril 2017;

L'ASBL a respecté les échéances de juin 2016, septembre 2016 et janvier 2017 : l'ASBL a pu produire les documents demandés par l'inspectrice à chacune de ses visites.

Cependant, le 21 mars 2017, soit un mois avant la dernière échéance, le Ministre wallon des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine a retiré à l'ASBL son agrément [...].

Le Gouvernement wallon a ainsi retiré son agrément à l'ASBL avant même la dernière échéance lui permettant de solutionner les derniers griefs qui lui étaient reprochés, et ce alors que la requérante se conformait en tous points aux échéances fixées par l'AVIQ.

Une telle attitude apparaît fondamentalement déloyale: l'AVIQ passe un accord avec le Centre en lui fixant des échéances aux termes desquelles il doit se mettre en conformité avec la réglementation, pour ensuite, sans prétendre que les termes de cet accord n'auraient pas été respectés, et sans mise en demeure préalable, remettre en cause cet accord et dresser un procès-verbal négatif.

Pareille attitude est tout à fait contraire au principe de légitime confiance. Dans un arrêt du 26 mai 2017, la Cour du travail de Mons a en ce sens été amenée à faire application de ce principe à propos d'une action initiée devant par l'Auditorat du travail sur base d'un Pro Justitia dressé par le Contrôle des Lois Sociales, qui avait pourtant préalablement passé un accord avec l'employeur concerné, lequel en avait respecté tous les termes :

En 2009, l'employeur en question, gestionnaire d'hôpitaux et d'établissements non hospitaliers dans la région de Charleroi occupant plusieurs milliers de personnes, avait été amené à conclure un accord avec le chef de service de l'époque de la direction du Contrôle des Lois Sociales de la division de Charleroi, accord en vertu duquel il s'était engagé à transmettre, deux fois par an, son «compteur d'heures supplémentaires » et à entreprendre des efforts en vue de la maîtrise et de la réduction de ces heures supplémentaires, qui, du fait des difficultés spécifiques auxquelles était confrontée l'institution, étaient très élevées.

Sans aucune explication et sans aucun avertissement, alors que l'institution faisait suivre ponctuellement le relevé d'heures supplémentaires de son personnel, le Contrôle des Lois Sociales dressera, cinq ans après la conclusion de l'accord précité, un procès-verbal de constat d'infraction du chef de manquements aux articles 138, alinéa 1^{er}, 2^o et 162, alinéa 1^{er}, 1^o du Code pénal social, procès-verbal qui sera transmis à l'Auditeur du travail de Charleroi. Il était concrètement reproché à l'institution d'avoir dépassé la durée autorisée du travail, et de ne pas avoir rémunéré le travail supplémentaire par un sursalaire. Par un jugement du 6 mai 2016, le Tribunal du travail du Hainaut, Division de Charleroi, déclarera l'action recevable et partiellement fondée, constatant l'existence d'infractions à la loi du 16 mars 1971 sur le travail, sanctionnées par le Code pénal social, et condamnera l'institution à notifier ledit jugement à ses frais aux travailleurs concernés.

L'institution interjettera appel, faisant valoir qu'il était fondamentalement déloyal, pour une administration, de conclure un accord avec un administré pour ensuite, sans prétendre que les termes de cet accord n'ont pas été respectés, sans mise en demeure, et sans qu'un nouvel élément intervienne au point de vue législatif ou réglementaire, remettre en cause cet accord et dresser un procès-verbal d'infraction. L'institution estimait ainsi avoir en l'occurrence été trompée par le Contrôle des Lois Sociales, qui n'avait pas respecté les termes de l'accord conclu avec elle plusieurs années auparavant, qui portait sur l'engagement pris et respecté par ses soins de réduire progressivement le volume des heures supplémentaires au sein de ses établissements, de telle sorte que cette circonstance justifiait, selon elle, que les poursuites soient déclarées à tout le moins non fondées.

La Cour du travail de Mons, appelée à trancher la question, soulignera que l'accord en question s'inscrivait dans le cadre du pouvoir d'appréciation reconnu aux inspecteurs sociaux par l'article 9 de la loi du 16 novembre 1972 (donner un avertissement en vue de faire cesser une infraction ; donner, le cas échéant en même temps que l'avertissement, un délai au contrevenant afin de lui permettre de se mettre en règle avec la législation sociale; dresser un procès-verbal), pouvoir d'appréciation désormais inscrit à l'article 21 du Code pénal social, et relèvera que les efforts entrepris par l'institution avaient été couronnés de succès puisque le compteur d'heures supplémentaires avait enregistré une diminution au fil des ans.

Pour la Cour du travail, «très clairement et indépendamment de l'absence de preuves matérielles des infractions alléguées, [...] il est fondamentalement déloyal pour une administration publique, telle que le Contrôle des Lois Sociales attaché au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, et parfaitement contraire aux principes généraux de bonne administration comprenant le droit à la sécurité juridique, qui implique le respect de la confiance légitime, de conclure un accord avec un administré pour ensuite, sans jamais prétendre que les termes de celui-ci n'auraient pas été respectés, remettre en cause cet accord et dresser procès-verbal d'infraction». Selon la Cour, «[i]l y va d'un acte de tromperie que la Cour [...] ne saurait cautionner». La Cour relèvera que pareil

constat aurait pu la conduire à rejeter la demande originaire du Ministère public si elle n'avait pas déjà pas conclu à l'absence matérielle des infractions reprochées à l'employeur. L'appel sera en conclusion déclaré fondé et le jugement entrepris réformé en toutes ses dispositions. Cette jurisprudence peut s'appliquer par analogie en l'espèce, force étant de constater que la partie adverse a gravement méconnu le principe de confiance légitime au détriment de la requérante".

V.4.2. Appréciation du Conseil d'État

La requérante reproche, en substance, à la partie adverse de ne pas avoir respecté l'accord intervenu entre elle et l'AVIQ à propos d'un échéancier en vue du respect de la réglementation. Des échéances ont en effet été fixées, semble-t-il, à la suite d'une rencontre ayant eu lieu le 30 mai 2016 entre les agents de l'AVIQ et la responsable du Centre. Le relevé de ces échéances figure en annexe à un courrier de l'AVIQ adressé à la requérante et daté du 29 juin 2016.

La requérante relève à cet égard que son agrément a été retiré par le ministre le 21 mars 2017, soit un mois avant la dernière échéance qui était fixée au mois d'avril 2017. Elle estime que cette attitude est fondamentalement déloyale et contraire au principe de légitime confiance.

Ce grief ne pourrait s'avérer pertinent qu'à l'égard de l'arrêté ministériel du 21 mars 2017, auquel l'arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2017 se substitue. La décision de retrait adoptée par le Gouvernement fait suite, quant à elle, aux constatations faites par les auditeurs de l'AVIQ lors de leur visite du 17 mai 2017, largement postérieure à la dernière échéance. En tout état de cause, force est de relever que, selon le calendrier dont se prévaut la requérante, c'est pour le 1^{er} septembre 2016 que la requérante aurait dû régulariser sa situation et disposer d'une attestation d'incendie pour l'hébergement de vingt-deux personnes.

Le quatrième moyen n'est pas sérieux.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre siégeant en référé, le huit mars deux mille dix-huit par :

M.	Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
M ^{me}	Katty LAUVAU,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Imre KOVALOVSKY.