

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 251.813 du 11 octobre 2021

A. 234.726/XV-4863

En cause : **1. la société privée à responsabilité limitée**
SENIOR REFERENCE,
2. NICOUD Françoise,
3. BALENGHIEN Liliane,
4. FIRMIN Jeanine,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré, 229
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER,
Emmanuel GOURDIN
et Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 4 octobre 2021, la société privée à responsabilité limitée Senior Reference, Françoise Nicoud, Liliane Balenghien et Jeanine Firmin demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté du 26 août 2021 du Gouvernement wallon statuant sur le recours introduit par la SPRL Senior Reference à l'encontre d'une décision ministérielle de retrait de son titre de fonctionnement en qualité de maison de repos pour personnes âgées aux termes duquel :

“ Article 1^{er}. Le recours introduit le 26 février 2021 par la SPRL Senior Reference à l'encontre de la décision du 14 janvier 2021 relative au retrait du titre de fonctionnement en qualité de maison de repos pour personnes âgées de la SPRL Senior Reference, est recevable mais non fondé.

Article 2. Le titre de fonctionnement à l'encontre de la maison de repos pour personnes âgées “SPRL Senior Reference”, sise chaussée de Douai, 348, à 7500 Tournai est retiré. Ce retrait prend effet 45 jours après l'envoi du présent arrêté.

Article 3. La SPRL Senior Reference a l'obligation dès réception du présent arrêté de collaborer au transfert des résidents vers d'autres solutions d'hébergement" ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 5 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 octobre 2021.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Emmanuel Gourdin, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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

1. La première partie requérante est gestionnaire de la maison de repos « Senior Reference » sise chaussée de Douai, 348 à Tournai et est représentée par Madame C.D.

Le 22 mai 2013, la première partie requérante obtient un titre de fonctionnement à durée indéterminée pour l'hébergement de 93 personnes âgées. Antérieurement, une maison de repos était déjà exploitée, dans les lieux, sous la dénomination le « Domaine du Centenaire » par la SPRL Home Reference. Cette dernière SPRL avait déjà pour gérante Madame C.D.

2. Dès le mois de mars 2017, une visite d'inspection est organisée au sein de la maison de repos et un courrier est envoyé, le 15 juin 2017, à la première partie requérante qui l'invite à transmettre un plan d'action dans le mois et à remédier aux différents manquements constatés dans les trois mois qui suivent.

3. Le 3 juillet 2017, un syndicat écrit à la partie adverse pour l'informer des plaintes reçues de certains travailleurs à propos de leurs conditions de travail et des conditions d'accueil « innommables » des personnes âgées au sein de la maison de repos.

Les 25 et 26 juillet 2017, à la suite de cette plainte, l'Agence pour une Vie de Qualité (AViQ) procède à une visite d'inspection. Dès le 27 juillet 2017, un courrier est adressé à la première partie requérante afin de l'interpeller en urgence sur trois points en particulier, outre les autres manquements qui ont été constatés lors de la visite précitée. Il est demandé à la première partie requérante d'apporter au plus vite des solutions appropriées à ces manquements et de les communiquer pour le 3 août 2017.

Un rapport est dressé et un avertissement, au sens de l'article 370 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWASS) est communiqué à la première partie requérante le 11 août 2017.

Ce courrier d'avertissement est rédigé comme il suit :

« Madame la gérante,

À l'occasion de la visite d'inspection des 25 et 26 juillet 2017 [...] dans l'établissement mieux référencé en objet, il a été constaté que de nombreux points de la réglementation en vigueur ne sont pas respectés.

Un détail de ceux-ci figure dans la copie du rapport d'inspection ci-joint.

Un courrier de suivi urgent vous a été adressé en date du 27 juillet 2017 pour certains manquements graves et urgents relatifs au système d'appel auquel vous avez répondu en date du 3 août 2017.

Considérant que les manquements repris ci-joints constituent des infractions graves ou récurrentes aux dispositions légales précitées, je vous mets en demeure de réserver à la présente la suite qui s'impose et de me faire parvenir au plus tard dans le mois de la réception de la présente un plan d'action dans lequel vous indiquerez pour chaque manquement, soit les suites déjà apportées depuis la visite d'inspection, soit celles à apporter et leur délai de réalisation. En tout état de cause, il devra être remédié à l'ensemble des lacunes au plus tard dans les 2 mois [de la] réception de la présente.

La présente vaut avertissement au sens de l'article 370 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé. À défaut de régularisation dans le délai imparti, une procédure de suspension ou de retrait du titre de fonctionnement sera initiée à l'encontre de l'établissement dont vous assurez la gestion.

Je vous informe que copie du présent courrier est adressé au bourgmestre de Tournai.

Mes collaborateurs se tiennent à votre entière disposition pour tout complément d'information que vous souhaiteriez à propos de la présente.

[...] ».

La première partie requérante répond à ce courrier le 29 septembre 2017.

4. Le 27 novembre 2017, l'AViQ procède à une visite d'inspection à la suite d'une nouvelle plainte formulée, le 4 octobre 2017, par la famille d'une ancienne résidente. Un rapport de cette inspection est dressé le 11 janvier 2018.

Le 7 février 2018, un courrier est adressé, à la suite de cette visite, à la première partie requérante. Ce courrier fait également référence à l'article 370 du CWASS et est rédigé comme suit :

« Madame la Gérante,

À l'occasion de la visite d'inspection du 27 novembre 2017 effectuée [...] dans l'établissement mieux référencé en objet, dans le cadre du suivi d'avertissement qui vous a été adressé le 11 août 2017, il a été constaté qu'il a été remédié à plusieurs lacunes précédemment notifiées et ce, dans les volets administratif et bâtiment. Une réelle amélioration de l'hygiène du bâtiment a été constatée (le nouveau matériel mis à disposition et, je le suppose, des produits professionnels en quantité suffisante n'y sont sans doute pas étrangers). Une amorce positive dans l'utilisation du DIS en termes de retranscription d'observations des soignants et de traçabilité des actes infirmiers a également été objectivée. Il convient maintenant de maintenir ces acquis, de les pérenniser et de remédier aux autres manquements relevés.

Ces efforts sont toutefois contrebalancés par d'autres nombreux points qui n'ont toujours pas été résolus. Ils le seront pour certains fin mars 2018 (suite du volet bâtiment) mais doivent pour d'autres être réglés une fois pour toutes (volet personnel et système d'appel notamment) !

La situation ne me permet pas à cette heure de lever l'avertissement. Il est donc maintenu.

Les manquements repris dans le rapport constituent des infractions récurrentes aux dispositions légales précitées. Je vous mets en demeure de réserver à la présente la suite qui s'impose et [de] m'informer dans les 2 mois des mesures prises pour apporter une réponse concrète aux remarques formulées.

Vous trouverez dans le rapport joint en annexe le détail de ces différents griefs.

La présente vaut avertissement au sens de l'article 370 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé. À défaut de régularisation dans le délai imparti, une procédure de suspension ou de retrait du titre de fonctionnement sera initiée à l'encontre de l'établissement dont vous assurez la gestion ».

Ce courrier est complété par un courrier du 2 mars 2018 contenant des griefs complémentaires.

Une réponse est apportée à ce courrier par la première partie requérante, le 18 avril 2018.

5. Les 13 et 14 juin 2018, se déroule d'initiative une visite d'inspection ayant pour objet la vérification de la mise en conformité des manquements notifiés le 7 février 2018, à la suite des visites effectuées les 25 et 26 juillet 2017. Le rapport d'inspection établi à la suite de cette visite, est notifié le 28 mars 2019.

Le courrier de notification mentionne ce qui suit :

« Madame la Gérante,

Suite à la visite d'inspection des 13 et 14 juin 2018 effectuée [...] dans l'établissement Senior Reference SPRL [...], dans le cadre du suivi de l'avertissement qui vous a été adressé le 11 août 2017, la situation ne me permet pas à cette heure de lever l'avertissement qui vous a été signifié. Ce dernier est donc maintenu.

Les manquements repris dans le rapport constituant des infractions récurrentes aux dispositions légales précitées, je vous mets en demeure de réserver à la présente la suite qui s'impose et à m'informer, pour le 15 avril 2019, des mesures prises pour apporter une réponse concrète aux remarques formulées. La mise en conformité des divers manquements est attendue pour le 30 avril 2019.

Vous trouverez dans le rapport joint en annexe le détail de ces différents griefs.

La présente vaut donc ultime avertissement avant procédure au sens de l'article 370 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé. À défaut de régularisation dans le délai imparti, une procédure de suspension ou de retrait du titre de fonctionnement sera initiée à l'encontre de l'établissement dont vous assurez la gestion ».

Il est répondu à ce courrier par une lettre du conseil de la première partie requérante du 15 avril 2019, dans laquelle celui-ci dénonce la régularité de la procédure en termes de délai raisonnable et répond aux griefs de l'AViQ.

L'AViQ accuse réception de cette réponse, par un courrier du 15 mai 2019, et annonce une nouvelle visite d'inspection.

6. Une visite d'inspection se tient d'initiative les 13 et 17 juin 2019. Un rapport est établi le 9 août 2019. Celui-ci indique en préambule :

« Cadre de l'intervention

Cette intervention fait suite aux réponses formulées le 15 avril 2019 par Maître Levert, conseil de la SPRL Senior Reference, à la suite de l'envoi en date du 28 mars 2019 du rapport de visite des 13 et 14 juin 2018 en ultime avertissement.

La mission a pour objet d'actualiser les informations et la situation de la maison de repos.

L'analyse des griefs contenus dans les plaintes adressées à l'AViQ en 2018 a en outre été poursuivie à la suite de l'accord de la juge d'instruction.

Dans ce cadre, les informations obtenues à la suite de la visite de l'établissement, à la lecture des documents ainsi qu'à la suite de l'audition du personnel présent et de résidents, ont été croisées en vue de dégager les faits convergents ».

Ce rapport conclut comme suit :

« En ce qui concerne l'actualisation des constats relevés dans le rapport du 23 mars 2019, les manquements relatifs aux aspects liés à la qualité des soins, à l'accompagnement des résidents et à leur bien-être, subsistent.

Ces manquements sont confirmés voire aggravés à la suite des constats établis dans le cadre des dernières visites des 13 et 17 juin 2019.

Ces constats sont néanmoins encore plus interpellant pour les résidents qui sont en perte d'autonomie voire dépendants.

L'accueil et l'hébergement dans l'établissement ne répondent pas aux besoins des résidents dont les plus lucides expriment ouvertement leurs souffrances.

L'hébergement des résidents au sein de cet établissement doit être qualifié de maltraitant ».

Il est notifié le 21 février 2020.

7. Le 14 janvier 2020, une perquisition est menée par le juge d'instruction H., laquelle s'est accompagnée d'une visite d'inspection de l'AViQ. Le préambule du rapport établi le 23 janvier 2020, à la suite de cette visite du 14 janvier 2020, mentionne ce qui suit :

« Cadre de l'intervention :

Cette intervention résulte de la demande de la juge d'instruction Madame [H.] qui a requis les inspectrices de l'AViQ pour l'assister dans l'exécution de sa perquisition du 14 janvier 2020 au sein de l'établissement.

Afin d'alimenter leur enquête administrative et d'actualiser la situation de la maison de repos, elles ont été autorisées par le Parquet à exploiter les informations recueillies dans le cadre de la perquisition.

La mission a pour objet une nouvelle actualisation de la situation de la maison de repos.

Dans ce cadre, les informations obtenues à la suite de la visite de l'établissement et à la lecture des procès-verbaux d'audition, ont été croisées en vue de dégager les faits convergents.

Du fait de l'enquête judiciaire en cours, les éléments observés lors des inspections de juin 2019 n'ont pas encore été communiqués aux gestionnaires. Lesdites inspections avaient pour objet l'actualisation des faits constatés un an plus tôt et contestés par le gestionnaire par courrier de Maître Levert, conseil de la SPRL Senior Reference, adressé à l'AViQ le 15 avril 2019 ».

8. Le 21 février 2020, l'AViQ notifie à la première partie requérante une « Proposition de décision de retrait de titre de fonctionnement de la maison de repos

pour personnes âgées “Senior Reference (MR)□ [...]» avec convocation de la première partie requérante pour une audition se tenant le 20 mars 2020.

À cette occasion, les rapports d’inspection des visites d’inspection des 13 et 17 juin 2019 et du 14 janvier 2020 sont notifiés à la première partie requérante.

Une réponse est apportée à ce courrier par une lettre du conseil de la première partie requérante du 10 mars 2020 qui formule un certain nombre d’observations sur le plan procédural ainsi qu’une réponse aux manquements fondant cette proposition. Un dossier de pièces est déposé à l’appui de ce courrier.

9. Le 30 juillet 2020, l’AViQ notifie à la première partie requérante une nouvelle « Proposition de décision de retrait de titre de fonctionnement de la maison de repos pour personnes âgées “Senior Reference (MR)□ [...]» avec une convocation à une audition prévue le 22 septembre 2020.

Une réponse est donnée à ce courrier par une lettre du conseil de la première partie requérante du 17 août 2020 qui formule des observations complémentaires sur le plan procédural et réitère une réponse aux manquements fondant cette proposition.

Le dossier de pièces déposé à l’appui du courrier du 10 mars 2020 du conseil de la première partie requérante est une nouvelle fois notifié.

10. Le 22 septembre 2020, la gérante, le directeur f.f. et le conseil de la première partie requérante sont entendus. Un procès-verbal d’audition est dressé.

À la suite de cette audition, un dossier de pièces complémentaires est adressé à l’AViQ le 23 septembre 2020.

11. Le 1^{er} octobre 2020, se tient une nouvelle visite d’inspection. Il s’agit d’actualiser les griefs constatés compte tenu des arguments de défense qui ont été présentés par les représentants de la première partie requérante, lors de l’audition du 22 septembre 2020.

Un rapport est établi le 13 octobre 2020 et notifié le même jour. Ce courrier de notification précise ce qui suit :

« Maître Levert,

En application de l’article 1443 du Code réglementaire précité, l’Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (ci-après “l’AViQ□) a formulé une proposition de décision de retrait de titre de

fonctionnement à l'encontre de la maison de repos "Senior Reference" [dont] vous êtes le conseil.

Dans le cadre de cette procédure, l'audition des représentants de l'établissement précité s'est tenue le 22 septembre 2020. Durant cette audition, vous avez notamment fait valoir l'accomplissement de certaines avancées au sujet de griefs antérieurement constatés. En vue de procéder à un état de la situation, deux inspectrices médico-sociales de l'AViQ ont alors procédé à une nouvelle intervention dans l'établissement en date du 1^{er} octobre 2020. Les différents griefs constatés ont alors été intégrés dans un rapport en date du 13 octobre 2020.

Afin de respecter les droits de la défense et le principe du contradictoire, vous trouverez ce rapport en annexe du présent courrier.

Vous disposez dès lors d'un délai de 15 jours à dater de la réception de la présente pour adresser vos observations écrites sous pli recommandé à l'AViQ [...].

Après réception de vos observations, l'Agence appréciera l'opportunité de vous adresser une nouvelle proposition de décision de retrait de titre de fonctionnement amendée ».

Ce rapport indique, en son point 3.15, s'agissant de la quantité alimentaire jugée insuffisante, que le point est en attente de l'analyse de Monsieur M.D., diététicien à l'AViQ.

12. Le 29 octobre 2020, le conseil de la première partie requérante répond à ce rapport en précisant notamment ce qui suit :

« Mesdames les directrices,
Monsieur le directeur,

Je fais suite à votre courrier de ce 13 octobre 2020, dont il a été accusé réception ce 15 octobre 2020, par lequel vous me communiquez le rapport de mission spécifique établi le 13 octobre 2020 ensuite d'une visite qui s'est tenue le 1^{er} octobre 2020 au sein de la maison de repos Senior Reference.

Je prends note que, selon ce courrier, cette notification intervient dans le cadre de la procédure initiée à charge de ma cliente par un courrier du 21 février 2020, auquel il a été répondu en date du 10 mars 2020, remplacé par votre courrier du 30 juillet 2020, auquel il a été répondu en date du 17 août 2020 et qui a donné lieu à une audition en vos bureaux ce 22 septembre 2020.

Vous précisez qu'afin de préserver les droits de la défense et le principe du contradictoire, vous me communiquez, en annexe à votre courrier, le rapport de mission spécifique de la visite du 1^{er} octobre 2020.

Vous indiquez également que, "après réception de vos observations, l'Agence appréciera l'opportunité de vous adresser une nouvelle proposition de décision de retrait de fonctionnement amendée".

Je m'étonne de cette dernière formulation qui entache d'ambiguïté votre courrier.

En effet, d'une part, il apparaît, comme s'inscrivant dans la procédure initiée à charge de ma cliente, par la notification intervenue en date du 21 février 2020 de la proposition de décision de retrait du titre de fonctionnement alors que, comme

vous l'indiquez *in fine* de ce courrier du 13 octobre, vous évoquez l'opportunité de dresser une nouvelle proposition de retrait.

Il va de soi que pareille ambiguïté n'est pas admissible et ne pourrait conduire à considérer que vous entendez mener à charge de ma cliente une nouvelle procédure et ce, pour obvier aux critiques formulées précédemment dans mes observations du 10 mars 2020 et du 17 août 2020.

Autrement dit, il ne saurait pas être question, par le biais d'une nouvelle proposition amendée, de faire abstraction des observations formulées précédemment dans mes courriers du 10 mars et 17 août 2020 tenant notamment au respect du délai raisonnable et à la circonstance qu'une procédure pénale est actuellement en cours.

Aussi, pour autant que de besoin, je précise que les présentes observations doivent être lues conjointement avec mes courriers des 10 mars et 17 août 2020, lesquels doivent être tenus pour ici comme intégralement reproduits, et les pièces y annexées ainsi que celles communiquées par mail du 23 septembre 2020 à la suite de l'audition du 22 septembre 2020.

Par ailleurs il va de soi que, dans la mesure où, comme vous l'indiquez, vous êtes en attente des observations de Monsieur [D.], diététicien, quant au grief 3.15 du rapport de mission spécifique, ma cliente se réserve le droit de formuler des observations complémentaires lorsqu'elle sera en possession des conclusions de Monsieur [D.].

Je vous invite donc à trouver, en annexe à la présente, les commentaires de ma cliente point par point et les pièces y annexées sur le rapport de suivi du 13 octobre 2020.

Le tout vous est adressé à la fois par courrier recommandé avec accusé de réception et par *email* avec le lien *Wetransfer*.

Je souhaiterais enfin rappeler que le principe d'impartialité s'impose à l'administration active et que le respect de ce principe s'impose notamment lors de la phase de constitution d'un dossier de retrait d'agrément, lequel retrait s'analyse comme une sanction administrative. Un parallèle peut, à cet égard, être fait avec la discipline du personnel des autorités locales et à un arrêt [...] n° 238.488 du 13 juin 2017, qui rappelle que l'obligation d'impartialité s'applique non seulement à l'autorité disciplinaire proprement dite mais également lors de la phase de constitution du dossier disciplinaire et de la rédaction du rapport qui la clôture. La lecture du rapport de suivi de mission révèle en effet une volonté certaine de n'instruire qu'à charge ».

À ce courrier sont jointes 47 pages d'observations sur ce rapport, ainsi que de nouvelles pièces.

13. Le 7 décembre 2020, l'AViQ adresse à la première partie requérante un courrier annonçant la clôture de la procédure et la transmission du dossier à la ministre de la Santé et de l'Action sociale de la Région wallonne.

À ce courrier est joint le rapport d'analyse établi par M.D., diététicien à l'AViQ, du 8 octobre 2020.

14. Le 14 janvier 2021, la ministre de la Santé et de l'Action sociale adopte un arrêté dont le dispositif est rédigé comme suit :

« Décide :
Article 1^{er}. De prononcer le retrait de titre de fonctionnement à partir de la date de notification de la présente, à l'encontre de la maison de repos pour personnes âgées Senior Reference (MR) [...], gérée par Senior Reference SPRL ».

15. Le 15 janvier 2021, dans l'ignorance de l'adoption de l'arrêté précité, le conseil de la première partie requérante transmet à la ministre de la Santé et de l'Action sociale les observations de sa cliente sur le rapport d'analyse de M.D.

16. Par un courrier recommandé avec accusé de réception du 1^{er} février 2021, reçu le 3 février 2021, il est procédé à la notification de l'arrêté du 14 janvier 2021 de la ministre de la Santé et de l'Action sociale.

17. Le 26 février 2021, la première partie requérante introduit le recours visé aux articles 31 et 36 du CWASS (partie décrétable) à l'encontre de cet arrêté du 14 janvier 2021. Une audition se tient le 19 avril 2021 devant la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé (ci-après : « la commission de recours »).

18. Le 22 avril 2021, la commission de recours donne un avis, qui est notamment rédigé comme il suit :

« II. Procédure devant la commission d'avis

Le dossier administratif et une note d'observations ont été déposés le 18 mars 2021 par les avocats de l'AViQ.

L'avocat de la SPRL Senior Reference a réagi à cette note d'observations par un courrier du 24 mars 2021, accompagné de 9 annexes. Il fait valoir que le dossier administratif déposé par la Région wallonne est incomplet parce qu'il y manque différents courriers adressés par la SPRL à l'AViQ ainsi qu'un document de 47 pages "AViQ corrigé" qui reprend les observations de la SPRL en marge du dernier rapport d'inspection de l'Agence.

[...]

V. Examen par la commission d'avis

V.I. Sur le premier moyen

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, qui y voit un "grief purement formel" que la requérante n'aurait pas intérêt à soulever, la Commission d'avis estime que la notification imposée par l'article 366, § 2, du Code décretaal est bien

une formalité substantielle dès lors qu'elle est prescrite non dans l'intérêt de l'Administration mais en vue de préserver et de garantir les droits des administrés concernés. Ceci s'impose d'autant plus en raison de la force probante renforcée attachée par la réglementation aux procès-verbaux établis lors des inspections et qui "font foi jusqu'à preuve du contraire".

Il ressort bien de la *ratio legis* de la disposition précitée (qui a été reprise de l'article 29 du décret du 29 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées, article lui-même issu de l'article 20 du décret antérieur du 5 juin 1997) que l'obligation de notifier dans un délai strict les rapports de manquements a pour objectif, à la fois de garantir la sécurité et la santé des résidents de la maison de repos - afin de pouvoir remédier immédiatement aux manquements les plus graves -, et aussi de garantir les droits de la défense pour le cas où le gestionnaire de l'établissement entend contester les manquements.

Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de l'enseignement de l'avis A.27 de notre commission du 4 mai 2010 qui, dans une situation similaire (refus d'agrément d'une maison de repos), a clairement énoncé que le délai de 15 jours pour la notification de la copie du procès-verbal des inspections effectuées sur place constitue "une forme substantielle" dont la méconnaissance est susceptible de vicier la procédure suivie.

En l'espèce, il ressort du dossier relatif à la SPRL Senior Reference que la décision de retrait du titre de fonctionnement est l'issue d'un long processus qui résulte de plusieurs rapports d'inspection/suivis de mission établis par la Direction audit et inspection de l'AViQ à la suite des visites effectuées notamment les 13 et 14 juin 2018, les 13 et 17 juin 2019, le 14 janvier 2020 et le 1^{er} octobre 2020.

Le rapport d'inspection de la visite des 13 et 14 juin 2010 a été notifié largement au-delà du délai de 15 jours, le 28 mars 2019, soit 9 mois plus tard. Par ailleurs, si la partie adverse admet (page 30 de sa note d'observations) que le rapport d'inspection de la visite des 13 et 17 juin 2019 a aussi été notifié tardivement (le 9 août 2019), par contre c'est tout à fait erronément qu'elle affirme (pages 30 et 31 de la même note d'observations) que le rapport de la visite du 14 janvier 2020 a été notifié ce même 14 janvier (en renvoyant à une "pièce n° X" inconnue), tandis que le rapport de la visite du 1^{er} octobre 2020 aurait été établi, voire notifié, le 13 octobre (en renvoyant toujours à une "pièce numéro X").

En réalité, il ressort des pièces du dossier que le rapport de la visite du 14 janvier 2020 n'a été établi et signé par les inspectrices que le 23 janvier, tandis que le rapport de la visite du 1^{er} octobre 2020 a seulement été établi le 13 octobre. En outre, une note manuscrite figurant sur le premier de ces rapports indique qu'il a été "envoyé en même temps que la notification de proposition de décision de retrait", soit le 21 février 2020.

Il s'ensuit que la SPRL requérante est fondée à soutenir que la procédure n'a pas été régulière, en ce que la décision attaquée s'est fondée sur des rapports d'inspection qui n'ont pas été notifiés dans le délai de 15 jours prescrit par l'article 366, § 2, du CWASS.

V.II. Sur les 2^e, 3^e et 4^e moyens

Par contre, la Commission d'avis estime que ne sont pas fondés les griefs formulés dans le recours et tenant au non-respect de l'article 370 du CWASS et à la violation du délai raisonnable, des droits de la défense et du caractère contradictoire des procédures.

Il ressort notamment à suffisance de l'ensemble du dossier communiqué et des différentes pièces produites que l'Agence a donné à la requérante, depuis 2017 et à la réception des premières plaintes qui ont débouché sur les premiers constats

de manquements, la possibilité de faire valoir utilement son point de vue. Les griefs notifiés par l'AViQ ont donné lieu à des justifications apportées par les gestionnaires de la maison de repos, et, dans certains cas, ont été suivis de mesures d'amélioration sur le terrain.

Quant à la longueur de la procédure, le fait pour l'AViQ d'avoir attendu et de n'avoir recouru à la sanction du retrait du titre de fonctionnement qu'en ultime ressort, ne peut lui être reproché ni être constitutif d'une illégalité.

V.III. Quant au fond (6^e moyen du recours)

À l'instar d'autres dossiers de retrait d'agrément ou de titre de fonctionnement d'une institution, où il est demandé à la Commission d'avis d'arbitrer les positions souvent irréconciliables du gestionnaire et de l'Administration, la Commission souligne qu'elle n'est pas outillée techniquement pour apprécier, siégeant dans une salle d'un bâtiment situé à Jambes et au vu des seules pièces d'un dossier, des questions de pur fait et qui ne portent pas sur la correcte application des textes décrets et réglementaires.

La commission s'abstient dès lors de porter des appréciations subjectives sur des questions de fait, comme par exemple, dans le cas présent, en ce qui concerne "le non-respect des règles d'hygiène dans les sanitaires", le point de savoir si le tuyau d'évacuation des eaux usées qui débouche dans le bac de douche génère des odeurs, ou, en ce qui concerne "le manque de propreté des literies, le point de savoir si des traces de souillure et des miettes sont avérées ou non.

La commission se borne à constater, en ce qui concerne la décision attaquée de retrait du titre de fonctionnement, qu'il n'apparaît pas que la Ministre ait porté une appréciation erronée ou déraisonnable, au regard des dispositions décrets et réglementaires applicables. La lecture des 15 pages de la décision révèle que les nombreux manquements et éléments de faits reprochés à la SPRL Senior Reference sont largement décrits et ont pu conduire l'autorité, guidée par le souci de la protection des personnes âgées, à conclure à la nécessité du retrait de l'autorisation, sur la base des constats établis par les agents délégués du gouvernement dans des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.

Sur la base des pièces du volumineux dossier qui lui a été communiqué, la commission d'avis relève par ailleurs certaines défaillances organisationnelles de la maison de repos et une absence d'autocritique au sujet des manquements qui lui ont été reprochés depuis longtemps et qui ont débouché sur 7 avertissements en 10 ans. Observant aussi que les comptes de la SPRL gestionnaire de la maison de repos se traduisent depuis 4 ans par un déficit, la Commission attire l'attention de l'Administration sur l'intérêt, dans de telles situations, de faire procéder à un audit financier.

Par ces motifs, la commission rend l'avis suivant :

1. Le recours doit être considéré comme fondé, uniquement en tant que le premier moyen invoque une violation de l'article 366, § 2, du CWASS, la décision attaquée se fondant sur des rapports d'inspection qui n'ont pas été notifiés dans le délai de 15 jours imposé par cet article.

Cela étant, la commission rappelle que le recours au gouvernement organisé par l'article 31 du CWASS est un recours en réformation de la décision contenue dans l'arrêté de retrait du titre de fonctionnement.

Dans l'exercice de cette compétence de réformation, le gouvernement n'exerce pas un simple pouvoir d'annulation (ou de confirmation) de la décision initiale, mais il lui revient de procéder à un examen propre de l'ensemble du dossier, en tenant compte des éléments, de droit comme de fait, dont il dispose au moment de

prendre sa décision et d'assortir celle-ci d'une motivation propre. La décision finale que prendra le Gouvernement wallon se substituera ainsi à la décision attaquée.

2. Les autres moyens du recours ne sont pas fondés ».

Cet avis est notifié le même jour par courriel à la première partie requérante, à l'AViQ et au cabinet de la ministre de la Santé et de l'Action sociale.

19. Le 12 mai 2021, la première partie requérante s'adresse, par la voie de son nouveau directeur *ad interim*, Monsieur G.R., à la fois à l'AViQ et à la ministre de la Santé et de l'Action sociale, les informant de nouveaux changements à propos de la gestion de la maison de repos, dans le cadre de l'article 1441 du Code réglementaire de l'Action sociale et de la Santé qui édicte qu'« À tout moment, au cours de la procédure, l'Agence peut, en fonction des éléments complémentaires recueillis et des précisions apportées, décider de modifier la proposition ou d'abandonner la procédure. L'Agence en informe sans délai le gestionnaire ».

20. Le 19 mai 2021, le conseil de la première partie requérante informe l'AViQ du maintien de l'agrément en cours, soit remplie.

21. Le 11 juin 2021, Monsieur B.H. présente aux représentants de l'AViQ son nouveau projet d'accueil pour la maison de repos et le 14 juin suivant le conseil de la première partie requérante sollicite l'organisation d'une nouvelle visite d'inspection.

22. Le 8 juillet 2021 est inscrit à l'ordre du jour du Gouvernement wallon un point

« Projet d'arrêté statuant sur le recours introduit par la SPRL Senior Reference à l'encontre de la décision de retrait de son titre de fonctionnement en qualité de maison de repos pour personnes âgées ».

Il ressort des explications fournies à l'audience par le conseil de la partie adverse que cet arrêté n'a jamais produit d'effet et n'a pas été notifié à la première partie requérante dès lors que le Gouvernement wallon a décidé de revoir la motivation de sa décision.

Le 26 août 2021, le Gouvernement wallon est ressaisi du recours formé par la première partie requérante :

« Projet d'arrêté statuant sur le recours introduit par la SPRL Senior Reference à l'encontre d'une décision ministérielle de retrait de son titre de fonctionnement en qualité de maison de repos pour personnes âgées.

Modification de la décision du 8 juillet 2021 (point A42) ».

À cette date, le gouvernement de la partie adverse adopte l'arrêté attaqué. Il est notifié par un courrier du 23 septembre 2021, et réceptionné par la première partie requérante le 27 septembre 2021. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèses des parties

Les parties requérantes font valoir que la double condition de la diligence et de l'imminence du péril est remplie.

S'agissant de leur diligence à agir, elles relèvent qu'aucun reproche ne peut être formulé à cet égard, puisque l'acte attaqué, daté du 26 août 2021, a été notifié à la première partie requérante le 27 septembre 2021 et que leur requête, introduite le 4 octobre suivant, l'a en conséquence été dans les huit jours de la notification de l'arrêté attaqué.

Pour ce qui est de la condition du péril imminent, après avoir cité de la jurisprudence du Conseil d'État (arrêts n^{os} 172.931 du 28 juin 2007 et 223.749 du 5 juin 2013), elles rappellent l'objet social de la première partie requérante et soulignent que la maison de repos Senior Reference est l'unique établissement que celle-ci exploite. Elles estiment que l'arrêté attaqué porte atteinte, d'une part, à l'objet social même de la première requérante en lui interdisant de poursuivre ses activités et, d'autre part, à la réputation de celle-ci au vu des motifs contenus dans ce même arrêté qui fait notamment état de maltraitances. Elles font également valoir que cette fermeture engendrera nécessairement le licenciement du personnel de la maison de repos, soit un total de vingt-deux travailleurs, ceux-ci étant engagés à temps plein ou à temps partiel. Elles exposent aussi que les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes, résidentes au sein de la maison de repos, vont subir un préjudice moral important dû au fait qu'elles vont devoir quitter leur lieu de vie

actuel et être déplacées vers un autre établissement. Elles citent à cet égard l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le respect du droit à la vie privée et du domicile de ces personnes. Elles soulignent enfin que la première partie requérante a l'obligation, dès réception de l'arrêté attaqué, de collaborer au transfert des résidents vers d'autres hébergements et que le délai de 45 jours imparti à compter du 27 septembre 2021 pour mettre à exécution la décision de retrait du titre de fonctionnement est identique au délai de principe dans lequel le Conseil d'État doit traiter, conformément à l'article 17, § 5, des lois coordonnées, précitées, les demandes de suspension ordinaire. Dans ces conditions, elles soutiennent que le péril est imminent, de sorte qu'une procédure de référé ordinaire serait manifestement impuissante à prévenir le préjudice allégué.

Dans sa note d'observations, la partie adverse souligne qu'il est évident que la décision de retrait du titre de fonctionnement, qui s'accompagne de la fermeture de la maison de repos, engendre des conséquences graves pour les personnes âgées qui y résident et qui vont devoir se trouver, dans un court délai, un nouveau logement et bouleverser ainsi l'ensemble de leurs repères.

Elle considère qu'il est, dans l'intérêt des résidents, qu'une décision puisse être rendue à bref délai par le Conseil d'État et que c'est d'ailleurs notamment pour anticiper l'exercice éventuel des voies de recours en urgence que l'acte attaqué a postposé à 45 jours l'exécution de la décision de fermeture de l'établissement.

Elle se réfère dès lors à la sagesse du Conseil d'État, s'agissant de l'appréciation de l'extrême urgence mais soutient néanmoins la demande d'une décision rapide, dans ce délai de 45 jours, afin de pouvoir organiser au mieux le maintien ou le déménagement des résidents.

V.2. Appréciation

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

- « § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire. Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :
- 1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.
[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1er, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er} ».

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

Le recours à une procédure d'extrême urgence doit, pour sa part, rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

Par ailleurs, pour répondre aux demandes des parties qui souhaitent, en l'espèce, que le Conseil d'État prenne une décision rapide sur ce recours, il convient de rappeler clairement que la procédure en référé d'extrême urgence ne peut pas être confondue avec la procédure en annulation ou avec la procédure en référé ordinaire qui donne lieu à l'établissement d'un rapport de l'auditeur. Le choix d'une telle procédure a nécessairement un impact sur l'appréciation de la réunion des conditions

requis pour qu'une demande de suspension puisse être accueillie. En effet, dans le bref délai qu'autorise une procédure de référé d'extrême urgence, cette appréciation procède par essence d'un examen sommaire et superficiel des arguments des parties, et non d'un raisonnement approfondi. Il s'ensuit qu'une telle procédure, qui aboutit à une décision provisoire, ne peut se fonder, sous peine de ne pas atteindre le but d'efficacité qui lui est assigné, que sur ce qui se dégage à première vue et de manière évidente des écrits de procédure et du dossier administratif. Dans pareille circonstance, il importe que les écrits de procédure des parties soient complets et que le Conseil d'État ne soit pas contraint systématiquement de lire ceux-ci à la lumière d'autres écrits déposés devant d'autres instances auxquels il serait renvoyé sans synthétiser au minimum les arguments qu'ils contiennent.

En saisissant le Conseil d'État de leur recours dans les huit jours de la notification de l'acte attaqué, les parties requérantes ont fait diligence.

Dès lors que l'acte attaqué prendra effet dans les 45 jours qui suivent sa notification du 23 septembre 2021, il y a lieu de constater que la procédure du référé ordinaire ne permettra pas de suspendre éventuellement l'exécution de l'acte attaqué à temps. L'imminence du péril craint est ainsi établie.

Quant aux conséquences dommageables dont les parties requérantes se prévalent et qui justifieraient l'urgence, il y a lieu d'examiner distinctement la situation, d'une part, de la première partie requérante et, d'autre part, des autres parties requérantes.

Il ressort de la requête que les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes sont âgées respectivement de 74, 75 et 92 ans et qu'elles sont des résidentes de la maison de repos qui fait l'objet de l'acte attaqué. Elles se prévalent d'un préjudice moral dès lors qu'elles vont devoir être déplacées vers d'autres établissements qu'elles ne connaissent pas et qu'elles ne pourront pas continuer à vivre dans leur environnement, dans le respect de leur droit à la vie privée et de leur domicile garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il est de jurisprudence constante que ce n'est pas parce qu'un droit ou une liberté fondamentale est mis en cause que cela suffit à établir qu'il y a une réelle urgence à suspendre l'exécution de l'acte qui fait grief. Il revient aux parties requérantes d'expliquer concrètement en quoi l'acte attaqué, s'il ne devait pas être suspendu, porterait gravement atteinte, voire de manière irréversible, à leurs intérêts.

En l'espèce, l'acte attaqué se donne pour objectif d'assurer la protection des résidents de la maison de repos que ce soit sur le plan de leur bien-être, de leur santé ou de leur sécurité. Compte tenu de cet objectif de protection, il appartient aux deuxième, troisième et quatrième parties requérantes de démontrer concrètement en quoi celui-ci est de nature à engendrer, dans leur chef, des atteintes à leurs intérêts à ce point graves qu'il est nécessaire de suspendre l'exécution de l'acte attaqué dans les plus brefs délais.

Or, les parties requérantes se limitent à dénoncer de manière théorique la violation d'un droit fondamental sans expliquer en quoi cette méconnaissance, en l'espèce, implique un dommage à ce point grave dans leur chef que seule l'exécution de l'acte attaqué pourrait éviter. Ainsi, elles ne fournissent aucune explication sur leur situation personnelle, dans la maison de repos, comme par exemple depuis combien de temps elles y résident et sur les raisons pour lesquelles un déplacement vers une autre institution aurait des conséquences dommageables à ce point grave notamment pour leur santé physique ou morale compte tenu d'une situation de vulnérabilité particulière. Aucune attestation médicale n'est déposée qui pourrait cependant établir que ce déplacement serait néfaste pour elles. De même qu'elles ne précisent pas que leur déplacement vers une autre maison de repos pourrait avoir des incidences financières préjudiciables pour elles ou rendre plus difficile des visites de leurs proches et ainsi limiter leurs contacts familiaux ou sociaux.

La condition de l'urgence n'est ainsi pas concrètement établie dans le chef des deuxième, troisième et quatrième parties requérantes, la requête étant particulièrement lacunaire sur ce point.

Quant à la première partie requérante, elle indique que l'acte attaqué porte atteinte à son objet social ainsi qu'à sa réputation.

Ici également, la requête ne démontre pas concrètement en quoi ces atteintes sont nécessairement graves, voire irréversibles dans le chef de cette partie requérante. Toute sanction engendre un certain préjudice moral qui peut, en principe, être réparé par un arrêt en annulation.

L'objet social de la première partie requérante est défini à l'article 4 de ses statuts de la manière suivante :

« Art. 4 – Objet

La société a pour objet, pour compte propre ou pour compte de tiers, ou en participation avec des tiers, en Belgique ou à l'étranger :

L'exploitation de toute maison de repos, de tout home, de résidences senior services et maisons de repos.

La société pourra en outre, sous réserve de restrictions légales, faire toutes opérations commerciales, industrielles, mobilières, immobilières ou financières, sylvicoles ou autres, se rattachant directement ou indirectement à son objet social ou susceptibles de favoriser son développement et de nature à en faciliter directement ou indirectement, entièrement ou partiellement, la réalisation, l'extension ou le développement.

Elle peut notamment s'intéresser par voie d'apport, de fusion, de souscription, d'intervention financière ou par tout autre mode, dans toutes sociétés ou entreprises et commerces, en Belgique ou à l'étranger, ayant en tout ou en partie, un objet similaire ou connexe au sien ou susceptible d'en favoriser l'extension et le développement. La société pourra être participante à tout holding en Belgique ou à l'étranger.

Elle peut prêter à toutes sociétés et se porter caution pour elles, même hypothécairement.

La société peut également exercer les fonctions d'administrateur ou de liquidateur dans d'autres sociétés, assister et rendre tous services de nature administrative, commerciale et financière et tous autres services de nature similaire, propres à développer les activités de la société ».

Si la principale activité de la première partie requérante est l'exploitation d'une maison de repos, ses statuts ne lui interdisent cependant pas de se livrer à d'autres activités commerciales que ce soit en Belgique ou à l'étranger et notamment avec d'autres sociétés qui ont un objet social similaire ou connexe au sien. Au demeurant l'invocation par une société de la nécessité de respecter son objet social ne peut être absolue et ne peut en tous cas justifier la méconnaissance, par cette dernière, des dispositions légales et réglementaire qui régissent son activité.

En l'espèce, l'acte attaqué la prive uniquement de son titre de fonctionnement en tant que maison de repos et n'a ainsi aucune incidence sur les autres types d'activités commerciales autorisées par ses statuts. Par ailleurs, il convient de souligner qu'elle n'invoque pas de préjudice financier qui découlerait de la cessation de ses activités en tant que maison de repos et qui serait de nature à provoquer sa faillite. Il ressort également des explications contenues dans la requête et des pièces du dossier administratif qu'une convention est intervenue en avril 2021 entre la gérante de la première partie requérante et un tiers, l'objectif étant de céder, à ce dernier, la totalité des parts de la société, à la condition cependant que la maison de repos puisse notamment continuer à fonctionner et qu'elle reste titulaire des autorisations et agréments nécessaires à cet effet. Dans cette perspective, les services de l'AViQ ont rencontré, le 11 juin 2021, le futur acquéreur afin qu'il puisse présenter son projet de reprise de la maison de repos mais ils ont estimé que ce projet n'offrait pas suffisamment de garanties pour rencontrer tous les problèmes relevés et qu'il n'était dès lors pas possible de modifier la décision de procéder au retrait du titre de fonctionnement. Ces éléments démontrent que la société requérante

peut envisager de poursuivre ses activités avec d'autres partenaires, dans le respect de la réglementation en vigueur. Il n'est donc pas démontré concrètement en quoi l'acte attaqué l'empêcherait de manière définitive de poursuivre son objet social ou de réorienter ses activités.

Quant à l'atteinte à sa réputation, il y a lieu de relever que la première partie requérante n'invoque pas une publicité qui aurait été réservée à l'acte attaqué, notamment par les médias. Par ailleurs, l'atteinte à sa réputation a déjà été amorcée par le dossier pénal qui a été ouvert à sa charge pour faits de maltraitance à l'égard de personnes âgées et qui a donné lieu à une perquisition, dans la maison de repos, à la demande d'un juge d'instruction, le 14 janvier 2020.

Si l'acte attaqué se fonde sur des manquements graves pour décider du retrait du titre de fonctionnement de la première partie requérante, il convient de souligner que, depuis le 15 juin 2017, celle-ci est avertie, par les services de la partie adverse, qu'elle doit rencontrer des exigences fondamentales pour pouvoir maintenir son titre de fonctionnement en sa qualité de maison de repos. Cela fait plus de quatre ans que la première partie requérante fait l'objet de visites d'inspection, d'avertissements et de recommandations de la part de l'AViQ qui l'a invitée à gérer son établissement de manière conforme aux prescriptions légales et réglementaires qui s'imposent en cette matière, l'objectif prioritaire étant de fournir, aux résidents de la maison de repos, des services qui contribuent à leur bien-être, à la préservation de leur santé et de leur sécurité. Tout au long de ces quatre années, la première partie requérante a eu largement le temps de prendre des mesures pour se mettre en conformité et répondre effectivement à cet objectif prioritaire.

Cependant, la question de savoir si l'acte attaqué est susceptible de porter gravement atteinte à la réputation de la société requérante est étroitement liée à l'examen du cinquième moyen de la requête dès lors que la première partie requérante critique les manquements qui lui sont reprochés. En conséquence, il ne peut être répondu à cet aspect du préjudice allégué sans examiner le caractère sérieux de ce moyen.

VI. Cinquième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 36 et 369 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (partie décrétable), des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1191 relative à la motivation formelles des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La première partie requérante soutient que l'arrêté attaqué ne repose pas sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles. Elle rappelle que, s'agissant d'un recours en réformation, le gouvernement de la partie adverse doit procéder à un examen propre de l'ensemble du dossier, en tenant compte des éléments, de droit comme de fait dont il dispose au moment de prendre sa décision et d'assortir celle-ci d'une motivation propre. Or, selon elle, l'acte attaqué se borne sur ce point à se référer au passé, sans avoir égard aux améliorations qu'elle a mises en œuvre, comme cela ressort des réponses systématiques aux rapports d'inspection qu'elle a formulées dans ses courriers des 29 septembre 2017, 29 mars 2018, 15 mai 2019, 23 septembre 2020 et les 14 pièces y annexées, et 29 octobre 2020.

Citant certains passages de l'acte attaqué, elle affirme que ceux-ci ne peuvent être considérés comme pertinents pour justifier la mesure attaquée. Elle note aussi que l'arrêté attaqué se fonde sur le rapport d'intervention du 1^{er} octobre 2020 pour considérer que les griefs reprochés sont établis et que ceci n'est pas sans conséquence pour apprécier la légalité dudit arrêté. Ainsi, elle affirme que ce rapport fait état de griefs qui sont pourtant résolus, comme cela ressort des notes infrapaginales et sans qu'il ait été procédé à une actualisation des données relatives à certains griefs. Elle souligne encore que l'arrêté attaqué ne répond pas aux explications qu'elle a fournies dans ses courriers des 15 avril 2019, 10 mars 2020 et 17 mars 2020, lors de son audition du 22 septembre 2020 et dans son courrier du 29 octobre 2020 et qu'il n'a pas été tenu compte de sa note de défense déposée devant la commission de recours, ni de son courrier du 12 mai 2021.

Or, elle affirme que cela n'est pas sans conséquence car, à son estime, elle a apporté un certain nombre de réponses visant précisément à rencontrer les griefs liés à la qualité des soins, à l'accompagnement des résidents et à leur bien-être. Elle en déduit que la simple considération selon laquelle « les graves manquements relatifs aux aspects liés à la qualité des soins, à l'accompagnement des résidents et à leur bien-être subsistent » apparaît comme trop vague.

Citant d'autres passages de l'acte attaqué, toujours en lien avec les manquements constatés, elle répète que celui-ci revient sur des manquements résolus, sur des manquements dont la réalité n'a jamais été établie ou qui ne sont plus d'actualité, tout en modifiant la portée de certains griefs pour tenter de leur donner un nouveau contenu. Elle vise plus particulièrement les griefs qui concernent les changes de nuit, les délais pour effectuer les toilettes des résidents, le manque de nourriture, ou encore la non-conformité incendie (sas d'entrée). Elle renvoie sur ce point à sa note de défense devant la commission de recours.

Quant à l'absence de qualité du cadre de vie des résidents, des problèmes d'hygiène et de saleté, du manque de respect de l'intimité, du manque de chauffage, du manque de change des personnes pendant la nuit qui dorment dans leur urine, elle fait valoir, à titre d'exemple, sans que ce soit exhaustif, à propos du manque d'hygiène flagrant des douches communes, que l'AViQ n'a jamais produit la moindre photo et qu'*a contrario*, les familles des résidents témoignent de la propreté de l'établissement.

Elle observe qu'en juin 2019 et en janvier 2020, on lui reproche l'absence de change la nuit, et que ce grief ne serait toujours pas résolu en octobre 2020 parce qu'il n'y a pas de changes suffisants le jour, alors qu'elle a expliqué avoir mis en place un système de change pour la nuit. De même à propos des alèses, elle explique qu'il lui a été reproché de laisser, dans les lits, des alèses souillées et qu'elles ne sont pas confortables et que ce grief est toujours d'actualité au 1^{er} octobre 2020, alors que, selon elle, les alèses ont été abandonnées, à la suite de cette critique, et que maintenant il lui est reproché que les matelas ne sont pas protégés, ce qui n'est pas exact.

S'agissant du chauffage, elle indique que ce grief a été contesté par son courrier du 10 mai 2020 et qu'il n'en est plus question dans le rapport d'inspection du 1^{er} octobre 2020.

Pour ce qui est de la qualité des soins dispensés, elle expose qu'il lui est fait grief d'une gestion hasardeuse des médicaments et que, par manque de personnel, les résidents ne reçoivent pas une attention suffisante quant à leur bien-être (les douches sont très minutées, certains sont mis au lit très tôt et d'autres beaucoup trop tard, ...) que le personnel soignant est occupé à d'autres tâches que les soins (lessive, repassage, préparation des repas, *etc.*).

Or s'agissant des médicaments, elle soutient qu'une explication a été donnée et que celle-ci dément les termes de « gestion hasardeuse ».

Pour ce qui est du temps réservés à la toilette des résidents, elle souligne que les délais ont été augmentés, comme cela ressort de son courrier du 29 octobre 2020, que, désormais, le temps est de 20 minutes et que deux soignants sont prévus pour les personnes nécessitant plus d'aide.

Quant à l'heure à laquelle les résidents sont mis au lit, là aussi, elle prétend qu'il n'y a plus de problème et qu'elle a veillé à respecter les horaires des résidents.

À propos du manque de personnel, elle note qu'il lui a été reproché que le personnel soignant était occupé à d'autres tâches que les soins (lessive, repassage, préparation des repas, etc.). Or, elle fait valoir que le grief est erroné dès lors que les normes en personnel sont respectées et remarque que le rapport d'inspection du 1^{er} octobre 2020 ne reprend aucune critique sur ce point. Selon elle, le grief est ancien, comme cela ressort de son courrier du 29 octobre 2020, et elle ajoute que le personnel est bien affecté aux tâches pour lesquelles il a été engagé. Elle indique également que, depuis le mois de juillet 2019, ces problèmes ont été pris en considération et que les aides-soignantes se consacrent principalement aux soins et qu'elles ne sont plus en charge des lessives et des tâches d'entretien de la vaisselle. Quant à l'encadrement des résidents la nuit, elle affirme que deux membres du personnel soignant sont bien présents et que des rondes sont effectuées. Pour ce qui est du manque de personnel d'hôtellerie, elle considère que ce problème n'est plus d'actualité dès lors qu'elle peut se prévaloir de 6,276 ETP alors que pour un établissement pouvant accueillir 93 lits, il faut 6,2 ETP. Elle écrit aussi que, actuellement, le lavage et le repassage du linge des résidents sont exécutés par du personnel d'hôtellerie durant la journée et non plus par le personnel soignant durant la nuit.

Par rapport aux déclarations « mensongères » quant au personnel présent sur place, elle rappelle qu'il lui est reproché de ne pas avoir signalé l'absence de longue durée de la directrice de l'établissement à l'AViQ ou d'avoir renseigné des aides-soignants dans l'horaire comme présents au sein de la résidence alors qu'ils étaient, en réalité, dans un autre bâtiment en travaux de la société requérante, occupés à placer du carrelage et à faire du nettoyage. Elle expose qu'elle n'a pas eu l'intention de cacher l'absence de sa directrice qui était malade de longue durée et que, pour ce qui concerne l'occupation de certains travailleurs sur un autre chantier, ce problème n'est plus d'actualité et n'a pas été relevé dans le rapport d'inspection du 1^{er} octobre 2020.

S'agissant de la gestion et de l'organisation des repas qui ne sont pas respectueuses de la dignité des résidents, elle souligne qu'il lui est reproché de fournir des quantités insuffisantes, que les petits-déjeuners sont trop tardifs, que les tables ne sont pas dressées et que les résidents sont réduits à recevoir de la nourriture de leurs proches ou à en voler dans les armoires de la résidence.

Sur ce point, elle renvoie à ses courriers du 10 mars 2020 sur les rapports d'inspection des 13 et 17 juin 2019 et 14 janvier 2020, aux pages 27 à 35 du document AViQ corrigé, au courrier du 15 janvier 2021 adressé à la ministre de la Santé et de l'Action sociale sur le rapport d'analyse de M.D., à son courrier du 12 mai 2021 à la ministre et à l'AViQ.

Quant à la sécurité des résidents qui n'est pas assurée, elle indique qu'il lui est reproché de louer certaines chambres de la résidence à du personnel ou à des étudiants Erasmus, que des punitions sont infligées aux résidents (privation de la sonnette ou menace d'être déplacés dans l'unité sécurisée), ainsi que la non-conformité aux normes incendie. Selon elle, ce grief est trop vague lorsqu'il est question que « la sécurité des résidents n'est pas assurée ». Sur ce point, elle renvoie à son courrier du 29 octobre 2020.

Pour ce qui concerne l'occupation d'une partie des chambres de la résidence par du personnel ou des étudiants Erasmus, elle s'en réfère à son courrier du 10 mars 2020 à propos des rapports d'inspection des 13-17 juin 2019 et 14 janvier 2020. Elle dément ainsi l'existence d'un bail avec l'une des éducatrices et affirme qu'en tout état de cause, la résidence comprend 100 lits et que son titre de fonctionnement est limité à 93 lits agréés. Quant à l'hébergement d'étudiants Erasmus, elle explique que certains ont été accueillis dans le cadre de stages au sein de la résidence.

Elle critique également le grief selon lequel le climat ainsi que l'ambiance au sein de l'établissement sont malsains et pénibles pour les résidents, mettant en cause le comportement du propriétaire du bâtiment, alors que, selon elle, l'arrêté attaqué reconnaît, en note de bas de page 49, que l'intervention réalisée, le 1^{er} octobre 2020, au sein de l'établissement, n'a pas permis de vérifier ce grief, lequel a été contesté du reste déjà antérieurement.

S'agissant de la sécurité incendie quant au sas d'entrée et de sa non-conformité aux normes incendie, elle s'en remet à son courrier du 29 octobre 2020 et à son recours adressé à la commission de recours. Par ailleurs, elle écrit qu'une attestation du service incendie du 30 octobre 2020 a été déposée et confirme que ce grief n'est plus d'actualité.

Quant aux améliorations qu'elle a apportées à la maison de repos, elle constate que l'acte attaqué n'en tient pas compte et les écarte par une formule creuse alors que son nouveau directeur *ad interim* s'est adressé tant à l'AViQ qu'à la ministre en charge du dossier, pour leur faire part de ces changements qui visent spécifiquement à rencontrer les griefs fondés sur la méconnaissance reprochée des normes de l'annexe 120 au CWASS réglementaire et visées dans le rapport d'inspection du 13 octobre 2020.

Elle relève encore que l'arrêté attaqué fait état, à plusieurs reprises, de ce que les « pièces du dossier démontrent l'existence d'une réelle souffrance des résidents qui font l'objet de maltraitance ». Elle prétend que, ce faisant, l'arrêté

attaqué fait, à nouveau, un amalgame des griefs qui lui sont reprochés, depuis 2017, sans avoir égard, aux explications et améliorations apportées par celle-ci, en réponse à chacun des rapports d'inspection. Elle insiste aussi sur la circonstance que l'instruction judiciaire pour faits de maltraitance, ouverte en 2018, n'a toujours pas été clôturée à ce jour et qu'aucune suite n'y a été donnée par le juge d'instruction. Elle attire l'attention sur le fait que ni sa gérante ni le propriétaire du bâtiment qui abrite la maison de repos, n'ont été entendus dans ce contexte et que les médecins qui ont accompagné le juge d'instruction, lors de cette perquisition, n'ont requis aucun transfert de résidents.

Quant à l'accusation de maltraitance, elle se permet de renvoyer aux types de maltraitance tels qu'identifiés par le Centre fédéral d'expertise des soins de santé, « “Comment mieux lutter contre la maltraitance des personnes âgées en Belgique”, en page 15 ». Selon elle, les griefs reprochés, *quod non*, ne s'identifient pas aux définitions y évoquées. Enfin, elle fait observer que la dernière visite d'inspection date du 1^{er} octobre 2020, ce qui signifie que l'AViQ a laissé perdurer pendant près d'un an pareille situation, *quod non*, au mépris de l'intérêt des résidents.

En outre, elle rappelle que tous les manquements reprochés ont fait l'objet de rapports d'inspection lesquels, à la différence des procès-verbaux, ne font pas foi jusqu'à preuve du contraire. Elle en conclut que la prise en compte objective des éléments du dossier n'aurait pas dû conduire la partie adverse à se fonder sur des éléments inexacts, erronés et non actualisés et, partant, à commettre une erreur manifeste d'appréciation.

VI.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique dès lors pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte et le juge doit, pour sa part, avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif

qui en constituent le prolongement. L'obligation de motiver instaurée par cette loi n'implique pas davantage l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont l'autorité est saisie tout au long de la procédure. La motivation doit néanmoins refléter un examen complet du dossier, répondre pour l'essentiel aux critiques formulées par la partie requérante et lui permettre ainsi de comprendre pourquoi son recours est accueilli ou rejeté.

En l'espèce, l'acte attaqué comprend plusieurs considérants qui identifient les principaux manquements qui sont retenus, et qui sont rédigés comme il suit :

« [...]

Considérant que les pièces du dossier administratif démontrent que, depuis le début de son fonctionnement, la Direction Audit et Inspection de l'Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles a accompagné les gestionnaires de la maison de repos en vue de mettre sur pied un projet d'accueil orienté sur la qualité de vie et le bien-être des résidents conformément aux dispositions du CWASS; que les gestionnaires sont malheureusement restés en défaut de s'inscrire dans cette démarche de qualité faisant systématiquement primer l'organisation sur le bien-être des résidents au point de mettre ceux-ci en souffrance (*cf.* conclusions du rapport d'inspection du 20 mars 2019);

Considérant que, depuis 2017, les services d'inspection de l'AViQ ont dû constater des manquements aux normes d'agrément; que ces manquements concernaient, au départ, principalement la qualité de l'infrastructure et son entretien; qu'ils ont fait l'objet de plusieurs plaintes venant des travailleurs et de résidents et qu'ils ont donné lieu à plusieurs visites d'inspection et rapports (*cf.* visites des 25 et 26 juillet 2017, rapport d'inspection du 27 novembre 2017) ainsi qu'à un avertissement adressé le 11 août 2017 au gestionnaire et confirmé dans un second courrier du 7 février 2018;

Considérant que les visites de contrôle réalisées les 13 et 14 juin 2018 ont fait apparaître d'autres manquements concernant, cette fois, la qualité de l'encadrement qui menaçait le bien-être des résidents; que les résidents se sont exprimés pour relater leur mal-être face au manque de compassion, aux comportements déplacés, aux manifestations colériques de certains membres du personnel ainsi qu'à l'usage excessif des mesures de privation de liberté; que ces témoignages ont pu être objectivés et consignés dans le rapport du 20 mars 2019; que la gravité des constats ainsi posés a donné lieu à l'envoi d'un nouvel avertissement le 28 mars 2019;

Considérant les visites d'inspection réalisées les 13 et 17 juin 2019 et le rapport d'inspection établi le 9 août 2019, les visites réalisées le 14 janvier 2020 et le rapport établi le 23 janvier 2020; qu'en parallèle, une instruction pénale a été entamée à l'égard du gestionnaire et est toujours en cours pour faits de maltraitance sur les personnes âgées;

[...]

Considérant qu'à la suite des arguments invoqués dans le cadre de l'audition et compte tenu du délai écoulé depuis les derniers rapports d'inspection, les services d'inspection ont réalisé une nouvelle visite des lieux le 1^{er} octobre 2020, que les constats posés lors de cette visite confirment que certaines améliorations avaient

effectivement été rapportées sur les aspects matériels et techniques mais que les graves manquements relatifs aux aspects liés à la qualité des soins, à l'accompagnement des résidents et à leur bien-être subsistent; que l'hébergement des résidents au sein de la maison de repos continue d'être maltraitant; que ce sont les résidents qui doivent s'adapter à l'organisation et non l'inverse, ce qui les déshumanise complètement (cf. rapport d'inspection du 13 octobre 2020);

Considérant que les manquements, constatés et explicités de manière détaillée dans les rapports d'inspection versés au dossier et auxquels il est renvoyé, concernent synthétiquement à la fois :

- l'absence de qualité du cadre de vie des résidents, problèmes d'hygiène et de saleté, manque de respect de l'intimité, manque de chauffage, manque de change des personnes pendant la nuit qui dorment dans leur urine... Ces faits sont étayés par les dires des résidents;

- la qualité des soins dispensés, gestion hasardeuse des médicaments, par manque de personnel, les résidents ne reçoivent pas une attention suffisante à leur bien-être (les douches sont très minutées, certains sont mis au lit très tôt et d'autres beaucoup trop tard, ...) toujours par manque de personnel, le personnel soignant est occupé à d'autres tâches que les soins (lessive, repassage, préparation des repas, etc.). Ces faits sont étayés par les dires des résidents;

- les déclarations mensongères quant au personnel présent sur place : l'absence de longue durée de la directrice de l'établissement n'a jamais été signalé à l'AViQ. Plus grave encore, des aides-soignants renseignés dans l'horaire comme présents au sein de la résidence, étaient en réalité dans un autre bâtiment en travaux de la SPRL occupés à placer du carrelage et à faire du nettoyage;

- la gestion et l'organisation des repas ne sont absolument pas respectueuses de la dignité des résidents : les quantités sont insuffisantes, les petits-déjeuners trop tardifs, les tables non dressées. Les résidents sont réduits à recevoir de la nourriture de leurs proches ou à en voler dans les armoires de la résidence. Ces faits sont étayés par les dires des résidents;

- la sécurité des résidents n'est pas assurée. Une partie des chambres de la résidence est louée à du personnel ou à des étudiants Erasmus. Des punitions sont infligées aux résidents (privation de la sonnette ou menace d'être déplacés dans l'unité sécurisée), non-conformité aux normes incendie, etc.;

Considérant que les pièces du dossier démontrent l'existence d'une réelle souffrance des résidents qui font l'objet de maltraitance; que l'ensemble de ces manquements justifient largement la nécessité de protéger les résidents et de retirer le titre de fonctionnement du gestionnaire, que si besoin en est, le Conseil d'Etat a confirmé qu'est justifiée et proportionnée la décision de retrait du titre de fonctionnement lorsque des manquements relatifs aux soins sont reprochés et étayés, dès lors qu'il incombe au gestionnaire d'assurer la protection des résidents hébergés dans l'établissement (cf. CE., arrêt n° 207.731 du 29 septembre 2010), [...];

[...];

Considérant le nombre important et la récurrence, persistance voire aggravation des manquements graves constatés lors de la visite, relatifs aux aspects liés à la qualité des soins, l'hygiène et l'alimentation, l'accompagnement des résidents, leur bien-être, leur sécurité et le respect de leur dignité;

Considérant les négligences constatées et qui sont dues à un mode d'organisation défaillant et maltraitant tant pour les résidents que pour le personnel qui ne dispose ni du temps suffisant ni du matériel requis pour effectuer les tâches qui lui incombent;

Considérant l'impact de ces négligences et manquements sur les résidents dont les plus lucides expriment ouvertement leurs souffrances;

Considérant que la maison de repos en cause ne satisfait manifestement pas aux dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé précités et son annexe 120;

Considérant que l'intervention réalisée le 1^{er} octobre 2020 au sein de l'établissement a démontré que de nombreux griefs consistant en des manquements graves persistent encore;

[...];

Considérant que les actuels gestionnaires de la SPRL Senior Reference ont fait savoir aux services de l'AViQ qu'ils avaient procédé à des améliorations au sein de l'institution qui justifiaient un maintien du titre de fonctionnement.

Ces éléments, détaillés au sein d'un courrier de la SPRL Senior Reference, ont été examinés par les services de l'AViQ.

Il en ressort que les modifications vantées ne sont pas fondamentales et percutantes, donnant plutôt une apparence de modification qu'une réelle remise en cause des problématiques dysfonctionnelles.

L'absence de réflexion globale basée sur l'intérêt pour le bien-être et les besoins individuels de chaque résident est également à relever.

Pour qu'une proposition de décision de retrait de titre de fonctionnement soit modifiée à un tel stade de la procédure, il faut à tout le moins des éléments nouveaux importants, ce qui n'est pas le cas ».

La première partie requérante fait valoir que l'acte attaqué ne répond pas aux arguments qu'elle a exprimés aux différents stades de la procédure qui démontraient, selon elle, que les manquements retenus soit n'étaient pas établis, soit avaient été résolus, soit n'étaient plus d'actualité.

Dès lors que la première partie requérante fait l'objet de visites d'inspection depuis 2017, la partie adverse a souhaité, à l'issue de son audition du 22 septembre 2020, intervenue dans le cadre de la procédure du retrait de son titre de fonctionnement, une actualisation de sa situation en tenant compte du mémoire déposé par son conseil, le 17 août 2020, dans le contexte de cette procédure et des observations formulées par les représentants de la maison de repos au cours de l'audition précitée du 22 septembre 2020 ainsi que des pièces complémentaires déposées au lendemain de cette audition.

Le rapport de cette mission spécifique a été établi le 13 octobre 2020. Il ressort de celui-ci que les griefs ont été analysés par catégorie.

Pour les griefs touchant à « l'environnement, au cadre de vie et à l'intimité des résidents », il apparaît que 22 manquements ont été identifiés au cours des différentes inspections qui ont eu lieu dans le temps. Sur ces 22 manquements, 13 étaient toujours d'actualité lors de l'inspection précitée, 8 étaient résolus et 1

manquement n'a pas pu être vérifié lors de la visite des inspectrices. Parmi les 13 manquements qui sont toujours d'actualité, il y a notamment le « manque d'hygiène flagrant des douches communes de la partie RS », « les fortes odeurs d'égout dans les sanitaires communs de la RS et dans certaines chambres », des « odeurs d'urine présentes dans l'ensemble du bâtiment », « des literies [qui] ne sont pas propres (traces d'urine, souillures diverses, miettes,...) », le « non-respect des règles d'hygiène de base et manque de rigueur de nettoyage dans les sanitaires communs et concernant la vaisselle à disposition des résidents », « les alèses utilisées ne sont pas confortables, d'autant plus en période estivale (il s'agit d'alèses en plastique) », l'« absence de change la nuit : seulement trois changes en journée, pendant l'aide à la toilette, après le dîner et avant le coucher (déclaré dans 8 témoignages sur 14) », « les protections se trouvent dans les chambres, réapprovisionnées par une bénévole. Les protections sont comptées (3/jour). À l'exception d'une petite réserve de protection (moins d'une dizaine) dans la pharmacie, les soignants n'ont pas accès à la réserve et ne peuvent donc disposer du matériel de change nécessaire en cas de besoin », « certains résidents manquent d'hygiène (cheveux, odeurs corporelles, vêtements tâchés) », pas de repas convivial et favorisant le maintien de l'autonomie, le toilettage reste minuté selon 8 témoignages sur 14, « les normes fonctionnelles de l'unité adaptée ne sont pas rencontrées », et l'« absence de deux sanitaires communs fonctionnels, adaptés et séparés. L'établissement est équipé de six sanitaires communs fonctionnels, adaptés et séparés (3 baignoires à hauteur variable et 3 douches). Une seule douche est considérée comme conforme dans la salle de douche de l'aile droite ».

Plusieurs de ces manquements avaient déjà été relevés en 2017 et étaient toujours persistants au 1^{er} octobre 2020. Dans sa requête, la première partie requérante se limite à souligner que l'AViQ ne produit pas de photos notamment sur l'état des sanitaires et le manque d'hygiène des résidents et qu'elle a bien mis en place un système de change la nuit et a abandonné les alèses à la suite de la visite d'inspection du 1^{er} octobre 2020. Ces explications ne permettent cependant pas de comprendre pourquoi ces manquements étaient toujours identifiés à cette date alors que la première partie requérante avait déjà, pour certains d'entre eux, été alertée.

Quant aux griefs relatifs à « l'accompagnement des résidents » qui comprend l'organisation des soins et des aides à la vie journalière, ils sont au nombre de 15. Sur ces 15 griefs, le rapport d'inspection du 13 octobre 2020 considère que 11 sont toujours d'actualité, que deux sont résolus et que deux autres n'ont pas pu être vérifiés. Parmi les manquements toujours constatés, il y a notamment l'« absence de notification de suivi de problématique de santé », ce qui comprend l'absence de notification d'observation permettant d'évaluer la posologie d'un nouveau traitement selon des directives médicales, l'absence de suivi pondéral

et l'absence de suivi post chute (paramètres et douleurs), « les médicaments du coucher (21h) sont distribués à 18h (pour 8 résidents dont deux fortement dépendants). Aucune vérification de prise de médication n'est envisagée. Cette infraction est aggravée par les risques encourus par les deux résidents [les] plus dépendants », « les protections urinaires sont fournies par les familles. Pour les résidents dont ce n'est pas le cas, seules des protections de taille M sont commandées et stockées et ce, quelle que soit la taille du résident », l'organisation des surveillances la nuit ne répond pas aux besoins des résidents, notamment pour les changes, l'organisation de l'aide à la vie journalière dont la toilette est minutée, les résidents sont classés en trois catégories, mauve pour ceux qui nécessitent une aide complète (15 minutes), orange pour ceux qui ont besoin d'une aide partielle (10 minutes) et blanc pour ceux qui ont besoin d'aide uniquement pour nettoyer le dos et les pieds (5 minutes), les soignants (9 sur 11 interrogés) affirment qu'ils ne disposent pas du temps nécessaire pour un accompagnement de qualité du résident, tenant compte de son confort et de son bien-être, la mise au lit des résidents commence dans certaines ailes de la maison de repos dès 18 heures alors que, pour d'autres résidents, elle est tardive et intervient entre 22 h et 22h30, les résidents n'ont pas tous accès à leur chambre en journée, ce qui entrave leur liberté d'aller et de venir et leur autonomie de mouvement, et des pertes de poids importantes dans le chef de plusieurs résidents ont aussi été constatées sans que cela ne soit systématiquement relayé auprès du médecin.

Par rapport à ces différents griefs, la première partie requérante fournit des explications qui démontrent que le bien-être de ses résidents n'a pas toujours été suffisamment pris en compte notamment quant au temps particulièrement réduit pour la réalisation des toilettes de ceux-ci, alléguant qu'aujourd'hui ce temps est passé à 20 minutes pour tous les résidents. Elle reconnaît également que l'infirmière de nuit n'a peut-être pas toujours agi suivant des directives médicales pour l'administration des médicaments avant le coucher des résidents et qu'elle consultera le médecin pour déterminer l'horaire de la distribution des médicaments. Quant à la mise au lit des résidents, elle ne comprend pas pourquoi le système mis en place serait constitutif d'un manquement. Pour d'autres griefs, elle se contente de répondre qu'ils sont inexacts.

Au vu de ces différents éléments, il apparaît que la première partie requérante ne semble pas réceptive au problème de la qualité des services qu'elle procure à ses résidents ce qui est relevé, à plusieurs reprises, dans la motivation de l'acte attaqué.

Le rapport d'inspection fait également état de griefs par rapport à la « nourriture des résidents ». Sur les 16 manquements relevés, 11 sont toujours d'actualité, deux sont résolus et trois n'ont pas pu être vérifiés.

Parmi les manquements non résolus, il y a le manque de diversité des petits-déjeuners, tous les résidents recevant du pain blanc et de la confiture sans qu'il soit tenu compte des attentes et des besoins de ceux-ci, pour les résidents ayant des troubles de la déglutition, « le petit-déjeuner se compose invariablement de tranches de pain trempées dans du café, préparées la nuit par la veilleuse et réchauffées au micro-onde lors du petit-déjeuner » et est donné par une éducatrice ou une aide-soignante alors qu'il s'agit d'un acte infirmier vu ces problèmes de déglutition, l'hydratation des résidents ne fait pas l'objet d'une notification systématique dans les registres de sorte que l'on ignore si elle est régulière, certains résidents se plaignent d'avoir faim (faits spécifiés par 8 personnes sur 14 et par 3 résidents sur 5 interrogés), il n'y pas d'autres boissons à midi que de l'eau, il n'y a pas de participation des résidents à l'organisation des repas, les tables ne sont pas dressées et des pertes de poids significatives ont été constatées pour une trentaine de résidents.

Concernant ce dernier grief qui a déjà été évoqué dans le passé, une analyse des repas a été demandée à un diététicien de l'AViQ, au mois d'octobre 2020, dans le souci d'actualiser la situation. Il ressort de son rapport ce qui suit :

- « À l'analyse des repas de midi proposés pour 53 personnes âgées du 1/10/2020 au 7/10/2020, on peut en déduire que :
- la quantité de viande ou de poisson est insuffisante : 93,6 gr en moyenne pour la viande et 104 gr en moyenne pour le poisson.
 - la quantité de légume est insuffisante : 96,3 gr en moyenne.
 - la quantité de féculent en accompagnement est insuffisante : 96,6 gr.
 - la fréquence et la quantité de fruits en dessert sont insuffisantes : 2x/semaine et en moyenne 115,5 gr.
 - la quantité de légumes cuits hors pomme de terre pour le potage est satisfaisante (> 40 % de légumes).

Les apports moyens par personne pour ces repas de midi sont donc insuffisants.

Il est à souligner que si certains résidents ne sont pas capables de manger ces quantités minimales recommandées, ils doivent alors faire l'objet d'un suivi alimentaire adapté et personnalisé avec notamment des compléments alimentaires et/ou un enrichissement des repas. Ce suivi alimentaire adapté et personnalisé doit apparaître dans le dossier individuel de soins (DIS) et un suivi médical adapté doit y être mentionné ».

Parmi les griefs encore soulignés, il est relevé qu'« il n'est pas possible d'objectiver une démarche qualitative de prévention de la dénutrition auprès des

résidents », comme il n'est pas possible de « visualiser un suivi alimentaire non invasif (surveillance des ingéras, proposition de fractionnement des repas, collation supplémentaire, enrichissement naturel protéiné en cuisine, ...) ».

Dans sa requête, la première partie requérante se contente de renvoyer à différents courriers qu'elle a adressés à l'AViQ ou à la ministre en charge du dossier, au sujet de ces manquements. Il ressort ainsi d'un courrier du 11 mai 2021 qu'elle a pris des dispositions pour rencontrer les manquements en question ce qui démontre, une fois de plus, qu'elle reconnaît que le régime alimentaire imposé aux résidents de sa maison de repos ne répondait pas adéquatement aux besoins réels de ceux-ci.

Vu le bref laps de temps laissé au Conseil d'État pour examiner ces différents griefs, il ne lui appartient pas de suppléer aux carences de la requête et de compléter, à la lecture de multiples courriers, les arguments de la première partie requérante.

Enfin, le rapport d'inspection fait aussi état de griefs dans « l'accompagnement des résidents et leur sécurité ». Sur les huit griefs identifiés, sept sont toujours d'actualité et un n'a pas pu être vérifié. Ces manquements touchent principalement au manque de disponibilité des soignants pour répondre aux besoins des résidents, les témoignages recueillis montrant que ce personnel est astreint à des tâches ménagères comme des lessives ou du repassage, ou doit distribuer des repas ou nettoyer des espaces communs au lieu de se consacrer à des prestations de soins et mieux répondre aux besoins des personnes âgées. L'encadrement de la surveillance la nuit n'est pas jugé suffisant, ce qui pose un problème pour la sécurité physique des résidents. Il est également question d'une location d'une chambre à une éducatrice de la maison de repos alors qu'en principe, l'hébergement a été agréé pour des personnes âgées.

Sur ces différents points, la première partie requérante reconnaît que le personnel soignant a dû, par le passé, s'occuper de tâches ménagères mais que, depuis la visite d'inspection du 17 juin 2019, des mesures ont été prises pour résoudre ce problème. Par ailleurs, elle cite un courrier du 12 mai 2021 adressé à la ministre en charge du dossier dans lequel elle indique que le repassage et le lavage du linge des résidents sont désormais confiés à du personnel d'hôtellerie durant la journée et non plus au personnel soignant la nuit. Ces aveux témoignent une fois de plus que l'encadrement des résidents, sur le plan qualitatif, que ce soit pour les soins, la sécurité ou le bien-être, a été méconnu et que, même s'il est affirmé que des mesures ont été prises pour y remédier, il n'empêche que ce manquement était bien établi depuis de nombreuses années.

Il résulte de ce qui précède que, sur les 61 manquements identifiés dans le rapport de mission spécifique du 13 octobre 2020, la première partie requérante reste en défaut de rencontrer 43 d'entre eux et que, parmi ceux-ci, certains sont essentiels à la qualité de vie des résidents au sein de la maison de repos, à commencer par l'encadrement du personnel soignant, la qualité et la quantité de nourriture, le bien-être et l'hygiène des résidents, le suivi des soins et de la nutrition et le respect de l'intimité et de leur liberté d'aller et venir au sein de la maison de repos.

Ces constats sont confirmés par les conclusions du dernier rapport d'inspection du 13 octobre 2020 qui précisent ce qui suit :

« Quelques améliorations annoncées au cours de l'audition du 22 septembre 2020 ainsi que dans le mémoire déposé par M^e Levert daté du 17 août 2020 ont effectivement été apportées.

Néanmoins, force est de constater qu'elles portent uniquement sur les aspects matériels et techniques.

Il faut observer que les graves manquements relatifs aux aspects liés à la qualité des soins, à l'accompagnement des résidents et à leur bien-être, subsistent. Ces manquements sont de nouveau confirmés.

L'accueil et l'hébergement dans l'établissement ne répondent pas aux besoins des résidents.

L'hébergement des résidents au sein de cet établissement persiste à être maltraitant.

Ce constat est encore plus interpellant pour les résidents qui sont en perte d'autonomie voire dépendants.

Nous confirmons que les prestations de services sont mises en œuvre sur base de principes organisationnels qui ne prennent pas en compte les besoins, attentes et droits des personnes. Les résidents doivent s'adapter à l'organisation alors que cela devrait être l'inverse.

Les pratiques professionnelles quotidiennes telles qu'elles sont organisées ne garantissent toujours pas un hébergement dans un environnement sécuritaire et épanouissant. Elles déshumanisent totalement le résident en tant que personne avec ses droits, ses besoins et ses libertés individuelles.

Les constats établis ce jour confirment la nécessité de procéder au retrait du titre de fonctionnement de cet établissement ».

Il ressort de l'acte attaqué ainsi que des nombreux rapports établis par l'AViQ que la partie adverse a procédé à un examen complet des circonstances de la cause et qu'elle a tenu compte des explications fournies par la première partie requérante, notamment dans le cadre de l'actualisation des griefs, comme cela ressort du rapport de mission du 13 octobre 2020, qui a identifié avec précision les manquements résolus.

Sur la base de ces constatations, du caractère persistant de certains manquements et compte tenu de l'absence d'une remise en cause de la part de la première partie requérante et de son approche dans la prise en charge de ses résidents, la partie adverse a pu raisonnablement décider, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que le retrait du titre de fonctionnement était la seule solution pour mettre à l'abri les personnes âgées concernées.

Quant à la circonstance que le dossier pénal est toujours en cours, cela n'a pas d'incidence sur la procédure administrative qui est autonome et qui peut donc se dérouler indépendamment des suites qui seront réservées au volet judiciaire.

Si, aujourd'hui, la première partie requérante est obligée de cesser ses activités, c'est en raison de son propre comportement qui ne démontre pas qu'elle a sérieusement voulu remédier rapidement aux manquements constatés lesquels, pour la plupart, existent depuis plusieurs années. Or, la diligence d'une partie requérante suppose non seulement qu'elle agisse rapidement pour contester l'acte qui lui fait grief mais aussi qu'elle mette tout en œuvre pour prévenir un tel grief. L'urgence ne peut jamais résulter de la négligence de la partie requérante qui serait ainsi à l'origine du préjudice qu'elle invoque.

En conséquence, dès lors que le cinquième moyen n'est pas jugé sérieux, à ce stade de la procédure, que les manquements reprochés à la première partie requérante sont suffisamment démontrés, il ne peut être considéré que l'acte attaqué soit de nature à porter gravement atteinte à sa réputation. L'urgence à suspendre l'exécution de l'acte attaqué n'est ainsi pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut.

La demande de suspension d'extrême urgence doit ainsi être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 11 octobre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht