

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

n° 258.998 du 29 février 2024

A. 239.368/XV-5481

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
BEL AIR,**
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
et Cécile JADOT, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 19 juin 2023, la société privée à responsabilité limitée Bel Air demande, d'une part, la suspension de l'exécution de :

- l'arrêté du 13 avril 2023 du Gouvernement wallon qui déclare recevable mais non fondé le recours qu'elle a introduit contre l'arrêté ministériel du 19 août 2022 adopté par la ministre de la Santé et de l'Action sociale de la Région wallonne lui retirant le titre de fonctionnement de la maison de repos pour personnes âgées « Château Bel Air » qu'elle exploite rue du Tricointe, 30 à 5530 Yvoir ;
- et de ce même arrêté du 19 août 2022,

et, d'autre part, l'annulation de ces deux arrêtés.

II. Procédure

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

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 28 novembre 2023, le rapport a été notifié aux parties et l'affaire a été fixée à l'audience du 9 janvier 2024.

Par un avis du 6 décembre 2024, l'affaire a été remise, à la demande de la partie requérante, à l'audience du 30 janvier 2024.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^c Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^c Cécile Jadot, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, 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. Le 31 mai 2018, le commandant de la Zone de secours DinaPhi atteste que la maison de repos gérée par la partie requérante répond de manière satisfaisante à la réglementation de la protection contre l'incendie et la panique dans les maisons de repos, résidences-services et centres d'accueil pour personnes âgées prévue à l'annexe 199 du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé (CRWASS) et/ou aux normes fédérales applicables aux bâtiments nouveaux en vertu de l'arrêté royal du 7 juillet 1994, tel que modifié par l'arrêté royal du 19 septembre 1997, pour l'hébergement et l'accueil d'un maximum de 32 lits pour des personnes âgées réparties sur 4 niveaux.

2. Le 6 juin 2018, le bourgmestre de la commune d'Yvoir délivre une attestation incendie partie II autorisant l'exploitation d'une maison de repos. Cette attestation a, en principe, une durée de validité de six ans, sauf décision contraire motivée, conformément à l'article 1400, alinéa 5, du CRWASS.

3. Le 7 septembre 2021, à la suite d'un contrôle de prévention de la zone de secours DinaPhi, un rapport de prévention est établi. L'avis du département zonal de prévention est que « le bâtiment ne répond pas aux normes de sécurité incendie » et qu'il « répondra à ces dernières dès que les manquements énoncés dans le présent rapport auront été satisfaits » et l'avis de la direction de l'expertise zonale, département prévention, est « favorable sous conditions ». Ce rapport est, notamment, transmis au bourgmestre de la commune d'Yvoir, le 9 septembre 2021.

4. Le 17 septembre 2021, à la suite de visites d'inspection menées par l'Agence pour une vie de qualité (Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles, ci-après : « l'AViQ ») les 31 août, 6 septembre et 13 septembre 2021, un rapport de mission spécifique est établi sous la forme d'un avertissement au sens de l'article 370 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (partie décrétable, ci-après CWASS). Il met en demeure la partie requérante de réserver à ce rapport les suites qu'il précise dans les délais indiqués. Cette mise en demeure et ce rapport sont notifiés à la partie requérante et le bourgmestre en est informé le 23 septembre 2021.

5. Le 7 octobre 2021 un rapport de mission spécifique est établi à la suite d'une visite effectuée le 5 octobre 2021. Le plan d'action est revu et précisé. Il est notifié à la partie requérante, le 18 octobre 2021, sous la forme d'un avertissement au sens de l'article 370 du CWASS. Le bourgmestre en est informé à la même date.

6. Le 2 novembre 2021, le conseil de la partie requérante écrit à la partie adverse, notamment, qu'un huissier a testé les différents points d'appel et atteste la conformité du système. Le 12 novembre 2021, la partie requérante fournit le justificatif des contentions. Le 13 décembre 2021, elle transmet au bourgmestre des documents qui lui étaient demandés. Des informations complémentaires sont transmises le 29 décembre 2021.

7. Le 31 mars 2022, un rapport de mission spécifique est établi à la suite d'une visite d'inspection du 21 mars 2022.

8. Le 31 mars 2022, le commandant de la zone de secours établit une attestation à la suite de la visite du 7 septembre 2021, selon laquelle la maison de repos exploitée par la partie requérante « ne répond pas de manière satisfaisante à la réglementation de la protection contre l'incendie et la panique dans les maisons de repos [...] prévue à l'annexe 119 du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé [...] ». Il conclut que « les manquements [...] ne constituent pas [...] un obstacle à [son] exploitation », étant entendu qu'il doit y être remédié pour le 30 juin 2022.

Le même jour, le bourgmestre établit une attestation autorisant l'exploitation jusqu'au 30 juin 2022, moyennant la satisfaction à certains points mentionnés.

Ces attestations sont notifiées à la partie requérante par la commune d'Yvoir, par un courrier du 11 avril 2022, qui se lit comme il suit :

« Suite à l'interpellation de Monsieur [H.], attaché-juriste à l'AViQ, je vous prie de trouver, en annexe, l'attestation de sécurité incendie modificative pour le Château Bel Air.

En effet, à la suite du rapport de la visite de prévention incendie du 7 septembre 2021, il apparaît que la précédente attestation de sécurité octroyée pour 6 ans, le 31 mai 2018, est invalidée et remplacée.

L'attestation ci-jointe est adaptée au nouveau délai octroyé, soit le 30 juin 2022 ».

9. Le 5 mai 2022, l'AViQ notifie à la partie requérante le rapport d'inspection du spécifique du 31 mars 2022, l'informe de l'enclenchement d'une procédure de retrait, l'invite à adresser ses observations et la convoque à une audition. Le bourgmestre en est informé à la même date.

10. La partie requérante transmet son mémoire justificatif de 20 pages (accompagné d'annexes) par un courrier recommandé du 25 mai 2022.

11. Le 9 juin 2022, la partie requérante est auditionnée avec son conseil et dépose un dossier complémentaire comprenant des photos. Un procès-verbal est dressé.

12. Le 1^{er} juillet 2022, le commandant de la Zone de secours DinaPhi adopte la partie I d'une attestation rédigée comme suit :

« [...] La maison de repos dénommée Château Bel Air et située à 5530 Yvoir
[...]

b. ne répond pas de manière satisfaisante à la réglementation de la protection contre l'incendie et la panique dans les maisons de repos, résidences services et centres d'accueil pour personnes âgées prévue à l'annexe 119 du Code réglementaire de l'action sociale de la santé, et/ou aux normes fédérales applicables aux bâtiments nouveaux en vertu de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 tel que modifié par l'arrêté royal 19 décembre 1997 pour ce qui concerne les points repris ci-dessous :

- point 2.2 et point 3 : compartimentage
- point 4.2 : chemins d'évacuation
- point 4.3 : signalisation
- point 5.1 : buanderie
- point 5.2 : gaines techniques
- point 6 : attestation de conformité de certains équipements.

[...]

L'exploitation de l'établissement ne doit pas être autorisée tant que les mesures destinées à porter remède aux manquements soulevés aux points jugés non conformes n'auront pas été prises ».

Le même jour, le bourgmestre de la commune d'Yvoir adopte la partie II de l'attestation par laquelle il marque son accord sur les conclusions du rapport du service d'incendie dans la partie I, ce qui implique que la décision suivante est prise : « c. l'exploitation de l'établissement n'est pas autorisée ».

Cet acte est notifié au conseil de la partie requérante le 4 juillet 2022.

13. Le 4 juillet 2022, l'AViQ adresse un rapport à la ministre de l'Action sociale, en vue de la fermeture d'urgence.

Le même jour, la ministre prononce « la fermeture d'urgence de la maison de repos » sur la base de l'article 372, § 1^{er}, du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et charge le bourgmestre d'Yvoir de l'exécution de cette décision.

La décision est notifiée à la partie requérante par un courriel et un courrier recommandé daté du 4 juillet 2022. Elle est notifiée à l'AViQ le même jour et, le 5 juillet 2022, au conseil de la partie requérante.

14. Le 5 juillet 2022, le bourgmestre charge le CPAS de reloger les résidents dans les meilleures conditions.

15. Un « rapport d'audit spécifique » de 21 pages est établi le 5 juillet 2022 à la suite de visites effectuées les 20, 21 et 24 juin 2022. Il mentionne que si l'évaluation sur place a permis de constater certaines améliorations, un nombre très important de manquements n'ont pas été corrigés et qu'un certain nombre d'entre

eux portent atteinte à la sécurité et à la santé des résidents ainsi qu'à leur bien-être. Tel est le cas, en particulier, pour le système d'appel qui comporte des failles structurelles dans toutes les chambres, la pratique des contentions qui porte atteinte à la liberté des résidents sans que des alternatives soient proposées alors qu'elles existent bel et bien, l'absence totale de vision et d'actions destinées à répondre aux missions de base attendues des établissements pour aînés (qualité de vie, bien-être, épanouissement, processus d'amélioration continue de la qualité, ...), les ruptures de permanence du personnel soignant et le manque de fiabilité des dossiers de soins des résidents.

16. Le 22 juillet 2022 la partie requérante introduit un recours administratif contre l'arrêté de fermeture d'urgence du 4 juillet 2022.

17. À la même date, elle introduit une requête en annulation assortie d'une demande de suspension contre les attestations (parties I et II) de la zone de secours et du bourgmestre du 31 mars 2022 et du 1^{er} juillet 2022. Ce recours est enrôlé sous le numéro A. 236.890/XV-5140.

18. Le 19 août 2022, un arrêté ministériel retire le titre de fonctionnement octroyé à la partie requérante pour des motifs liés au non-respect des dispositions du CRWASS, autres que celles en matière d'incendie.

Il s'agit du second acte attaqué, notifié à la partie requérante le 29 août 2022.

19. Le 28 septembre 2022, la partie requérante introduit un recours en réformation de 52 pages et un dossier inventorié auprès du Gouvernement wallon contre la décision précitée du 19 août 2022.

20. Le 29 septembre 2022, la ministre adopte une décision complémentaire de retrait du titre de fonctionnement de la partie requérante, pour non-respect des normes en matière d'incendie, dans le prolongement de l'arrêté du 4 juillet 2022.

21. Le 3 novembre 2022, la partie requérante introduit un recours administratif contre la « décision complémentaire de retrait de titre de fonctionnement » du 29 septembre 2022.

22. Le 17 novembre 2022, la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé (ci-après : « la CAR ») donne son avis n° A. 248,

sur le recours administratif contre l'arrêté de fermeture urgente du 4 juillet 2022, qu'elle considère recevable mais non fondé.

23. Le 15 décembre 2022, la même commission donne un avis n° A. 251 sur le recours administratif contre l'arrêté ministériel du 19 août 2022 prononçant le retrait du titre de fonctionnement. Elle considère le recours recevable mais non fondé.

24. Le 18 février 2023, l'AVIQ formule une proposition de retrait de titre de fonctionnement.

25. Le 19 janvier 2023, la CAR donne son avis n° A. 254 sur le recours administratif contre la décision complémentaire de retrait du titre de fonctionnement du 29 septembre 2022.

26. L'arrêt n° 254.797 du 13 février 2023 ordonne la suspension de l'exécution de l'attestation (parties I et II) du 1^{er} juillet 2022 selon laquelle l'exploitation de la maison de repos dénommée Château Bel Air n'est pas autorisée tant que les mesures destinées à porter remède aux manquements soulevés aux points jugés non conformes n'auront pas été prises.

27. Le 22 février 2023, l'AViQ transmet à la ministre l'avis A. 254 de la CAR, en l'invitant à examiner conjointement les trois recours administratifs respectivement dirigés contre les décisions des 4 juillet, 19 août et 29 septembre 2022, en tenant compte de l'arrêt de suspension intervenu entre temps.

28. Le 13 avril 2023, le Gouvernement wallon statue sur les trois recours.

Dans une première décision, il juge le recours dirigé contre la décision du 19 août 2022 recevable mais non fondé. Cette décision, qui constitue le premier acte attaqué, se lit comme il suit :

« Le Gouvernement wallon,

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle que modifiée, l'article 5 ;

Vu le Code décretaal wallon de l'Action sociale et de la Santé du 29 septembre 2011, ci-après dénommé "CWASS", les articles 31 et suivants et 369 et suivants ;

Vu le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé du 4 juillet 2013, ci-après dénommé "CWASS R", les articles 1442 et suivants ;

Vu la décision ministérielle de retrait de titre de fonctionnement de la maison de repos susvisée datée du 19 août 2022 ;

Vu la procédure liée aux insuffisances dans la gestion de la maison de repos ;

Vu les visites d'inspection du 31 août 2021, du 5 septembre 2021 et du 13 septembre 2021, et le rapport d'inspection du 17 septembre 2021 ;

Vu la visite d'inspection du 5 octobre 2021 ;

Vu les courriers d'avertissement du 23 septembre 2021 et du 18 octobre 2021 ;

Vu l'inspection du 21 mars 2022 et le rapport de mission spécifique du 31 mars 2022 ;

Vu le mémoire justificatif du 25 mai 2022 et l'audition du 9 juin 2022 ;

Vu les visites des 20 juin, 21 juin et 24 juin 2022, et le rapport d'audit spécifique du 5 juillet 2022 ;

Vu le recours introduit par la SPRL Bel Air le 28 septembre 2022 à l'encontre de la décision lui notifiée le 30 août 2022 devant la Commission d'avis sur les recours ;

Vu l'avis A. 251 de la Commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé rendu le 15 décembre 2022 et transmis à l'agence le 18 décembre 2022 ;

Vu la proposition envoyée le 18 février 2023 par l'Agence de la Santé, de la protection sociale, du handicap et des familles à la Ministre de la Santé et de l'Action sociale ;

Considérant que, dans son avis rendu le 15 décembre 2022, la Commission d'avis sur les recours, après avoir synthétisé les arguments de chacune des parties, a remis un avis libellé comme suit :

“La Commission, ayant pris bonne note des arguments longuement débattus en séance, ne peut que constater de nombreux manquements sont reprochés à la maison de repos Château Bel Air depuis 2021 sans que ceux-ci ne puissent être levés.

Concernant la notification du rapport du 5 juillet 2022, sans remettre en question les conclusions de l'avis A. 234 émis par la Commission en date du 22 avril 2021, elle constate que ce rapport d'audit n'est pas à apparenter, dans la présente affaire, à un procès-verbal de constatations d'infraction tel que visé par l'article 366, § 2, du CWASS, et que celui-ci n'était donc pas soumis au délai de notification de 15 jours.

Elle conclut que la décision objet de présent recours a été correctement motivée conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et qu'elle est proportionnée aux manquements avérés” ;

Considérant que la Commission conclut au fait que le recours est recevable et non fondé ;

Considérant que l'avis A. 251 de la Commission d'avis sur les recours doit être suivi ;

Considérant que la procédure de retrait du titre de fonctionnement suivie est régulière ;

Qu'en effet, les constatations effectuées dans le cadre d'un audit nécessitent des analyses et recoupements importants, que, même si ces éléments étaient susceptibles d'avoir une incidence sur le sens de la présente décision, ce qui n'est pas établi, il ne s'agit pas de procès-verbaux de constatations au sens de l'article 366, § 2, du CWASS, qu'ainsi les rapports de mission spécifique du 31 mars 2022 et du 5 juillet 2022 sont réguliers ;

Considérant que, dans le cadre de la présente procédure en réformation, la SPRL Bel Air a été suffisamment en mesure de faire valoir ses arguments et qu'elle s'est longuement défendue, que l'ensemble de ses arguments de défense débattus devant la Commission d'avis sur les recours ont été examinés en amont de la présente décision ;

Considérant, plus spécifiquement, que le rapport de mission spécifique du 5 juillet 2022 avait pour objet de vérifier les améliorations et arguments avancés par la SPRL Bel Air lors de son audition, qu'il ne devait pas à nouveau être soumis à la contradiction ; que, par ailleurs, aucun des manquements qui y sont constatés n'est nouveau, qu'ils sont relevés depuis le mois de septembre 2021 par les services d'Inspection et que la SPRL Bel Air a, quoiqu'il en soit et comme il vient d'être précisé, pu se défendre devant la Commission d'avis sur les recours ; qu'il en découle que le droit de la SPRL Bel Air de se défendre et de faire valoir ses arguments a été strictement respecté ;

Considérant que le retrait du titre de fonctionnement n'était pas, au moment où elle a été adoptée [sic], de nature à engendrer un risque pour le bien-être des résidents vu que la santé et la sécurité des résidents était alors compromise, ce qui avait justifié l'adoption préalable d'un arrêté de fermeture d'urgence en date du 4 juillet 2022 ;

Considérant que les motifs de la décision initiale de retrait du titre de fonctionnement prise par la Ministre de la Santé et de l'Action sociale, en date du 19 août 2022, annexée à la présente, sont censés intégralement repris dans le présent arrêté ;

Considérant que ces manquements ont été relevés et suffisamment étayés dans le dossier administratif, ainsi que dans la décision dont recours du 19 août 2022 ;

Considérant que la SPRL Bel Air n'apporte pas la preuve, au vu des pièces déposées devant la Commission d'avis sur les recours, que les manquements constatés ne sont pas établis ;

Considérant que les manquements constatés et établis sont très interpellants ; qu'ils concernent, notamment, des manquements dans le système d'appel défectueux qui n'assure pas que tout appel envoyé doit, nécessairement et sans exception possible, être réceptionné et permettre en permanence de localiser là où l'appel est envoyé (le système n'est, partant, pas fonctionnel et présente des failles structurelles), des manquements aux protocoles de contention, non suivis conformément aux strictes prescriptions en la matière, des manquements structurels liés aux soins fournis aux résidents (ruptures des permanences de soin et lacunes au niveau des dossiers de soins) ;

Considérant que les manquements reprochés à la SPRL Bel Air, tant dans la gestion de l'institution que dans les soins, la sécurité et le bien-être des résidents, sont avérés ;

Considérant que la SPRL Bel Air a démontré son incapacité à revoir en profondeur son fonctionnement, en ne produisant pas un échéancier des actions

qu'elle entend mettre en œuvre pour garantir le bien-être et la sécurité de ses résidents ni un échéancier de remise en état de ses locaux comme il lui était demandé ;

Considérant pourtant que ces manquements touchent au cœur des missions d'une maison de repos ;

Considérant que ces manquements exposent la santé et la sécurité des résidents et que les réponses apportées par la SPRL Bel Air sont soit insuffisantes, soit en contradiction avec les observations du service d'inspection ;

Considérant que le cumul des manquements structurels qui touchent à la santé, à la sécurité et au bien-être des résidents et l'absence de perspective sérieuse d'évolution rendent indispensables les mesures de protection des résidents et le retrait du titre de fonctionnement ;

Considérant qu'en effet le retrait du titre de fonctionnement s'impose strictement ;

Considérant ainsi que la décision dont recours est proportionnée à la gravité des manquements constatés, dont les motifs détaillés intègrent le présent arrêté ;

Considérant que, conformément à l'article 36, § 3, alinéa 4, du CWASS, l'Administration ou l'organisme public compétent fait parvenir au Gouvernement ou son délégué, une proposition de décision, dans les trente jours de la remise de l'avis de la Commission d'avis sur les recours ou, à défaut de cet avis, dans les quarante-cinq jours de l'expiration du délai ;

Que l'Agence de la Santé, de la protection sociale, du handicap et des familles a, à juste titre, proposé au Gouvernement de suivre l'avis de la Commission d'avis sur les recours en déclarant le recours recevable, mais non fondé ;

Sur la proposition de la Ministre de la Santé et de l'Action sociale ;

Après délibération,

ARRÊTE :

Article 1

Le recours introduit par la maison de repos pour personnes âgées "Château Bel Air (MR)", contre la décision du 19 août 2022, annexée au présent arrêté et dont les motifs sont censés reproduits complémentaiement à ceux du présent arrêté en vue du retrait du titre de fonctionnement de la maison de repos, sont recevables, mais non fondés.

[...] ».

Cette décision est notifiée par un courrier recommandé avec accusé de réception et un courriel à la partie requérante le 25 avril 2023.

Dans une seconde décision, le Gouvernement considère que les deux autres recours sont sans objet pour les motifs déterminants qui suivent :

« Considérant que l'Agence de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles a formulé une proposition de décision à la ministre de la Santé et de l'Action sociale en date du 7 mars 2023 rappelant que le Gouvernement dispose

d'un pouvoir de réformation, dans le cadre de cette procédure, de telle manière qu'il n'est pas tenu par les motifs contenus dans la première décision et peut parfaitement se fonder sur d'autres motifs pour justifier une nouvelle décision, puisque, par l'effet dévolutif du recours, il est amené à réexaminer l'intégralité du dossier. Ainsi, compte tenu du nouvel élément, à savoir l'arrêt du Conseil d'État du 13 février 2023, le Gouvernement wallon estime que les recours sont sans objet et lève la mesure de fermeture d'urgence et la mesure de retrait du titre de fonctionnement de la SPRL Bel Air en ce qui concerne les motifs liés à l'attestation de sécurité incendie ».

29. Le 19 juin 2023, la Zone de secours DinaPhi visite la maison de repos. À l'issue de cette visite, le rapport de prévention incendie est établi. L'avis du département zonal de prévention indique que « le bâtiment semble répondre aux normes de sécurité incendie » et que « l'autorisation d'exploitation / de location dans le but souhaité peut être délivrée pour une durée de septante-deux (72) mois à dater de ce jour ». L'avis de la direction de l'expertise zonale, département prévention, est favorable.

30. De nouvelles attestations sont établies le 28 juin et le 5 juillet 2023.

L'attestation de la zone de secours (partie I) mentionne que le bâtiment « répond de manière satisfaisante à la réglementation de la protection contre l'incendie et la panique dans les maisons de repos, résidences-services et centres d'accueil pour personnes âgées prévue à l'annexe 119 du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé [...] pour l'hébergement (*) – l'accueil (*) d'un maximum de 30 personnes âgées réparties sur 3 niveaux ».

L'attestation du bourgmestre (partie II) autorise « l'exploitation de l'établissement [...] pour l'hébergement d'un maximum de 30 personnes âgées réparties sur 3 niveaux pour une période de 6 ans – 72 mois ».

31. Le 9 août 2023, de nouvelles attestations sont délivrées pour 32 lits.

IV. Recevabilité

IV.1. Exception soulevée par la partie adverse

La partie adverse fait valoir que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué. Elle souligne que le recours visé à l'article 31 du CWASS est un recours en réformation et que la décision du Gouvernement prise sur ce recours remplace la décision de la Ministre. Selon elle, compte tenu de cet effet dévolutif du recours, la décision du Gouvernement s'est substituée à la décision de la ministre.

IV.2. Appréciation

Le recours au Gouvernement organisé par l'article 31 du CWASS est un recours en réformation. La décision rendue sur recours se substitue à la décision initiale, qui disparaît de l'ordonnancement juridique. L'éventuelle suspension de l'exécution de la décision rendue sur recours ne ferait dès lors pas revivre la décision initiale.

Il en résulte qu'il y a lieu d'accueillir l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La partie requérante

La partie requérante observe qu'en raison des actes attaqués – à tout le moins du premier –, elle ne peut plus exploiter la maison de repos sise à 5530 Yvoir, rue du Tricointe, 30. Elle précise qu'elle n'exploite aucun autre établissement et que cette maison de repos constitue sa seule et unique source de revenus. Elle renvoie à de la jurisprudence relative à des situations similaires.

Elle concède qu'en règle, un préjudice d'ordre financier n'est pas nature à justifier le recours au référé administratif, mais relève qu'il peut en être autrement lorsqu'un tel préjudice risque de compromettre très sérieusement la survie d'une partie requérante.

Elle expose qu'en l'espèce, il ressort du bilan déposé à la Banque nationale de Belgique pour l'exercice 2020 qu'elle avait dégagé, pour l'exercice 2019, un bénéfice de 9.123 € et, pour l'exercice 2020, un bénéfice de 18.322 €, tandis que, pour l'exercice 2021, le bilan affiche une perte de l'exercice prévisionnelle de 141.366 €, en raison la crise du COVID et d'un taux d'occupation réduit. Elle précise que, pour l'exercice 2022, le bilan en cours d'élaboration au moment de la requête affiche une perte de l'exercice prévisionnelle de 68.865,22 €.

Elle ajoute qu'à la date de l'introduction de la requête, elle est redevable de la somme de 14.464,54 € à titre de précompte professionnel et de la somme de 103.642,72 € à titre d'arriérés de cotisation ONSS. Elle estime courir un très grand risque d'être prochainement en état de cessation de paiement avec un risque de faillite, si le SPF Finances et l'ONSS venaient à poursuivre l'exécution forcée de leurs créances. Elle précise qu'elle a déjà été convoquée par la Chambre des entreprises en difficulté du Tribunal de l'Entreprise, division de Dinant, pour la date du 14 juin 2023 et que le dossier a été mis sous contrôle du tribunal dans l'attente de l'évolution des procédures pendantes devant le Conseil d'État.

Elle expose encore que, dès lors que l'ONSS a pris une inscription légale sur l'immeuble abritant la maison de repos, l'exécution forcée de sa créance par celui-ci pourrait conduire à l'adjudication publique de cet immeuble.

Selon elle, seule une suspension de l'exécution des actes attaqués est de nature à éviter un tel préjudice dès lors qu'elle serait en mesure de reprendre ses activités, conformément à son objet social, et d'honorer ces créances.

Elle ajoute qu'elle dispose désormais d'une nouvelle attestation Incendie (II) courant jusqu'au 16 septembre 2023, qu'elle dépose, et qu'une nouvelle visite de contrôle en vue de l'obtention d'une nouvelle attestation Incendie (II) courant pour une période de 6 ans a été sollicitée.

Après avoir communiqué des attestations (parties I et II) délivrées le 5 juillet 2023, elle a transmis de nouvelles attestations (parties I et II) délivrée le 9 août 2023 pour une durée de 72 mois et une capacité de 32 lits.

VI.1.2. La partie adverse

La partie adverse objecte que les éléments de l'urgence ne sont produits ni en termes de requête ni dans les pièces que la partie requérante a jointes à celle-ci.

Selon elle, les pièces déposées démontrent que le préjudice financier allégué par la partie requérante existait déjà avant le retrait du titre de fonctionnement, notamment à cause d'arriérés de cotisation à l'ONSS, et est donc indépendant de cette décision de retrait. Elle soutient qu'il n'est pas établi que la santé financière de la partie requérante est mise en péril par la décision de retrait de titre de fonctionnement ni qu'elle ne serait pas dans cette situation de risque de faillite si elle disposait d'un titre de fonctionnement.

Elle rappelle que le premier acte attaqué, bien qu'adopté il y a près d'un an, n'a jamais eu d'effet concret sur la situation de la partie requérante puisque son recours administratif à l'encontre de celui-ci était suspensif jusqu'à ce que lui soit substitué le second acte attaqué, mais qu'au moment de la notification du second acte attaqué, l'établissement était déjà fermé depuis près de dix mois sur la base d'autres actes administratifs et pour d'autres motifs. Elle en déduit que si la partie requérante devait se voir contrainte de mettre un terme à ses activités, en raison de sa mauvaise santé financière, alors qu'elle a cessé toute exploitation de son établissement depuis plus d'un an, ce ne pourrait être sérieusement en raison de l'application des actes attaqués pendant les quelques mois séparant un arrêt de suspension d'un arrêt d'annulation.

Elle relève que, dans son arrêt n° 255.797 du 13 février 2023, le Conseil d'État a retenu la condition d'urgence au motif que « l'interdiction pour la partie requérante de continuer à exploiter son établissement, qui résulte notamment des troisième et quatrième actes attaqués, constitue pour elle un inconvénient suffisamment sérieux puisqu'elle la prive de toute ressource et met donc son existence en péril ». Elle observe que, près d'un semestre plus tard, et alors qu'elle n'a entre-temps jamais pu réexploiter son établissement, la partie requérante « existe » toujours, de sorte que l'on ne peut sérieusement prétendre que cette dernière ne serait plus mesure d'attendre l'issue de la procédure en annulation ou encore que la cause des risques financiers avancés se situerait dans l'application des actes attaqués.

La partie adverse observe que la partie requérante ne dépose aucune pièce étayant ses propos quant au risque allégué d'être prochainement en état de cessation de paiement avec un risque de faillite, si le SPF Finances et l'ONSS venaient à poursuivre l'exécution forcée de leur créance, quant à sa convocation par la Chambre des entreprises en difficulté du Tribunal de l'Entreprise, division de Dinant, qui attend l'évolution des procédures pendantes devant le Conseil d'État, et quant à l'inscription légale prise par l'ONSS sur l'immeuble abritant la maison de repos qu'elle exploite. Elle objecte également qu'il n'est pas démontré que la mise

en attente du dossier devant le Tribunal de l'entreprise dans l'attente de l'évolution des procédures pendantes devant le Conseil d'État est justifiée au motif que cette donnée changerait la donne sur la santé financière de l'établissement.

Elle répète que la partie requérante n'exploite plus l'établissement depuis près d'un an au moment de l'introduction de son recours, en raison d'autres actes que le premier acte attaqué, et observe : que celle-ci dépose exclusivement des bilans afférant aux exercices 2020 et 2021 et un bilan provisoire concernant l'exercice 2022 ; qu'elle ne dépose aucun élément concernant ses résultats comptables en 2023 ; qu'elle ne dépose aucune projection liée au développement de ses activités et à son incidence financière pendant la durée présumée séparant l'intervention probable d'un arrêt de suspension (six mois) et d'un arrêt d'annulation (un an) ; qu'elle ne démontre aucunement un risque immédiat, sans tenir compte de la procédure en annulation devant votre Conseil, de voir le SPF Finances et l'ONSS réclamer le paiement de leurs créances ; qu'elle ne fait pas part de l'incidence sur sa situation financière actuelle de l'arrêt de toute activité depuis près d'un an ; qu'elle reconnaît elle-même que la chambre des entreprises en difficulté du Tribunal de l'entreprise, division de Dinant, évoque « l'attente de l'évolution des procédures devant votre conseil », ce qui permet de penser qu'elle ne démontre pas, à ce stade, de risque imminent tant qu'un arrêt d'annulation n'a pas été rendu.

Elle en conclut que l'urgence n'est pas établie.

À titre subsidiaire, elle demande la mise en œuvre de la balance des intérêts « si le Conseil devait considérer que le troisième moyen n'est pas sérieux ».

Enfin, elle s'interroge sur le respect de la condition d'urgence s'agissant d'une demande de suspension introduite contre un acte adopté près d'un an avant l'introduction du recours.

VI.2. Examen

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.

En l'espèce, le préjudice invoqué par la partie requérante est la mise en péril de sa viabilité en raison de l'impossibilité d'exploiter son établissement qui était sa seule source de revenus.

Un préjudice économique est inhérent à toute fermeture ou cessation d'une activité économique et est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si la partie requérante établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais. La partie requérante doit donc démontrer que le péril engendré par l'acte attaqué est de nature à la placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque de ne plus être en mesure de poursuivre son activité à l'issue de cette fermeture. À cet effet, elle doit non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l'espèce, la maison de repos a été fermée d'urgence, par une décision du 4 juillet 2022, parce que son exploitation n'était plus autorisée en l'absence d'attestation incendie. La partie requérante s'est ensuite vu retirer son titre de fonctionnement, par une décision du 19 août 2022 fondée sur d'autres motifs que le non-respect des normes d'incendie. Le recours administratif contre cette décision avait, certes, un caractère suspensif, mais la partie requérante n'était pas en mesure de rouvrir son établissement tant qu'elle ne disposait pas d'une attestation incendie. Ce n'est qu'après la décision du 13 avril 2023, rejetant son recours administratif, qu'elle était en mesure de contester le retrait de son titre de fonctionnement devant le Conseil d'État. La requête unique a été introduite dans le délai de soixante jours suivant la notification de cette décision, si bien qu'il ne peut être reproché à la partie requérante d'avoir tardé à l'introduire.

Par ailleurs, tant que l'exploitation n'était pas autorisée pour des motifs liés à la sécurité incendie, la suspension de l'exécution du second acte attaqué n'aurait pas eu d'effet utile immédiat. Or, depuis le 5 juillet 2023, la partie requérante dispose de nouvelles attestations incendie.

Il n'est pas contesté que la partie requérante supporte notamment une dette de 14.464,54 € au titre de précompte professionnel et une dette de 103.642,72 € au titre d'arriérés de cotisation ONSS. Dès lors que l'établissement visé est le seul exploité par la partie requérante et que le premier acte attaqué l'empêche de poursuivre ses activités dans cet établissement, elle ne pourra pas générer de chiffre d'affaires lui permettant de rembourser ses dettes. Elle risque donc la faillite et la vente publique de l'immeuble, ce qui impliquerait la cessation définitive de ses activités.

Il ne peut être contesté que l'interdiction pour la partie requérante de continuer à exploiter son établissement, qui ne résulte aujourd'hui plus que du premier acte attaqué, constitue pour elle un inconvénient suffisamment sérieux puisqu'elle la prive de toute ressource et met donc son existence en péril.

Dans ces conditions, la condition d'urgence est établie.

VII. Troisième moyen, première branche

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête

La partie requérante prend un troisième moyen « de la violation des articles 31 et 36 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (décrétal), de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelles des actes administratifs, de la violation du principe général de la motivation des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'erreur de fait et de droit dans les motifs de l'acte, de la violation des droits de la défense ou, à tout le moins du caractère contradictoire des procédures, de la violation du principe général de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elle fait valoir que l'acte attaqué ne répond pas aux arguments qu'elle a formulés à l'appui de son recours au Gouvernement wallon du 28 septembre 2022 et dans sa note en défense du 25 mai 2022.

Elle expose que, dans son recours du 28 septembre 2022, elle avait contesté chacun des griefs reprochés à l'encontre de l'arrêté du 19 août 2022 et qu'elle s'était référée à sa note de défense du 25 mai 2022 préalable à son audition du 9 juin 2022.

Selon elle, la motivation de l'avis de la CAR est indigente et la motivation de l'acte attaqué lui-même, manifestement insuffisante. Elle ajoute que, si l'on suit la partie adverse sur le deuxième moyen, en considérant que les rapports des 17 septembre 2021, 18 octobre 2021, 31 mars 2022 et 5 juillet 2022 ne sont pas ceux visés par l'article 366, § 2, du CWASS, « alors il faut considérer qu'ils n'ont aucune force probante particulière, en telle sorte que les griefs allégués dans ces rapports, mais non étayés par le dossier administratif, ne peuvent suffire à établir la matérialité des griefs reprochés et que donc la simple référence à ces rapports ne peut suffire à motiver adéquatement le premier arrêté attaqué ».

Elle relève les lacunes suivantes dans la motivation de l'acte attaqué :

- S'agissant du système d'appel, elle reproche à la partie adverse de ne pas expliquer en quoi et pourquoi l'argumentation développée sous le point 6.1 du recours n'est pas fondée, notamment quant aux failles structurelles du système.

- Concernant les contentions, elle estime que la partie adverse n'a pas répondu aux explications qu'elle avait avancées sous les points 6.2.1 à 6.2.7 du recours, notamment que les formulaires de contention respectent tous les items exigés dans le point 20.5 de l'Annexe 120 du CRWASS et que la mise en place d'une contention est le fruit d'une évaluation entre le médecin et le personnel infirmier qui en prennent la responsabilité, en telle sorte que les inspectrices médico-sociales, auteures des rapports de mission spécifiques n'ont aucune compétence pour remettre en cause cette évaluation.

- S'agissant des soins aux résidents, elle estime que l'acte attaqué n'a pas rencontré les arguments qu'elle avait exposés dans le recours et dans la note en défense :

- Au sujet des manquements constatés dans la proposition de retrait du 5 mai 2022 concernant la permanence des soins, elle indique qu'elle s'en était expliquée dans sa note en défense du 25 mai 2022 et qu'elle avait adressé par recommandé de nouveaux justificatifs dont il résulte, selon elle, qu'il n'y a pas eu de rupture des soins. Elle estime que la partie adverse n'a pas pris en considération les explications fournies aux points 6.10.1 à 6.10.2 de son recours, mais a formulé de nouveaux manquements pour les mois d'avril, mai et juin 2022, à propos desquels elle s'est longuement expliquée au point 6.10.3 du recours.
- Au sujet des dossiers de soins, elle indique qu'elle s'était expliquée dans sa note en défense du 25 mai 2022 relativement aux manquements constatés dans la proposition de retrait du 5 mai 2022. Elle estime que la partie

adverse n'a pas examiné ces explications et a modifié les griefs. Elle ajoute qu'elle a apporté des réponses au point 6.14.4 de son recours, dont notamment le fait que, pour ce qui concerne la rupture de permanence des soins le 15 juin 2022, une infirmière s'était trompée dans les dates.

- En ce qui concerne l'échéancier des actions pour garantir la sécurité et le bien-être des résidents, elle relève qu'elle avait développé sa réponse aux points 6.4.1 à 6.4.4 de son recours, ainsi que dans sa note de défense du 25 mai 2022, en pointant, notamment, l'imprécision du grief et le fait qu'elle avait pris des actions pour améliorer le bien-être et la sécurité des résidents.

- Au sujet de l'échéancier de remise en état des locaux, elle souligne qu'elle avait fait valoir, aux points 6.5.1 à 6.5.3 de son recours, d'une part, que le grief reproché était un retard à communiquer un échéancier et non un retard dans l'exécution de travaux et encore moins un état défraîchi du bâtiment et du mobilier et, d'autre part, qu'il avait été remédié aux griefs en renvoyant également aux points 6.6.1 à 6.6.5 de son recours au Gouvernement.

Elle en déduit que c'est par une pure clause de style ou à tout le moins par une motivation manifestement insuffisante que le premier acte attaqué, sans examiner, en outre, la question de la disproportion pourtant dénoncée par la partie requérante *in fine* de son recours au Gouvernement, conclut :

« Considérant que ces manquements exposent la santé et la sécurité des résidents, et que les réponses apportées par la SPRL Bel Air sont soit insuffisantes, soit en contradiction avec les observations du service d'inspection ;

Considérant que le cumul des manquements structurels qui touchent à la santé, la sécurité et le bien-être des résidents et l'absence de perspective sérieuse d'évolution rendent indispensables les mesures de protection des résidents et le retrait du titre de fonctionnement ;

Considérant qu'en effet le retrait du titre de fonctionnement s'impose strictement ;

Considérant ainsi que la décision dont recours est proportionnée à la gravité des manquements constatés, dont les motifs détaillés intègrent le présent arrêté ».

VII.1.2. La note d'observations

Selon la partie adverse, l'acte attaqué expose suffisamment les motifs qui permettent de comprendre qu'une décision de retrait du titre de fonctionnement est décidée en raison de nombreux manquements graves qui ont été constatés et n'ont pu être valablement réfutés. Elle insiste sur le fait que « ces manquements touchent au cœur des missions d'une maison de repos, rendant compte d'une incapacité à garantir la santé, le bien-être et la sécurité des résidents ».

Elle considère qu'exiger que chaque argument formulé par la partie requérante soit, de manière circonstanciée, réfuté dans l'acte attaqué lui-même (là où sa réfutation ressort directement des pièces du dossier administratif) reviendrait à imposer à la partie adverse d'exposer les motifs de ses motifs. Elle ajoute que l'obligation de motivation formelle n'impose pas à l'autorité de justifier en détail le respect de chacune des règles de compétence et de procédure qui régissent l'adoption d'un acte administratif ».

Elle observe que la partie requérante s'est employée à contester « chacun des griefs reprochés à l'encontre de l'arrêté du 19 août 2022 », comme elle l'a toujours fait à chaque étape de la procédure. Elle répond que si elle « motive son acte en indiquant que les pièces déposées ne sont pas de nature à démontrer que les manquements constatés ne sont pas établis, comme cela ressort des rapports d'inspection successifs, c'est parce qu'elle s'en réfère à ces rapports, mais aussi à l'avis de la Commission d'avis sur les recours qui a conclu qu'elle “ne peut que constater de nombreux manquements [...] sans que ceux-ci ne puissent être levés” ou encore aux propositions de l'AViQ ».

Elle reproduit le motif selon lequel « la SPRL Bel Air a été suffisamment en mesure de faire valoir ses arguments et qu'elle s'est longuement défendue, que l'ensemble de ses arguments de défense débattus devant la Commission d'avis sur les recours ont été examinés en amont de la présente décision ». Elle précise qu'elle a examiné, tout au long de la procédure, les nombreux arguments soulevés par la partie requérante et que des inspections complémentaires ont été menées pour vérifier les améliorations annoncées par celle-ci et pour déterminer les griefs auxquels il avait été remédié.

Selon elle, chacun des rapports permet de comprendre pour quelle raison le manquement est établi et l'AViQ a répondu à chacun des arguments soulevés par la partie requérante devant la CAR. Elle conclut qu'« on ne peut raisonnablement considérer, au regard de l'ensemble du dossier administratif, que les arguments de la requérante n'ont pas été pris en considération, analysés et réfutés » et que « raisonner de la sorte reviendrait, tout simplement, à procéder à une lecture de mauvaise foi du dossier ».

Elle ajoute que « la proportionnalité, clé d'appréciation du caractère adéquat de la motivation formelle doit aussi conduire à lire la motivation formelle à la lumière des éléments du dossier administratif qui ne doivent évidemment pas tous être synthétisés ou moins encore reproduits dans l'acte ».

VII.2. Examen

1. La loi du 29 juillet 1991, précitée, 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 motivation formelle découlant de cette loi suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

Dans le cadre d'un recours en réformation, l'autorité saisie sur recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours.

Si l'obligation de motivation formelle n'implique pas l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans le cadre de la procédure, il doit néanmoins ressortir de la motivation que l'autorité y a eu égard. Il faut mais il suffit que la motivation rencontre, au moins succinctement, les arguments essentiels formulés dans le recours et qu'elle indique les raisons de droit et de fait pour lesquels le recours a été rejeté. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des arguments invoqués.

2. En l'espèce, l'acte attaqué vise la proposition envoyée le 18 février 2023 par l'AViQ, sans la reproduire, ni s'en approprier les motifs. Un tel visa ne répond pas aux conditions de la motivation par référence.

3. L'acte attaqué reproduit ensuite les considérants essentiels de l'avis n° A. 251 du 15 décembre 2022 de la CAR et considère que cet avis « doit être suivi ». *Prima facie*, il peut en être déduit que la partie adverse s'approprie ainsi les motifs qu'elle reproduit.

Dans cet avis, la CAR expose les arguments développés par la partie requérante dans son recours, ainsi que le point de vue de l'AViQ. Son examen des arguments en présence se lit comme il suit :

- « La Commission, ayant pris bonne note des arguments longuement débattus en séance, ne peut que constater que de nombreux manquements sont reprochés à la maison de repos Château Bel Air depuis 2021 sans que ceux-ci ne puissent être levés.

Concernant la notification du rapport du 5 juillet 2022, sans remettre en question les conclusions de l'avis A. 234 émis par la Commission en date du 22 avril 2021, elle constate que ce rapport d'audit n'est pas à apparenter, dans la présente affaire, à un procès-verbal de constatation d'infraction tel que visé par l'article 366, § 2, du CWASS, et que celui-ci n'était donc pas soumis au délai de notification de 15 jours.

Elle conclut que la décision objet du présent recours a été correctement motivée conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et qu'elle est proportionnée aux manquements avérés ».

Une telle motivation ne permet pas d'établir que la CAR a pris en compte les observations de la partie requérante au sujet des manquements qui lui sont reprochés, afin de porter une appréciation nouvelle sur la proposition de retrait du titre de fonctionnement. La phrase selon laquelle « la Commission, ayant pris bonne note des arguments longuement débattus en séance, ne peut que constater que de nombreux manquements sont reprochés à la maison de repos Château Bel Air depuis 2021 sans que ceux-ci ne puissent être levés » est stéréotypée et ne suffit pas pour démontrer que la Commission a effectivement eu égard aux arguments du recours et pour rencontrer, même succinctement, les arguments essentiels qui y étaient formulés.

Par ailleurs, en concluant que « la décision objet du présent recours a été correctement motivée conformément à la loi du 29 juillet 91 relative à la motivation formelle des actes administratifs et qu'elle est proportionnée aux manquements avérés », la commission paraît confirmer qu'elle se borne à contrôler la légalité de la décision entreprise, sans opérer elle-même l'appréciation que requiert l'exercice du recours en réformation.

4. L'acte attaqué comporte, ensuite, une motivation propre, relative à la régularité de la procédure, qui se lit comme il suit :

- « Considérant que la procédure de retrait du titre de fonctionnement suivie est régulière ; qu'en effet, les constatations effectuées dans le cadre d'un audit nécessitent des analyses et recoupements importants, que, même si ces éléments étaient susceptibles d'avoir une incidence sur le sens de la présente décision, ce qui n'est pas établi, il ne s'agit pas de procès-verbaux de constatations au sens de l'article 366, § 2, du CWASS ; qu'ainsi, les rapports de mission spécifique du 31 mars 2022 et du 5 juillet 2022 sont réguliers ;

Considérant que, dans le cadre de la présente procédure en réformation, la SPRL Bel Air a été suffisamment en mesure de faire valoir ses arguments et qu'elle s'est longuement défendue, que l'ensemble de ses arguments de défense débattus devant la Commission d'avis sur les recours ont été examinés en amont de la présente décision ;

Considérant, plus spécifiquement, que le rapport de mission spécifique du 5 juillet 2022 avait pour objet de vérifier les améliorations et arguments avancés par la SPRL Bel Air lors de son audition, qu'il ne devait pas à nouveau être soumis à la contradiction ; que, par ailleurs, aucun des manquements qui y sont constatés n'est nouveau, qu'ils sont relevés depuis le mois de septembre 2021 par les services d'inspection et que la SPRL Bel Air a, quoiqu'il en soit et comme il vient d'être précisé, pu se défendre devant la Commission d'avis sur les recours ; qu'il en découle que le droit de la SPRL Bel Air se défendre et de faire valoir ses arguments a été strictement respecté ;

Considérant que le retrait du titre de fonctionnement n'était pas, au moment où elle a été adoptée, de nature à engendrer un risque pour le bien-être des résidents vu que la santé et la sécurité des résidents était alors compromise, ce qui avait justifié l'adoption préalable d'un arrêté de fermeture d'urgence en date du 4 juillet 2022 ».

Il ressort de ces considérants que les griefs de la partie requérante, relatifs la régularité des rapports de mission spécifique des 31 mars et 5 juillet 2022 et à la prise en compte de celui du 5 juillet 2022, ont fait l'objet d'un examen propre par la partie adverse. Sur ce point, la motivation formelle est suffisante pour comprendre les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit la partie adverse à estimer que la procédure était régulière.

5. Ensuite, l'acte attaqué opère une motivation par référence à la décision faisant l'objet du recours, en considérant que « les motifs de la décision initiale de retrait du titre de fonctionnement prise par la Ministre de la Santé et de l'Action sociale, en date du 19 août 2022, annexée à la présente, sont censés intégralement repris dans le présent arrêté ». Cette mention ne permet pas de constater que la partie adverse, exerçant son pouvoir de réformation, a examiné à nouveau le dossier dont elle est saisie dans son intégralité, sans se limiter aux griefs formulés par le requérant ni aux appréciations portées par l'autorité administrative.

6. Enfin, l'acte attaqué comporte les motifs propres suivants au sujet des manquements reprochés à la partie requérante :

« Considérant que ces manquements ont été relevés et suffisamment étayés dans le dossier administratif, ainsi que dans la décision dont recours du 19 août 2022 ;

Considérant que la SPRL Bel Air n'apporte pas la preuve, au vu des pièces déposées devant la Commission d'avis sur les recours, que les manquements constatés ne sont pas établis ;

Considérant que les manquements constatés et établis sont très interpellants ; qu'ils concernent, notamment, des manquements dans le système d'appel

défectueux qui n'assure pas que tout appel doit, nécessairement et sans exception possible, être réceptionné et permettre en permanence de localiser là où l'appel est envoyé (le système n'est, partant, pas fonctionnel et présente des failles structurelles), des manquements aux protocoles de contention, non suivis conformément aux strictes prescriptions en la matière, des manquements structurels liés aux soins fournis aux résidents (ruptures des permanences de soin et lacunes au niveau des dossiers de soins) ;

Considérant que les manquements reprochés à la SPRL Bel Air, tant dans la gestion de l'institution que dans les soins, la sécurité et le bien-être des résidents, sont avérés ».

En l'espèce, la décision de retrait du titre de fonctionnement du 19 août 2022 comportait une longue motivation qui, *prima facie*, répondait au mémoire justificatif de la partie requérante et à l'audition de son conseil, mais qui reposait également sur le rapport de mission spécifique du 5 juillet 2022, postérieur à ce mémoire et à cette audition. L'acte attaqué se fonde lui-même sur des manquements constatés dans ce rapport.

Or, si des manquements étaient mentionnés, depuis le début de la procédure, quant au système d'appel et aux procédures de contention, notamment, les faits précisément reprochés à la partie requérante ont évolué au cours de la procédure, et des manquements nouveaux ont été constatés, pour la première fois, dans le rapport du 5 juillet 2022.

Les arguments développés dans le recours administratif du 28 septembre 2022 au sujet des manquements mis en lumière dans ce rapport, ne paraissent pas avoir fait l'objet d'un examen par les instances de recours. Il ne ressort pas de l'avis de la CAR qu'elle ait opéré un tel examen et les motifs de l'acte attaqué ne suffisent pas à convaincre que la partie adverse a complété l'avis de la Commission en exerçant elle-même un pouvoir d'appréciation sur tous les aspects de l'affaire, en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. La référence faite au dossier administratif et aux pièces déposées ne suffit pas à démontrer la réalité d'un tel examen. À cet égard, la motivation formelle de l'acte attaqué n'est pas suffisante et adéquate.

La première branche du troisième moyen est sérieuse.

VIII. La balance des intérêts en présence

VIII.1. La demande de la partie adverse

Au titre de la contestation de l'urgence, la partie adverse demande, à titre subsidiaire, la mise en œuvre de la balance des intérêts. Elle relève que, si la partie

requérante dispose d'une nouvelle attestation incendie, il n'en demeure pas moins qu'elle a toujours nié en bloc et contesté le bien fondé des manquements avérés dans la gestion de la maison de repos vis-à-vis de la santé et du bien-être des résidents. Elle demande, si le Conseil d'État devait considérer que le troisième moyen n'est pas sérieux, « de ne pas accéder à la demande de suspension de la partie requérante afin d'éviter de permettre la réouverture et la réadmission de résidents – ne fut-ce que pour un temps bref – au sein de [son] établissement, compte tenu des conséquences négatives graves que cela entraînerait au vu des manquements, sachant qu'aucune perspective de reconstruction et d'amélioration n'apparaît dans les intentions de la requérante ». Elle estime que ces conséquences, susceptibles de mettre en danger la santé et la sécurité de personnes par nature précarisées, l'emportent sur les avantages que retirerait la partie requérante, individuellement.

VIII.2. Examen

L'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dispose :

« À la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ».

Le troisième moyen est jugé sérieux en sa première branche, si bien que l'hypothèse visée par la partie adverse, dans sa demande de mise en œuvre de la balance des intérêts, n'est pas rencontrée.

Il résulte de l'examen *prima facie* de cette première branche du troisième moyen que « le bien fondé des manquements avérés dans la gestion de la maison de repos vis-à-vis de la santé et du bien-être des résidents » devait, précisément, faire l'objet d'un examen complet dans le cadre du recours en réformation.

Il n'est dès lors pas établi, à ce stade, que les conséquences négatives de la suspension provisoire pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.

IX. Conclusion

Les 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 sont réunies.

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

Article 1^{er}

La suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 avril 2023 déclarant recevable mais non fondé le recours introduit par la société privée à responsabilité limitée Bel Air contre l'arrêté adopté le 19 août 2022 par la ministre de la Santé et de l'Action sociale de la Région wallonne lui retirant le titre de fonctionnement de la maison de repos pour personnes âgées « Château Bel Air » qu'elle exploite rue du Tricointe, 30 à 5530 Yvoir, est ordonnée.

Article 2

La demande de suspension est rejetée pour le surplus.

Article 3

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 29 février 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart