

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.430 du 11 avril 2024

A. 230.376/VI-21.728

En cause : **la société à responsabilité limitée
R.,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Cécile DELFORGE et
Anne WERDING, avocats,
rue Louvrex 55-57
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 mars 2020, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du gouvernement wallon du 12 décembre 2019 statuant sur le recours qu'elle a introduit à l'encontre de la décision prononcée par l'Agence wallonne de la santé, du handicap et des familles en date du 18 mars 2019 relativement à une amende administrative de 15.000 euros, le déclarant recevable mais non fondé et confirmant la décision attaquée.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un

rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 mars 2024.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Anne Werding, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Bellemans, *loco* M^{es} Michel Kaiser et Emmanuel Gourdin, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue 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. Exposé des faits utiles

1. La requérante exploite la résidence-services R., pour laquelle elle a obtenu, par décision du 9 octobre 2017, un titre de fonctionnement (agrément) provisoire, à partir du 23 août 2017 jusqu'au 22 août 2018, à concurrence de 12 logements répartis sur deux niveaux (rez de chaussée et 2^e étage) pour une capacité totale fixée à 24 personnes âgées au maximum.

2. Le 11 avril 2018, la partie requérante adresse à l'administration un courrier concernant la problématique de la présence au premier étage de la résidence de cabinets médicaux empêchant, pour les logements situés à cet étage, l'octroi d'une attestation de fonctionnement et sollicitant la prolongation du titre de fonctionnement provisoire « tel qu'il [...] a été accordé et assorti des mêmes conditions » jusqu'au 31 décembre 2019.

Dans un courrier du 2 août 2018, la requérante rappelle sa lettre du 11 avril 2018, restée sans réponse, et ajoute qu'« un autre élément vient se greffer sur

la problématique en cours, c'est la disponibilité de la deuxième aile de la résidence, pour laquelle nous devons solliciter un titre de fonctionnement. »

3. Par un courrier du 30 octobre 2018, la requérante est informée que son titre de fonctionnement est devenu définitif en application de l'article 358, § 1^{er}, du Code wallon de l'action sociale et de la santé.

4. Le 15 janvier 2019, à la suite d'une plainte introduite par une résidente, l'administration procède à une visite des lieux et à la consultation des registres et constate l'exploitation de 12 logements en plus de la capacité fixée par le titre de fonctionnement. Onze de ces logements sont par ailleurs situés dans une annexe au bâtiment principal, pour laquelle aucune demande d'agrément n'a été introduite auprès de l'administration.

5. Un procès-verbal est établi le 21 janvier 2019 du chef de non-respect de la législation wallonne relative à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées, à savoir l'article 375, § 1^{er}, du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après le CWASS) qui prévoit qu'« est passible d'une amende administrative de 250 à 25.000 euros, le gestionnaire qui exploite un établissement pour aînés sans bénéficier d'aucun titre de fonctionnement, ou au-delà de la capacité agréée dans le titre de fonctionnement dont il dispose, sans préjudice de l'article 358, § 3 ».

6. Ce procès-verbal est communiqué à la requérante par un courrier du 24 janvier 2019, accompagné d'une convocation pour audition. Il est également transmis au Procureur du Roi du Luxembourg.

7. Le 4 février 2019, la requérante introduit auprès de l'administration une demande de titre de fonctionnement en vue d'être autorisée à augmenter sa capacité d'exploitation de 36 logements.

8. Le 18 février 2019, en réponse au procès-verbal lui notifié le 24 janvier, la requérante adresse à l'administration un courrier dans lequel elle reconnaît les faits reprochés tout en invoquant qu'elle a agi de bonne foi, qu'elle n'a jamais failli à sa mission principale de veiller à la sécurité et au bien-être de ses résidents, que l'attestation de conformité incendie « a été dressée en date du 17 janvier 2019 par le Capitaine [S. T.], Commandant de la Zone de Secours Luxembourg » et qu'en définitive, « [son] erreur, [...], a été d'avoir pris du retard dans la démarche administrative d'obtention du titre de fonctionnement pour la seconde partie du bâtiment ».

9. Le 25 février 2019, le gérant de la partie requérante est entendu en ses observations.

10. Le 18 mars 2019, l'administratrice générale de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (ci-après AVIQ), inflige à la requérante une amende de 15.000 euros, en application de l'article 375, § 1^{er}, 1^o, du CWASS.

11. Le 16 avril 2019, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon sollicitant la réduction du montant de l'amende infligée, qui, conformément à l'article 36 du CWASS, est adressé à la commission d'avis sur les recours.

12. Le 21 janvier 2019, la commission d'avis sur les recours entend la requérante et l'administration, représentées par leurs avocats respectifs.

13. Le 25 juin 2019, cette commission rend l'avis suivant :

« V. EXAMEN PAR LA COMMISSION

1. La justification de l'amende administrative infligée :

Il n'est pas contesté que l'établissement pour aînés géré par la s.p.r.l. [R.] ne répondait pas aux conditions imposées aux résidences-services, en ce qu'il ne pouvait en aucun cas être considéré - compte tenu de l'occupation du premier étage par trois cabinets médicaux - comme "un ensemble fonctionnel", au sens de l'article 334, 2^o, du Code wallon de l'action sociale et de la santé (disposition telle qu'encore modifiée en dernier lieu par le décret du 14 février 2019). Et surtout, les gestionnaires ne pouvaient ignorer que l'établissement était exploité au-delà (12 logements !) de la capacité agréée dans le titre de fonctionnement dont ils disposaient en vertu de l'article 358 du CWASS.

La requérante ne peut dès lors valablement soutenir que "dès lors qu'une situation pouvait donner lieu à une amende du type de celle qui a été infligée en l'espèce, une toute nouvelle résidence-services est légitimement en droit d'attendre que son attention soit attirée sur les risques encourus".

Conformément à l'article 334, 3^o, du CWASS qui rend "le gestionnaire d'un établissement pour aînés ... responsable devant l'autorité du respect des normes de fonctionnement", il lui appartient de veiller aux démarches et mesures à mettre en œuvre pour se conformer aux exigences légales et réglementaires applicables. A cet égard, le gestionnaire de la résidence-services [R.], déjà titulaire d'un titre de fonctionnement depuis 2016 pour la partie agréée de la résidence-services (hors premier étage), ne pouvait ignorer l'obligation d'introduire sa demande de titre de fonctionnement avant toute occupation nouvelle.

Si les nombreuses normes à respecter sont sans doute complexes, la partie adverse

souligne néanmoins à juste titre que la directrice de [R.] a suivi une formation à l'IFAPME de Liège afin de disposer des connaissances utiles à la gestion d'une maison de repos et du diplôme nécessaire à la direction d'une résidence-services, de sorte qu'elle ne pouvait ignorer que des résidents étaient logés dans une zone qui n'était couverte par aucun titre de fonctionnement.

La Commission d'avis estime que les manquements concernés peuvent dès lors être qualifiés de "graves", en sorte qu'il ne saurait en rien être reproché à l'Administration d'avoir sanctionné ces manquements de l'amende administrative prévue par le Code décretaal.

Quant à la procédure suivie par l'AVIQ et au respect des droits de la défense, la Commission d'avis relève qu'elle s'est déroulée dans le respect des règles prévues par l'article 1453 du CRWASS.

2. Les deux courriers de [R.] restés sans réponse

La Commission d'avis estime par contre que c'est à bon droit que la s.p.r.l. requérante dénonce l'absence de prise en compte des deux courriers qu'elle a adressés par recommandé postal à l'Administratrice générale de l'AVIQ le 11 avril et le 2 août 2018, et par lesquels elle souhaitait voir son titre de fonctionnement provisoire prolongé jusqu'au 31 décembre 2019 et exprimait sa volonté de solliciter un titre de fonctionnement pour la partie non encore agréée.

La requérante pouvait légitimement s'attendre à ce qu'une réponse soit apportée à ces courriers, attirant par exemple son attention sur une situation non conforme à la réglementation et nécessitant une régularisation rapide.

A cet égard, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que les courriers recommandés des 11 avril et 2 août 2018, n'appelaient pas de réponse et lorsqu'elle affirme que "force est de constater que cette absence de réponse formelle n'a causé aucun grief à la requérante. Certes dans son courrier du 2 août 2018, elle fait état de son inquiétude de ne pas avoir eu de réponse au courrier du 11 avril 2018 mais cette inquiétude était toute relative puisque l'absence de réponse n'a manifestement pas conduit la requérante à cesser d'exploiter au 23 août 2018, ce qui aurait été la réaction normale si elle avait eu la conviction que la poursuite de son exploitation était illégale".

La Commission d'avis se doit de rappeler la disposition de l'article 2, § 1^{er} du Code wallon de la Fonction publique, qui dispose notamment comme suit :
"Dans leur travail quotidien, les agents régionaux tiennent compte de la charte de bonne conduite administrative figurant à l'annexe I du présent arrêté".

Quant à la Charte à laquelle il est ainsi renvoyé, elle impose notamment ce qui suit :

"Dans leur travail quotidien, les agents tiennent compte des principes de déontologie énoncés ci-après :
(...)

5° les agents traitent les demandes de renseignements et les données dans un laps de temps adapté à leurs nature et complexité. Ils traitent les courriers adressés à l'administration ou à tout le moins en accusent réception dans les quinze jours ouvrables à dater de leur réception en mentionnant les noms et coordonnées de l'agent traitant et du responsable de service. Le cas échéant, ils avisent l'utilisateur de l'acheminement du courrier auprès du service compétent ou des nom et adresse administrative des services compétents lorsqu'ils ne peuvent traiter eux-mêmes la demande.

Ils traitent les courriers électroniques de la même façon.

3. La détermination du montant de l'amende

Ni l'article 375 du CWASS ni l'article 1453 du CRWSS, qui décrit la procédure d'application des amendes administratives, ne précisent comment calculer l'amende dans la fourchette qui va de 250 à 25.000 euros. Le fonctionnaire désigné par le Ministre dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation et, en l'espèce, l'amende infligée de 15.000 euros l'a été en multipliant le nombre de logements dans des zones non agréées par un montant moyen de loyer de 1.250 euros.

La Commission d'avis n'est toutefois pas convaincue par la méthode de calcul ainsi suivie. Elle relève certaines confusions à ce sujet, que les explications apportées lors de l'audition du 21 juin n'ont pas permis d'éclaircir.

En effet, il ne paraît pas avoir été tenu compte des charges réelles que doit supporter la s.p.r.l. [R.] au regard des loyers perçus, tandis que le loyer de 1.250 euros retenu est lui-même un montant théorique sujet à caution. Il ressort du dossier administratif que la s.p.r.l. a, dès son ouverture, pratiqué des tarifs promotionnels en vue de remplir les appartements et que le montant du loyer a dès cette époque été fixé à 997 euros. Le calcul du bénéfice que la s.p.r.l. aurait tiré de la situation infractionnelle, soit 48.000 euros selon ce qui est indiqué dans la décision attaquée, paraît également contredit par les documents sur la situation comptable de la s.p.r.l. joints à sa dernière note en réplique

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION REND L'AVIS SUIVANT :

La Commission estime justifiée l'amende administrative qui a été infligée à la s.p.r.l. requérante, en raison des manquements à la réglementation constatés par l'Administration.

Compte tenu du contexte, certains éléments peuvent toutefois être retenus en faveur de la requérante. A sa décharge, on peut notamment relever l'absence de prise en compte des deux courriers qu'elle avait adressés à l'AVIQ et le constat qu'elle n'a pas failli à sa mission principale d'assurer la sécurité et le bien-être des personnes qu'elle héberge.

Compte tenu du montant élevé de l'amende retenu par l'AVIQ, la Commission suggère à l'Administration de mieux justifier son mode de calcul et, le cas échéant, de revoir à la baisse le montant de l'amende. Elle pourrait par exemple, comme le sollicite la requérante, être limitée à un montant de 12 fois le minimum légal de 250 euros, soit 3.000 euros. Il appartiendra ensuite au Gouvernement de se prononcer sur le recours ».

14. Cet avis est notifié à la requérante ainsi qu'à l'administration (en l'occurrence, l'AVIQ) afin que cette dernière puisse, comme le prévoit l'article 36, § 3, du Code wallon de l'action sociale et de la santé, rédiger une proposition de décision.

15. Le 17 juillet 2019, l'AVIQ formule à l'intention du gouvernement la

proposition de déclarer le recours non-fondé et de confirmer l'amende infligée le 18 mars 2019.

16. Par un arrêté du 12 décembre 2019, suivant la proposition de l'AVIQ, le gouvernement wallon déclare le recours que la requérante avait formé le 16 avril 2019 recevable mais non fondé et confirme la décision de lui infliger une amende d'un montant de 15.000 euros.

Cette décision, qui est notifiée à la requérante par un courrier daté du 6 janvier 2020, constitue l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un premier moyen pris de la violation du principe général de droit du respect du délai raisonnable et de la violation des principes de sécurité juridique et de légitime confiance.

En substance, elle souligne que la Commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé a rendu son avis le 25 juin 2019, et que l'Agence wallonne de la santé, du handicap et des familles a formulé une proposition de décision le 17 juillet 2019. Selon l'article 36, § 3, du Code wallon de l'action sociale et de la santé, le Gouvernement wallon devait prendre sa décision dans les trois mois de cette proposition de décision. En ne statuant que le 12 décembre 2019 et en ne notifiant sa décision que le 6 janvier 2020, le Gouvernement a dépassé de deux mois le délai d'ordre qui lui était imparti et a par conséquent violé le principe général du délai raisonnable.

Les attentes légitimes de la requérante auraient également été trompées car elle pouvait « légitimement [s'] attendre à ce que le Gouvernement respecte les délais qui lui sont imposés et ne la laisse pas dans une situation d'incertitude pendant aussi longtemps ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste d'abord l'intérêt au moyen. Elle souligne qu'à

supposer le moyen fondé, l'annulation de l'acte attaqué pour ce motif aurait pour conséquence que la sanction prise le 18 mars 2019 reprendra vigueur et sera définitive, le recours introduit par la requérante ne pouvant plus être tranché.

Sur le fond, la partie adverse soutient que le caractère raisonnable du délai s'apprécie *in concreto*, en fonction des circonstances propres à chaque affaire. Elle fait valoir que le Gouvernement était en affaires courantes entre le 26 mai et le 13 septembre 2019 et que la proposition de décision a été présentée à la ministre démissionnaire le 17 juillet 2019. Elle affirme que, traditionnellement, les ministres et leur cabinet sont en congé entre le 15 juillet et le 15 août. Selon elle, la transition entre deux législatures et la période de vacances explique le délai mis à statuer.

C. Mémoire en réplique et dernier mémoire de la requérante

La requérante n'aborde pas la question de son intérêt au moyen dans le cadre du mémoire en réplique. Sur le fond, elle se limite à réitérer les arguments de la requête.

Dans son dernier mémoire, la requérante renvoie aux arguments de son mémoire en réplique.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité du moyen

En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

S'agissant d'infliger une sanction administrative, l'obligation pour l'autorité de se prononcer dans un délai raisonnable constitue la garantie pour l'administré de ne pas rester trop longtemps dans l'incertitude quant au sort qui sera réservé aux poursuites dirigées contre lui.

Cette garantie qu'offre le principe général du délai raisonnable est également applicable dans le cadre d'un recours administratif contre une sanction infligée à l'administré.

Le moyen est recevable.

B. Quant au fond

L'article 36, § 3, alinéa 5, du CWASS, dans sa version applicable au litige, accorde au gouvernement wallon un délai de trois mois pour statuer à partir de la proposition de décision émanant de l'administration. Le décret ne prévoyant aucune sanction en cas de dépassement, il s'agit d'un simple délai d'ordre.

Le caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Il doit s'apprécier *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en prenant en considération la nature de l'affaire et sa complexité, le comportement de l'administré concerné et celui de l'autorité. Le caractère raisonnable du délai se détermine notamment en fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause.

L'AVIQ a formulé sa proposition à l'attention du gouvernement wallon le 17 juillet 2019. Le gouvernement a statué par un arrêté du 12 décembre 2019, soit presque cinq mois après que lui ait été communiqué la proposition de décision, et deux mois après l'expiration du délai d'ordre qui lui était normalement imparti.

Le délai mis à statuer ne peut en l'espèce être jugé déraisonnable.

Le gouvernement statuait sur l'imposition d'une sanction de nature strictement financière, et non sur une sanction susceptible d'affecter le fonctionnement, l'activité concrète ou l'existence même de la requérante. Il n'est pas allégué que le montant de la sanction qui pouvait être infligée, même si la requérante le considère excessif, était de nature à mettre en danger son activité.

La sanction a par ailleurs été prise sur recours, dans un contexte où la requérante avait déjà été sanctionnée par l'AVIQ, et où elle ne contestait pas l'existence même de l'infraction, mais se limitait à solliciter un réexamen de la proportionnalité de l'amende infligée.

L'incertitude dans laquelle la requérante a été laissée était donc d'une importance limitée, et ne concernait en l'espèce que le montant de l'amende, et non son principe.

Par ailleurs, et dans une certaine mesure, il doit être tenu compte, pour examiner la diligence du gouvernement, de la période particulière sur le plan organisationnel que constitue la transition entre un ancien et un nouveau gouvernement régional. L'ancien gouvernement était en affaires courantes depuis le 26 mai 2019, soit avant la proposition de l'AVIQ, et le nouveau gouvernement a prêté serment le 13 septembre 2019, soit deux mois après la proposition de l'AVIQ. Cette période d'affaires courantes suivie d'une période de transition entre deux exécutifs, qui est une conséquence du jeu normal de la démocratie parlementaire, permet de justifier en partie le délai de cinq mois pris pour statuer.

Dans ces circonstances, le délai total de cinq mois qui s'est écoulé entre la proposition de l'AVIQ et la décision du gouvernement n'est pas déraisonnable.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la requérante

La requérante soulève un deuxième moyen pris du « défaut de motivation adéquate, pertinente et suffisante ; [de] la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; [de] la violation de l'article 36 du Code décretaal wallon de l'Action sociale et de la Santé ; [de] la violation du principe de proportionnalité ; [de] la violation du principe du raisonnable ; [et de l'] erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, elle reproche à la partie adverse de s'être écartée de l'avis de la commission de recours sans motiver adéquatement sa décision en la forme. Dans son dernier mémoire, elle affirme en particulier que si la partie adverse considérait non pertinents les éléments à décharge relevés par la commission d'avis, à savoir que la partie requérante n'avait pas failli à sa mission principale d'assurer la sécurité et le bien-être des résidents, il lui appartenait de s'en expliquer dans les motifs formels de l'acte attaqué « d'une manière telle qui permet de comprendre pourquoi elle s'[était] écartée de l'avis de la Commission d'avis sur ce point important ».

Dans une deuxième branche, elle estime que la partie adverse n'a pas non plus adéquatement motivé en la forme sa décision quant aux raisons pour lesquelles les arguments de son recours, qu'elle détaille, ont été rejetés. Dans son mémoire en réplique, la requérante insiste en particulier sur l'argument de son recours administratif selon lequel elle n'avait pas failli à sa mission principale d'assurer la sécurité et le bien-être des résidents qu'elle héberge qui, selon elle, n'a été nullement rencontré dans la motivation formelle de l'acte attaqué.

Dans une troisième branche, elle affirme que l'acte attaqué inflige une sanction manifestement disproportionnée, compte tenu de sa bonne foi, de son absence d'intention délictueuse, du fait que le bien-être et la sécurité des résidents n'a jamais été mis en danger, des deux courriers qu'elle a adressés à l'administration, le 11 avril et le 2 août 2018, qui sont restés sans réponse, du fait qu'il s'agissait d'un premier manquement de sa part et que l'administration aurait pu se limiter à lui adresser un avertissement, de sa reconnaissance immédiate des faits, et de ce que son activité est en perte.

Dans une quatrième branche, elle affirme que l'acte attaqué, en ce qui concerne le calcul de l'amende qui lui a été infligée, ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit. Selon elle, l'administration a entendu lui infliger une amende représentant 12 fois le montant d'un loyer, mais elle ne s'est pas fondée sur le véritable montant du loyer d'un appartement, et elle a omis de tenir compte des charges existant sur un tel loyer.

B. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, et au sujet des deux premières branches, la partie adverse rappelle qu'en fonction de la jurisprudence du Conseil d'État, lorsqu'une autorité se prononce sur un recours, elle n'a pas l'obligation de répondre à chaque argument soulevé, mais il suffit que sa décision indique clairement les motifs sur lesquels elle se fonde et que le destinataire de l'acte y trouve les raisons du rejet de son recours. Elle ne doit par ailleurs pas préciser les motifs de ses motifs, ni ne doit réfuter, point par point, les raisons pour lesquelles elle s'écarte d'un avis rendu dans le cadre de la procédure, pour autant que la motivation de la décision permette de comprendre pourquoi l'autorité de recours ne partage pas cet avis.

La partie adverse estime qu'en l'occurrence, ces principes ont bien été respectés, et elle s'en explique.

Au sujet de la troisième branche, la partie adverse rappelle la portée du principe de proportionnalité et souligne que le Conseil d'État ne peut exercer qu'un contrôle marginal de l'appréciation de l'autorité quant au choix d'une sanction. Elle conteste ensuite point par point les affirmations de la requérante quant aux éléments qui, à son estime, auraient dû entraîner le choix d'une sanction moindre.

Concernant la quatrième branche, la partie adverse fait valoir que l'AVIQ a exprimé clairement sa méthode de calcul. Elle note aussi que l'argumentation de la partie requérante ne concerne pas les motifs exprimés par l'AVIQ, que l'acte attaqué fait siens, et qui expliquent son raisonnement, mais les motifs formels de la décision prise en première instance. La quatrième branche serait donc irrecevable à défaut d'être dirigée contre l'acte attaqué.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Première branche

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. 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 lesquelles 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.

La motivation formelle peut, le cas échéant, être admise par référence à un autre document pour autant, soit que la substance de ce document 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, auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée.

Dans cette branche de son moyen, la requérante affirme que les motifs suivants de l'avis de la commission d'avis sur les recours n'ont pas été rencontrés par la motivation formelle de l'acte attaqué :

- « La Commission estime justifiée l'amende administrative qui a été infligée à la s.p.r.l. requérante, en raison des manquements à la réglementation constatés par l'Administration.

Compte tenu du contexte, certains éléments peuvent toutefois être retenus en faveur de la requérante. A sa décharge, on peut notamment relever l'absence de prise en compte des deux courriers qu'elle avait adressés à l'AVIQ et le constat qu'elle n'a pas failli à sa mission principale d'assurer la sécurité et le bien-être des résidents qu'elle héberge.

Compte tenu du montant élevé de l'amende retenu par l'AVIQ, la Commission suggère à l'Administration de mieux justifier son mode de calcul et, le cas échéant, de revoir à la baisse le montant de l'amende. Elle pourrait par exemple, comme le sollicite la requérante, être limitée à un montant de 12 fois le minimum légal de 250 euros, soit 3.000 euros. Il appartiendra ensuite au Gouvernement de se prononcer sur le recours ».

L'acte attaqué vise la proposition de décision formulée par l'Agence wallonne de la santé, du handicap et des familles, et il précise que le Gouvernement wallon s'y rallie. Il reproduit par ailleurs les motifs suivants de cette proposition :

- « L'AVIQ note que la C.A.R. reconnaît le bien-fondé de l'infliction d'une amende administrative à la S.P.R.L. [R.].

L'AVIQ se rallie à l'avis de la C.A.R. sur le premier moyen.

L'AVIQ reste perplexe quant à l'avis de la C.A.R. sur le deuxième moyen et ce, pour deux motifs :

D'une part, la C.A.R. commet une erreur de faits en indiquant que la requérante "pouvait légitimement s'attendre à ce qu'une réponse soit apportée aux deux courriers, attirant son attention sur une situation non conforme à la réglementation et nécessitant une régularisation rapide". Comme indiqué dans la note d'observations, rien dans ces courriers ne permettait de savoir que la S.P.R.L. [R.] exploitait déjà en surcapacité des logements par rapport à son titre de fonctionnement.

D'autre part, on peut sans doute concéder que les principes de bonne administration, notamment contenus dans la charte de bonne conduite administrative, imposaient semble-t-il d'accuser réception du courrier émanant de [R.] ; on ne voit cependant pas le lien entre cette absence de réaction et le comportement sanctionné, d'autant que dans la lettre du 2 avril 2018 la requérante reconnaît expressément faire suite "à votre courrier du 30 octobre 2017 notifiant notre titre de fonctionnement provisoire jusqu'au 22 août 2018 pour l'hébergement de 24 personnes sur deux niveaux" étant donc informée qu'aucun logement de résidence-service ne pouvait être exploité au 1^{er} étage de la partie agréée du bâtiment. La C.A.R. ne dit pas quelles sont les conséquences qu'elle entend tirer de cette absence de réponse.

S'agissant de la détermination du montant de l'amende, force est de constater que la C.A.R. n'a pas compris la manière dont elle avait été calculée (troisième moyen).

En effet, la C.A.R. prétend que l'amende infligée l'a été en multipliant le nombre de logement dans des zones non agréées pour un montant de loyer de 1.250,00 EUR et soutient que ce montant de 1.250,00 EUR serait théorique puisque dans le cadre du lancement de la résidence un loyer promotionnel fixé à 990,00 EUR a été déterminé et que dans son calcul l'AVIQ n'aurait pas tenu compte du montant des charges mensuelles.

En réalité, l'AVIQ n'a pas multiplié le nombre de logement dans les zones agréées par un montant de loyer de 1.250,00 EUR. Il n'est d'ailleurs nulle part fait état de cette notion de "loyer".

Elle a uniquement, à la fin de son raisonnement, validé ce dernier en indiquant qu'il était équitable et proportionnel d'infliger à [R.] une amende administrative de 15.000,00 EUR et elle a indiqué effectivement (12 x 1.250,00 EUR).

Cette mention qui est une sorte de raisonnement *a fortiori*, a peut-être pu jeter la confusion dans le chef de la C.A.R. L'AVIQ maintient que ce raisonnement était valide.

Une infraction peut donner lieu à une amende administrative de 250,00 EUR à 25.000,00 EUR. L'exploitation en surcapacité constitue une seule infraction.

Pour mesurer la proportionnalité de la sanction, l'AVIQ a eu égard à la gravité du comportement infractionnel et notamment au nombre de logements exploités en surcapacité (12 logements), de la récurrence des faits et de leur durée dans le temps (de mai 2018 à janvier 2019), de la négligence caractérisée dont a fait preuve le gestionnaire et du fait que depuis 2016, il dispose d'un titre de fonctionnement, ne pouvant raisonnablement pas soutenir la seule "erreur d'ordre administratif" mais aussi que les loyers perçus ont été déclarés et sont apparus au bilan comptable du gestionnaire écartant de la sorte l'intention frauduleuse.

C'est la raison pour laquelle, elle a clôturé son raisonnement en expliquant que l'infraction correspondait finalement à un montant forfaitaire de 1.250,00 EUR X 12.

Dans sa recherche de proportionnalité, l'AVIQ a également entendu tenir compte de l'avantage financier tiré de la situation non réglementaire et "estimé à 48.000,00 EUR par l'agence sur toute la durée de la période d'occupation des logements".

Ce montant de 48.000,00 EUR a été calculé en additionnant les loyers perçus sur la base du grand livre comptable de la S.P.R.L. [R.] pendant toute la durée d'occupation des logements.

Il ne correspond pas à un avantage financier mensuel puisque la période infractionnelle s'étire sur près de huit mois, avec des installations progressives dans les logements en surcapacité.

Or, à la lecture de l'avis de la C.A.R., l'AVIQ a l'impression que celle-ci a cru que l'avantage financier de l'infraction était calculé sur un mois.

De manière tout à fait étonnante, la C.A.R. indique que ce montant de

48.000,00 EUR paraissait être contredit par les documents sur la situation comptable de la S.P.R.L. joint à sa dernière note en réplique. L'AVIQ déplore que la C.A.R. n'ait pas indiqué de manière claire quel était, selon elle, sur la base des documents comptables qu'elle visait, le montant de l'avantage tiré de la situation infractionnelle ».

Il ressort de ce qui précède que la partie adverse a suivi l'AVIQ en ce qu'elle a considéré – contrairement à la commission d'avis sur les recours – que l'existence de deux courriers de la requérante laissés sans réponse ne pouvait être prise en considération dans l'examen de la proportionnalité de la sanction parce que « rien dans ces courriers ne permettait de savoir que la S.R.L. [R.] exploitait déjà en surcapacité des logements par rapport à son titre de fonctionnement ».

La requérante ne critique pas l'exactitude de l'affirmation de l'AVIQ à cet égard.

Les motifs formels précités de l'acte attaqué exposent également dans le détail le raisonnement de l'AVIQ quant au montant de l'amende. Il en ressort notamment que cette agence a pris en considération, dans l'examen de la proportionnalité, le nombre de logements non couverts par un titre de fonctionnement (12), et qu'elle a considéré qu'un montant de 1.250 EUR par logement était approprié au regard de la gravité des faits et des profits réalisés durant la période infractionnelle.

Ces motifs, que la partie adverse a entendu faire siens, sont repris *in extenso* dans le texte de l'acte attaqué, de sorte qu'ils font partie de sa motivation formelle. Ils permettent à la requérante de comprendre pourquoi l'avis de la commission d'avis sur les recours n'a pas été suivi quant à la proportionnalité de la sanction.

La partie adverse n'avait pas, pour le surplus, l'obligation de répondre spécifiquement à la suggestion de la commission d'avis sur les recours selon laquelle l'absence de mise en danger des résidents pouvait éventuellement être prise en considération sur le plan de la hauteur de la sanction. Comme l'indique la partie adverse, cet élément ne devait pas être pris en considération dans le cadre d'une procédure de sanction concernant une infraction liée à un défaut de titre de fonctionnement, au cours de laquelle aucun grief en lien avec la sécurité des résidents n'a été dirigé contre la requérante.

Le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B. Deuxième branche

La requérante considère que la motivation formelle de l'acte attaqué ne répond pas aux arguments de son recours destinés à convaincre la partie adverse d'atténuer le montant de l'amende. Elle rappelle avoir fait état de sa bonne foi, avoir souligné que la protection de personnes âgées avait toujours été assurée, avoir allégué qu'il s'agissait de son premier manquement et avoir immédiatement reconnu les faits.

Comme rappelé à l'occasion de l'examen de la première branche, la partie adverse a suivi la proposition de l'AVIQ, dont elle s'est approprié les motifs.

S'agissant des arguments du recours de la requérante relativement à « la justification de l'amende imposée », l'AVIQ s'est elle-même ralliée à l'avis de la commission d'avis sur les recours. Les motifs de cet avis ne sont pas reproduits dans le texte de l'acte attaqué, mais ils ont été communiqués à la requérante avant que l'acte attaqué lui soit notifié. Cette motivation formelle par référence est donc admissible.

Les motifs de la commission d'avis sur les recours permettent à la requérante de comprendre pourquoi l'invocation de sa « bonne foi » n'a pas été admise par la partie adverse, la commission estimant au contraire « que les manquements concernés [pouvaient] [...] être qualifiés de “graves” ». L'AVIQ, dont les motifs formels sont reproduits dans le texte de l'acte attaqué, a quant à elle expliqué les raisons pour lesquelles elle a considéré que la requérante s'était rendue coupable d'une « négligence caractérisée » en exploitant des logements sans disposer du titre requis.

Comme déjà mentionné à l'occasion de la première branche, l'absence de mise en danger des résidents n'était pas – au regard de l'infraction reprochée – un argument pertinent pour déterminer le montant de l'amende, de sorte que la partie adverse n'avait pas à y répondre.

Pour le surplus, l'acte attaqué explique de manière circonstanciée le raisonnement tenu au sujet de la proportionnalité de l'amende infligée. Ces motifs formels sont, en eux-mêmes, suffisant pour répondre aux arguments du recours administratif de la requérante à ce sujet.

Le deuxième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

C. Troisième branche

Comme jugé lors de l'examen des deux branches précédentes, la partie adverse, qui a pris en considération les arguments de la requérante, a estimé qu'une amende administrative de 15.000 euros était proportionnée à la gravité des faits, au nombre de logements concernés et à la période infractionnelle.

En application du principe général de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'État n'est pas compétent pour substituer son appréciation en opportunité à celle d'une autorité administrative. Dans le cadre de son contrôle de légalité, il ne peut considérer une sanction comme irrégulière que si elle est manifestement disproportionnée, ce qui signifie qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait infligé une sanction aussi lourde.

En l'occurrence, l'AVIQ – dont la partie adverse a approuvé la proposition – a expliqué précisément ce qui l'a amenée à considérer qu'une amende de 15.000 euros, inférieure à la peine maximum de 25.000 euros qu'autorise le décret, était adéquate.

Ce montant se situe dans la fourchette légale, et il est adéquatement justifié par la motivation formelle de l'acte attaqué. La requérante ne démontre pas qu'il serait manifestement déraisonnable.

Le moyen, en sa troisième branche, est non-fondé.

D. Quatrième branche

L'acte attaqué, qui reproduit les motifs de la proposition formulée par l'AVIQ, explique de manière circonstanciée le raisonnement tenu pour justifier une amende d'un montant de 15.000 euros.

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, l'AVIQ n'a pas entendu déterminer le montant de l'amende en se référant au loyer d'un logement sur une période d'un mois. Elle a considéré que, compte tenu de la période infractionnelle, et du profit réalisé par la requérante en mettant en exploitation des logements non couverts par un titre de fonctionnement, un montant de 1250 euros par logement constituait une sanction adéquate.

La quatrième branche du moyen, qui repose quant à cette question sur une

mauvaise compréhension des motifs de l'acte attaqué et des écrits de l'AVIQ, doit également être rejetée.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Le rejet du recours en annulation justifie que les autres dépens soient mis à charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 avril 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Michèle Belmessieri,
Xavier Close,
Nathalie Roba,

conseillère d'État, présidente f.f.,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La Greffière,

La Présidente,

Nathalie Roba

Florence Piret