

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.297 du 23 décembre 2025

A. 234.459/VI-22.960

En cause : **l'association sans but lucratif Centre liégeois d'intervention psychosociale** (en abrégé CLIPS),
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-Philippe BRUYÈRE et
Aurélie KETTELS, avocats,
avenue Constantin de Gerlache 41
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Michel FADEUR, avocat,
rue Léon Bernus 66
6000 Charleroi.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 août 2021, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2021 portant rejet du recours qu'elle a introduit contre la décision de l'AVIQ du 17 février 2021 rejetant sa demande de révision du solde de la subvention 2017 qui lui a été accordée en sa qualité de service de santé mentale.

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint 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 des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 6 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2025.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Aurélie Kettels, avocate, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Marie Fadeur, *loco* M^e Michel Fadeur, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, 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. Exposé des faits utiles

1. Le 28 février 2018, l'ASBL CLIPS adresse, à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (ci-après : « AVIQ »), son compte d'exploitation en vue de la liquidation de la subvention pour l'année 2017.

2. Le 29 octobre 2018, l'AVIQ indique à la requérante avoir réalisé le calcul du solde pour la subvention 2017 et qu'elle est débitrice d'un montant de 18.856,25 euros.

3. Le 5 novembre 2018, la directrice administrative de la requérante répond aux services de la partie adverse que la rémunération d'un travailleur n'a pas été prise en compte.

4. Le 21 novembre 2018, un nouveau calcul est communiqué à la requérante. Suivant ce calcul, elle devient créancière de la somme de 2.854,60 euros.

Cette communication mentionne la possibilité d'un recours administratif auprès du Gouvernement wallon dans un délai d'un mois à compter de la notification. Aucun recours n'est introduit et la somme précitée est payée à la requérante.

5. Plus d'une année plus tard, le 17 janvier 2020, une demande de révision du solde de la subvention 2017 est adressée par la requérante à l'AVIQ. Cette demande indique que la rémunération d'un autre travailleur n'a pas été prise en compte en raison d'un problème informatique survenu « cette année-là » en telle sorte que le tableau reprenant les coûts en personnel est incomplet (pour un montant de 23.228,75 euros) et que le montant du projet TSI a été erronément déduit à deux reprises par l'AVIQ (pour un montant de 25.595,18 euros). La requérante demande, en conséquence, le versement d'un montant de 48.823,93 euros.

6. Le 23 mars 2020, l'AVIQ répond avoir « pris en considération [les] remarques » contenues dans le courrier du 17 janvier 2020 et « procédé à une vérification des pièces [du] dossier ». Elle considère toutefois que la réaction de la requérante est tardive et refuse, en conséquence, de revoir le solde de la subvention.

7. Le 22 mai 2020, un recours administratif est introduit auprès du Gouvernement wallon contre la décision du 23 mars 2020, en application de l'article 31 du Code décrétal wallon de l'action sociale et de la santé.

8. Le 26 octobre 2020, la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé (ci-après : « la commission ») émet l'avis A.226, sur le fondement de l'article 32 du Code précité.

Elle considère que le recours administratif introduit par la requérante devant le Gouvernement wallon est recevable dès lors que la décision du 23 mars 2020 n'est pas purement confirmative de la décision du 21 novembre 2018, mais s'y est substituée puisqu'un nouvel examen a été réalisé.

« Sur le fond » de ce recours, elle observe ce qui suit :

“Il ressort de la lettre [de demande de révision du 17 janvier 2020], signée par la directrice administrative de l'ASBL, que celle-ci a produit des éléments nouveaux, tenant, d'une part, à la non-prise en considération du salaire de [S.R.] dans le compte d'exploitation de 2017 et, d'autre part, à la double déduction du montant attribué au projet TSI. Des justificatifs étaient également avancés dans ce courrier.

Il s'ensuit que dès le moment où l'administration a accepté de prendre en considération cette demande et de procéder à un réexamen du dossier, il lui appartenait de prendre clairement position quant aux arguments nouveaux avancés par l'ASBL, fût-ce pour rejeter cette argumentation. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque la décision attaquée se borne à rappeler l'historique du dossier, à souligner que l'ASBL avait marqué en 2018 son accord sur le calcul du solde de la subvention et à conclure que sur base de ces éléments et au vu de votre réaction tardive, nous sommes au regret de vous informer que nous ne pouvons donner une suite positive à votre demande.

La commission d'avis rappelle à cet égard que la motivation d'une décision administrative doit être claire, précise et adéquate, afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen concret des circonstances de l'espèce (article 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs). Il convient également de citer le devoir de minutie qui s'impose à l'administration, au nom des principes de bonne gouvernance dans les relations avec les administrés" ».

9. Le 17 février 2021, l'AVIQ informe la requérante qu'elle a décidé de retirer la décision du 23 mars 2020 et de prendre une nouvelle décision concernant la demande de révision du solde de la subvention 2017.

Cette nouvelle décision qui rejette, à nouveau, la demande de révision est motivée comme suit :

« [...]

Lors du calcul du solde pour la subvention accordée à votre service de santé mentale pour l'année 2017, l'Administration vous avait communiqué une première estimation par courriel en date du 29 octobre 2018. Dans ce courriel figuraient un tableau récapitulatif des charges de personnel prises en compte, un récapitulatif des dépenses et les explications qui ont mené à cette première estimation. Première estimation basée sur l'ensemble des documents justificatifs et du décompte récapitulatif que vous aviez vous-même transmis à l'Administration.

Sur base de ce premier courriel, vous aviez formulé certaines remarques, notamment l'absence d'un travailleur consécutive à un problème d'enregistrement de votre compte d'exploitation lorsque vous l'aviez envoyé à l'Administration. Vos remarques ont été prises en compte et les charges admissibles pour ce travailleur ajoutées au calcul du solde pour la subvention 2017.

En date du 21 novembre 2018, un courrier mentionnant le solde final et accompagné des documents justificatifs vous a été envoyé. A la suite de ce dernier courrier, vous disposiez d'un nouveau délai de 15 jours pour nous transmettre votre accord ou dernières remarques éventuelles.

Comme vous l'expliquez dans votre lettre du 17 janvier 2020, vous aviez marqué votre accord sur le calcul du dernier solde transmis et l'Administration a donc procédé au versement de celui-ci.

Votre demande de révision est basée sur deux éléments : l'absence de prise en considération du salaire de Madame S R et la double déduction du montant attribué au projet TSI lors du calcul du solde de la subvention.

Vous faites valoir que, suite à un problème informatique, le salaire d'une employée, Madame S R ne s'est pas retrouvé dans le compte d'exploitation du CLIPS alors pourtant que l'ensemble des documents concernant cette employée (déclaration ONSS, fiche fiscale 281.10 et compte individuel) avaient été communiqués.

Il s'agit d'une erreur qui vous est imputable, ce que vous reconnaissez. Par courriel du 29 octobre 2018, mes services ont attiré votre attention quant à des différences de montants au niveau des rémunérations de votre personnel. En réponse, vous leur avez signalé une erreur similaire relative à la prise en compte d'un autre employé, Monsieur C , ce que mes services ont accepté de corriger.

A cette occasion, vous auriez dû vous rendre compte que le problème concernait également Madame R

Par ailleurs, vous indiquez que le montant du subside relatif au projet TSI a erronément été soustrait à deux reprises.

Dans votre décompte récapitulatif, vous avez indiqué que le salaire TSI (la part de salaire déjà prise en charge par une autre subvention) était à déduire et avez repris le montant total en bas du tableau.

Mes services vous ont par ailleurs adressé un décompte qui précise, au moyen d'une ligne, qu'était déduite la part salariale déjà subsidiée pour le projet TSI.

En conséquence, les deux erreurs sur lesquelles vous vous basez pour demander la révision vous sont imputables. Vous disposiez par ailleurs des éléments nécessaires pour les constater au moment de donner votre accord concernant le solde de la subvention.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, je suis au regret de vous informer que je ne peux réserver une suite favorable à votre demande de révision.

[...] »

10. Le 16 mars 2021, la requérante introduit, contre cette décision, un nouveau recours devant le Gouvernement wallon.

11. Le 20 mai 2021, la commission émet l'avis A.235. Elle considère que le recours administratif est recevable et constate, « quant au fond », ce qui suit :

« [...] il y a lieu de rappeler que le retrait d'une décision administrative et la prise d'une nouvelle décision relèvent du choix de l'autorité et de son pouvoir d'appréciation. En l'espèce, celle-ci a procédé à une "réfection" de la décision du 23 mars 2020 qui avait fait l'objet d'un premier recours, afin de rencontrer les critiques que la commission avait émises dans son avis du 26 octobre 2020.

La commission d'avis constate que la nouvelle décision du 17 février 2021, qui s'est entièrement substituée à la décision retirée du 23 mars 2020, rappelle les deux éléments invoqués par l'ASBL CLIPS à l'appui de sa demande de révision du solde de la subvention 2017 et expose ensuite largement les raisons pour lesquelles l'Administration estime ne pas pouvoir réserver une suite favorable à cette demande. La position de l'Administration a ainsi été suffisamment étayée et répond à l'exigence de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991 ».

12. Le 17 juin 2021, le Gouvernement wallon prend la décision suivante :

« Le Gouvernement wallon,

Vu la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, article 5 ;

Vu le Code décrétal wallon de l'action sociale et de la santé du 29 septembre 2011, ci-après dénommé "CWASS", articles 31 et suivants et articles 603 et 611 ;

Vu la décision fixant le solde de la subvention 2017 octroyée aux services de santé mentale pour l'ASBL CLIPS, notifiée le 21 novembre 2018 par l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles ;

Vu la demande de révision du solde de la subvention 2017 introduite le 17 janvier 2020 par l'ASBL CLIPS ;

Vu la décision de refus de la demande de révision du solde de la subvention 2017 accordée en sa qualité de centre de santé mentale, notifiée le 23 mars 2020 par l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles ;

Vu le recours introduit par l'ASBL CLIPS le 22 mai 2020 à l'encontre de la décision notifiée le 23 mars 2020 devant la commission d'avis sur les recours ;

Vu l'avis A.226 de la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé rendu le 26 octobre 2020 ;

Vu le retrait de la décision du 23 mars 2020 de refus de révision du solde de la subvention notifié à l'ASBL CLIPS le 17 février 2021 ;

Vu la nouvelle décision de refus de révision du solde de la subvention notifiée à l'ASBL CLIPS le 17 février 2021 ;

Vu le recours introduit par l'ASBL CLIPS le 16 mars 2021 à l'encontre de la décision notifiée le 16 février 2021 devant la commission d'avis sur les recours ;

Vu l'avis A.235 de la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé rendu le 20 mai 2021 ;

Considérant que, dans son avis rendu le 20 mai 2021, la commission d'avis sur les recours a estimé que le recours devait être considéré comme recevable, mais non fondé au motif que la nouvelle décision du 17 février 2021, qui s'est entièrement substituée à la décision retirée le 23 mars 2020, rappelle les deux éléments invoqués par l'ASBL CLIPS à l'appui de sa demande de révision du solde de la subvention 2017 et expose ensuite largement les raisons pour lesquelles l'Administration estime ne pas pouvoir réserver une suite favorable à cette demande. La position de l'Administration a ainsi été suffisamment étayée et répond à l'exigence de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991 ;

Considérant que l'avis A.235 de la commission d'avis sur les recours doit être suivi ;

Considérant qu'il convient de déclarer le recours de l'ASBL CLIPS comme étant recevable, mais non fondé ;

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

Après délibération,

ARRÊTE :

Article 1^{er}. Le recours introduit par l'ASBL CLIPS à l'encontre de la décision de refus de la demande de révision du solde de la subvention 2017 accordée en sa qualité de centre de santé mentale, notifiée le 17 février 2021 par l'Agence wallonne de la Santé, de la protection sociale, du handicap et des familles, est recevable, mais non fondé ;

Article 2. Un recours en annulation est ouvert contre cette décision devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État [...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est communiquée à la requérante par une lettre du 25 juin 2021. Son conseil en a reçu notification le 29 juin 2021 tandis qu'aucune date ne figure sur l'accusé de réception soumis à la requérante.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que l'article 144 de la Constitution réserve aux tribunaux les contestations portant sur des droits civils et qu'il faut examiner l'objet véritable du recours, lequel échappe à la compétence du Conseil d'État s'il porte sur une contestation relative à un droit subjectif. Elle explique que les décisions de refus de subvention adoptées par l'AVIQ et le Gouvernement wallon sont prises dans le cadre d'une compétence entièrement liée, sans pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente. Elle souligne que la requérante reconnaît elle-même que son recours vise la mise en œuvre d'un droit subjectif, à savoir la révision du solde de la subvention 2017, ce qui confirme l'incompétence du Conseil d'État. Elle ajoute que les articles 31 et 32 du Code décretaal wallon de l'action sociale et de la santé, qui prévoient un recours auprès du Gouvernement et l'avis d'une commission, n'ont qu'une portée générale et ne peuvent déroger à la Constitution pour justifier la compétence du Conseil d'État. Elle conclut que ce dernier ne peut connaître du recours ni des moyens – quels que soient les griefs invoqués –, puisque l'objet véritable du recours est l'annulation du refus de l'autorité administrative d'exécuter une obligation correspondant à un droit subjectif (révision de la subvention 2017 en vue de recevoir des subventions complémentaires).

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la demande de révision concerne un droit subjectif en l'absence de règles de droit positif relatives à

ce type de demande, en sorte que le refus qui s'en suit relève nécessairement de ce droit subjectif. Elle précise que les articles 31 et 32 du Code décrétal wallon de l'action sociale et de la santé ne s'appliquent pas en l'espèce « puisque la décision attaquée l'était sur un droit civil ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à la charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doive interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N (ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201127.REUN.2)). Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*), mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*).

La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles

le droit objectif subordonne cette prétention. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit entièrement liée. Le Conseil d'État demeure toutefois compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fut-elle liée en certains domaines.

La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation qui s'impose à l'autorité. À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État.

Par ailleurs, la mention, lors de la notification de l'acte attaqué, qu'un recours en annulation peut être introduit à son encontre devant le Conseil d'État n'a pas d'incidence sur l'examen et l'appréciation de la compétence de celui-ci. Les règles relatives aux compétences respectives des juridictions de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État découlent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

En l'espèce, la requérante demande l'annulation de la décision du 17 juin 2021 du Gouvernement wallon portant rejet du recours administratif introduit par la requérante contre la décision de l'AVIQ du 17 février 2021 rejetant sa demande de révision du solde de la subvention 2017 qui lui a été accordée sur la base des articles 603 et suivants du Code décrétal wallon de l'action sociale et de la santé, dans leur version applicable au litige.

La requérante ne prétend pas faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif à des montants plus élevés de subvention ou à voir réviser le solde de celle-ci ; elle n'invoque pas, à l'appui des moyens de la requête, la violation d'une règle de droit établissant une obligation correspondant à pareil droit subjectif. Elle soutient uniquement que la décision attaquée, d'une part, ne répond pas au grief soulevé dans le cadre de son recours administratif pris de la contradiction des motifs entre les décisions de retrait et de réfection adoptées par l'AVIQ le 17 février 2021 (premier moyen) et, d'autre part, se réfère à la motivation de l'avis A.235 qui a considéré que la décision de réfection du 17 février 2021 était formellement motivée, alors que le précédent avis A.226 avait conclu que la décision du 23 mars 2020, qui contenait les mêmes motifs, ne l'était pas (second moyen).

La seconde condition à satisfaire pour que le Conseil d'État se déclare sans juridiction pour connaître du présent recours n'est, en tout cas, pas remplie.

La circonstance que la requérante indique, dans sa requête, pour justifier son intérêt à agir, que l'annulation de l'acte attaqué « pourrait conduire à l'adoption d'une nouvelle décision, laquelle pourrait accepter de revoir le montant de la subvention 2017 » ne modifie pas le constat qui précède.

Le déclinaire de juridiction soulevé par la partie adverse ne peut être retenu. Le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un premier moyen du défaut de motivation formelle et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle soutient que le recours qu'elle a introduit devant le Gouvernement wallon se fondait essentiellement sur l'existence d'une contradiction entre, d'une part, la motivation du retrait de la décision du 23 mars 2020 fondé sur l'avis A.226 qui relevait un défaut de motivation formelle, et, d'autre part, la motivation de la décision de réfection du 17 février 2021 rejetant la demande de révision qui ne contient aucun motif nouveau par rapport à la décision retirée. Elle reproche à l'acte attaqué et à l'avis A.235 de ne pas répondre à ce grief, dès lors qu'ils se limitent à constater que la nouvelle décision satisfait à l'exigence de motivation formelle. Elle en déduit un défaut de motivation formelle, dès lors qu'une autorité doit répondre aux moyens pertinents invoqués devant elle et que l'arrêté n'a pas répondu au grief central de son recours tiré de la contradiction entre les deux décisions du 17 février 2021.

Elle ajoute, à titre subsidiaire, que les motifs de l'acte attaqué ne lui permettent pas de comprendre les raisons du rejet du grief pris de la contradiction dans les motifs, faute d'une analyse circonstanciée et comparée des motifs des deux décisions du 17 février 2021. Elle soutient qu'une telle analyse impliquait de vérifier si la décision de réfection ajoutait quelque chose à la motivation formelle de la première décision de refus de l'AVIQ du 23 mars 2020.

Dans son mémoire en réplique, elle répète son argumentation en insistant sur le fait que la partie adverse devait exposer les raisons pour lesquelles elle n'a pas retenu le grief invoqué dans son recours interne, qui soutenait que la décision de réfection du 17 février 2021 contenait les mêmes motifs que la décision du 23 mars 2020 pourtant retirée pour défaut de motivation formelle. Selon elle, l'acte attaqué devait exposer en quoi les compléments apportés dans la décision du 17 février 2021 compensaient la carence constatée dans la première décision du 23 mars 2020.

Dans son dernier mémoire, elle expose qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de décider, à la place de la partie adverse, que l'argument de son recours administratif, pris de la contradiction dans les motifs, n'est pas essentiel ou ne nécessite pas de réponse spécifique. Elle estime qu'il s'agit bien de l'argument central de son recours administratif et que, contrairement à ce qu'affirme l'auditeur général adjoint dans son rapport, celui-ci ne repose pas sur une lecture inexacte des éléments du dossier. Elle rappelle, à ce propos, que la décision de retrait du 27 février 2021 était uniquement motivée par référence à l'avis A.226 qui impliquait qu'une motivation différente apparaisse dans la décision de réfection du 27 février 2021. Or, selon elle, cette décision ne fournit que les motifs des motifs déjà exposés dans la première décision, à savoir des « motifs plus détaillés pour rejeter la prise en considération de tout élément nouveau, en les considérant comme tardifs (tout comme ils avaient déjà été considérés comme étant tardifs dans la première décision de refus de reconsidération adoptée par l'AVIQ) ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

La requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas répondre au grief « central » invoqué dans son recours administratif qu'elle a dirigé contre la décision de réfection du 17 février 2021. Ce grief était rédigé comme suit :

« La nouvelle décision de l'AVIQ, notifiée le 17 février 2021, après retrait de sa décision du 23 mars 2020 est contestable au motif qu'elle s'avère contradictoire avec l'acte administratif de retrait pris le même jour.

En effet, la décision de retrait d'acte est fondée expressément sur la décision de la commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé ayant déclaré le recours du CLIPS, introduit le 22 mai 2020, recevable et fondé.

L'on doit dès lors en déduire que l'AVIQ, en opérant ce retrait, a fait siennes les motivations de la décision de la commission d'avis.

Or, au titre de ces motivations, l'avis retient que par sa lettre du 17 janvier 2020, le CLIPS «a produit des éléments nouveaux, tenant, d'une part, à la non-prise en considération du salaire de [S.R.] dans le compte d'exploitation 2017 et, d'autre part, à la double déduction du montant attribué au projet TSI. Des justificatifs étaient également avancés dans ce courrier».

Dans son avis, la commission a poursuivi en indiquant que “dès le moment où l’administration a accepté de prendre en considération cette demande et de procéder à un réexamen du dossier, il lui appartenait de prendre clairement position quant aux arguments nouveaux avancés par l’ASBL” ce qu’elle n’a pas fait, [se] bornant à rappeler l’historique du dossier, à souligner que le CLIPS avait, en 2018, marqué son accord sur le calcul du solde de subvention et a décidé de ne pas donner une suite positive à la demande en révision.

Il est dès lors contradictoire, pour l’AVIQ, de procéder au retrait de sa décision notifiée le 23 mars 2020 en considération de l’avis de la commission du 26 octobre 2020 qui soulignait, tout en citant le devoir de minutie qui s’imposait à l’administration, au nom des principes de bonne gouvernance dans les relations avec les administrés, qu’il lui appartenait de prendre clairement position quant aux arguments nouveaux avancés par l’ASBL, ce qu’elle ne fait toujours pas ».

La requérante se limite, dans son recours administratif, à affirmer le caractère contradictoire de la décision de réfection du 17 février 2021 avec la décision de retrait du même jour, qui fait siens les motifs de l’avis A.226 qui considérait que, pour respecter le devoir de minutie et de motivation formelle qui s’impose à elle, l’AVIQ devait prendre clairement position quant aux arguments nouveaux avancés par l’ASBL. Lors de son audition devant la commission, la requérante a ajouté que les arguments contenus dans les deux décisions du 17 février 2021 sont contradictoires, dès lors que « dans sa décision [réfection] du 17 février 2021, l’AVIQ réitère les mêmes arguments qu’en mars 2020, en ne mentionnant que l’irrecevabilité de la demande de réexamen sans toutefois se positionner sur le fond ». Ce faisant, la requérante reproche à l’AVIQ de mobiliser les mêmes motifs que ceux contenus dans la décision retirée du 23 mars 2020 pour ne pas examiner au fond les arguments nouveaux contenus dans sa demande de révision, en les déclarant, à nouveau, irrecevables.

La Commission d’avis examine ce grief dans son avis A.235. Elle expose, à ce propos, que « le retrait d’une décision administrative et la prise d’une nouvelle décision relèvent du choix de l’autorité et de son pouvoir d’appréciation », qu’ « [e]n l’espèce, celle-ci a procédé à une “réfection” de la décision du 23 mars 2020 qui avait fait l’objet d’un premier recours, afin de rencontrer les critiques que la commission avait émises dans son avis du 26 octobre 2020 » et qu’ « elle constate que la nouvelle décision du 17 février 2021, qui s’est entièrement substituée à la décision retirée du 23 mars 2020, rappelle les deux éléments invoqués par l’ASBL CLIPS à l’appui de sa demande de révision du solde de la subvention 2017 et expose ensuite largement les raisons pour lesquelles l’administration estime ne pas pouvoir réserver une suite favorable à cette demande ». Elle en déduit que « [l]a position de l’administration a ainsi été suffisamment étayée et répond à l’exigence de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991 ».

L'acte attaqué se réfère à l'avis précité en reproduisant la teneur. Ce faisant, il répond adéquatement au grief, tel que formulé par la requérante dans son recours administratif et lors de son audition devant la commission : il indique, d'une part, que l'AVIQ pouvait, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, décider de retirer et refaire l'acte attaqué pour rencontrer les critiques émises dans l'avis A.226 et, d'autre part, qu'il apparaît que la nouvelle décision prise vise les arguments nouveaux invoqués dans la demande de révision et « expose [...] largement les raisons pour lesquelles l'administration estime ne pas pouvoir réserver une suite favorable à cette demande ». Ce dernier bout de phrase révèle implicitement, mais certainement, la distinction qu'opère la commission – et l'auteur de l'acte attaqué après elle – entre la décision de réfection du 21 février 2021 et la décision retirée du 23 mars 2020, à propos de laquelle l'avis A.226 indiquait qu'elle se bornait à rappeler l'historique du dossier et l'accord de l'ASBL sur le calcul du solde de la subvention et à conclure « sur [la] base de ces éléments et au vu de [la] réaction tardive [de l'ASBL] » au rejet de la demande de révision. L'acte attaqué considère que la décision de réfection du 21 février 2021 indique, quant à elle, à suffisance les raisons pour lesquelles l'AVIQ estime devoir rejeter les éléments nouveaux invoqués dans la demande de révision.

En l'occurrence, une simple lecture de la décision de réfection du 21 février 2021 permet d'identifier les motifs nouveaux qui justifient la réfection de la décision rejetant la demande de révision, à savoir le double constat que les erreurs commises sont toutes les deux imputables à la requérante et que celle-ci disposait des éléments nécessaires pour les constater au moment de donner son accord sur le solde de la subvention 2017. Contrairement à ce que soutient la requérante, ces deux éléments n'étaient pas invoqués par l'AVIQ, en 2020, pour rejeter la demande de révision.

Au contraire de ce que semble affirmer la requérante, la décision de retrait prise le 21 février 2021 par l'AVIQ n'empêchait pas cette dernière de rejeter les arguments développés dans la demande de révision, sans procéder à un examen au fond de ceux-ci. Dans l'avis A.226 auquel se réfère la décision de retrait, la commission retient uniquement un défaut de motivation formelle et de minutie, au motif que « dès le moment où l'Administration a accepté de prendre en considération cette demande et de procéder à un réexamen du dossier, il lui appartenait de prendre clairement position quant aux arguments nouveaux avancés par l'ASBL – fût-ce pour rejeter cette argumentation ». Ainsi, il était seulement reproché à l'AVIQ de ne pas indiquer clairement les raisons pour lesquelles elle rejetait la demande de révision, alors qu'elle avait accepté de la prendre en considération et procédé à un réexamen du

dossier. La commission ne suggère, à aucun moment, que l'AVIQ est tenue de procéder à un examen au fond des arguments invoqués dans le recours ; elle indique seulement qu'ils ne peuvent être rejetés sans procéder à un examen minutieux des arguments invoqués et fournir une motivation formelle adéquate.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un second moyen de la contradiction dans les motifs, du défaut de motivation interne légalement admissible, adéquate, suffisante et pertinente, ainsi que de la violation des principes généraux de sécurité juridique et de confiance légitime, et du principe de bonne administration selon lequel l'autorité doit statuer en parfaite connaissance de cause et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle rappelle que l'avis A.226 du 26 octobre 2020 a estimé non conforme à la loi du 29 juillet 1991 la motivation de la décision du 23 mars 2020. Elle expose que l'avis A.235 du 20 mai 2021 – auquel se réfère l'acte attaqué – a, quant à lui, considéré que la motivation formelle de la décision de réfection du 17 février 2021 était conforme à la loi précitée, alors que les prétendues considérations nouvelles qu'elle contient ne font que paraphraser les motifs de la décision du 23 mars 2020. Elle ajoute que, faute d'une analyse minutieuse de la question, l'acte attaqué rompt la sécurité juridique et sa confiance légitime née du retrait fondé sur l'avis A.226. Elle soutient aussi que la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation en considérant comme conforme la motivation formelle d'une décision qui ne fait que reproduire des motifs déjà jugés lacunaires, sans véritable apport nouveau.

Dans son mémoire en réplique, elle précise qu'elle distingue ce moyen du premier en ce qu'il reproche à la partie adverse de s'être elle-même contredite en considérant successivement comme insuffisante, puis suffisante, une motivation reposant sur les mêmes motifs. Elle soutient que les considérations complémentaires contenues dans la décision de réfection du 17 février 2021 ne sont que les motifs des motifs, eux-mêmes insuffisants, de la décision retirée du 23 mars 2020.

Dans son dernier mémoire, elle souligne, tout d'abord, que la contradiction qu'elle dénonce réside dans la comparaison des deux avis A.226 et A.235 rendus successivement par la commission d'avis sur les recours, dès lors qu'il

est contradictoire de considérer que la décision du 23 mars 2020 violait les exigences de motivation formelle tandis que la décision de réfection du 17 février 2021 ne la violerait pas. Elle soutient que ce constat peut être posé nonobstant le retrait de la décision du 23 mars 2020 et qu'il se répercute sur l'acte attaqué qui fait sien l'avis A.235, malgré la contradiction dénoncée dans le recours administratif. Elle affirme, ensuite, que les deux éléments mis en exergue dans l'avis A.235, à savoir que les erreurs commises lui sont imputables et que celles-ci pouvaient être identifiées avant la validation du solde de la subvention, étaient déjà acquis et non discutés au moment de l'adoption de la décision du 23 mars 2020.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

L'acte attaqué a, sans violer les principes visés au moyen, pu considérer que la décision de réfection du 17 février 2021 « expos[ait] largement les raisons pour lesquelles l'Administration estime ne pas pouvoir réserver une suite favorable à cette demande [de révision] ». Comme il a déjà été indiqué lors de l'examen du premier moyen, la décision de réfection du 17 février 2021 retient, pour justifier le rejet de la demande de révision, deux motifs que la décision de retrait du 23 mars 2020 ne contenait pas. Ceux-ci constituent les raisons qui permettent à l'AVIQ de rejeter la demande de révision et à la partie adverse, dans l'acte attaqué, de décider, sur recours et en se référant à l'avis A.235 de la commission, qu'une telle décision est adéquatement motivée, contrairement à ce qui a pu être observé et décidé à propos de la décision retirée du 23 mars 2020.

Le moyen repose sur le postulat erroné que ces deux motifs se trouvaient déjà dans la décision retirée du 23 mars 2020 ou constitueraient les motifs des motifs de cette décision. Comme il a déjà été indiqué, le double constat que les erreurs commises sont toutes les deux imputables à la requérante et que celle-ci disposait, au moment de donner son accord, des éléments nécessaires pour les constater sont des motifs nouveaux. Il importe peu que, comme le soutient la requérante, ces éléments étaient établis par le dossier ou ne faisaient l'objet d'aucune discussion. La décision retirée du 23 mars 2020 ne retenait pas ces éléments, puisque, comme l'a relevé la commission dans son avis A.226, cette décision se bornait à rappeler l'historique du dossier et l'accord de l'ASBL sur le calcul du solde et à conclure, « sur [la] base de ces éléments et au vu de [la] réaction tardive [de l'ASBL] » au rejet de la demande de révision.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

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

**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 23 décembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Xavier Close,
Aurélien Vandeburie,
Nathalie Roba,

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

La greffière,

La Présidente,

Nathalie Roba

Florence Piret