

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.795 du 26 mai 2026

A. 241.641/VI-22.873

En cause :           **1. la société à responsabilité limitée I.,**  
                              **2. R.F.,**  
                              ayant élu domicile chez  
                              M<sup>e</sup> Jean-Marc RIGAUX, avocat,  
                              boulevard d'Avroy 270  
                              4000 Liège,

contre :  
  
                              **la Région wallonne,**  
                              représentée par son Gouvernement,  
                              ayant élu domicile chez  
                              M<sup>es</sup> Michel KAISER et  
                              Pierre BELLEMANS, avocats,  
                              rue Gustave Biot 22  
                              1050 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 8 avril 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision du Gouvernement wallon du 8 février [2024] opérant le retrait de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 statuant sur le recours introduit par la SPRL [I.] à l'encontre de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 portant sur le retrait d'agrément de la SPRL [I.] et statuant sur le recours introduit par la SPRL [I.] à l'encontre de l'arrêté ministériel du 22 août 2022 portant sur le retrait d'agrément de la SPRL [I.] ».

*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<sup>me</sup> Valérie Michiels, 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 des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 5 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2026.

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

M<sup>e</sup> Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M<sup>e</sup> Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 première requérante est un service résidentiel pour personnes en situation de handicap au sens de l'article 283, 6° et 7°, du Code wallon de l'Action Sociale et de la Santé (CWASS), dont le financement et la décision de prise en charge sont assurés par une autorité publique étrangère (SAFAE), en application d'un accord-cadre conclu le 21 décembre 2011 entre la Région wallonne et la République française, parce que ses résidents étrangers sont tous français. Conformément à cet accord, les services français d'inspection de la qualité des soins, nommés Agences régionales de santé (ARS), peuvent procéder à des contrôles du service.

2. Le 11 juillet 2017, la première requérante obtient une « première autorisation de prise en charge de personnes en situation de handicap » pour une durée

indéterminée.

En vertu de l'article 1369/86 du Code réglementaire wallon de l'Action Sociale et de la Santé (CRWASS), inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2018 relatif aux conditions d'agrément des services résidentiels, d'accueil de jour et de soutien dans leur milieu de vie, pour personnes en situation de handicap dont le financement et la décision de prise en charge sont assurés par une autorité publique étrangère, les services déjà autorisés sont automatiquement agréés à la date du 3 août 2018 mais doivent satisfaire aux normes d'agrément dans un délai de six mois, à défaut de quoi l'agrément peut être retiré.

3. L'AViQ effectue diverses visites du service, parmi lesquelles celles des 2 mars 2018, 18 juillet 2018, 28 août 2018, 9 mai 2019 et 6 septembre 2019, ainsi que la visite inopinée et conjointe avec l'ARS Hauts-de-France du 19 novembre 2020, au cours de laquelle le directeur et plusieurs membres du personnel sont auditionnés.

4. Le 24 novembre 2020, l'ARS Hauts-de-France transmet son audit au procureur du Roi, estimant que certains faits constatés pourraient être constitutifs d'infractions pénales.

5. Entre les 3 novembre et 3 décembre 2020, l'AViQ reçoit trois plaintes, lesquelles donnent lieu à un rapport daté du 12 février 2021. Ces plaintes, ainsi que la communication tardive du décès d'un résident, entraînent des visites de contrôle les 7 avril 2021, 28 septembre 2021, 17 novembre 2021 et 23 novembre 2021.

6. Le 19 octobre 2021, le procureur du Roi transmet à l'AViQ les procès-verbaux des dépositions fondant les faits reprochés au directeur du service.

7. Le 9 novembre 2021, le directeur de la première requérante est inculqué pour diverses infractions, notamment des coups et blessures volontaires envers des personnes vulnérables, des privations de soins compromettant leur santé, des négligences dans l'entretien de personnes vulnérables, des traitements dégradants et l'exercice illégal de l'art infirmier par délégation au personnel d'accompagnement.

8. Le 12 février 2022, un rapport de conclusion de plaintes synthétise les constats des inspections. Un second rapport d'audit spécifique est établi le 16 février 2022.

9. Le 25 février 2022, le procureur du Roi informe l'AViQ de l'inculpation

du directeur.

10. Le 19 avril 2022, le gestionnaire et les membres de la direction sont auditionnés.

11. Le 22 août 2022, un premier arrêté ministériel portant sur le retrait d'agrément est adopté.

Il expose notamment que l'AViQ a reçu trois plaintes successives, qu'elle a mené de nombreuses visites, et qu'« il résulte de l'ensemble des pièces du dossier que les conditions d'agrément [...] ne sont pas remplies ou ne le sont que partiellement ».

L'arrêté énumère plusieurs manquements (négligence dans le suivi de la santé et des soins ; manque d'encadrement quantitatif et qualitatif ; politique d'accueil et de sanctions maltraitantes et dégradantes ; absence de pluridisciplinarité et de formation continue du personnel ; difficultés structurelles persistantes). Il conclut au retrait de l'agrément à dater du 31 octobre 2022 et à la nécessité de rechercher des solutions alternatives pour les résidents.

12. L'arrêté ministériel du 22 août 2022 est « remplacé » par un arrêté ministériel du 7 septembre 2022, qui corrige une erreur matérielle dans le premier considérant, sans modifier le fond de la décision.

Il semble toutefois que c'est l'arrêté du 22 août 2022 qui est notifié à la première requérante.

13. Le 10 octobre 2022, la première requérante introduit un recours administratif contre l'arrêté ministériel de retrait d'agrément du 22 août 2022.

14. Le 19 janvier 2023, la Commission d'avis sur les recours (CAR) rend un avis déclarant le recours recevable mais non fondé.

15. Le 23 février 2023, le Gouvernement wallon adopte un arrêté statuant sur le recours et le déclarant recevable mais non fondé.

Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation, qui est pendant sous le numéro de rôle G/A.238.621/XV-5.377. Il fait également l'objet d'un recours en suspension, rejeté par l'arrêt n° 256.138 du 24 mars 2023

16. Le 8 février 2024, le Gouvernement wallon retire son arrêté du 23 février 2023, pour les motifs suivants :

« Vu l'arrêté ministériel du 22 août 2022 portant sur le retrait d'agrément de la SPRL [I.] [...] dépendant de la SPRL du même nom (ci-après "l'arrêté ministériel du 22 août 2022") ;

Vu l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 portant sur le retrait d'agrément de la SPRL [I.] sise [...], dépendant de la SPRL du même nom (ci-après "l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022") et ayant implicitement remplacé l'arrêté ministériel du 22 août 2022, sans en modifier le contenu, sauf la rectification d'une erreur matérielle de pur détail ;

Vu la notification de l'arrêté ministériel du 22 août 2022 par un courrier recommandé du 22 septembre 2022 ;

Vu l'absence de notification démontrable de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 ;

Vu le recours introduit le 10 octobre 2022 auprès de la Commission d'avis sur les recours par la SPRL "[I.]" [...] à l'encontre de l'arrêté ministériel du 22 août 2022 lui retirant son agrément, en qualité de service résidentiel pour adultes en situation de handicap, et ce à partir du 31 octobre 2022 ;

Vu l'avis A.255 de la Commission d'avis sur les recours rendu en date du 19 janvier 2023 déclarant le recours à l'encontre de l'arrêté ministériel du 22 août 2022, comme recevable mais non fondé ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 statuant sur le recours introduit par la SPRL [I.] (ci-après "l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023"), et le rejetant en ce qu'il porterait sur l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 et confirmant cet arrêté ministériel du 7 septembre 2022 ;

Vu le recours auprès du Conseil d'État selon la procédure de suspension d'extrême urgence introduit le 13 mars 2023 par la SPRL [I.] et [J.L.] contre l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 ;

Vu l'arrêt n° 256.138 du 24 mars 2023 du Conseil d'État déclarant le recours en suspension d'extrême urgence comme recevable mais non fondé ;

Vu le recours en annulation auprès du Conseil d'État introduit le 30 mars 2023 par la SPRL [I.] contre l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 ;

Vu le rapport du Premier auditeur du Conseil d'État [...] du 20 novembre 2023 concluant à l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 ;

Vu l'intention de la Ministre de l'Action sociale de procéder, juste après l'adoption du présent arrêté, au retrait de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 ;

Considérant que la seule différence de contenu entre l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 et l'arrêté ministériel du 22 août 2022 réside dans la suppression des mots "du Gouvernement wallon" entre les mots "un arrêté ministériel" et les mots "du 11 juillet 2017", simple rectification d'une légère erreur matérielle dans le premier considérant, sans aucune incidence sur le contenu de la décision ;

Considérant que l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 est, parallèlement à l'adoption du présent arrêté et pour des motifs de cohérence et de sécurité juridique, sur le point d'être retiré par la Ministre de l'Action sociale ;

Considérant que le recours administratif introduit par la SPRL [I.] portait formellement sur l'arrêté ministériel du 22 août 2022, que l'avis rendu par la Commission d'avis sur les recours dans le cadre de ce recours portait également sur cet arrêté du 22 août 2022 et que, partant, l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 aurait dû se prononcer sur le recours porté contre l'arrêté ministériel du 22 août 2022 et non contre l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 ;

Considérant qu'il y a donc lieu de procéder au retrait de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 statuant sur le recours introduit par la SPRL [I.] à l'encontre de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022, en ce qu'il tranche un recours portant sur un arrêté ministériel qui ne lui est formellement pas soumis et qui n'a pas fait l'objet d'un avis de la Commission d'avis sur les recours »

Cet arrêté statue par ailleurs à nouveau sur le recours introduit le 10 octobre 2022, cette fois en visant l'arrêté ministériel du 22 août 2022 :

« Considérant que le Gouvernement wallon, en raison du retrait de son arrêté du 23 février 2023, est appelé à trancher le recours qui lui a été soumis et à se prononcer formellement sur le recours introduit par la SPRL [I.] le 10 octobre 2022 contre l'arrêté ministériel du 22 août 2022 ;

Considérant que l'article 36 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, dans sa partie décrétable, organise la procédure devant la Commission d'avis sur les recours et prévoit ce qui suit :

[...]

Que la doctrine [...] considère que lorsqu'un délai fixé par une réglementation relative à l'exercice d'une compétence administrative n'est pas accompagné d'une sanction, il s'agit d'un délai d'ordre

Que le Conseil d'État a pu juger dans un arrêt du 27 mars 2017, n° 237.790, STARK, que :

“ Pour déterminer si un délai constitue un délai d'ordre ou un délai de rigueur, il convient de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation du délai à respecter. Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre notamment n'y a aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité”.

Que, dans le cas d'espèce, ni le texte de l'article 36 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, dans sa partie décrétable, ni les travaux préparatoires ne fournissent d'indication sur le caractère d'ordre ou de rigueur des délais qui y sont prévus et qu'aucune conséquence n'est attachée à leur dépassement ;

Que le délai de trois mois attribué au Gouvernement wallon pour statuer, est un délai d'ordre et qu'ainsi, son dépassement ne saurait entraîner l'incompétence *ratione temporis* du Gouvernement wallon dans le cas d'espèce ;

[...]

Que le Gouvernement wallon peut encore donc valablement statuer sur le recours introduit par la SPRL [I.] contre l'arrêté ministériel du 22 août 2022 ;

Considérant que l'avis A.255 du 19 janvier 2023 de la Commission d'avis sur les recours conclut à la confirmation de l'arrêté ministériel du 22 août 2022.

Considérant que la SPRL [I.] n'apporte pas la preuve, au vu des pièces déposées devant la Commission d'avis sur les recours, qu'elle remplit à suffisance les obligations imposées par et en vertu des articles 261 et suivants du Code wallon de l'action sociale et de la santé et des articles 1369/7 à 1369/87 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé ;

Que la SPRL [I.] ne prouve pas davantage que les faits qui lui sont reprochés et qui motivent l'arrêté ministériel de retrait du 22 août 2022 ne sont pas établis ou ne constituent pas une violation des articles 1369/7 à 1369/87 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé ;

Considérant que ce seul élément justifie en droit et en fait la décision de retrait d'agrément à partir du 31 octobre 2022 et datée du 22 août 2022 ;

Considérant que le retrait d'agrément effectif à dater du 31 octobre 2022 n'est pas de nature à engendrer un risque pour le bien-être des résidents vu la procédure de réorientation desdits résidents en cours depuis le 31 octobre 2022. Depuis cette date, l'AViQ se tient à la disposition des autorités françaises pour la recherche de solutions alternatives ;

Considérant que les motifs de la décision initiale de retrait d'agrément prise par la Ministre de l'Action sociale, en date du 22 août 2022, ont été réexaminés par le Gouvernement dans le cadre de l'adoption du présent arrêté et ont été jugés tous valides ; que la décision dont recours étant annexée à la présente, ces motifs sont donc censés intégralement repris dans le présent arrêté ;

Considérant qu'il convient de déclarer le recours de la SPRL [I.] comme étant recevable mais non fondé ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

17. Un arrêté du 8 février 2024 de la Ministre de l'Action sociale retire par ailleurs l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022.

18. Le 29 novembre 2024, par l'arrêt n° 261.578, le Conseil d'État décide qu'il y a lieu de surseoir à statuer dans l'affaire G/A.238.621/XV-5.377, dans l'attente de l'arrêt à intervenir dans la présente affaire (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.578).

#### *IV. Recevabilité*

##### *IV.1. Thèse des parties requérantes*

À la suite de la mise en doute de l'existence d'un intérêt à agir dans le chef du deuxième requérant par le premier auditeur, les parties requérantes

soutiennent, dans leur dernier mémoire, que celui-ci dispose d'un intérêt à l'annulation dans la mesure où il est « propriétaire de l'immeuble dans lequel la SRL [I.] exerce » et où il est aussi « propriétaire des parts de la SPRL [I.] ». Selon elles, dès lors que la première requérante ne peut plus fonctionner en raison du retrait de son agrément, elle perd toute valeur économique, et le deuxième requérant subit une perte de valeur de sa société.

Elles soutiennent par ailleurs que le deuxième requérant perd des revenus, en tant que directeur de l'établissement.

#### *IV.2. Appréciation du Conseil d'État*

Aux termes de l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

L'intérêt direct suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que les parties requérantes font valoir.

Le deuxième requérant ne dispose pas d'un intérêt à agir en sa qualité de propriétaire de l'immeuble dans lequel la première requérante exerce ses activités, l'acte attaqué n'affectant pas le droit réel qu'il a sur ce bien.

En ce qui concerne la perte de revenus, locatifs ou professionnels, l'intérêt à l'annulation de l'acte attaqué invoqué par le deuxième requérant est indirect. C'est en effet exclusivement en raison des effets de l'acte attaqué sur la première requérante que le deuxième requérant pourrait subir, par répercussion, un préjudice financier. À défaut d'être direct, un tel intérêt à agir ne peut être pris en considération.

De même, est indirect l'intérêt que le deuxième requérant fait valoir en sa qualité d'actionnaire de la première requérante. L'acte attaqué n'affecte en effet pas directement ses parts ou leur valeur, une incidence éventuelle à cet égard n'existant que par répercussion des effets de l'acte attaqué sur la première requérante.

Le recours est irrecevable en ce qu'il est introduit par le deuxième requérant.

Dans la suite de l'arrêt, le terme « requérante » désignera la première requérante.

Il convient par ailleurs de constater, comme le propose le premier auditeur dans son rapport, que le recours n'est pas recevable en ce qu'il concerne le retrait de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023. Ce retrait d'acte, qui concerne un acte que la requérante a contesté en annulation devant le Conseil d'État, n'est en effet pas susceptible de lui faire grief. Contrairement à ce qu'affirme la requérante dans son sixième moyen, le retrait en cause n'est pas susceptible de porter atteinte à sa sécurité juridique.

Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt en ce qu'il vise à l'annulation du retrait de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023.

## *V. Premier moyen*

### *V.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête*

La requérante soulève un premier moyen pris de la violation « du principe général de droit des droits de la défense ; de l'article 36, § 3, [alinéa 5], du Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé ; du principe général de droit imposant de statuer dans un délai raisonnable ; de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ; du principe général de droit de bonne administration ».

Elle résume son argumentation comme suit :

« La première requérante a vu les faits relatifs à sa sanction portés à la connaissance de l'autorité compétente en novembre 2020.

La procédure sera entamée en mai 2022 où la première requérante sera entendue le 5 mai 2022 suite à divers rapports dont le résumé est rappelé dans l'exposé des faits.

L'arrêté ministériel de retrait d'agrément date du 22 août 2022, soit près de 22 mois après la dénonciation des faits faisant l'objet de la sanction.

Un mois s'est passé entre la prise de la sanction dans l'arrêté ministériel du 22 août

2022 et la communication de cet arrêté à la première requérante en date du 2 septembre 2022.

Une première décision sera prise sur recours en réformation le 23 février 2023 et sera retirée au motif que celle-ci avait été prise sur base d'un arrêté subséquent du 7 septembre 2022.

Suite à l'arrêté de retrait du 7 septembre 2022 par la Ministre de l'Action sociale et au retrait de l'arrêté du 23 février 2023 du Ministre président de la Région wallonne, l'arrêté du 8 février 2024 sanctionnant la première requérante sur recours en réformation sera pris, près de 11 mois et demi après le retrait de l'acte du 23 février 2023 considéré par l'autorité elle-même comme illégal et ayant statué une première fois sur le retrait d'agrément de la première requérante.

Si l'on examine la totalité des délais, on peut considérer qu'il a fallu 22 mois pour sanctionner la requérant et un mois pour notifier cette décision et que dans la mesure où le recours a été déposé le 10 octobre 2022, une décision est intervenue près de 16 mois après l'introduction du recours, soit à peu près 40 mois au total ;

La jurisprudence du Conseil d'Etat, les principes généraux de droit concernant les droits de la défense et l'obligation de statuer dans un délai raisonnable ainsi que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme qui impose qu'une cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, implique que le Conseil d'Etat doit apprécier le caractère raisonnable du délai dans lequel il est statué ».

### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse soutient d'abord que le moyen est irrecevable car, à le supposer fondé, il ne procurerait aucun avantage à la requérante. Une annulation en raison du dépassement du délai raisonnable rendrait l'autorité incompétente *ratione temporis* pour statuer à nouveau, faisant revivre l'arrêté du 22 août 2022 au détriment de la requérante.

Subsidiairement, elle estime le moyen non fondé. Selon elle, les délais critiqués sont raisonnables. La notification tardive d'un mois ne cause par ailleurs aucun préjudice à la requérante et reste dans les limites admises par la jurisprudence. La période à considérer pour apprécier le délai raisonnable s'arrête, selon elle, à l'arrêté du 23 février 2023, le temps écoulé ensuite résultant des recours devant le Conseil d'État et ne pouvant être imputé à l'autorité.

La partie adverse affirme que la Commission d'avis sur les recours (CAR) a statué rapidement, que les échanges ont été réguliers et que le Gouvernement a respecté le délai d'ordre prévu à l'article 36 CWASS.

Enfin, elle soutient qu'il est inexact de prétendre qu'il ne s'est rien passé entre les mois de janvier 2023 et février 2024 puisque l'arrêté du 23 février 2023

produisait pleinement ses effets jusqu'à son retrait.

### *C. Mémoire en réplique*

La requérante soutient disposer d'un intérêt au moyen, dès lors que l'annulation de l'acte attaqué est susceptible de lui procurer un avantage réel. Si l'arrêté ministériel du 22 août 2022 devait revivre, un recours administratif ayant été introduit contre cet acte, l'autorité demeurerait tenue de statuer sur celui-ci, nécessairement hors d'un délai raisonnable. L'autorité se trouverait ainsi soit dessaisie *ratione temporis*, soit exposée à une nouvelle annulation, ce qui fonde l'intérêt au moyen.

Sur le fond, la requérante soutient que la décision du 8 février 2024 statue pour la première fois sur le recours dirigé contre l'arrêté du 22 août 2022 et n'est ni qualifiée de décision rétroactive, ni présentée comme une réfection de la décision du 23 février 2023. Dès lors, l'ensemble du délai écoulé depuis l'introduction du recours administratif, le 10 octobre 2022, doit être pris en compte.

Elle fait valoir qu'il s'est écoulé près de seize mois entre cette date et la décision attaquée, et près de treize mois depuis l'avis de la Commission d'avis sur les recours, ce qui excède le délai raisonnable.

### *D. Dernier mémoire de la requérante*

La requérante soutient que l'annulation de l'acte attaqué lui procurerait un intérêt réel, dès lors qu'un dépassement du délai raisonnable est susceptible de dessaisir l'autorité de recours. À défaut, l'acte attaqué la priverait du recours administratif organisé par le CWASS et, partant, d'un recours effectif.

Sur le fond, elle fait valoir que la durée globale de la procédure, marquée par une période prolongée de privation d'agrément, excède le délai raisonnable. Cette prolongation ne saurait être justifiée par la qualification de l'acte attaqué comme retrait-réfection. Il en résulterait, selon elle, une violation du principe général du délai raisonnable.

## V.2. *Appréciation du Conseil d'État*

### A. *Quant à la recevabilité*

En vertu de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 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'une procédure visant au retrait d'un agrément, 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 à l'autorisation d'exercer son activité.

Cette garantie qu'offre le principe général du délai raisonnable est également applicable dans le cadre d'un recours administratif contre une telle décision.

Le moyen, qui invoque la violation d'une garantie accordée à la requérante, est donc recevable.

### B. *Quant au fond*

Le principe général du délai raisonnable, qui est dérivé des principes généraux de bonne administration, s'applique à l'ensemble des décisions administratives. L'appréciation du caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Ainsi, le dépassement du délai raisonnable doit être apprécié en tenant compte de la durée totale de la procédure, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement de la partie requérante et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général.

Selon la requérante, l'obligation de statuer dans un délai raisonnable

n'aurait pas été respectée pour les raisons suivantes :

- l'autorité n'a pas été diligente dans la phase d'instruction du dossier depuis le constat de faits pénalement répréhensibles en novembre 2020 ; plusieurs rapports ont été rédigés en 2021 et en 2022, et « la procédure n'a commencé qu'au mois de mai 2022 pour aboutir à une décision en date du 22 août 2022 » ;
- un retard doit être constaté dans la prise d'une décision sur le recours introduit par la requérante, puisque l'autorité a statué plus de seize mois après l'introduction de ce recours.

Selon la requérante, « il n'y a pas lieu de tenir compte de la décision du 23 février 2023 ni du recours au Conseil d'État pour estimer que le délai raisonnable aurait été suspendu pendant cette période » car « la décision du 23 février 2023 visait l'acte du 7 septembre 2022 et non celui du 22 août 2022 ». Elle estime que du 19 janvier 2023 (date de l'avis de la commission de recours) jusqu'au 8 février 2024 (date de l'acte attaqué), il ne s'est rien passé dans le cadre de la procédure en réformation.

#### *B.1. Quant au délai mis pour instruire le dossier*

Il ressort du dossier administratif que la partie adverse a reçu une plainte anonyme le 3 novembre 2020 et des plaintes déposées à titre confidentiel le 6 novembre 2020 et le 3 décembre 2020, contenant l'allégation de différents manquements.

Ces plaintes ont donné lieu, d'une part, à une dénonciation auprès du parquet du procureur du Roi et, d'autre part, à des vérifications, détaillées dans un rapport du 12 février 2021, qui se conclut par le constat du caractère fondé des allégations. Ce rapport contient des « actions à mettre en œuvre » adressées à la requérante et à son directeur.

La partie adverse a donc choisi, à l'issue du traitement des plaintes concernées, d'offrir à la requérante la possibilité de rectifier les problèmes constatés. Ce choix de la partie adverse, qui permet à la requérante de remédier aux manquements relevés, marque la fin d'une première phase de la procédure administrative, sans que la requérante invoque un retard anormal à ce stade.

D'autres visites sont réalisées le 7 avril 2021 et le 28 septembre 2021 pour

des vérifications ponctuelles, mais sans que de nouveaux manquements soient constatés.

Des plaintes pénales sont ensuite déposées par des particuliers contre la requérante, dont le parquet semble informer l'AViQ par courrier du 19 octobre 2021.

Par ailleurs, le 25 janvier 2022, le parquet informe aussi l'AViQ que le deuxième requérant a été inculpé pour des « coups et blessures volontaires envers des personnes qui, en raison de leur état physique ou mental, n'étaient pas à même de pourvoir à leur entretien, par une personne ayant autorité », de privations volontaires de soins « au point de compromettre leur santé, des personnes dont la vulnérabilité en raison de l'âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience mentale ou physique, était apparente ou connue de l'auteur et qui n'étaient pas à même de pourvoir à leur entretien », de négligences volontaires dans l'entretien de personnes vulnérables, de traitements dégradants et pour avoir « habituellement [chargé de l'exercice] de l'art infirmier une personne ou autorisé habituellement à cette fin une personne qui n'est pas en possession de l'agrément visé à l'article 45 de la loi du 10 mai 2015, de l'enregistrement visé à l'article 65 ou visé à l'article 56 de la même loi et d'un titre de qualification visé ou qui n'a pas la qualité d'étudiant prévue par l'article 124.1 ° de la loi ».

Ces informations amènent l'AViQ à effectuer de nouvelles vérifications, qui donnent lieu à un « rapport d'audit spécifique » concernant l'ensemble des faits portés à sa connaissance. Ce rapport est finalisé le 16 février 2022.

Des manquements y sont relevés en matière de prise en charge médicale, de qualité de vie (violences, punitions, privations, ...), de manque de respect par rapport à la dépouille d'un résident décédé, de réponses aux besoins des résidents et de gestion du service. Le rapport se conclut par le constat d'une « gestion problématique du service avec des pratiques mises en place par la direction qui exposent de manière évidente la sécurité, la santé et le bien-être, au point qu'il y a lieu de se questionner sur les origines de certains décès ».

Il convient de relever que le rapport atteste que de nombreuses vérifications sur place et auditions ont été effectuées, ceci afin de « distinguer les faits des opinions » et de croiser les informations.

Le dossier administratif ne permet pas de vérifier à quelle date les parties requérantes sont convoquées pour être entendues, à la suite de ce rapport, sur un

éventuel retrait d'agrément. Il ressort toutefois du dossier que celles-ci ont sollicité un report de cette date et qu'elles ont été finalement convoquées le 5 mai 2022 pour être entendues.

À ce stade, aucun retard excessif ne peut être imputé à la partie adverse. Le délai d'environ trois mois écoulé entre le courrier du parquet du 19 octobre 2021 et la finalisation d'un rapport complet sur les manquements en vue d'une procédure visant au retrait d'agrément n'est pas excessif, au regard des nombreuses vérifications effectuées avant d'adresser formellement des reproches à la requérante.

À la suite de l'audition réalisée le 5 mai 2022, la Ministre de l'Action sociale décide le retrait d'agrément le 22 août 2022.

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, le déroulement de la procédure jusqu'à l'adoption de cet arrêté ministériel ne permet pas de constater de longues périodes durant lesquelles la partie adverse est restée inactive. La procédure de retrait d'agrément a été menée sans délai anormal.

#### *B.2. Quant au délai de traitement du recours de la première requérante*

La requérante fonde essentiellement son affirmation que la partie adverse a tardé à statuer sur son recours sur les motifs suivants de l'acte attaqué, adopté le 8 février 2024 :

« Considérant que le recours administratif introduit par la SPRL [I.] portait formellement sur l'arrêté ministériel du 22 août 2022, que l'avis rendu par la Commission d'avis sur les recours dans le cadre de ce recours portait également sur cet arrêté du 22 août 2022 et que, partant, l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 aurait dû se prononcer sur le recours porté contre l'arrêté ministériel du 22 août 2022 et non contre l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 ;

Considérant qu'il y a donc lieu de procéder au retrait de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 statuant sur le recours introduit par la SPRL [I.] à l'encontre de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022, en ce qu'il tranche un recours portant sur un arrêté ministériel qui ne lui est formellement pas soumis et qui n'a pas fait l'objet d'un avis de la Commission d'avis sur les recours ;

Considérant que le Gouvernement wallon, en raison du retrait de son arrêté du 23 février 2023, est appelé à trancher le recours qui lui a été soumis et à se prononcer formellement sur le recours introduit par la SPRL I. le 10 octobre 2022 contre l'arrêté ministériel du 22 août 2022 ».

Elle affirme que la partie adverse a pris un délai de seize mois pour statuer sur le recours qu'elle a introduit, le 10 octobre 2022, contre l'arrêté ministériel du 22 août 2022.

Il ressort du dossier administratif que la Ministre de l'Action sociale a pris une première décision le 22 août 2022, puis une seconde décision le 7 septembre 2022, supposée « remplacer » la première.

Il n'est pas contesté que la différence entre les textes des deux arrêtés est minime, puisqu'elle se limite à la correction d'une erreur matérielle dans le premier considérant de l'arrêté du 22 août 2022, sans modifier le fond de la décision.

La partie adverse a toutefois – malgré son remplacement par un autre arrêté – notifié l'arrêté ministériel du 22 août 2022 à la requérante, qui a dès lors introduit un recours contre cette décision. La Commission d'avis sur les recours a également rendu son avis sur la base de cet arrêté ministériel.

Le Gouvernement wallon a examiné le recours introduit par la requérante, mais il s'est erronément référé à la décision ministérielle du 7 septembre 2022.

Cette confusion, qui a été constatée dans le cadre du recours en annulation introduit contre la décision du Gouvernement wallon du 23 février 2023, a finalement donné lieu au retrait de la décision ministérielle du 7 septembre 2022 – qui n'a jamais été notifiée à la requérante – ainsi qu'au retrait, par l'acte attaqué, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023. Cet arrêté du Gouvernement wallon confirmait en effet un arrêté ministériel qui n'était pas l'objet du recours administratif introduit par la requérante.

L'affirmation de la requérante qu'un délai de seize mois a été pris pour statuer sur son recours ne peut, dans ce contexte, être suivie. Même si le Gouvernement wallon s'est référé, dans sa décision du 23 février 2023, à l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022, il a bien statué sur le recours introduit par la requérante. S'il peut être reproché au Gouvernement d'avoir commis une erreur dans l'identification de l'objet du recours, il n'a pas tardé à examiner ce dernier.

Par ailleurs, pour évaluer le caractère raisonnable du délai mis par une autorité pour statuer dans un dossier qui lui est soumis, il n'y a pas lieu de tenir compte de la durée de la procédure en annulation devant le Conseil d'État. C'est dans le cadre – et en conséquence – de cette procédure que la partie adverse a retiré son arrêté du 23 février 2023 et qu'elle l'a immédiatement remplacé par l'acte attaqué. Ce faisant, elle n'a rien ajouté au délai qu'elle avait déjà pris pour adopter le premier arrêté.

La partie adverse n'a donc pas violé le principe général du délai raisonnable en statuant sur le recours introduit par la requérante.

Le premier moyen n'est pas fondé.

## *VI. Deuxième moyen*

### *VI.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête*

La requérante soulève un deuxième moyen pris de la violation des principes généraux de droit d'impartialité et de bonne administration.

Elle résume ce moyen comme suit :

« L'AviQ a déposé une note d'observations devant la Commission d'avis ;

Elle était défendue par un bureau d'avocats [...] ;

Devant le Conseil d'Etat, la partie adverse a fait choix du même bureau d'avocats ;

C'est ce même bureau d'avocats qui a communiqué au conseil de la requérante la décision de retrait du 8 février 2024 et la nouvelle décision de retrait d'agrément de la première requérante du 8 février 2024 ;

Le principe d'impartialité est violé ».

#### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse répond que le seul fait que l'AViQ et la partie adverse aient eu recours au même cabinet d'avocats, avec des missions spécifiques mais distinctes dans le présent dossier, n'implique en rien une apparence de partialité dans le traitement du recours qui a donné lieu à l'acte attaqué.

Outre que la requérante ne démontre aucun lien entre cette double désignation du même cabinet d'avocats et la confection de l'acte attaqué, en ce compris et surtout le processus de délibération, elle n'explique pas en quoi cette double désignation du même cabinet d'avocats emporterait un doute quant à la partialité de la partie adverse. La partie adverse cite à cet égard l'arrêt du Conseil d'Etat n° 258.895 du 22 février 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.895).

Elle expose que la procédure ayant donné lieu à l'acte attaqué est un

recours administratif organisé, et non une procédure juridictionnelle avec différentes instances. L’auteur de l’acte initial (la Ministre) siège, selon la volonté du législateur, dans l’organe collégial qui doit prendre la décision sur recours (le Gouvernement). Ce recours administratif peut, selon elle, être qualifié de « recours partiellement en reconsidération » dans lequel il existe, par la volonté du législateur, des liens entre les deux instances administratives appelées à se prononcer.

Pour la partie adverse, le fait qu’un même cabinet d’avocats intervienne, aux côtés de l’administration devant l’instance d’avis dans le cadre de la procédure administrative de recours, puis, après que la décision finale a été rendue pour la défendre devant le juge administratif ne pose donc aucune difficulté de principe.

### *C. Mémoire en réplique*

La requérante invoque l’apparence de partialité résultant du fait que l’autorité statuant sur le recours a choisi, pour défendre sa décision devant le Conseil d’État, le même avocat que celui représentant l’autorité dont la décision faisait l’objet du recours administratif.

Selon elle, cette identité de conseil fait naître un doute raisonnable quant à l’absence de parti pris de l’autorité de recours, indépendamment de toute question de conflit d’intérêts dans le chef des avocats.

Elle estime que cette apparence de parti pris suffit à caractériser une violation du principe d’impartialité, peu importe que le choix de l’avocat soit intervenu après l’adoption de la décision attaquée, dès lors qu’il révélerait un préjugé favorable à la position de l’autorité d’instance.

### *D. Dernier mémoire de la requérante*

La requérante estime, en substance, que l’autorité de recours n’est pas impartiale « si l’AViQ se confond avec la Ministre et avec le Gouvernement wallon sur recours ». Elle souligne que l’AViQ est « une partie à la cause devant la CAR » et affirme que « si l’AViQ se confond avec le Gouvernement wallon comme le soutient la partie adverse, le mécanisme de recours n’a plus aucun objet ». Elle estime que le Gouvernement wallon « n’a pas montré son impartialité » et conteste la pertinence de l’arrêt du Conseil d’État n° 257.372 du 19 septembre 2023 cité par la partie adverse (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.372).

## *VI.2. Appréciation du Conseil d'État*

### *A. Principes applicables*

Le principe général d'impartialité s'applique à tout organe de l'administration active. Il s'oppose à ce qu'une personne apparaisse à la fois juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé. Ce principe est violé lorsqu'une personne intervient avec un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision. Un soupçon de partialité de nature à remettre en cause la décision administrative suffit, l'autorité ayant le devoir de veiller à ne pas donner l'impression de partialité.

Ce principe général ne s'applique que dans la mesure où il se concilie avec la nature spécifique et la structure de l'administration active, de sorte que la critique de partialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale de la loi, notamment lorsqu'il s'agit de la seule autorité habilitée à prendre la décision critiquée.

### *B. Application au cas d'espèce*

La requérante affirme, en substance, que le Gouvernement wallon aurait manqué à son devoir d'impartialité en confiant – dans le cadre de la procédure en annulation introduite devant le Conseil d'État contre l'arrêté du 23 février 2023 – la défense des intérêts de la Région wallonne au cabinet d'avocat qui, lors de la procédure de recours administratif, avait défendu le point de vue de l'AViQ devant la Commission d'avis sur les recours.

Il convient toutefois de relever que l'avocat n'est pas un organe de l'administration active et qu'il n'est donc pas soumis au principe général d'impartialité. Son rôle se limite à assister et représenter le client qui le mandate, sans assumer un rôle propre dans la procédure administrative. La requérante ne le conteste du reste pas. Elle soutient que c'est la désignation de l'avocat ayant précédemment défendu l'arrêté ministériel de retrait d'agrément qui crée l'apparence d'un manque d'impartialité du Gouvernement.

L'intervention, de manière consécutive, d'un avocat aux côtés de deux organes de l'autorité publique jouant des rôles distincts dans le cadre d'une procédure

administrative ne permet pas de constater, ni même de penser, que l'un ou l'autre de ces organes serait dénué de l'impartialité requise à l'exercice de sa fonction. Le défaut d'impartialité d'une autorité administrative ne peut, en d'autres termes, être inféré du seul choix de son avocat, ni des positions que celui-ci a été amené à défendre par le passé dans le cadre de la représentation d'une autre autorité, fût-ce dans la même procédure.

Pour le surplus, le principe général d'impartialité doit être concilié avec la nature spécifique et la structure de l'administration, telle qu'elle est en l'occurrence organisée par le Code wallon de l'action sociale et de la santé.

À cet égard, l'article 1369/81 du CWASS réglementaire confie à l'AViQ le soin d'assurer « le respect de la législation et de la réglementation dans le cadre de l'exercice du contrôle des services visés par [le Titre XII/2 – 'Services pour personnes en situation de handicap dont le financement et la décision de prise en charge est assurée par une autorité publique étrangère'] conformément aux dispositions des articles 315 à 320 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé ». Les articles 315 à 320 du CWASS décrets énoncent les prérogatives des services du Gouvernement et de l'AViQ dans le cadre de la surveillance et du contrôle des services et institutions agréés ou subventionnés.

L'article 1369/82 du même Code prévoit la procédure suivante concernant le retrait, la suspension ou la limitation temporaire de l'agrément lorsqu'une de ses conditions n'est pas respectée :

« Art. 475. § 1<sup>er</sup>. Lorsque qu'une ou plusieurs des conditions d'agrément énoncées au Chapitre 4 ne sont plus respectées, le Ministre peut retirer, suspendre ou limiter temporairement la durée de l'agrément et ce, après audition organisée par l'Agence du gestionnaire et de la direction.  
[...] ».

L'article 36, § 3, du CWASS décrets organise comme suit la procédure de recours, qui est notamment applicable dans l'hypothèse du retrait de l'agrément d'un service pour personnes en situation de handicap dont le financement et la décision de prise en charge est assurée par une autorité publique étrangère :

« § 3. Le Gouvernement ou son délégué ne peut statuer sur le recours qu'après réception de l'avis de la Commission d'avis sur les recours à moins que le délai imparti pour rendre l'avis ne soit expiré, auquel cas, il est passé outre l'absence d'avis dans le délai imparti.  
La Commission d'avis sur les recours rend son avis motivé à l'Administration ou à l'organisme public compétent.  
L'avis motivé de la Commission d'avis sur les recours est notifié à la partie requérante dans les quinze jours après que l'avis a été rendu.

L'Administration ou l'organisme public compétent fait parvenir au Gouvernement ou son délégué, une proposition de décision, dans les trente jours de la remise de l'avis de la Commission d'avis sur les recours ou, à défaut de cet avis, dans les quarante-cinq jours de l'expiration du délai.  
Le Gouvernement ou son délégué statue sur le recours dans un délai de trois mois de la proposition de décision.  
Le Ministre notifie la décision du Gouvernement ou son délégué à la personne ayant introduit le recours ».

Il ressort de ces dispositions que l'AViQ doit surveiller et contrôler les services agréés pour personnes en situation de handicap dont le financement et la décision de prise en charge est assurée par une autorité publique étrangère. Le cas échéant, elle doit mener la procédure entraînant l'éventuel retrait d'agrément d'un tel service par le Ministre. Par ailleurs, en cas de recours, la décision du Gouvernement doit être prise sur une proposition de l'AViQ, formulée après que la Commission d'avis sur les recours a émis son avis.

Le CWASS organise donc lui-même la continuité de l'intervention de l'AViQ au cours de la procédure administrative. L'AViQ intervient en particulier dans la prise d'une décision finale par le Gouvernement wallon, en formulant une proposition de décision. Ce faisant, cette Agence conseille concrètement le Gouvernement wallon quant à la solution à adopter, alors même qu'elle assure la surveillance des services et qu'elle est à l'origine de la procédure visant au retrait de l'agrément.

Cette compétence de l'AViQ et la continuité de son intervention depuis l'origine de la procédure jusqu'à sa clôture ne sont pas critiquées par la requérante.

À supposer que l'avocat ayant représenté l'AViQ devant la Commission d'avis sur les recours ait effectivement – comme le suggère la requérante – joué un rôle de conseil dans l'adoption de l'acte attaqué, force est de constater que les conseils qu'il a pu prodiguer sont dans la logique de la continuité de l'intervention de l'AViQ prévue par le CWASS. Si une atteinte au principe d'impartialité existe, elle trouve son origine dans ce Code et découle donc de la structure et de l'organisation de l'administration active.

Le deuxième moyen n'est dès lors pas fondé.

## *VII. Troisième moyen*

### *VII.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête*

La requérante soulève un troisième moyen pris de la violation « des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels ; de l'erreur de fait ; de l'erreur de droit ; du principe général de droit du devoir de minutie ; du principe général de droit des droits de la défense ; de l'article 36, § 3, al. 2 et 3, du Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé »

Elle résume son argumentation comme suit :

« L'acte attaqué comprend plusieurs inexactitudes dans sa motivation.

Dans une première branche, les parties requérantes soulèvent une motivation lacunaire ou inexacte.

L'acte attaqué se borne à affirmer que la première requérante n'apporte pas la preuve qu'elle n'aurait pas commis de manquements.

L'acte attaqué ne motive pas la proportionnalité de la sanction.

L'acte attaqué estime que le retrait d'agrément n'est pas de nature à engendrer un risque pour le bien-être des résidents alors qu'elle prend une sanction maximale.

Dans une seconde branche, l'auteur de l'acte attaqué se réfère intégralement à la décision pour laquelle elle est saisie d'un recours en réformation alors que l'acte auquel il est fait référence est lui-même lacunaire, inexact en fait et en droit ».

Dans une première branche, la requérante soutient que l'acte attaqué se limite à constater qu'elle n'apporte pas la preuve « qu'elle remplit à suffisance les obligations imposées par et en vertu des articles 261 et suivants du Code wallon de l'action sociale et de la santé et des articles 1369/7 à 1369/87 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé ». L'acte attaqué ne viserait ni n'examinerait « aucun des moyens soulevés dans le recours », n'examinerait aucune des pièces déposées, n'expliquerait pas en quoi « ces “preuves” seraient inopérantes ou fausses », n'aborderait pas les « considérations d'interprétation de la législation » énoncées par le recours ni les explications données au sujet des actes infirmiers ou du suivi médical. Il en irait de même concernant « le manque de respect par rapport à la dépouille d'un résident » et « relativement aux réponses des besoins des résidents », ainsi qu'en ce qui concerne « la gestion du personnel » et les « normes d'encadrement ».

La requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas aborder l'élément nouveau apporté par l'AViQ lors de la procédure de recours devant la CAR au sujet de madame R., élément auquel la requérante a répondu. Elle dit dès lors ignorer si ces éléments « sont pris en considération ou non ».

Elle affirme en outre qu'il ne lui appartient pas « d'apporter une preuve définitive de son innocence », en particulier compte tenu du fait qu'il existe une procédure pénale, mais qu'il appartient bien à l'autorité « d'apporter les éléments probatoires pour démontrer l'existence d'infraction[s] pénale[s] ».

Elle ajoute que « le seul fait que la première requérante n'apporte pas la preuve qu'elle remplit à suffisance ses obligations justifierait en droit et en fait la décision de retrait d'agrément » alors qu'il faudrait « analyser l'ensemble des reproches et peser la proportionnalité de ceux qui sont considérés comme fondés pour vérifier si la décision de retrait d'agrément est ou non une sanction proportionnée ». Elle estime qu'aucun des reproches adressés ne justifie individuellement le retrait d'agrément et voit dans le fait que les autorités administratives ou pénales n'ont pas ordonné la fermeture immédiate de l'établissement la preuve que les faits reprochés ne sont pas si graves. Elle estime que la proportionnalité du retrait d'agrément n'est pas adéquatement motivée en la forme.

La requérante soutient enfin, sur la base d'un motif de l'acte attaqué, que dès lors que « le bien-être des résidents n'est manifestement pas en cause » et que l'acte attaqué ne contient pas de motivation quant à cette question, « l'acte attaqué est également illégal ».

Dans une seconde branche, la requérante affirme que « dans la mesure où l'auteur de l'acte s'approprie l'intégralité de la motivation de la Commission d'Avis mais aussi de la décision attaquée sur recours, dans l'hypothèse où cet avis ou cette décision attaquée sur recours serait illégal, l'acte attaqué serait également lui-même vicié », et que tel serait bien le cas en l'espèce.

La requérante – pour ne pas alourdir son recours – invite le Conseil d'État, pour examiner cette branche du moyen, à se référer « intégralement à l'argumentation développée par [elle] dans son recours sur pied des articles 31 et suivants du CWASS et à sa note d'observations devant la Commission d'avis (voir pièces 3 recours au Gouvernement et pièce 5 note d'observations) », ceux-ci étant considérés « comme intégralement reproduits ».

### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse soutient, au sujet de la première branche, que la motivation est suffisante, l'acte attaqué intégrant valablement les motifs de l'arrêté du 22 août 2022 et ceux de l'avis de la CAR du 19 janvier 2023, tous deux accessibles à la requérante.

Elle rappelle que l'obligation de motivation formelle n'implique pas qu'il soit répondu point par point aux arguments antérieurs ni de fournir les motifs des motifs.

Elle affirme avoir tenu compte des arguments de la requérante, comme le montre le considérant relatif aux pièces déposées devant la CAR, laquelle conclut à la réalité et à la gravité des manquements.

La partie adverse relève que les griefs sanctionnés résultent de nombreux constats répétés, repris dans trente-quatre pages de motivation initiale, et qu'un seul grief suffit légalement à retirer l'agrément. Elle estime dès lors irrecevable ou infondé l'argument selon lequel la motivation est lacunaire.

S'agissant du bien-être des résidents, elle précise que la remarque incriminée ne signifie pas une absence de danger, mais seulement que la réorientation en cours évite un risque supplémentaire.

Au sujet de la seconde branche, la partie adverse soutient que la motivation par renvoi à l'arrêté du 22 août 2022 et à l'avis circonstancié de la CAR du 19 janvier 2023 est régulière et n'entraîne pas la reprise automatique de prétendues illégalités que contiendraient ces actes. Elle estime que ces documents contiennent un examen complet des arguments de la requérante et qu'ils constatent la réalité, la gravité et la persistance des manquements reprochés, de sorte que le Gouvernement pouvait légitimement s'y rallier.

Elle ajoute qu'il n'appartient pas à l'autorité de répéter longuement un raisonnement déjà développé dans ces actes et qu'une motivation par référence est admise dès lors que les pièces sont connues du destinataire. Enfin, elle estime que les critiques fondées sur des écritures déposées dans d'autres procédures ne permettent pas d'établir un vice propre à l'acte attaqué.

### *C. Mémoire en réplique*

La requérante soutient que l'acte attaqué n'est pas valablement motivé, même par référence. Elle affirme que le Gouvernement ne s'est pas rallié à la motivation de la CAR, se bornant à constater l'avis de cette dernière, et qu'il ne répond à aucun des arguments ni aux pièces nouvelles déposées dans le cadre du recours. Selon elle, la référence intégrale à l'arrêté du 22 août 2022 est inadmissible dès lors que des éléments nouveaux, tant de son côté que du côté de l'AVIQ, sont intervenus après cette décision. Elle reproche en outre à l'acte attaqué de renverser la charge de la preuve en exigeant qu'elle démontre l'inexactitude des manquements retenus. Enfin, elle soutient que ni la décision ministérielle initiale, ni l'avis de la CAR ne contiennent une motivation circonstanciée permettant de justifier le rejet du recours.

### *D. Dernier mémoire de la requérante*

La requérante soutient que l'acte attaqué est insuffisamment motivé en ce que le Gouvernement se borne à s'approprier la motivation de la CAR et de la décision de première instance, alors que ni l'une ni l'autre ne répondent aux moyens soulevés dans le recours administratif. Selon elle, la CAR ne procède à aucun examen des arguments et pièces du recours, de sorte que le renvoi à son avis ne peut constituer une motivation adéquate. La simple référence aux motifs de la décision initiale ne permettrait pas non plus de répondre aux critiques dirigées contre celle-ci. Elle estime dès lors que l'acte attaqué viole l'obligation de motivation formelle et le devoir de minutie.

## *VII.2. Appréciation du Conseil d'État*

### *A. Quant à la 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. 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.

La requérante semble reprocher à l'acte attaqué de se limiter à se référer à la motivation formelle de la décision ministérielle du 22 août 2022, sans faire sien l'avis de la CAR. Selon elle, cette manière de procéder serait incompatible avec l'obligation de statuer dans le cadre d'un recours en réformation.

En ce qu'il est pris de la violation de l'article 36 du CWASS décretaal, le moyen manque en droit. L'existence d'un pouvoir de réformation implique en effet l'obligation, pour l'autorité de recours, d'examiner l'ensemble de l'affaire, en raison de l'effet dévolutif qui s'attache à l'exercice de cette compétence. Ce pouvoir n'impose en revanche pas à cette autorité de revoir la motivation formelle de la première décision, si elle estime que celle-ci suffit à énoncer les motifs de fait et de droit justifiant le rejet du recours administratif.

La requérante – qui se limite à déplorer une motivation formelle par référence aux motifs de l'arrêté ministériel du 22 août 2022– ne démontre pas, pour le surplus, que l'acte attaqué a été pris sans un réexamen de l'ensemble du dossier.

La partie adverse a fait le choix de considérer que la décision administrative prise le 22 août 2022 par la Ministre de l'Action sociale était adéquatement motivée en la forme et répondait à l'ensemble des arguments énoncés par la requérante dans son recours. Elle s'est dès lors référée à la motivation formelle de cette première décision, sans rien y ajouter de substantiel.

Il n'était pas nécessaire que la motivation formelle de l'acte attaqué rencontre ou fasse sien l'avis du 19 janvier 2023 de la CAR, puisque celle-ci a conclu que « les manquements reprochés à [la requérante], tant dans la gestion de l'institution que dans les soins et la sécurité des résidents sont avérés », que l'arrêté ministériel du 22 août 2022 « est, sans aucun doute, pourvu[...] de motifs de nature à [le] justifier » et que cette décision est « proportionnée au regard du nombre, de la gravité et de la persistance des manquements constatés ». Cet avis, approuvant la décision prise par la ministre, et suivi en tous points par la partie adverse, n'engendrait pour elle aucune obligation spécifique de motivation formelle.

Il appartient par ailleurs à la requérante d'identifier clairement, dans sa requête en annulation, les arguments énoncés dans son recours administratif qui n'ont

pas été, à son estime, concrètement rencontrés par la motivation formelle de la première décision administrative, et d'en expliquer la pertinence. Elle ne peut se limiter à énoncer les grandes lignes de son argumentation et à affirmer que la motivation formelle de l'acte attaqué n'y répond aucunement. Une telle argumentation, qui revient à demander au Conseil d'État d'identifier les arguments du recours auxquels la partie adverse n'aurait pas répondu, ne correspond pas à la notion de « moyen » au sens de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui s'entend d'une identification suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué.

L'acte attaqué ne reproche par ailleurs pas à la requérante de ne pas démontrer son innocence. Il se fonde sur l'ensemble des éléments du dossier administratif, tels qu'ils sont énoncés par la motivation formelle de la décision prise par la Ministre, pour considérer que des manquements sont avérés et que l'agrément doit, en conséquence, être retiré. Les motifs selon lesquels « la SPRL [I.] n'apporte pas la preuve, au vu des pièces déposées devant la Commission d'avis sur les recours, qu'elle remplit à suffisance les obligations imposées par et en vertu des articles 261 et suivants du Code wallon de l'action sociale et de la santé et des articles 1369/7 à 1369/87 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé » et elle ne prouve pas davantage « que les faits qui lui sont reprochés et qui motivent l'arrêté ministériel de retrait du 22 août 2022 ne sont pas établis ou ne constituent pas une violation des articles 1369/7 à 1369/87 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé » signifient simplement que les éléments apportés par la requérante dans le cadre de son recours ne suffisent pas à renverser les constats de manquements effectués par la première décision. Ces motifs n'indiquent pas, comme l'affirme la requérante, un renversement de la charge de la preuve.

La requérante ne peut par ailleurs être suivie lorsqu'elle indique ignorer, à la lecture de l'acte attaqué, si l'élément nouveau concernant Madame R., soulevé par l'AViQ dans le cadre de la procédure devant la CAR, et les réponses qu'elle a apportées à cet élément nouveau, ont été ou non pris en considération par le Gouvernement wallon. Il ressort en effet de l'acte attaqué que celui-ci est essentiellement motivé en la forme par référence à la décision prise par la Ministre de l'Action sociale le 22 août 2022. Il en découle que l'élément nouveau relatif au cas de Madame R., et la réponse de la requérante, ne font pas partie des motifs utilisés pour rejeter le recours introduit par la requérante.

Sur le plan de la proportionnalité du retrait d'agrément, la motivation de

la décision de la Ministre, à laquelle se réfère l'acte attaqué, se présente comme suit :

« Au vu des constats et de l'ensemble des griefs établis, il est impossible que le service puisse modifier de manière substantielle les pratiques et les manquements constatés suivants :

- Négligence dans le suivi de la santé et des soins des bénéficiaires ;
- Manque d'encadrement quantitatif et qualitatif mettant en péril la sécurité et le bien-être des personnes accueillies ;
- Politique d'accueil et de sanction maltraitante et dégradante, climat de violence banalisé ;
- Non-réponse aux besoins des résidents par l'absence de pluridisciplinarité, de connaissance des pathologies et l'inadaptation des projets individuels ;
- Absence de formation continue du personnel.

La persistance des difficultés structurelles a révélé l'incapacité des gestionnaires à apporter des améliorations significatives et pérennes au sein de l'institution.

Le cumul de ces infractions graves et l'absence de perspectives d'évolution rendent indispensables les mesures de protection des résidents et le retrait de l'agrément de ce service. Si la décision s'explique par le cumul des griefs établis, vu leur nombre et leur gravité, il est à souligner que seuls certains d'entre eux auraient pu suffire à justifier la décision prise.

Des solutions alternatives doivent être recherchées pour les personnes en situation de handicap qui se trouvent dans l'établissement ».

Ces motifs formels, qui s'appuient sur l'analyse détaillée que contient l'arrêté ministériel du 22 août 2022 des manquements imputés à la requérante, permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a considéré que le retrait d'agrément était la seule mesure envisageable. L'acte attaqué comporte dès lors une motivation formelle adéquate, au sens de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, quant au choix de procéder au retrait de l'agrément.

En ce que le moyen reproche à l'acte attaqué de ne pas constater que le bien-être des résidents est menacé, il manque par ailleurs en fait. D'une part, l'argument de la requérante découle d'une lecture erronée d'un motif de l'acte attaqué, comme cela ressort de l'examen du cinquième moyen. D'autre part, le constat de l'existence d'un tel danger est clairement posé lorsque l'acte attaqué relève notamment une « négligence dans le suivi de la santé et des soins des bénéficiaires », un « manque d'encadrement quantitatif et qualitatif mettant en péril la sécurité et le bien-être des personnes accueillies », une « politique d'accueil et de sanction maltraitante et dégradante » et un « climat de violence banalisé ».

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

## *B. Quant à la deuxième branche*

Un « moyen » au sens de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État doit s'entendre d'une identification suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué. L'exposé des moyens doit figurer, à peine d'irrecevabilité, dans la requête elle-même et ne peut en principe pas être déduit des pièces qui lui sont annexées.

En l'occurrence, la requérante soulève un moyen en se référant à des arguments contenus dans un document de défense déposé devant la Commission d'avis sur les recours – qu'elle considère comme « intégralement reproduit » – sans expliquer aucunement de quelle manière les dispositions visées au moyen auraient été violées.

Le troisième moyen, en sa deuxième branche, est irrecevable.

## *VIII. Quatrième moyen*

### *VIII.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête*

La requérante soulève un quatrième moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, [de la] violation des articles 31 et 36 du CWASS, de l'erreur manifestement d'appréciation ».

Elle résume son argumentation comme suit :

« L'acte attaqué finit par un dispositif où on considère que le recours est recevable et non fondé ;

Il ne s'agit pas d'un recours de tutelle mais d'un recours d'appréciation où l'acte attaqué est susceptible d'être réformé ou non ;

Les dispositions visées au moyen sont violées ».

#### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse soutient que l'acte attaqué constitue bien une décision prise dans le cadre d'une procédure en réformation, même si sa conclusion est que le recours est « recevable mais non fondé ». Selon elle, l'utilisation de cette formule ne

modifie pas la nature du contrôle exercé.

Elle affirme avoir opéré un examen matériel des arguments présentés devant la CAR, ainsi que des motifs détaillés de l'arrêté du 22 août 2022, et avoir légitimement jugé que ceux-ci demeuraient valables.

Elle soutient que se rallier intégralement aux motifs de l'arrêté initial et à ceux de la CAR est parfaitement conforme aux articles 31 et 36 du CWASS, la jurisprudence admettant qu'une autorité de réformation confirme intégralement la décision de première instance.

Elle affirme que la mention « recevable mais non fondé » n'implique nullement une incompétence, mais signifie que l'autorité confirme le retrait d'agrément en adoptant les mêmes motifs que l'arrêté initial et l'avis de la CAR.

La partie adverse relève que la requérante n'a pas été induite en erreur, puisqu'elle a précisément introduit le présent recours contre cette décision, démontrant qu'elle l'a comprise comme une décision confirmative de retrait d'agrément.

Elle ajoute que la jurisprudence citée par la requérante est inopérante. Même lorsque la motivation mélange les termes « annulation » et « réformation », la décision reste légale dès lors que l'examen matériel révèle un contrôle de réformation.

Elle conclut que l'autorité ne s'est pas méprise sur sa compétence et n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation.

### *C. Mémoire en réplique*

La requérante soutient que l'acte attaqué révèle une méconnaissance de la compétence de réformation du Gouvernement wallon, dès lors que son dispositif se borne à déclarer le recours « recevable mais non fondé », sans prononcer explicitement une décision de retrait d'agrément. Selon elle, cette formulation correspondrait à la logique d'un recours en annulation ou de tutelle, et non à celle d'un recours en réformation. Elle affirme que la disparition de la décision de première instance de l'ordonnancement juridique empêche toute confirmation implicite de celle-ci. La référence aux motifs de la décision initiale ne suffirait pas à suppléer un dispositif adéquat. Elle en déduit que l'autorité s'est méprise sur la nature et l'étendue de sa compétence.

#### *D. Dernier mémoire de la requérante*

La requérante maintient sa position. Elle conteste l'analyse du premier auditeur selon laquelle le retrait d'agrément subsiste de manière autonome malgré la disparition de la décision de première instance. Selon elle, il existe une distinction nécessaire entre la motivation, à laquelle une référence peut être faite, et le dispositif, qui doit être autonome et clair. La référence, dans le dispositif, à un acte antérieur disparu de l'ordonnancement juridique ne suffit pas à produire des effets juridiques. Elle en conclut que l'acte attaqué est illégal pour méconnaissance de la compétence exercée.

#### *VIII.2. Appréciation du Conseil d'État*

La requérante affirme, en substance, que si la partie adverse avait effectivement exercé un pouvoir de réformation, elle n'aurait pas simplement déclaré le recours non-fondé, mais elle aurait pris la décision expresse de retirer l'agrément.

Il n'existe toutefois pas de formalisme s'imposant dans l'énoncé du dispositif d'une décision prise dans le cadre d'un recours administratif en réformation. Il suffit que cet énoncé soit compréhensible et qu'il soit compatible avec la compétence exercée.

En l'occurrence, l'acte attaqué contient les motifs et le dispositif suivants :

« [...]

Considérant que l'avis A.255 du 19 janvier 2023 de la Commission d'avis sur les recours conclut à la confirmation de l'arrêté ministériel du 22 août 2022 ;

[...]

Considérant que le retrait d'agrément effectif à dater du 31 octobre 2022 n'est pas de nature à engendrer un risque pour le bien-être des résidents vu la procédure de réorientation desdits résidents en cours depuis le 31 octobre 2022. Depuis cette date, l'AViQ se tient à la disposition des autorités françaises pour la recherche de solutions alternatives.

Considérant que les motifs de la décision initiale de retrait d'agrément prise par la Ministre de l'Action sociale, en date du 22 août 2022, ont été réexaminés par le Gouvernement dans le cadre de l'adoption du présent arrêté et ont été jugés tous valides ; que la décision dont recours étant annexée à la présente, ces motifs sont donc censés intégralement repris dans le présent arrêté ;

Considérant qu'il convient de déclarer le recours de la SPRL [I.] comme étant recevable mais non fondé ;

[...]

ARRETE :

[...]

Art. 2. Le recours introduit par la SPRL [I.] contre l'arrêté ministériel du 22 août 2022 portant sur le retrait d'agrément de la SPRL "[I.]" [...] dépendant de la SPRL du même nom est recevable mais non fondé ».

L'acte attaqué permet de constater que la partie adverse a procédé à un réexamen du dossier, qu'elle a considéré que la décision de la Ministre devait être confirmée et que le retrait d'agrément effectif devait avoir lieu au 31 octobre 2022. Même si, formellement, la partie adverse s'est limitée, dans le dispositif de l'acte attaqué, à déclarer le recours non fondé, il ne s'en déduit pas qu'elle s'est méprise quant à la compétence de réformation exercée.

Le rejet pur et simple du recours implique également, sans ambiguïté, que la partie adverse s'approprie le dispositif de l'arrêté ministériel, retirant l'agrément dont disposait la requérante.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

#### *IX. Cinquième moyen*

##### *IX.1. Thèses des parties*

###### *A. Requête*

La requérante soulève un cinquième moyen pris de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe général de droit de proportionnalité.

Elle résume son moyen comme suit :

« L'auteur de l'acte n'a pas tenu compte, pour la sanction, du fait qu'il n'y avait aucun danger [pour] le bien-être des résidents.

Cela résulte de sa propre motivation.

La sanction viole dès lors les dispositions visées au moyen ».

### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse soutient que la requérante déforme la motivation de l'acte attaqué relative au bien-être des résidents. Selon elle, le motif critiqué signifie seulement que la réorientation en cours évite un risque additionnel, et non que les résidents n'étaient pas en danger auparavant.

Elle affirme que les articles 474 et 475 du CWASS confèrent à l'autorité une large marge d'appréciation et que la violation d'une seule condition d'agrément suffit légalement à justifier un retrait d'agrément. Or, elle souligne que sept griefs, portant notamment sur des manquements aux soins, aux actes infirmiers, à la médication, à la sécurité et à la prise en charge, ont été constatés de manière répétée lors de nombreuses inspections.

Elle rappelle que le Conseil d'État ne peut constater une erreur d'appréciation que si elle est manifeste, laquelle n'est selon elle pas démontrée.

Elle ajoute que l'argument tiré de l'absence de nouveaux manquements en 2021 et 2022 est infondé, car après l'engagement du processus de retrait, l'administration n'est pas tenue de continuer à réaliser des constats.

Enfin, elle souligne que l'AViQ a bien pris des mesures de contrôle renforcées et qu'il n'existe pas de base légale permettant une « fermeture d'urgence » comme alternative au retrait, ce qui rend sans portée l'argument de la requérante sur les mesures provisoires.

### *C. Mémoire en réplique*

La requérante revient sur le motif selon lequel le retrait d'agrément n'est pas de nature à engendrer un risque. Selon elle, ce motif confirme qu'aucun danger réel n'existait pour les résidents, ce qui rend une sanction aussi lourde disproportionnée.

Elle souligne que l'article 31 du CWASS, de même que l'article 135 de la nouvelle loi communale, autorisent la fermeture en urgence en cas d'atteinte grave à la sécurité ou à la santé des résidents. Le fait que ni l'AViQ, ni l'autorité judiciaire, n'ont jamais ordonné une fermeture est selon elle la preuve qu'il n'y avait pas de danger pour eux. Selon elle, l'absence de nouvelle violation constatée en 2020 et 2021 démontre qu'il était disproportionné de retirer l'agrément.

La requérante conteste tout danger pour la santé ou la sécurité des résidents et renvoie aux arguments développés dans la seconde branche du troisième moyen et dans le recours en réformation. Elle considère que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant les faits de « graves » et en estimant justifié un retrait total d'agrément, alors que les résidents étaient convenablement pris en charge.

Elle conclut que la décision constitue une sanction excessive et disproportionnée, d'autant qu'elle prive l'établissement de toute activité alors qu'aucune urgence ni risque n'était établi, ni par l'autorité administrative ni par l'autorité judiciaire.

#### *D. Dernier mémoire de la requérante*

Selon la requérante, l'absence de fermeture en urgence de son établissement démontre l'absence de danger grave pour les résidents. Elle distingue le but de la fermeture d'urgence, qui vise la protection immédiate des personnes, de celui du retrait d'agrément, qui constitue une sanction et en déduit que l'absence de la première exclut la nécessité de la seconde. Elle estime que les manquements reprochés ne justifiaient pas une sanction aussi radicale. Enfin, elle renvoie aux écrits antérieurs pour contester la gravité des faits et soutenir que la mesure violerait le principe de proportionnalité.

#### *IX.2. Appréciation du Conseil d'État*

Le motif de l'acte attaqué sur lequel la requérante fonde son moyen est rédigé comme suit :

« Considérant que le retrait d'agrément effectif à dater du 31 octobre 2022 n'est pas de nature à engendrer un risque pour le bien-être des résidents vu la procédure de réorientation desdits résidents en cours depuis le 31 octobre 2022. Depuis cette date, l'AViQ se tient à la disposition des autorités françaises pour la recherche de solutions alternatives ».

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, ce motif ne signifie pas que « le risque pour le bien-être des résidents était [...] nul ». Il atteste seulement que la partie adverse a envisagé, avant de prendre sa décision, le risque que le retrait de l'agrément pouvait faire courir aux résidents et qu'elle a estimé que celui-ci était inexistant.

En ce qu'il repose sur l'affirmation que la partie adverse aurait elle-même estimé que l'établissement de la première requérante n'engendrait aucun risque pour les résidents, le moyen manque en fait.

Concernant la proportionnalité du retrait d'agrément, la requérante se limite à affirmer, d'une part, « qu'aucun nouveau manquement n'a été relevé en 2020 et 2021 jusqu'au début de l'année 2022 au moment où la procédure de retrait d'agrément a été entamée et pas davantage en 2022 » et, d'autre part, que « pendant près de trois ans, aucune mesure particulière n'a été prise » pour protéger les résidents.

Ces affirmations de la requérante ne paraissent pas tenir compte du « rapport d'audit spécifique » du 16 février 2022 de l'AViQ qui relève l'existence de nombreux manquements en matière de prise en charge médicale, de qualité de vie (violences, punitions, privations, ...), de manque de respect par rapport à la dépouille d'un résident décédé et de réponses aux besoins des résidents et de gestion du service. Comme évoqué lors de l'examen du premier moyen, ce rapport se conclut par le constat d'une « gestion problématique du service avec des pratiques mises en place par la direction qui exposent de manière évidente la sécurité, la santé et le bien-être, au point qu'il y a lieu de se questionner sur les origines de certains décès ».

C'est sur la base des faits mentionnés dans ce rapport que la Ministre de l'Action sociale, et à sa suite le Gouvernement, ont décidé de retirer son agrément à la requérante.

Il appartient à la requérante de démontrer qu'en choisissant de retirer l'agrément, compte tenu des reproches qui lui étaient adressés, la partie adverse a pris une décision qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait prise. Le fait qu'aucune mesure administrative visant à la protection immédiate des résidents n'ait été prise immédiatement après l'adoption du rapport d'audit de l'AViQ ne constitue pas une telle démonstration.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

## *X. Sixième moyen*

### *X.1. Thèse de la requérante*

La requérante soulève un sixième moyen, concernant spécifiquement le retrait de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023. Il est pris de l'erreur

de fait et de la violation « des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation [formelle] des actes administratifs ».

Elle expose son argumentation comme suit :

« Comme indiqué ci-avant, l'autorité a considéré que l'acte du 23 février 2023 pouvait être retiré dans la mesure où il statuait sur le recours de la requérante contre l'acte du 22 août 2022 alors qu'en réalité il a statué relativement à l'acte du 7 septembre 2022 ;

Afin d'éviter des problématiques de sécurité juridique, il est préférable que cet acte soit retiré pour que celui-ci puisse faire l'objet d'un nouvel acte de retrait qui corrige cette erreur factuelle et évite toute interprétation juridique quant à d'autres actes qui pourrait être tirée de cette erreur de fait ;

Cette erreur de fait n'est pas contestée au regard de l'ensemble des pièces de la procédure et plus particulièrement des éléments de motivation de l'acte attaqué ;

Les dispositions visées au moyen sont violées ;

Le [sixième moyen] est fondé »

Dans son mémoire en réplique, elle explique que l'acte attaqué doit être annulé en ses deux objets, c'est-à-dire en ce qu'il retire l'arrêté ministériel du 7 septembre 2022 et en ce qu'il statue sur le recours introduit contre l'arrêté ministériel du 22 août 2022, ce pour des raisons de sécurité juridique.

#### *X.2. Appréciation du Conseil d'État*

Le sixième moyen est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre un acte pour lequel le recours a été déclaré irrecevable.

#### *XI. Indemnité de procédure et autres dépens*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Le rejet du recours justifie également que les autres dépens soient mis à charge des parties requérantes.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

Les parties requérantes supportent – à concurrence de la moitié chacune – les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 mai 2026, par la VI<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,  
Xavier Close,  
Aurélien Vandeburie,  
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret