

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

n° 256.138 du 24 mars 2023

A. 238.621/XV-5377

En cause : **1. la société à responsabilité limitée ILLERIA,**
 2. LUCAS Julien,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
 boulevard d'Avroy, 270
 4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 13 mars 2023, la société à responsabilité limitée Illeria et Julien Lucas demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du Gouvernement wallon du 23 février 2023 qui confirme l'arrêté ministériel du 22 août 2022 portant sur le retrait d'agrément de la SPRL Illeria ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 14 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 mars 2023.

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

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Jean-Marc Rigaux et Vincent Paquet, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{es} Sarah Ben Messaoud et Pierre Bellemans, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La première partie 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-cadre, les services d'inspection de la qualité des soins français, nommés Agences régionales de santé (ARS), peuvent procéder à des contrôles de ce service. La seconde partie requérante est l'un des résidents de ce service.

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

3. Le 4 août 2018, le Titre XII/2, comportant les articles 1369/7 à 1369/89, est inséré dans le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé (CRWASS) par l'article 2 de 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.

L'article 1369/86 de ce Code dispose comme suit en ses deux premiers paragraphes :

« § 1^{er}. Les services qui à la date d'entrée en vigueur du présent titre accueillent des personnes de nationalité étrangère sous couvert d'une autorisation de prise en charge accordée sur base de l'article 288 du Code wallon de l'Action sociale et de

la Santé, sont automatiquement agréées à cette même date sur base du présent titre.

§ 2. Les normes du présent titre leur sont applicables dans les six mois de leur agrément. [...] ».

Il ressort de ces dispositions qu'un service disposant, comme la partie requérante, d'une autorisation de prise en charge délivrée antérieurement à la date du 4 août 2018 est automatiquement agréé, mais qu'il doit répondre aux conditions d'agrément dans les six mois et qu'à défaut d'y satisfaire, il est susceptible de se voir retirer l'agrément, en application de l'article 1369/82 du CRWASS.

4. Le 19 novembre 2020, l'Agence wallonne pour une vie de qualité (AViQ) opère une visite inopinée et conjointe avec l'ARS Hauts-de-France afin de contrôler le service. Le directeur étant présent lors de la visite, il est auditionné ainsi que différents membres du personnel.

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

6. Entre le 3 novembre et le 3 décembre 2020, l'AViQ reçoit trois plaintes. Ces plaintes donnent lieu un rapport de l'AViQ daté du 12 février 2021. Ces plaintes, ainsi que la communication tardive du décès d'un des résidents par le service entraînent aux visites de contrôles de l'AViQ du 7 avril 2021, du 28 septembre 2021, du 17 novembre 2021 et du 23 novembre 2021.

7. Le 19 octobre 2021, le procureur du Roi transmet à l'AViQ, les procès-verbaux des dépositions fondant les faits qui sont reprochés au directeur du service de la première partie requérante.

8. Le 9 novembre 2021, le directeur est inculpé par un juge d'instruction du chef d'avoir commis les infractions suivantes :

- 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 ;
- [avoir] volontairement privé 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 ;
- [avoir] volontairement négligé l'entretien de personnes vulnérables en raison de l'âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience mentale ou physique, et qui n'étaient pas à même de pourvoir à leur entretien, au point de compromettre leur santé ;

- avoir soumis plusieurs personnes à des traitements dégradants (traitement qui cause à celui qui y est soumis, aux yeux d'autrui ou aux siens, une humiliation ou un avilissement graves) ;
- avoir chargé habituellement 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, en l'occurrence le personnel d'accompagnement de la maison d'accueil dont il est directeur.

9. Par une ordonnance de mise en liberté sous condition datée du 10 novembre 2021, le juge d'instruction décide que le directeur peut être maintenu en liberté sous conditions, dont notamment, le respect des règles d'agrément des services pour les personnes en situation de handicap. Cette ordonnance est prolongée pour une durée de trois mois à la date du 10 février 2022.

10. Le 12 février 2022, un rapport de conclusion de plaintes synthétise l'ensemble des constats qui ont été faits par les services d'inspections de l'AViQ lors de ses dernières visites.

11. Le 16 février 2022, un second rapport d'audit spécifique est établi.

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

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

14. Le 22 août 2022, un premier arrêté ministériel de retrait d'agrément de la première partie requérante est adopté. Cet arrêté est remplacé par un arrêté du 7 septembre 2022.

15. Le 10 octobre 2022, la première partie requérante introduit un recours en réformation auprès du gouvernement à l'encontre de l'arrêté ministériel de retrait d'agrément.

16. Le 19 janvier 2023, la Commission d'avis sur les recours en matière d'Action sociale et de Santé émet un avis qui conclut au maintien de l'arrêté de retrait d'agrément.

17. Le 23 février 2023, un arrêté du Gouvernement wallon, statuant sur le recours introduit par la première partie requérante à l'encontre de l'arrêté ministériel portant sur le retrait de son agrément, le juge recevable mais non fondé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La première partie requérante estime que son intérêt à agir est incontestable puisqu'elle est la destinataire de l'acte attaqué. La seconde partie requérante considère également avoir un intérêt à agir car son cadre de vie est susceptible d'être affecté parce que le retrait de l'agrément de la première partie requérante va impliquer le déplacement de l'ensemble des résidents, dont elle fait partie.

Dans sa note d'observations, la partie adverse relève que le recours est introduit au nom de la seconde partie requérante, qui est majeure, par ses parents qui se présentent comme ses « tuteurs » légaux sans que la preuve de cette tutelle ne soit rapportée et qu'une autorisation d'agir en justice n'ait été accordée par un juge. À titre subsidiaire, elle relève que cette partie n'a pas introduit le recours administratif organisé prévu par l'article 31 du CWASS et qu'elle n'est, dès lors, pas recevable à introduire le présent recours, à défaut d'avoir préalablement épuisé les voies de recours.

IV.2. Appréciation

L'article 35, § 2, du Code de droit international privé dispose comme suit :

« La détermination de l'incapacité d'une personne de plus de dix-huit ans et la protection de sa personne ou de ses biens sont régies par la Convention sur la protection internationale des adultes, conclue à La Haye le 13 janvier 2000. Il en va de même lorsque la compétence est fondée sur les dispositions de la présente loi ».

En application des articles 8, § 2, a), et 14 de cette Convention, l'autorité d'un État dont l'adulte possède la nationalité peut prendre des mesures tendant à la protection de la personne ou des biens de l'adulte et lorsqu'une telle mesure est mise en œuvre dans un autre État contractant, les conditions de son application sont régies par la loi de cet autre État. Conformément à l'article 475, alinéa 1^{er}, du Code civil français, la personne en tutelle est représentée en justice par le tuteur.

En l'espèce, il résulte des pièces déposées par les parties requérantes qu'un jugement du Tribunal des tutelles de Pontoise du 22 août 2018 a placé la seconde partie requérante sous la tutelle de ses deux parents qui ont introduit le présent recours en son nom. Dès lors qu'un tel recours ne peut aboutir à la reconnaissance d'un droit subjectif, patrimonial ou non, l'autorisation ou

l'injonction du juge ou du conseil de famille, visées à l'article 475, alinéa 2, du Code civil français, ne sont pas requises.

Par ailleurs, le recours en réformation prévu par les articles 31 et 36 du CWASS n'est ouvert qu'aux personnes auxquelles la décision a été « formellement notifiée par le Gouvernement ou son délégué ou une autre instance compétente », ce qui n'est pas le cas des tiers comme la seconde partie requérante. Par conséquent, l'exception *omissio medio* ne peut lui être opposée.

Le recours est, *prima facie*, recevable.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes estiment avoir fait preuve de célérité en introduisant leur recours quatre jours après la réception de l'acte attaqué.

En ce qui concerne l'imminence du péril, elles relèvent que l'acte attaqué est immédiatement exécutable et qu'il va avoir deux conséquences : d'une part, la première partie requérante sera contrainte de cesser ses activités à défaut d'agrément pour les poursuivre et, d'autre part, l'ensemble des résidents, dont la seconde partie requérante, devront être placés dans d'autres institutions. Elles indiquent que, dans sa décision prise en première instance, l'AViQ estimait pouvoir trouver des solutions alternatives pour l'ensemble des résidents et avait fixé le retrait de l'agrément au 31 octobre 2022. Elles déposent une lettre montrant que la coordinatrice de l'ARS, probablement sur demande et en coordination avec l'AViQ, a déjà pris contact avec le directeur d'une autre institution pour accueillir les résidents. Elles en déduisent que le recours à la procédure de suspension ordinaire et d'annulation n'est pas de nature à éviter ce préjudice.

En ce qui concerne la gravité du préjudice, elles indiquent que la première partie requérante n'a pas d'autres activités que la gestion de l'institution dans laquelle se trouvent les quinze résidents dont elle a la charge. Elles estiment que l'exécution immédiate de l'acte attaqué met en péril la survie même de l'établissement et qu'il ne s'agit par conséquent pas d'un simple préjudice financier. Elles se réfèrent, à cet égard, à l'enseignement de l'arrêt n° 173.859 du 2 août 2007. Elles font valoir que l'objet social de la première partie requérante est strictement limité à la création, la gestion et l'organisation d'institutions pour les malades mentaux et que lorsque les résidents auront rejoint d'autres établissements, elle n'aura plus aucune source de revenus. Elles ajoutent que la première partie requérante dispose d'un personnel composé de treize personnes et que, pour la majorité d'entre eux, un préavis de trois mois devra être respecté. Elles en déduisent que les conditions de la faillite de la première requérante sont réunies. Elles soulignent que, même dans l'hypothèse d'une suspension ordonnée selon la procédure ordinaire, il est peu probable que les résidents actuels, s'ils sont partis ailleurs, reviennent ou que d'autres puissent être accueillis puisqu'il faudrait reconstituer le personnel et épouser les pertes.

Pour la seconde partie requérante, elles soutiennent que, compte tenu de son état de fragilité psychologique, tout changement d'habitudes ou toute modification des personnes qu'elle fréquente lui serait particulièrement insupportable, voire gravement préjudiciable sur le plan médical, sans qu'il soit nécessaire de produire un certificat médical du fait même de sa présence dans l'établissement de la première partie requérante. Elles déposent une attestation rédigée par sa mère qui est également sa représentante légale et considèrent qu'il n'y a pas lieu de douter de sa sincérité. Elles affirment que la seconde partie requérante n'a jamais fait l'objet de d'une quelconque maltraitance, qu'elle est très satisfaite des activités organisées par la première partie requérante et qu'elle ne souhaite surtout pas changer ce mode de vie qui lui convient. Elles se réfèrent, à cet égard, à la jurisprudence de l'arrêt n° 205.490 du 18 juin 2010.

VI.2. Appréciation

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si la partie requérante ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables difficilement réversibles.

La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté et une gravité suffisantes et une réversibilité peu aisée des conséquences dommageables de la situation créée par l'acte attaqué.

Il revient à la partie requérante d'identifier dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

La procédure d'extrême urgence doit, quant à elle, demeurer exceptionnelle parce qu'elle réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Conformément à l'article 17, § 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, cette procédure dérogatoire à la procédure de référé ordinaire n'est envisageable que « dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ». Elle ne se conçoit donc que lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables susvisées. Il ne suffit toutefois pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure de suspension ordinaire ne permette pas de trancher le litige en temps voulu. Il convient d'exiger à tout le moins que cette considération s'accompagne, au regard de la requête, de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci.

La diligence à saisir le Conseil d'État, en l'espèce, est démontrée.

Lorsqu'une personne morale invoque, au titre de l'urgence, un risque financier important pouvant mettre en péril sérieusement ses activités, encore faut-il qu'elle l'établisse de manière concrète.

Or, en l'espèce, la première partie requérante ne dépose aucun document comptable faisant état de sa situation financière générale ni au sujet des montants versés par les autorités françaises pour la prise en charge des résidents français. Il n'est pas démontré à ce stade de la procédure qu'il existe un risque de faillite à brève échéance.

Quant à la situation des salariés de la première partie requérante, leurs contrats de travail ne sont pas non plus déposés dans le cadre de la présente procédure. Les affirmations formulées au sujet du délai de préavis qui devrait être accordé aux travailleurs ne sont pas non plus établies par des documents probants.

Si l'objet social de la première requérante est lié aux personnes souffrant d'une maladie mentale, il n'est pas limité à leur hébergement et il ne s'oppose pas à ce qu'elle exerce des activités autres que celle pour lesquelles elle avait obtenu un agrément.

Par ailleurs, à la différence de la situation ayant donné lieu à l'arrêt n° 173.859 du 2 août 2007, le risque de voir le dossier transmis au parquet est déjà réalisé puisqu'une instruction judiciaire est en cours.

Sans vouloir minimiser les difficultés liées à un changement éventuel d'établissement ni remettre en cause la sincérité de l'attestation rédigée par la mère de la seconde partie requérante à ce sujet, il convient de constater que cette dernière ne se trouve pas dans une situation similaire, quant à son âge et à son état de santé, à celle jugée par l'arrêt n° 205.490 du 18 juin 2010 qui concernait un requérant en mauvaise santé âgé de soixante-trois ans, déjà été victime d'accidents cardiaques et de fractures consécutives à des chutes et trois autres requérants ayant entre quatre-vingt-cinq et nonante ans. Par ailleurs, en application de l'accord-cadre conclu le 21 décembre 2011 entre la partie adverse et la République française, c'est cette dernière qui est chargée de la prise en charge financière de ses ressortissants et, selon les correspondances produites par les parties requérantes elle-même, l'ARS a pris contact avec une institution agréée qui serait en mesure d'accueillir tous les résidents en même temps, ce qui serait de nature à réduire un éventuel traumatisme lié à un changement d'habitude dans les relations interpersonnelles.

Dans ces conditions, les inconvénients invoqués par les parties requérantes ne présentent pas le degré de gravité requis pour que l'urgence puisse être admise.

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

VII. Indemnité de procédure

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de 385 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 24 mars 2023, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart