

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 261.130 du 22 octobre 2024

A. 242.752/VIII-12.649

En cause :

J.P.,

ayant élu domicile chez
M^e Laura MERODIO, avocat,
quai Marcellis 24
4020 Liège,

contre :

la Zone de secours Hesbaye-Meuse-Condroz (HEMECO),

ayant élu domicile chez
M^e Pascal BERTRAND, avocat,
avenue Albert I^{er} 71
4500 Huy.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 août 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération du conseil de la Zone de secours HEMECO du 18 juin 2024 de refus d'autorisation d'exercer une activité professionnelle complémentaire » et, d'autre part, l'annulation de l'acte.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

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

Par une ordonnance du 26 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 octobre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Laura Merodio, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Christen Nzazi, *loco* M^e Pascal Bertrand, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le requérant est sapeur-pompier professionnel à titre définitif et a le grade de caporal.

2. En 2018, il fonde un centre d'hébergement collectif pour personnes en difficultés prolongées, dénommé « les Avrils ». Il constitue pour cela, avec son épouse, une société privée à responsabilité limitée. L'acte constitutif de la société du 2 janvier 2018 indique que les deux époux sont appelés aux fonctions de gérant non statutaire, pour une durée indéterminée et que leur mandat est gratuit, sauf décision contraire de l'assemblée générale.

3. Le requérant expose que ce centre accueille en permanence 60 résidents et occupe 20 équivalents temps plein.

4. Le 2 août 2021, le major H. F. écrit un courriel au requérant lui demandant les raisons pour lesquelles il n'a pas introduit de demande d'autorisation d'activité secondaire pour sa fonction de « directeur de la maison de repos » qu'il exploite.

5. Le requérant répond le même jour par courriel qu'il n'avait pas jugé nécessaire de le faire puisque cette activité ne lui procurait aucune revenu imposable et qu'il exerçait son mandat de gérant à titre gratuit.

6. Le 14 janvier 2022, l'assemblée générale de la société acte la démission de l'épouse du requérant « de sa fonction d'administrateur ». Elle « ratifie la gratuité du mandat d'administrateur [du requérant] ».

7. Le 13 septembre 2022, le major F. H. signale au requérant que les règles statutaires ont été revues en 2022, et que désormais, « par activité

professionnelle il faut entendre toute activité rémunérée de quelque façon que ce soit, qui n'est pas inhérente à l'exercice de la fonction ». Il l'invite par conséquent à nouveau à introduire une demande d'autorisation d'activité complémentaire.

8. Le requérant répond le lendemain qu'il ne voit pas en quoi ce changement interfère sur sa situation puisque « [son] mandat de gérant est à titre gratuit et donc [qu'il] ne perçoit aucune rémunération de quelque façon que ce soit ».

9. Par un courrier recommandé daté du 13 septembre 2023, le président et le commandant de la partie adverse exposent au requérant qu'il « [exerce] actuellement une activité professionnelle de directeur d'un centre d'hébergement pour adultes en difficultés psycho-sociales, en cumul avec [sa] qualité de membre du personnel professionnel de la zone », constate qu'il n'a pas introduit de demande de dérogation conformément à l'article 26 du statut et l'invite « à régulariser [sa] situation et introduire endéans la quinzaine une demande de dérogation dûment motivée [s'il entend] poursuivre [son] activité ».

10. Le 31 octobre 2023, le président et le commandant de la partie adverse écrivent au requérant qu'il n'est pas formellement démontré que le requérant ne perçoit aucun revenu de son activité d'associé actif de la société.

11. Le 23 février 2024, le requérant sollicite l'autorisation d'exercer une activité complémentaire qu'il décrit comme suit :

« Gérant d'un centre d'hébergement collectif pour personnes en difficultés prolongées. Mon activité réalisée est à titre gratuit, je ne perçois aucun avantage en nature. La gérance de la société me demande 1 h par semaine sans aucune urgence ou priorité. Bien entendu, cette tâche est réalisée durant mon temps de repos. Le reste du travail est réalisé par mon épouse ».

12. À une date inconnue, le supérieur hiérarchique du requérant estime que la demande est complète mais émet un avis réservé, motivé par l'absentéisme du requérant.

13. Par une décision du 16 avril 2024, notifiée le 22 avril 2024, le conseil de la zone prend acte de l'avis du commandant de zone et invite le requérant à compléter son dossier dans un délai de quatre semaines.

14. Le requérant répond le 14 mai 2024 en apportant des précisions sur son activité complémentaire mais sans joindre de pièces.

15. Le 20 mai 2024, le supérieur hiérarchique réitère son « avis réservé ».

16. Le 22 mai 2024, le requérant fournit des explications complémentaires.

17. Le 18 juin 2024, le conseil de la zone décide de ne pas autoriser le requérant à exercer l'activité demandée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié au requérant le 8 juillet 2024.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Urgence

V.1. Exposé de la partie requérante.

Le requérant expose que la mise en œuvre de l'acte attaqué entraînerait la cessation de son activité complémentaire au sein de l'établissement « Les Avrils » dans un délai de six mois, ayant commencé à courir le 1^{er} juillet 2024.

Il indique qu'il est seul administrateur de cet établissement qui, selon lui, « est un projet sans précédent dans la région hutoise et en Wallonie. L'établissement accueille 60 résidents et occupe 20 équivalents temps plein. »

Il allègue que son épouse gère avec expertise la majorité de l'établissement mais qu'il est néanmoins « le créateur », et « la pierre angulaire du projet ». Il soutient que bien qu'il soit tout à fait en mesure de gérer ses disponibilités pour équilibrer ses responsabilités principales de pompier, son engagement et ses compétences spécifiques sont indispensables à la pérennité et au succès de ce projet.

Il fait valoir que comme il l'a développé dans son attestation, sa contribution au projet « Les Avrils » est considérable, tant en termes de vision, de gestion, et de soutien aux résidents. Il développe son importance capitale au sein du projet en ces termes :

- « 1. Vision et mise en œuvre du projet : en tant que fondateur, j'ai défini la vision et les objectifs du centre. Mon expérience et ma compréhension des besoins des résidents ont été déterminantes pour la mise en place de programmes et de services adaptés.
2. Expertise et approche personnalisée : grâce à mon parcours personnel et professionnel, j'ai développé une approche empathique et individualisée des soins. Cette approche a été fondamentale pour établir la confiance et assurer le bien-être des résidents.
3. Développement de programmes thérapeutiques : j'ai conçu et mis en œuvre des programmes thérapeutiques innovants qui ont démontré leur efficacité. Ces programmes nécessitent une supervision attentive et une adaptation continue, basée sur les résultats et les retours des résidents et du personnel.
4. Gestion et leadership : mon rôle de directeur inclut la gestion de l'équipe multidisciplinaire du centre. Mon leadership a permis de créer un environnement de travail harmonieux et collaboratif, essentiel pour offrir des soins de qualité.
5. Engagement communautaire et réseautage : mon implication dans la communauté locale et mon réseau de contacts professionnels sont des atouts majeurs pour le centre. Ils facilitent les partenariats et les initiatives de soutien qui bénéficient directement aux résidents.
6. Flexibilité et disponibilité : bien que mon rôle de directeur soit crucial, je suis capable de gérer mes disponibilités pour m'assurer que mes responsabilités principales en tant que pompier ne sont pas compromises. Cette flexibilité me permet de maintenir un équilibre efficace entre mes engagements ».

Il affirme que compte tenu de son importance cruciale pour le succès du projet, son éventuel retrait, en application de la loi à la suite d'un refus d'autorisation de cumul par la partie adverse, poserait un risque extrêmement élevé pour la pérennité du projet qui abrite actuellement 60 résidents souffrant de troubles mentaux et qui pourrait se retrouver sans administrateur, ce qui menacerait ainsi non seulement le bien-être des résidents, mais aussi l'existence même de cette initiative d'une valeur inestimable pour la société, dont l'impact positif est, selon lui, largement reconnu.

Il en est de même, selon lui, pour l'occupation des 20 ETP du centre, dont l'emploi serait menacé.

Il estime essentiel de souligner que son rôle ne se limite pas à une simple fonction administrative et que son engagement personnel et sa profonde expertise sont les piliers qui soutiennent ce projet. D'après lui, il est peu probable qu'une autre personne accepte de reprendre ce poste sans rémunération, un engagement qu'il a consenti uniquement en raison de son attachement profond au projet et de sa conviction en son importance sociétale. Il ajoute que sans lui, le projet risquerait de s'effondrer, laissant un vide que peu, voire personne, ne serait en mesure de combler.

Il affirme encore que les inconvénients qu'engendrerait son retrait de

l'établissement sont nombreux et porteraient gravement atteinte à la pérennité du projet.

Il en conclut que loin d'être hypothétique, le préjudice est grave et que le maintien de l'acte attaqué risquerait d'atteindre de manière irréversible la bonne gestion de l'établissement « Les Avrils » et sa stabilité.

Il ajoute qu'une procédure en annulation serait beaucoup trop longue et laisserait tout le temps à son projet de s'écrouler sans son expertise et son investissement.

Il indique que, par ailleurs, les conséquences seraient également graves et difficilement réparables pour lui à titre personnel, puisqu'il serait contraint de céder son mandat d'administrateur à une tierce personne (non définie à ce jour), sans garantie de le récupérer un jour, alors qu'il est le fondateur de l'établissement « Les Avrils », qu'il en a eu l'idée, qu'il s'y investit humainement et qu'il lui tient particulièrement à cœur.

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait pour elle des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation. Il appartient à la partie requérante d'établir *ab initio* et *in concreto*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant.

L'inconvénient invoqué par le requérant et dont l'immédiateté et la gravité justifieraient que l'acte soit privé d'effet en attendant l'issue de la procédure en annulation consiste essentiellement dans le fait que l'établissement au sein duquel il occupe la fonction de gérant qu'il n'est pas autorisé par l'acte attaqué à exercer risquerait, sans son expertise et son investissement, de s'écrouler pendant la durée de la procédure en annulation.

Même si le requérant est un des deux fondateurs de la société de l'établissement en question, cet inconvénient ne lui est pas personnel. Or pour être susceptible de voir son exécution suspendue dans le cadre du référé administratif, il est de règle que ce sont les conséquences dommageables au détriment personnel et direct du requérant qui doivent seules être prises en considération.

En outre, cet inconvénient n'est pas établi, dès lors que la requête n'est étayée par aucun document de nature à démontrer que l'établissement courrait un grave danger si le poste de gérant ou de directeur n'était plus occupé pendant la procédure en annulation par le requérant, celui-ci affirmant du reste lui-même que « son épouse gère avec expertise la majorité de l'établissement » et ayant indiqué dans sa demande d'autorisation de cumul que l'activité de gérant qu'il a sollicité l'autorisation d'exercer lui demandait « 1h par semaine sans aucune urgence ou priorité ». Le requérant n'expose pas non plus ce qui l'empêcherait, sans occuper la fonction dont l'acte attaqué lui refuse l'exercice, d'apporter à l'établissement l'expertise dont il se vante et qu'il juge indispensable à celui-ci.

Enfin, s'agissant du préjudice invoqué et résultant de la contrainte de devoir céder son mandat d'administrateur à un tiers, s'il est bien personnel au requérant, il ne peut justifier de l'urgence qu'il y aurait à suspendre l'exécution l'acte attaqué. Contrairement à ce qu'il soutient, on n'aperçoit en tout état de cause pas ce qui l'empêcherait de récupérer ce mandat en cas d'annulation de l'acte attaqué puisqu'il possède avec son épouse la totalité des parts de la société.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 octobre 2024, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Valérie Vanderpère	Luc Detroux
--------------------	-------------