

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

A R R Ê T

n° 261.946 du 9 janvier 2025

A. 242.003/VI-22.945

En cause : **l'association sans but lucratif LE SOLIS,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Lawi ORFILA et
 Philippe LEVERT, avocats,
 avenue Louise 140
 1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 mai 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de :

- « - l'arrêté ministériel du 16 mai 2023 par lequel Madame la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes pour la Région wallonne a décidé que : "Article 1^{er}. Le service [de la requérante] n'est plus agréé pour héberger en service résidentiel pour adultes, 12 personnes en situation de handicap non bénéficiaires des prestations de l'Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles, branche handicap" et que "Article 2. Le service ne peut en aucun cas poursuivre l'accueil des résidents excédentaires accueillis en son sein pour lequel aucun agrément n'a été délivré" ;
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 mars 2024 décidant que "Le recours introduit par [la requérante] contre l'arrêté ministériel du 16 mai 2023 portant sur le retrait d'agrément du service [de la requérante], est recevable mais non fondé" » ;

et, d'autre part, l'annulation de ces deux arrêtés.

II. Procédure

La contribution et le droit 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.

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

M. Alain Lefebvre, premier auditeur 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 24 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. David De Roy, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Lawi Orfila, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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

1. La requérante exploite un service résidentiel accueillant des personnes handicapées de nationalité française. Elle est agréée depuis 1^{er} mai 2016 pour une capacité de 12 résidents. Depuis cette date, plusieurs visites de contrôle ont eu lieu.

2. La visite du 25 mars 2022 donne lieu à un « Rapport d'audit qualité spécifique » du 3 mai 2022 qui conclut comme suit : « Sur base des éléments présentés dans cet audit spécifique (non-évolution du service, non-respect du plan d'action, surcapacité présente, non-respect du dispositif légal, accompagnement maltraitant, danger imminent quant à la sécurité physique et psychique des résidents), le service Audit et Contrôle propose un retrait de l'agrément du service [de la requérante] ».

3. Le 5 décembre 2022, la requérante est convoquée pour une audition qui a lieu le 20 décembre 2022.

4. Le 19 janvier 2023 a lieu une visite à l'improviste du service de la requérante dont le but est ainsi décrit : « Lors de cette audition, le service a annoncé avoir effectué une série d'actions en vue de se remettre en conformité avec la législation. L'objectif de cette enquête est donc de refaire le point sur les éléments énoncés et d'analyser ce qui a été mis en place par le service pour y remédier ». Cette visite donne lieu à un « Rapport d'enquête spécial » du 30 janvier 2023 qui maintient la proposition de retrait d'agrément.

5. Le 16 mai 2023, le ministre de l'Action sociale retire l'agrément de la requérante.

Il s'agit du premier acte attaqué.

6. Le 10 juillet 2023, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon.

Le 17 août, l'AVIQ dépose une note d'observations.

L'audition du requérant est fixée au 2 octobre 2023. Seul le conseil du requérant ayant été prévenu de l'audience, une nouvelle audience est programmée, à la demande du conseil du requérant, pour le 23 novembre 2023. Elle est finalement remise au 12 décembre 2023 en raison de l'inaccessibilité des locaux de la partie adverse.

Le 8 février 2024, la commission d'avis sur les recours donne son avis, considérant le recours recevable mais non fondé.

7. Le 4 mars 2024, l'AVIQ formule sa proposition au Gouvernement.

8. Le 14 mars 2023, le Gouvernement déclare le recours recevable mais non fondé.

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse relève que la requérante a fait le choix de viser, comme premier acte attaqué, l'arrêté ministériel du 16 mai 2023 lui retirant son agrément et, comme second acte attaqué, l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 mars 2024.

Or, le Conseil d'État considère habituellement que l'introduction d'un recours en suspension et en annulation contre plus d'un acte administratif, au moyen d'une seule requête, est possible uniquement si les moyens invoqués concernent tous les actes attaqués et s'il existe un risque d'obtenir deux décisions inconciliables si ces actes devaient être traités dans deux procédures :

« Il n'appartient, en principe, pas à une partie requérante de donner plusieurs objets à sa requête. Il peut cependant être fait exception à cette règle s'il existe une connexité entre les divers actes attaqués et si, eu égard aux moyens invoqués, il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de traiter les différents objets de la requête comme un tout et de statuer à leur propos par un seul et même arrêt. Il en est ainsi lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision. Il n'y a pas de connexité entre deux ou plusieurs objets lorsque l'annulation de l'un resterait sans effet sur le ou les autres ».

Dans le cas d'espèce, la partie adverse souligne que les moyens ne portent pas tous sur les deux actes attaqués. Le premier moyen, dans sa première branche, ainsi que le troisième moyen, dans sa première branche, portent exclusivement sur le second acte attaqué.

Bien plus, l'annulation du second acte attaqué ne serait pas en mesure d'impacter le premier acte attaqué. Le second acte attaqué été adopté au terme d'un recours où le Gouvernement wallon a statué en réformation. Le second acte attaqué se substitue ainsi intégralement au premier acte de telle sorte que ce dernier est réputé n'avoir jamais existé. La potentielle annulation du second acte attaqué est donc sans aucune conséquence pour le premier acte attaqué.

La partie adverse estime qu'il n'y a donc pas de connexité entre les deux actes attaqués et que, conformément à la jurisprudence, « à défaut de connexité, la requête à objets multiples n'est recevable qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué dans la requête, cette solution se justifiant par le souci d'éviter l'arbitraire dans le choix de l'acte à l'égard duquel le recours est considéré comme recevable ».

Selon elle, le recours doit dès lors être considéré comme étant uniquement

dirigé contre l'arrêté ministériel du 16 mai 2023.

La partie adverse fait valoir qu'en tout état de cause, l'arrêté ministériel ayant disparu de l'ordonnancement juridique, le Conseil d'État ne pourrait le suspendre, et encore moins l'annuler.

Au regard de ce qui précède, la partie adverse estime que le recours en annulation et la demande de suspension doivent être déclarés irrecevables.

IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Le recours au Gouvernement organisé par l'article 31 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé du 29 septembre 2011 est un recours en réformation. La décision rendue sur recours se substitue à la décision initiale, qui disparaît de l'ordonnancement juridique. L'éventuelle suspension de l'exécution de la décision rendue sur recours ne ferait dès lors pas revivre la décision initiale.

Le recours est donc irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante fait valoir qu'en raison des actes attaqués, à tout le moins du deuxième acte attaqué, elle ne peut plus exploiter son service résidentiel pour personnes handicapées.

Elle explique qu'elle n'exploite aucun autre établissement que celui qui a fait l'objet du retrait d'agrément litigieux et que ce service résidentiel constitue sa seule et unique source de revenus, sachant qu'elle exerce ses activités sur deux sites : un premier site qui accueillait des résidents et qui a fait l'objet des actes attaqués ainsi qu'un autre site qui peut exploiter un logement supervisé (SLS) mais qui n'accueille à ce jour aucun résident, ce second site étant uniquement utilisé pour y organiser des activités.

Selon la requérante, il a déjà été jugé que : « considérant, quant au risque de préjudice, que l'acte attaqué interdit à la première requérante la poursuite de son activité principale ; qu'à l'audience, son conseil confirme que nonobstant les projets

de cession des lits, envisagés à terme, la société entend bien poursuivre actuellement elle-même l'exploitation de la maison de repos ; que l'exécution de l'acte attaqué lui cause donc par nature un préjudice grave et difficilement réparable » (C.E., arrêt n° 223.749 du 5 juin 2013.) (ECLI:BE:RVSCE:2013:ARR.223.749) ; qu'« [...] examiné en extrême urgence, le retrait de l'agrément oblige la [société concernée] à cesser ses activités; que le préjudice auquel elle est exposée de ce fait n'est pas seulement financier mais tient dans la menace de sa disparition même » (C.E., arrêt n°172.931 du 28 juin 2007) (ECLI:BE:RVSCE:2007:ARR.172.931) et qu'« il ne peut être contesté que l'interdiction pour la partie requérante de continuer à exploiter son établissement, qui résulte notamment des troisième et quatrième actes attaqués, constitue pour elle un inconvénient suffisamment sérieux puisqu'elle la prive de toute ressource et met donc son existence en péril » (C.E., arrêt n° 255.797 du 13 février 2023) (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.797).

Par ailleurs, la requérante relève que si, en règle, un préjudice d'ordre financier n'est pas nature à justifier le recours au référé administratif, il peut en être autrement lorsqu'un tel préjudice risque de compromettre très sérieusement la survie ou l'existence même de la partie requérante (C.E., arrêt n° 80.052 du 4 mai 1999) (ECLI:BE:RVSCE:1999:ARR.80.052). Autrement dit s'il est de jurisprudence constante qu'une atteinte aux intérêts financiers d'un requérant est, en principe, réparable dès lors qu'elle peut être compensée par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice, il en va autrement si ce requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière, voire sur sa viabilité et sa survie. Elle rappelle qu'il a été jugé, à cet égard, que « la circonstance que le préjudice causé à la partie requérante par l'acte attaqué ne se réalisera que progressivement ne suffit pas à conclure que les inconvénients subis pendant la durée de la procédure au fond n'auraient pas la gravité requise pour justifier le recours au référé administratif. En effet, le chiffre d'affaires et le projet économique de la partie requérante sont lourdement affectés et les possibilités de reconversion progressive sont liées à la nature des alternatives appropriées. Il ressort de ces considérations que l'urgence est établie » (C.E., arrêt n° 245.572 du 30 septembre 2019) (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.572).

En l'occurrence, la requérante admet que son bilan afférent à l'exercice 2021 affiche certes un résultat positif de 700.000 euros mais elle souligne qu'il convient néanmoins de tenir compte de ce qui suit :

- elle est locataire des bâtiments des deux sites qu'elle utilise et paie un loyer de 20.000 euros/mois pour le premier site et de 10.000 euros/mois pour le second site (dossier de la requérante, pièce n°17), sachant que des arriérés de loyers pour un

- montant de 992.000 euros sont dus par elle (dossier de la requérante, pièce n°18) ;
- les salaires que son directeur, Monsieur B., ne s'est pas versés et qui s'élèvent à un montant de 220.105,52 euros (dossier de la requérante, pièce n°19).

Selon la requérante, le « bénéfice comptable » qu'elle a généré en 2021 est en réalité inexistant.

En toute hypothèse, elle relève qu'à ce jour, son compte bancaire présente un solde positif de 170.553,89 euros (dossier de la requérante, pièce n°23). Or, elle fait valoir que ses charges se présentent comme suit :

- le loyer susvisé de 20.000 euros/mois pour le premier site et de 10.000 euros/mois pour le second (dossier de la requérante, pièce n°17) ;
- le prêt d'un véhicule VW Taigo, à raison d'un loyer de 446,65 euros/mois (dossier de la requérante, pièce n°20) ;
- un montant total de 15.973,66 euros/an (soit 1.331,14 euros/mois) correspondant aux primes d'assurance dues (dossier de la requérante, pièces n°21 et n°22) ;

Elle en conclut que ses charges mensuelles s'élèvent à 31.777,79 euros, total qui ne comprend toutefois pas le paiement des indemnités compensatoires de préavis dues au personnel dès lors qu'en l'absence de toute activité, la requérante sera tout prochainement contraint de devoir rompre les relations professionnelles avec son personnel.

Ainsi, eu égard aux charges auxquelles elle est confrontée et en l'absence de revenus, la requérante estime qu'elle court le très grand risque d'être prochainement en état de cessation de paiement avec un risque de faillite. Dans ce cas, elle ne pourrait plus réouvrir son service résidentiel, même en cas d'annulation des actes attaqués, laquelle serait donc impuissante à prévenir le préjudice allégué.

Selon la requérante, seule une suspension des actes attaqués est de nature à éviter un tel préjudice dès lors qu'elle serait alors en mesure de reprendre ses activités, conformément à son objet social et d'honorer ses créances.

B. Note d'observations

La partie adverse s'interroge sur la comptabilité d'une requête de plus de 80 pages avec la procédure accélérée en suspension. Elle s'autorise, en ce sens, de l'enseignement d'un arrêt n° 109.491, prononcé par le Conseil d'Etat le 22 juillet 2002 (ECLI:BE:RVSCE:2002:ARR.109.491).

Pour le surplus, la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat pour apprécier si la requérante a démontré à suffisance l'urgence dans sa requête.

V.2. Appréciation du Conseil d'Etat

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'urgence requise en vertu de cette disposition suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un dommage grave, voire irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut. Il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint.

La condition d'urgence ainsi imposée ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit, dans sa requête, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Les inconvénients allégués doivent, par ailleurs, être ceux qui résultent de l'exécution immédiate de l'acte attaqué.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat dispose, par ailleurs, que la demande de suspension contient « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension [...] demandée [...] ».

Il s'en déduit que la charge de la preuve de l'urgence incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée dans ou avec la demande de suspension.

En l'espèce, la requérante fait état des charges financières qui lui incombent et de celles qu'elle devrait assumer si l'interruption de son activité, en raison de l'exécution du second acte attaqué, rendait inéluctables des licenciements. Elle soutient qu'en considération de sa situation financière, c'est sa viabilité que risque de compromettre l'exécution de ce second acte attaqué.

Il peut certes être admis que l'interdiction pour une personne de continuer à exercer une activité, résultant – par exemple, et comme en l'espèce – du retrait de l'agrément dont bénéficiait cette personne, constitue pour celle-ci un inconvénient suffisamment sérieux lorsqu'elle la prive de toute ressource et met donc son existence

en péril. Encore faut-il que les données concrètement invoquées pour démontrer les risques qui pèsent sur la viabilité de l'exploitant établissent avec une vraisemblance suffisante que le péril mis en évidence dans la requête résulte bien de l'exécution de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

Selon ce que permettent de comprendre les développements de la requête et les pièces du dossier de la requérante, l'état de cessation de paiement que celle-ci cherche à éviter en obtenant le bénéfice d'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué résulterait de ce que le solde positif du compte bancaire (à savoir 170.553,89 euros) ne pourrait plus, à brève échéance et en raison de l'absence de ressources résultant d'une interruption de l'activité, assurer la couverture des charges mensuelles (évaluées à 31.777,79 euros), dont la plus grande part est constituée de deux montants de loyers, respectivement de 20.000 euros et 10.000 euros. Force est toutefois de constater que – selon ce qu'indique la requérante et qui ressort de la pièce 18 de son dossier – des arriérés des loyers dus par celle-ci au bailleur concerné sont évalués, pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 30 avril 2024 (soit, pour l'essentiel, avant l'adoption du second acte attaqué), à 992.000 euros. À ce montant, s'ajoutent – toujours selon ce qu'indique la requérante et qui ressort de la pièce 19 de son dossier – des arriérés de salaires évalués à 220.105,52€, dus à Monsieur B. pour la période 2017-2023 (soit, également, avant l'adoption du second acte attaqué).

De deux choses l'une : ou bien la requérante bénéficie, en fait, d'une tolérance des créanciers concernés, ou – à tout le moins – de facilités de paiement, pour les deux dettes précitées, de sorte que la perspective d'état de cessation de paiement qui résulterait – à propos des charges mensuelles – de la seule exécution du second acte attaqué n'est pas démontrée avec une vraisemblance suffisante. La requérante ne soutient, en effet, pas qu'elle ne pourrait plus, en raison de l'exécution de l'acte attaqué, compter sur la bienveillance de ses créanciers dont elle a bénéficié bien avant l'adoption de cet acte, cela d'autant plus que les arriérés de salaires sont dus à Monsieur B., directeur de la requérante, et que les arriérés de loyers sont dus à une société qui – selon les contrats de bail produits – est représentée par ce même Monsieur B. en sa qualité d'administrateur de ladite société. La requérante n'entreprend pas d'établir que ces créanciers pourraient vraisemblablement prendre des initiatives risquant de mettre en péril sa viabilité financière et son existence. Ou bien le risque d'état de cessation de paiement doit être tenu pour avéré en considération de l'importance des arriérés de loyers et salaires. Toutefois, eu égard aux périodes sur lesquelles portent ces arriérés, l'état de cessation de paiement ne pourrait trouver sa cause dans l'exécution du second acte attaqué.

Des développements qui précèdent, il ressort que le grave inconvénient que représenterait l'état de cessation de paiement, en exposant la requérante à un

risque de déclaration de faillite, ne résulterait pas de la mise en œuvre de l'acte attaqué de sorte qu'il ne peut être utilement invoqué pour démontrer l'urgence requise au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, précitées.

Dans ces circonstances, force est de constater que la requérante ne satisfait pas à l'exigence de démonstration de l'urgence imposée en vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, précité. 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 9 janvier 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy