

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

A R R Ê T

n° 264.345 du 26 septembre 2025

A. 245.432/VI-23.417

En cause : **l'association sans but lucratif A.**

,

ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS et Élisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 juillet 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la partie adverse, adoptée à une date inconnue, de [lui] retirer l'agrément en qualité de centre d'insertion socioprofessionnelle (CISP) » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

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.

Par une ordonnance du 31 juillet 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 24 septembre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Philippe Nicodème, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Aurore Dewulf, *loco* M^{es} Élisabeth Kiehl et Éric Lemmens, avocate, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Sacha Hancart, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Exposé des faits utiles

1. La requérante est une association sans but lucratif qui a été constituée en 2014. L'objet social de l'association est multiple. Ses différents « buts et objectifs » sont décrits à l'article 3 de ses statuts en ces termes :

Article 3 : But et Objectifs

L'association a pour but d'une part, de contribuer à la promotion et à la protection des droits de la Jeunesse sur le plan sanitaire, éducatif, socio-économique, culturel et sportif en Belgique et en Afrique et d'autre part, de développer des services de proximité à finalité sociale.

Ses objectifs sont les suivants :

1. Proposer un projet d'insertion professionnelle aux demandeurs d'emploi précarisés ;
2. Prévenir et promouvoir la santé de la population, notamment par la lutte contre les maladies (IST/VIH/SIDA, paludisme, tuberculose, hépatites, cancers, etc.) et la prise en charge des personnes vivant avec ces maladies ;
3. Promouvoir la scolarisation de la jeune fille, la protection de la petite enfance, l'accompagnement des jeunes, des enfants abandonnés et des jeunes en conflit avec la loi d'ici et ailleurs ;
4. Promouvoir les actions de formation, d'orientation et d'accompagnement socio-professionnels des jeunes et adultes en vue de leur participation aux actions économiques du pays ;
5. Soutenir l'organisation des passerelles de transition « formation & emploi » ;
6. Soutenir les actions du maintien et de la protection de l'environnement et de la lutte contre la désertification en Afrique ;
7. Accompagner les primo-arrivants et autres personnes d'origine étrangère dans leur processus de demande d'asile, d'études et d'intégration ;

8. Initier des actions de prévention de la radicalisation en milieu social, de l'accompagnement des familles à risque et touchées par la radicalisation violente, des actions de vivre ensemble, notamment des actions interculturelles et intergénérationnelles entre les jeunes et les aînés d'une part et entre les populations autochtones et les personnes d'origine étrangère d'autre part ;

9. Offrir aux citoyens des services de proximité tels que le transport social et la boutique sociale.

10. Encourager les actions de brassage interculturel ici et ailleurs.

L'association réalise ce but, de toute façon, en étroite collaboration avec ses membres.

Elle peut poser tout acte quelconque se rattachant directement ou indirectement, en tout ou en partie, à son but ou pouvant en amener le développement ou en faciliter la réalisation.

L'association peut notamment organiser des spectacles, des concerts, des expositions, des défilés de mode, des soirées caritatives et culturelles, des distributions des prospectus des BBQ pour collecter des fonds nécessaires à la réalisation de ses objectifs.

Pour asseoir un mieux vivre ensemble, elle met en place deux projets :

1. Une Maison d'accueil et de repos « InterAges » où cohabitent les aînés et les jeunes
2. Un espace de rencontres et de partages interculturels

Le 1^{er} janvier 2022, la requérante est agréée pour la première fois en qualité de centre d'insertion socioprofessionnelle (en abrégé « CISP »). Elle bénéficie à ce titre de subventions ainsi que d'une prime « bien-être » destinée à financer des mesures de bien-être des travailleurs des CISP.

2. Le 21 juillet 2023, elle sollicite le renouvellement de son agrément.

3. Le 18 août 2023, les services de l'Inspection de la partie adverse rédigent un rapport de contrôle préalable à un premier renouvellement. Les conclusions du rapport sont les suivantes :

« Au terme de ce contrôle, notre avis global sur ce projet reste réservé.
La comptabilité des présences doit être élargie à celle des heures assimilées de manière complète et transparente.
Les charges locatives inhérentes aux nouveaux locaux de l'ASBL (depuis novembre 2022) pourraient compromettre l'équilibre des comptes de celle-ci.
Proposition : si renouvellement de l'agrément : renouvellement pour 2 ans et nouveau contrôle fin 2024 ».

4. Le 19 décembre 2023, la Commission consultative des centres d'insertion socioprofessionnelle du CESE Wallonie (en abrégé « Commission consultative ») rend, à l'unanimité, l'avis n° 35 qui est « favorable au renouvellement de l'agrément [...] pour une durée de 6 ans ». Elle considère notamment ce qui suit :

« [...] il n'y a aucun élément tangible qui serait de nature à justifier une limitation de renouvellement d'agrément à deux ans qui, quoi qu'en dise l'administration, serait perçue comme une sanction par le centre. Les membres relèvent en effet que l'opérateur a été à l'écoute des remarques de l'inspection et qu'il a pris les mesures adéquates en réponse aux lacunes qui avaient été constatées, en se faisant accompagner d'une part, par sa fédération pour la maîtrise du logiciel GSOA et, d'autre part, par Propage-s pour améliorer sa gestion comptable et financière ».

5. Le 24 avril 2024, la 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 renouvelle l'agrément de la requérante « pour une durée de 6 ans à dater du 1^{er} janvier 2024 ». L'agrément est accordé dans le cadre d'une formation DEFI (Démarche emploi Formation Insertion) dont la mission principale est l'alphabétisation (Alpha Plus) pour un total de 12.000 heures par année civile.

6. Le 20 décembre 2024, les services de l'Inspection de la partie adverse rédigent un rapport de contrôle financier pour l'exercice 2023 concernant les activités de la requérante. Les conclusions du rapport indiquent ceci :

- « Eu égard aux suspicions susmentionnées quant à la fiabilité de certaines factures, nous considérons qu'avoir utilisé ce type de document pour justifier d'une subvention constitue une tentative de fraude.
En conséquence, nous considérons que la confiance nécessaire entre un pouvoir subsidiant et une entité subsidiée ne saurait encore être de mise à l'avenir dans ce dossier.
Sur cette base, nous demandons le retrait de l'agrément CISP de cette ASBL.
Sur base des vérifications menées lors de notre contrôle et dûment détaillées ci-dessus, nous demandons le remboursement d'un indu de 40.287,01 €.
Nous suggérons par ailleurs un contrôle approfondi de cette ASBL par le Service public de Wallonie - Intérieur Action sociale - Direction de l'Égalité des Chances et de l'Intégration (ILI).
Nous suggérons encore un contrôle APE : question de l'utilité publique en regard aux nombreuses irrégularités constatées (matières CISP et ILI) ».

7. Le 31 janvier 2025, les services de l'Inspection de la partie adverse rédigent un rapport de contrôle financier à propos de la prime « bien-être » perçue par la requérante. Les conclusions du rapport tiennent en ces termes :

- « L'ASBL ne justifie que partiellement la prime, tant au niveau financier qu'au niveau de l'objectif qui est d'apporter du bien-être à tout le personnel.
L'inspection propose le retrait de 3.956,70 € correspondant à une facture irrecevable d'installation d'un système de visiophonie.
Le montant à récupérer est de 3.956,70 €.
Au risque de nous répéter après notre rapport de contrôle financier (20 décembre 2024) des dépenses 2023 de ce CISP, nous considérons que la confiance nécessaire entre un pouvoir subsidiant et une entité subsidiée ne saurait encore être de mise à l'avenir dans ce dossier.
Sur base cette fois du contrôle de la subvention bien-être 2022, eu égard à la trop manifeste porosité entre la caisse de cette ASBL et le portefeuille de [...] son directeur fondateur, nous demandons à nouveau le retrait de l'agrément CISP de cette ASBL.
Un contrôle approfondi de cette ASBL par le Service public de Wallonie - Intérieur Action sociale - Direction de l'Égalité des Chances et de l'Intégration (ILI) est à suggérer d'urgence par la DFP.
Il en va de même en matière d'APE : question de l'utilité publique en regard aux nombreuses irrégularités constatées.
Enfin, ayant appris que l'ASBL était désormais reconnue comme opérateur dans le cadre du dispositif DIGISTART, un contrôle approfondi du fonctionnement et des dépenses imputées à cette subvention nous paraît indispensable ».

8. Le 21 février 2025, la directrice f.f. du SPW Emploi Formation de la partie adverse signe un « courrier d'avertissement » qu'elle adresse à la requérante, en l'invitant à lui faire part de ses moyens de défense. Les points d'attention et

manquements repris dans les rapports de contrôle sont rappelés. La requérante est également informée qu'elle peut consulter son dossier et être auditionnée à sa demande ou à celle de la Commission consultative.

9. Le 13 mars 2025, la Commission consultative invite la requérante à se présenter à une audition le 26 mars 2025.

10. Le 21 mars 2025, la requérante demande le report de son audition.

11. Le 31 mars 2025, la Commission consultative accepte la demande de report et fixe l'audition au 24 avril 2025.

12. Le 24 avril 2025, à la suite de l'audition précitée, la Commission consultative rend, à l'unanimité, l'avis n° 39 qui est « favorable au retrait de l'agrément » de la requérante. Elle considère notamment ce qui suit :

« [...] En conclusion, sans se prononcer formellement sur un caractère frauduleux [...] l'accumulation d'erreurs de gestion, l'absence de réaction proactive face à des alertes antérieures, et l'incapacité à porter les exigences liées à l'agrément justifient le retrait de celui-ci. Si les actions du centre semblent bien s'inscrire dans la philosophie du dispositif CISP en matière d'insertion, les conditions minimales de rigueur et de transparence réglementaire ne sont pas réunies ».

13. À une date inconnue, les services administratifs de la partie adverse rédigent un rapport d'instruction définitif et confirment « le maintien de ses propositions de retrait d'agrément et de récupération des montants indus ».

14. Le 27 mai 2025, le Ministre de l'Emploi et de la Formation décide de retirer l'agrément de la requérante en qualité de CISP.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante fait valoir que l'acte attaqué lui cause un préjudice grave et potentiellement irréparable dans la mesure où il la prive d'un subventionnement servant à son fonctionnement et, par conséquent, à la poursuite de son objet social.

Elle ajoute que le retrait de l'agrément entraîne une perte de reconnaissance officielle et, par conséquent, de sa crédibilité.

Elle avance aussi qu'une poursuite des activités sans agrément pourrait être à l'origine de difficultés administratives et légales, voire d'une dénonciation auprès des services du Procureur du Roi.

Elle fait encore valoir que la perte de l'agrément affectera le parcours de formation des apprenants inscrits à la filière « Alpha plus » ainsi que la prise en charge par l'ASBL de jeunes et d'enfants.

Elle s'autorise enfin des arrêts n° 72.864 du 31 mars 1998 (ECLI:BE:RVSCE:1998:ARR.72.864) et n° 173.859 du 2 août 2007 (ECLI:BE:RVSCE:2007:ARR.173.859) du Conseil d'État, pour appuyer sa demande.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

La condition de l'urgence présente deux aspects : une immédiateté suffisante et une gravité suffisante. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est, en effet, inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre immédiate de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire dans l'attente de l'issue de la procédure au fond. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Il revient à la partie requérante d'identifier *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 justifier l'urgence à statuer, la requérante fait tout d'abord valoir un préjudice économique et financier.

En principe, un tel préjudice est réparable puisqu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si la requérante établit concrètement que le péril engendré par l'acte attaqué est de nature à la placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque réel de ne plus être en mesure de poursuivre ses activités. À cet effet, elle doit non seulement dresser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

Par ailleurs, lorsque la requérante exerce, comme c'est le cas en l'espèce, plusieurs activités, l'appréciation du préjudice économique et financier vanté requiert la démonstration, sur la base d'éléments concrets, que l'atteinte portée à l'une de ses activités est de nature à mettre en péril son objet social, malgré le maintien de ses autres activités.

Comme le fait remarquer la partie adverse dans sa note d'observations, la requérante procède par affirmations, mais n'apporte aucun élément concret de nature à étayer ses propos. Le seul élément avancé est que « pour l'année 2023, la subvention CISP était de 80.410€ [...] pour un budget total de 401.625,22€ la même année [...] ». Ce seul constat, outre qu'il concerne l'année 2023, ne permet pas d'établir que l'exécution de l'acte attaqué pourrait mettre en péril la survie de l'association requérante ni le maintien de l'ensemble de ses activités.

Il ressort par ailleurs du dossier administratif que la requérante a perçu des subventions postérieurement à l'année 2023 pour assurer la poursuite des autres activités qui relèvent de son objet social (en 2025, une subvention d'un montant de 66.917,30 euros pour ses activités d'initiative locale d'intégration des personnes étrangères « ILI » et plusieurs subventions dans le cadre des accords du secteur non marchand pour lesquelles elle s'est vu verser en 2025 un montant de 34.885,29 euros à titre d'avance sur la subvention 2024 ; en 2024, une subvention d'un montant 54.845,71 euros pour ses activités de centre de formation de base au numérique agréé et une subvention dite « APE » d'un montant supérieur à 30.000 euros).

À défaut d'autres précisions, la requérante ne démontre pas que la perte de financement générée par l'acte attaqué provoquerait, à court ou plus long terme, l'arrêt de ses activités et menacerait ainsi sa survie.

À l'audience, la requérante indique qu'elle a saisi le tribunal de l'entreprise pour établir, avec l'aide d'un autre conseil, un plan de redressement. Elle ne dépose toutefois aucune pièce à l'appui de cet argument, qui plus est, ne figure pas dans la requête.

La requérante se prévaut également d'une atteinte à sa crédibilité.

En principe, le préjudice moral causé par l'exécution d'un acte administratif, à supposer qu'il soit établi, est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. Pour qu'une atteinte à la réputation établisse l'urgence à statuer, il est requis qu'elle présente un certain degré de gravité, qu'elle découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité.

L'association requérante ne démontre pas satisfaire à ces trois conditions. Elle se limite à affirmer que « la perte de l'agrément entraîne une perte de reconnaissance officielle et, par conséquent, de crédibilité [...] ».

La requérante se prévaut également d'une diminution de son effectif et d'une atteinte portée « à la formation des apprenants » et « à la scolarisation et à l'accompagnement de jeunes, d'enfants abandonnés et de jeunes en conflit avec la loi ainsi qu'à la protection de la petite enfance ».

Comme le relève la partie adverse, ces différents types de préjudices ne sont pas personnels à la requérante et ne peuvent dès lors être retenus. Par ailleurs, aucune liste des membres du personnel qui seraient menacés n'est produite à l'appui de la requête, aucun élément concret n'est apporté concernant les « apprenants en formation » et l'incidence de la perte de l'agrément sur leur parcours de formation n'est pas précisée. Quant aux jeunes et enfants qui sont pris en charge par l'association requérante, il s'agit d'une activité de l'ASBL totalement étrangère à celle qui est visée par le retrait d'agrément attaqué et la subvention qui y est liée.

L'association requérante invoque enfin un risque de poursuite pénale dans l'hypothèse où elle poursuivrait ses activités sans agrément.

Un tel préjudice, tiré d'une activité qui serait exercée illégalement, ne peut

être retenu pour justifier le traitement de l'affaire en urgence. Un tel préjudice apparaît, du reste, comme tout à fait hypothétique.

Enfin, la requérante n'établit pas que les arrêts du Conseil d'État qu'elle cite seraient transposables à la présente espèce. Il apparaît notamment que, dans ces affaires, la requérante avait pu démontrer la précarité de sa situation financière, *quod non* en l'espèce.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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 26 septembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Florence Piret,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret