

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS

SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 267.473 du 12 août 2026

A. 248.747/VI-23.910

En cause : **la société à responsabilité limitée
PALI PALI,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Julie BOCKOURT et
François PAULUS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

le centre public d'action sociale de Bruxelles,

représenté par le conseil de l'action sociale,

ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît GORS et
Pauline VANDE WALLE, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée
LES JARDINS SUSPENDUS,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît CAMBIER et
Alexandre PATERNOSTRE, avocats,
avenue Léopold Wiener 127/11
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 29 juillet 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 15 juillet 2026 par laquelle le conseil de l'action sociale du Centre public d'action sociale (CPAS) de Bruxelles décide de désigner la société à responsabilité limitée (SRL) Les jardins suspendus comme lauréate de l'appel à projet lancé pour la gestion et la coordination de l'occupation temporaire du site

Pachéco, à partir du 1^{er} janvier 2027, pour une durée de deux ans, reconductible deux fois pour une durée d'un an, et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

2. Par une ordonnance du 29 juillet 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 5 août 2026.

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

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Gabrielle Mathues, *loco* M^{es} Julie Bockourt et François Paulus, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Pauline Vande Walle, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{es} Benoît Cambier et Nathalie de Montigny, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, 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 utiles à l'examen de la demande

3. Le CPAS de Bruxelles est propriétaire de l'institut Pachéco sis rue du Grand Hospice, 7 à Bruxelles, qui se compose d'un volume principal, de deux jardins intérieurs et de bâtiments annexes.

Dans l'attente de la réalisation d'importants travaux de rénovation du site, il décide de confier le bâtiment, pour une durée indéterminée, à un opérateur chargé d'y développer un « projet innovant », à forte orientation sociale et culturelle.

En mai 2021, il désigne la société requérante comme lauréate du premier appel à projet portant sur la gestion et la coordination de l'occupation temporaire du site. Après plusieurs prolongations, celle-ci viendra à échéance le 31 décembre 2026.

4. En novembre 2025, la partie adverse décide de lancer un nouvel appel à projet pour la gestion et la coordination de l'occupation temporaire du site, pour une durée de deux ans prorogeable deux fois pour une période d'un an, à dater du 1^{er} janvier 2027.

Trois candidatures sont déposées, dont celles de la requérante et de la SRL Les jardins suspendus.

5. Le 15 juillet 2026, après une analyse comparative des candidatures, le conseil de l'action sociale du CPAS décide de désigner la SRL Les jardins suspendus comme lauréate de l'appel à projet lancé pour la gestion et la coordination de l'occupation temporaire du site Pachéco, à partir du 1^{er} janvier 2027 pour une durée de deux ans, reconductible deux fois pour une durée d'un an.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la requérante le 17 juillet 2026, par courriel et pli recommandé.

6. Par courriel et pli recommandé du 24 juillet 2026, la requérante a mis la partie adverse en demeure de ne pas conclure la convention résultant de la décision attaqué avec la partie intervenante, de procéder au retrait de l'acte attaqué et à l'adoption d'une nouvelle décision exempte des irrégularités qu'elle dénonce. Le lundi 27 juillet 2026, la partie adverse répond notamment qu'elle ne compte pas retirer la décision attaquée ni, partant, en adopter une nouvelle.

IV. Intervention

7. La requête en intervention introduite par la SRL Les jardins suspendus, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

8. 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 en extrême urgence suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. Le paragraphe 5 du même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence, ce qui doit être précisé dans l'intitulé de la requête, c'est-à-dire dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

VI. Extrême urgence et urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

9. Sur la diligence à agir, la requérante indique qu'elle a lancé la procédure de suspension moins de dix jours après la prise de connaissance de l'acte attaqué et deux jours après avoir reçu une réponse négative de la partie adverse à sa demande de révision de la « décision d'attribution ».

10. Quant aux motifs justifiant que l'affaire soit traitée en extrême urgence, elle souligne qu'elle est le gestionnaire-coordonateur actuel du site depuis plus de cinq ans, de sorte que l'acte attaqué n'implique pas seulement le refus d'un contrat futur mais également la cessation, dès le 1^{er} janvier 2027, d'une activité existante qui constitue le cœur de son entreprise. Elle observe qu'il résulte implicitement mais certainement du courrier de notification de l'acte attaqué qu'à défaut de l'introduction d'un recours en suspension d'extrême urgence dans les quinze jours, le contrat avec la partie intervenante risque d'être conclu à très brève échéance, de sorte qu'il importe d'obtenir un arrêt de suspension le plus vite possible. Elle considère qu'une demande de suspension selon la procédure ordinaire ne permettrait d'obtenir une décision que dans un délai d'environ trois mois, soit vraisemblablement après la conclusion du contrat, puisque l'occupation effective du site est prévue dès le 1^{er} janvier 2027. Elle conclut à l'imminence du péril lié à la perte définitive de son contrat, ce qui justifie le traitement de la présente demande selon la procédure d'extrême urgence.

11. Sur l'urgence à statuer, elle détaille comme suit le « dommage substantiel » que l'acte attaqué, impliquant la perte de l'exploitation du site Pachéco, est susceptible de lui causer.

Mentionnant une dépendance économique majoritaire et structurelle, eu égard à ses revenus qui procèdent en grande partie d'un écosystème construit depuis cinq ans, elle produit l'attestation d'un bureau comptable établissant que le site en cause représente plus de la moitié de son chiffre d'affaires. Elle fait valoir que l'acte attaqué entraînera des conséquences difficilement réversibles voire irréversibles sur sa santé financière, la privant du jour au lendemain, dès le 1^{er} janvier 2027, de plus de la moitié de ses revenus, sans substitution possible à brève échéance. À cet égard, elle cite les charges de structure (personnel, engagements courants) qui ne se résorbent pas instantanément, ainsi que les licenciements et la restructuration que l'acte attaqué implique et dont les coûts s'ajouteront à sa perte de revenus. Elle pointe également le fait que, depuis plus de deux ans, elle supporte un défaut de paiement persistant de la

part de la partie intervenante, en termes de loyers et charges de l'ordre de 100.000 euros dans le cadre d'un litige pendant devant la justice de Paix.

Elle fait valoir qu'une indemnisation obtenue *a posteriori* au terme du recours en annulation compensera au mieux un manque à gagner mais n'interviendra qu'après la dépossession de son activité et de la position acquise, et après qu'elle aura dû procéder à des licenciements, se restructurer, renoncer à son outil et à son équipe. Elle conclut que le dommage redouté n'est pas de ceux qu'une réparation pécuniaire ultérieure peut couvrir.

Elle invoque aussi un préjudice difficilement réparable de réputation, propre à sa position de gestionnaire en place, dès lors que son éviction sera perçue dans tout le secteur comme un désaveu de ses cinq années de gestion, mettant en péril son accès à des missions futures.

Elle fait enfin valoir la mise en péril concrète et immédiate des démarches qu'elle a initiées en qualité de gestionnaire-coordonateur en vue de l'octroi de permis d'urbanisme et d'environnement du site Pachéco et de la mise en conformité électrique et SIAMU (service d'incendie et d'aide médicale urgente), démarches dont l'horizon excède l'échéance du 31 décembre 2026. À son estime, il est à craindre que le site traverse la transition sans couverture administrative idoine.

VI.2. Examen

12. Le recours à la procédure d'extrême urgence, visé au paragraphe 5 de l'article 17, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, doit rester exceptionnel dès lors que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Celle-ci doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible. Cette double condition de diligence et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2025, de la loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'article 17, § 5, précité dispose que le recours à la procédure d'extrême urgence n'est admis que lorsque la demande, non seulement le précise dans son intitulé, mais expose également les faits qui justifient que l'affaire soit traitée dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

Les travaux préparatoires de cette disposition confirment l'intention du législateur selon laquelle « la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnelle et se limiter, en tout état de cause, aux affaires dans lesquelles un requérant démontre la nécessité d'agir dans un délai de quinze jours maximum » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 11-12). Il s'ensuit que l'extrême urgence doit être évidente ou explicitée par la partie requérante dans sa demande de suspension d'extrême urgence en se fondant sur des éléments précis et concrets de nature à démontrer que si l'affaire était traitée dans un délai excédant quinze jours, l'arrêt du Conseil d'État interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir les inconvénients graves dont elle se prévaut. Il ne peut être tenu compte que des éléments qu'elle fait valoir dans sa requête.

Il revient ainsi à la partie requérante d'exposer dans sa requête en extrême urgence les raisons précises et concrètes pour lesquelles la procédure de suspension ordinaire n'est pas de nature à remédier en temps utile au péril qu'elle invoque, en tenant compte des délais de traitement prévus à l'article 17, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État précitées, dans sa version applicable à partir du 1^{er} janvier 2025, et de la possibilité pour la chambre saisie de l'affaire de fixer une date d'audience, plus rapprochée que le délai prévu « au plus tard » dans l'alinéa 1^{er} de cette même disposition, en fonction du degré de l'urgence alléguée en termes de requête.

En général, un délai de saisine qui dépasse dix jours tend à démentir une volonté dans le chef d'une partie requérante de prévenir ou faire cesser très rapidement le préjudice dont elle se plaint, sauf à démontrer qu'elle a été confrontée à des circonstances dont elle n'est pas responsable et qui l'ont empêchée d'agir plus vite.

13. L'urgence requise par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 ou l'exécution 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 (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

Il appartient à la partie requérante d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans la 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. La partie requérante ne peut se limiter à un exposé

théorique ou tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner.

Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

A. L'extrême urgence

14. En l'espèce, concernant l'imminence du péril invoqué, le risque de faillite invoqué par la requérante n'est à l'évidence pas susceptible de se concrétiser dans un délai égal ou inférieur à quinze jours, dès lors que l'occupation temporaire actuelle du site Pachéco ne prendra fin que le 1^{er} janvier 2027.

Par ailleurs, se fondant sur le courrier de notification de l'acte attaqué qui évoque un délai de quinze jours accordé pour l'introduction éventuelle d'une demande de suspension, la requérante craint que le contrat avec la lauréate de l'appel à projet soit conclu à très bref délai. Sur ce point, aucun élément concret démontrant le contraire ne ressort du dossier administratif et, à l'audience, le conseil de la partie adverse indique ne pas avoir d'information quant à ce. Dès lors que la suspension de l'exécution d'un acte administratif n'a d'effet qu'*ex nunc*, c'est-à-dire à partir de la notification de l'arrêt l'ordonnant, une suspension de l'exécution de l'acte attaqué qui interviendrait une fois le contrat conclu serait sans effet sur la validité de celui-ci et serait, partant, impuissante à en prévenir les conséquences dommageables telles qu'alléguées par la requérante. À défaut d'élément permettant de s'assurer que la conclusion du contrat interviendra certainement au-delà du délai nécessaire au prononcé d'un arrêt rendu dans le cadre d'une procédure en suspension ordinaire, le recours à la procédure d'extrême urgence est, dans cette mesure, pertinent.

Toutefois, dans les circonstances particulières de l'espèce, il ne peut être considéré que la requérante a agi avec la diligence requise en extrême urgence, pour prévenir utilement la survenance du dommage qu'elle craint. Interpellée à l'audience sur la date de prise de connaissance de l'acte attaqué, elle a confirmé avoir eu une connaissance effective de son contenu dès le 17 juillet 2026, par le biais du courriel envoyé par l'autorité décidante. Elle a ainsi attendu douze jours avant d'agir en extrême urgence.

À l'audience, elle insiste sur la période estivale dans laquelle s'inscrit la présente cause et sur sa tentative de résolution « amiable » du litige initiée par le courrier adressé au CPAS le 24 juillet 2026. Cependant, la période estivale actuelle

ne l'a pas empêchée de prendre connaissance de l'acte attaqué, de manière effective et complète, dès le 17 juillet 2026 et elle-même a attendu sept jours avant d'adresser la « mise en demeure » susvisée à la partie adverse dont la teneur, cela dit, se concilie mal avec une supposée tentative de conciliation.

15. Il résulte de ce qui précède que l'attitude adoptée par la requérante dans le cadre de la présente demande dément l'extrême urgence alléguée et que, dans les circonstances de l'espèce, la demande est irrecevable, en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

B. L'urgence

16. Sur la condition de l'urgence, la requérante fait essentiellement valoir un préjudice financier, compte tenu de sa dépendance économique structurelle à l'exploitation du site Pachéco qu'elle gère depuis cinq ans et qui représente plus de 50 pourcents de son chiffre d'affaires.

17. En principe, un tel préjudice financier 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 faire face à ses obligations à très bref délai et de ne pouvoir poursuivre son activité. À cet égard, la requérante doit non seulement dresser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l'espèce, l'attestation d'un expert-comptable produite par la requérante mentionne que l'activité qu'elle exerce sur le site du Grand Hospice représente plus de 50 pourcents de son chiffre d'affaires mais ne dit rien sur les conséquences du non-renouvellement de cette activité sur la survie de l'entreprise. Notamment, si l'attestation atteste de l'importance des revenus actuellement générés par cette activité, aucune information précise n'est donnée sur l'incidence concrète de la baisse du chiffre d'affaires induite par le non-renouvellement de l'occupation temporaire du site, sur la baisse corrélative des coûts et charges liés à cette activité, ni sur la situation financière globale de la société.

Par ailleurs, le fait de ne pas être désignée lauréate du nouvel appel à projet lancé en 2025 et de ne pouvoir poursuivre la gestion et la coordination de l'occupation temporaire du site Pachéco initiées en 2021 ne représente pas, en soi, un inconvénient suffisamment grave dans le chef de la requérante pour établir l'urgence, dès lors que

ne pas pouvoir poursuivre, le cas échéant, l'exploitation du site Pachéco au-delà du 31 décembre 2027, découle, d'une part, de la circonstance que l'échéance du contrat d'occupation « temporaire » dont la requérante a bénéficié depuis 2021 est fixée au 31 décembre 2026 et, d'autre part, du fait que cela constitue un inconvénient normal, inhérent à toute participation à une mise en concurrence. La requérante ne pouvait qu'être consciente du caractère temporaire voire précaire de son propre contrat, puisqu'il n'a été prévu que dans l'attente de la mise en œuvre du projet de rénovation du site.

Quant au « défaut de paiement persistant » que la requérante dit devoir supporter par la faute de la partie intervenante – ce que celle-ci conteste –, cela découle d'un litige civil actuellement pendant entre les parties et est étranger à la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte attaqué.

A défaut pour la requérante de démontrer concrètement que la perte du contrat litigieux entraîne un risque vraisemblable sur sa viabilité, le préjudice financier n'est pas établi.

18. En ce qui concerne le préjudice de réputation invoqué, une telle atteinte est en règle adéquatement réparée par un arrêt d'annulation. En tout état de cause, la requérante se borne à soutenir que son éviction sera perçue comme un désaveu de cinq années de gestion, sans désigner précisément les passages ou motifs de l'acte attaqué – à supposer que celui-ci reçoive une certaine publicité – susceptibles d'être perçus comme un tel désaveu ou comme étant dénigrants pour la requérante.

19. Quant au péril lié aux démarches en cours pour l'octroi de permis d'urbanisme et d'environnement relatifs au site, la requérante reste en défaut d'indiquer en quoi les difficultés éventuelles liées à l'accomplissement de celles-ci porteraient une atteinte directe et personnelle à ses intérêts propres.

20. Il ressort de ce qui précède qu'à défaut d'inconvénients d'une gravité suffisante démontrés par la requérante, l'urgence ne peut pas être considérée comme établie.

En conséquence, outre le constat d'irrecevabilité de la demande de suspension en tant qu'introduite selon la procédure d'extrême urgence, 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.

21. La demande de suspension est en conséquence rejetée.

VII. Confidentialité

22. La partie requérante dépose son dossier de candidature (pièce 5) à titre confidentiel.

La partie adverse dépose, à titre confidentiel, les candidatures des trois sociétés qui ont répondu à l'appel à projet dont question en l'espèce (pièces n^{os} 10 à 10.9, n^{os} 11 à 11.10. et n^{os} 12 à 12.11).

La partie intervenante dépose, à titre confidentiel, les pièces n^{os} 4 et 5 de son dossier.

Ces demandes n'étant pas contestées, il y a lieu, à ce stade de la procédure, de maintenir la confidentialité des pièces concernées.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SRL Les jardins suspendus est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

La pièce 5 du dossier de pièces de la partie requérantes, les pièces 10 à 10.9, 11 à 11.10. et 12 à 12.11 du dossier administratif et les pièces 4 et 5 du dossier de pièces de la partie intervenante sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 août 2026, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux