CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 255.124 du 29 novembre 2022

A. 237.698/VIII-12.090

En cause : **DENIS** Sylvie,
ayant élu domicile chez
M^e^ Jean-Claude DERZELLE, avocat,
rue Antoine Carnière 137
6180 Courcelles,

contre :

HR RAIL,
ayant élu domicile chez
M^es^ Chris VAN OLMEN et
Vincent VUYLSTEKE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 novembre 2022, Sylvie Denis demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du 7 novembre 2022, [lui] appliquant la cessation des fonctions […] par une mise à la retraite prématurée pour motif d'invalidité au 4 11 2022 et fixant une cessation de fonction par une mise à la retraite prématurée pour motif d'invalidité au 1^er^ décembre 2022 ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 18 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2022.

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

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Jean-Claude Derzelle, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Laure De Man, *loco* M^es^ Chris Van Olmen et Vincent Vuylsteke, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier 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. Faits

1. La requérante entre en service auprès de la partie adverse le 14 février 2000.

Le 3 décembre 2003, elle est régularisée et est ainsi nommée à titre définitif. À cette date, elle occupe le grade d'accompagnateur de train.

2. Le 31 juillet 2012, elle est déclarée totalement et définitivement inapte à cette fonction.

3. Le 4 février 2013, elle est reclassée au sein de la partie adverse en tant que rédacteur à Mons. Elle était revêtue du grade de secrétaire administrative.

4. Le 21 juin 2021, les activités de la requérante sont transférées à Bruxelles. Par ce transfert, elle bénéficie d'une allocation de réintégration et d'une prime mensuelle de bilinguisme.

5. Depuis le 13 juin 2022, la requérante est en incapacité de travail de manière continue.

6. Par un courriel du 22 juin 2022, elle sollicite le service *SD Health Care Administration* de la partie adverse, « afin d'obtenir [s]es trois compteurs relatifs à [s]es jours de maladies ».

7. Le même jour, J. H.., dudit service lui répond :

« Sauf erreur de notre part, en date du 22/06/22, vous cumulez 267 jours depuis ces 3 dernières années (limite fixée à 365 jours et vous cumulez 1064 jours depuis le début de votre carrière (limite fixée à 1095 jours) ».

8. Par un courriel du 4 juillet 2022, la requérante reçoit « le détail de tous [ses] jours d'absence pour incapacité médicale ». Les parties s'accordent pour considérer que se trouve annexé à ce tableau un document Excel qui reprend les jours d'absence de la requérante.

9. Le 18 août 2022, cette dernière adresse un nouveau courriel à J. H. demandant à quelle date elle pourrait être mise en section d'attente et ensuite à la pension.

Celle-ci lui répond, le lendemain, qu'elle serait en section d'attente à partir du 28 septembre 2022.

10. Toujours le 18 août 2022, la requérante écrit au docteur B. G., du service de la médecine de l'administration de Mons, pour lui faire part de ce qui suit :

« Suite à votre convocation à un examen médical en date du 09/08 et à mon intervention médicale et hospitalisation du 03/08 avec impossibilité de me déplacer, je vous ai téléphoné le 08/08 pour dire qu'il m'était impossible de me déplacer.
Vous m'avez rassuré[e] sur le fait que je devais vous contacter une fois que je [saurai] me déplacer.
Il est à savoir que j'ai fait des complications à mon intervention […].
Demain, je testerai la possibilité pour moi de me déplacer et donc, par conséquent, de prévoir une entrevue avec vous.
Pourriez-vous me dire quelle serait votre disponibilité afin de répondre dans la positive à votre convocation médicale ?
[…] ».

11. Dès le lendemain, le docteur B. G. l'informe qu'elle est convoquée au « CMR de Mons » le 30 août suivant.

12. Le 14 septembre 2022, J. O., la cheffe immédiate de la requérante, interroge le même docteur B. G. en ces termes :

« […]

Elle atteint ses compteurs le 28 septembre 2022. Vu l'impact sur l'organisation du bureau et la charge de travail que nous connaissons et qui devient intenable, une reprise de travail à très court terme est-elle envisageable (reprise à temps partiel médical par exemple) ?
Si ce n'est pas le cas et vu le dossier médical de l'intéressée, existe-t-il une possibilité de pension médicale ?

[…] ».

13. Il lui répond le même jour entre autres ce qui suit :

« Une pension est envisagée chez cet agent car elle tombe sous le coup de l'article 21 à partir du 29/09/2022 ».

14. Le 15 septembre 2022, un trajet de réintégration est introduit par le médecin traitant de la requérante.

15. Le service externe de prévention IDEWE indique dans son formulaire d'évaluation de réintégration du 6 octobre 2022 que la requérante est définitivement inapte à effectuer le travail convenu. Les adaptations du poste de travail envisagées par IDEWE sont les suivantes :

« - Reprise possible au sein d'une autre équipe (autre que HR Rail) ;
- Il est souhaitable que la reprise soit progressive (un mi-temps médical sous réserve de l'accord du médecin d'absence longue durée) ;
- À réévaluer 2 mois après la reprise effective ».

16. Le 7 novembre 2022, la partie adverse adresse un courrier à la requérante dans lequel elle l'informe, notamment, que :

- depuis le 29 septembre 2022, elle est placée en section d'attente, conformément à l'article 20 du chapitre XVI du statut du personnel ;
- depuis le 4 novembre 2022, la décision de mise à la retraite prématurée pour motifs d'invalidité lui est appliquée, conformément à l'article 21 du chapitre XVI du statut du personnel ;
- la cessation de ses fonctions prend cours le 1er décembre 2022.

En ses deuxième et troisième objets, ce courrier constitue l'acte attaqué.

Il est notifié à la requérante le 8 novembre 2022.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1er, 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 1er.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèse de la requérante

Sur la diligence à agir, la requérante fait valoir que la décision attaquée lui a été notifiée par un courrier recommandé du 7 novembre 2022, lequel a été déposé dans sa boîte aux lettres le lendemain. Elle en déduit qu'en introduisant sa demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence dans un délai de dix jours, elle a témoigné de sa diligence à agir.

Sur l'imminence du péril, elle souligne que la décision attaquée la place dans un régime de pension prématurée dès le 1er décembre 2022, soit 22 jours après son adoption. Elle en déduit qu'à défaut de voir son exécution suspendue avant cette date, elle ne fera plus partie du personnel de la partie adverse et qu'il ne lui sera donc plus possible, dans l'attente d'une éventuelle annulation, de quitter le régime des pensions et de réintégrer le personnel de la partie adverse, sans devoir représenter les épreuves du stage, etc…, ni de bénéficier des avantages résultant de la durée de carrière. Elle infère également de l'article 13 du statut du personnel, chapitre XVI, qu'il s'agit d'une pension définitive, et non temporaire pour un maximum de deux ans. Elle précise qu'à supposer même qu'elle soit temporaire, l'imminence du péril subsisterait et justifierait le présent recours car, à ses yeux, « elle serait considérée comme ne faisant plus partie du personnel pendant un certain délai pouvant aller jusque deux ans, percevrait une pension et donc un revenu moindre, devrait obtenir sa remise en service, sans aucune garantie de l'obtenir, perdrait ses acquis professionnels et le suivi de ses compétences pendant un certain temps, de sorte qu'elle conserverait intérêt à éviter cette épreuve en obtenant la suspension de la décision attaquée avant la mise à la pension ».

Elle souligne encore que l'urgence qu'elle invoque est incompatible avec le délai de traitement de la procédure en annulation et d'une procédure en suspension ordinaire puisqu'il ne serait pas possible, indique-t-elle, d'obtenir une suspension de la décision attaquée par le biais de la procédure ordinaire de suspension, avant sa mise à la pension le 1er décembre 2022.

Elle ajoute, sous un point « IV. Préjudice de la partie requérante – intérêt à agir », que le préjudice qu'elle subirait, en cas de non-suspension immédiate de la décision attaquée, serait à la fois matériel et moral. Elle indique qu'au plan matériel, à compter du 1er décembre 2022, elle se trouverait dans une situation financière difficile qui perdurerait durant toute la procédure de suspension ordinaire, étant donné que le montant de sa rémunération est de l'ordre de 2.486 euros nets mais que sa pension à percevoir s'élèverait à un montant de 1.704,85 euros bruts, selon un

calcul provisoire qu'elle mentionne. Elle précise qu'en règle le montant de la pension de retraite est limité à 75 % du traitement global selon l'article 12 du chapitre XVI du statut, lequel est applicable, d'après elle, au régime de mise à la retraite prématurée pour invalidité en vertu de l'article 14. Elle souligne qu'elle a une jeune fille de 17 ans aux études à sa charge et qu'elle doit encore supporter un remboursement hypothécaire de 700 € par mois pendant quatre ans. Elle réitère aussi que, par l'exécution de l'acte, elle est amenée à perdre ses acquis professionnels.

Elle considère, par ailleurs, que son préjudice moral est important. Elle se dit ainsi contrainte de cesser un travail qu'elle aimait, alors qu'elle a été nommée comme agent statutaire le 14 février 2000, qu'elle a d'abord travaillé comme accompagnatrice de train pendant treize ans, avant d'occuper le poste de secrétaire administrative au service de l'entité de HR Rail, soit l'employeur juridique de tous les salariés ou agents des chemins de fer. Elle est d'avis que ce préjudice est d'autant plus lourd qu'elle soutient, dans ses moyens, avoir signalé au « médecin de l'administration » qu'elle souhaitait retravailler, lors de la visite médicale à laquelle elle a été convoquée pour contrôle le 30 août 2022 pendant son incapacité de travail. Elle souligne aussi qu'elle n'a jamais reçu copie de la décision du compte-rendu de la visite médicale par ce médecin mais qu' « en toute hypothèse, après lui avoir confirmé sa volonté de travailler, elle a, de sa propre initiative, et ainsi que l'y autorise l'article I. IV- 73 du Code sur le bien-être au travail, lequel s'applique aux personnes assimilées aux employeurs visés à l'article 2, paragraphe 1 de la loi du 4 aout 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, et donc à la partie adverse. […]. Il est donc prouvé qu'elle souhaitait continuer de travailler » (sic).

Elle relève que la partie adverse, pour qui elle a travaillé loyalement pendant 22 ans, n'a réservé aucune suite à sa demande, ni communiqué la décision médicale du 30 août 2022, ni constaté qu'elle était inapte médicalement, ou apte partiellement ou totalement, mais a, sans explication ni motivation sur ces points, décidé d'emblée de la placer en pension prématurée. Elle précise que la communication de la décision médiale est pourtant obligatoire et que la médecine de l'administration a l'obligation d'évaluer les aptitudes ou non de l'agent, et de l'aider à reprendre le travail, comme elle l'expose dans le premier moyen. Elle considère que le fait d'être contrainte à prendre une pension prématurée malgré son souhait de continuer de travailler au sein de la structure de la partie adverse et malgré sa demande de suivre un parcours de réintégration, à laquelle la partie adverse n'a d'après elle pas donné suite, de même que le fait pour cette dernière de ne pas avoir respecté sa propre réglementation ni la loi, constitue un préjudice moral qui ne peut être réparé par une compensation financière, « mais seulement par une suspension efficace, c'est-à-dire avant la mise en vigueur de la décision attaquée ».

Elle précise encore qu'avant la réforme de 2014, le Conseil d'État a admis, au titre du préjudice grave difficilement réparable, dans une affaire comparable, « que le requérant invoque, en substance, d'une part, un préjudice moral résultant de la fin qui est mise prématurément à ses fonctions et qui contribue à l'écarter de toute activité sociale, avec le risque de retomber dans une dépression sérieuse et, d'autre part, un préjudice financier qui l'amènera à réduire considérablement son niveau de vie », le requérant ajoutant qu' « une mise à l'écart pendant toute la durée d'une procédure en annulation risque de lui faire perdre ses acquis professionnels et de lui enlever toute possibilité d'actualisation de ses connaissances et de ses compétence » (arrêt n° 150.498 du 20 octobre 2005)

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1er, 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 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.

Le paragraphe 4 de la même disposition prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence propre à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le péril imminent craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit expliquée de manière incontestable par le requérant dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le requérant fait valoir dans sa requête. Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à

un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la double condition de l'imminence du péril et que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible.

En l'espèce, il n'est ni contesté, ni contestable, que la requérante a fait toute diligence en saisissant le Conseil d'État dans un délai de dix jours à compter de la notification de l'acte attaqué.

Il y a lieu également de constater que la procédure ordinaire de suspension ne pourrait aboutir à un arrêt avant la mise à la pension prématurée de la requérante, fixée à la date du 1er décembre 2022.

Cette échéance rapprochée ne suffit, toutefois, pas à justifier l'extrême urgence qu'il y aurait à statuer. Encore faut-il en effet que la requérante démontre que l'exécution de l'acte attaqué l'expose à un péril imminent, que seule la suspension selon la procédure d'extrême urgence serait de nature à empêcher. Comme indiqué d'emblée, cette procédure revêt un caractère dérogatoire et doit demeurer exceptionnelle.

Or, en tant que la requérante invoque un préjudice d'ordre matériel, elle se prévaut du fait qu'à compter du 1er décembre 2022, elle ne bénéficiera plus que d'une pension d'un montant estimé à 1.704,85 euros bruts par mois, au lieu de sa rémunération d'un montant net de 2.486,49 euros, et qu'elle doit rembourser un emprunt hypothécaire à raison de 700 euros par mois en ayant encore une fille de 17 ans à charge. Elle ne dépose, toutefois, à cet effet, qu'un document incomplet, d'origine inconnue, mentionnant une estimation approximative du montant susvisé de sa future pension, ainsi qu'une fiche de paie qui atteste du montant versé au titre de sa rémunération pour le mois d'août 2022, et du fait qu'elle a encore à cette date un enfant à charge. Elle ne dépose, en revanche, aucun autre document confirmant l'existence de son emprunt hypothécaire, ni ne donne d'indication quant à la nature et l'étendue de ses frais, ni sur l'état de sa situation patrimoniale globale. Il lui appartient, pourtant, à l'appui d'une demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence, de brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle et de soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates. Dans le cas présent, cette exigence s'impose d'autant plus que la requérante n'invoque pas une perte complète de ses revenus mais une diminution de ceux-ci. Elle ne démontre ainsi pas qu'une éventuelle suspension ordinaire de l'exécution de l'acte attaqué interviendrait de manière irrévocablement tardive pour empêcher que sa situation matérielle devienne précaire au point qu'elle ne sera plus en mesure de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Quant au préjudice moral allégué, il consiste dans le fait, pour la requérante, d'être contrainte de prendre une pension prématurée, dès le 1er décembre 2022, malgré son souhait de continuer de travailler au sein de la structure de la partie adverse et malgré sa demande de suivre un parcours de réintégration, à laquelle la partie adverse n'a réservé aucune suite.

Or, si la prise d'effet de l'acte attaqué au 1er décembre 2022 ne peut, à nouveau et en elle-même, suffire à établir l'imminence d'un péril qu'une procédure en référé ordinaire ne pourrait permettre d'éviter, le préjudice moral se confond, pour le surplus, avec l'argumentation que la requérante développe dans la première branche de son premier moyen, sous les numéros deux à cinq, et dans la seconde branche de ce moyen. Il est, toutefois, de jurisprudence constante que la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration de ce que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

Il est, en outre, admis qu'un préjudice moral est, en règle et sauf circonstances particulières, adéquatement réparé par un arrêt d'annulation. En l'espèce, la requérante n'invoque, cependant, aucun élément particulier qui empêcherait d'attendre l'issue de la procédure au fond ou, à tout le moins, d'une procédure de référé ordinaire. Elle a, au contraire, été absente 365 jours sur les trois dernières années de sa carrière et se trouve en congé maladie depuis le 13 juin 2022. Son absence de son cadre professionnel, pendant plusieurs mois supplémentaires en attendant l'issue d'une éventuelle procédure de suspension ordinaire, ne peut avoir de réelles incidences sur sa situation psycho-sociale ou sur la perte alléguée de ses acquis professionnels. De surcroît, l'acte attaqué n'est pas définitif et il est, dès lors, vain de soutenir que, pour reprendre ses fonctions, la requérante devrait renouveler les épreuves de recrutement et refaire un nouveau stage.

Pour le surplus, la référence à l'arrêt n°150.498 du 20 octobre 2005 n'est pas pertinente, dès lors que cet arrêt a été rendu selon procédure de suspension ordinaire et non d'extrême urgence.

Il s'ensuit que la condition de l'imminence du péril n'est pas remplie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, 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.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, dès lors que la demande de suspension introduite par la requérante selon la procédure d'extrême urgence n'est assortie d'aucune requête en annulation.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 29 novembre 2022 par la VIIIe chambre siégeant en référé, composée de :

Raphaël Born,	conseiller d'État, président f.f.,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Raphaël Born