

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 248.954 du 17 novembre 2020

A. 232.199/VIII-11.538

En cause : **LAMBERT** Véronique,
 ayant élu domicile chez
 M^e Vincent DE WOLF, avocat,
 avenue de la Toison d'Or 68/9
 1060 Bruxelles,

contre :

la commune d'Auderghem,
 ayant élu domicile chez
 M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
 place de Jamblinne de Meux 41
 1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 novembre 2020, Véronique Lambert demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du 27 octobre 2020 du Collège des Bourgmestre et Échevins de la commune d'Auderghem de mettre fin à [sa] relation statutaire [...], pour cause de force majeure médicale au terme d'un trajet de réintégration (décision du médecin de travail : le travailleur est définitivement inapte à reprendre le travail convenu et n'est en état d'effectuer chez l'employeur aucun travail adapté ni aucun autre travail) ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 10 novembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 novembre 2020.

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

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

M^e Catherine Cools, *loco* M^e Vincent De Wolf, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric Van de Gejuchte, 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 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, âgée de 51 ans, travaille au sein de l'administration de la partie adverse depuis le 19 novembre 1996.

2. Le 8 janvier 2004, elle est nommée, à dater du 1^{er} janvier 2004, en qualité d'adjointe administratif stagiaire.

3. Le 27 novembre 2018, elle est promue, à dater du 1^{er} janvier 2019, en qualité d'assistante administrative à titre définitif de niveau C.

4. Le 31 juillet 2019, elle est placée dans la position de la mise en disponibilité, ayant épuisé son quota de jours de congés maladie.

5. À partir du 12 novembre 2019, elle est en congé de maladie et ce, de manière ininterrompue jusqu'en octobre 2020.

6. Le 13 janvier 2020, elle est convoquée à se présenter devant la Commission des pensions en vue d'examiner si elle est apte à continuer ses fonctions.

7. À la suite de l'examen médical du 18 février 2020 devant la Commission des pensions, celle-ci l'informe, par un courrier daté du 20 mars 2018, que, concernant son aptitude au travail, il a été décidé ce qui suit :

« Vous ne remplissez pas actuellement, sur le plan médical, les conditions pour être admise à la pension prématurée pour motifs de santé. Vous êtes actuellement inapte à l'exercice de vos fonctions. Vous devez être réexaminée par la Commission des Pensions dans 3 mois, c'est-à-dire à partir du 18/05/2020, à moins que vous n'ayez repris vos fonctions entre-temps.

La maladie dont vous souffriez lors de l'examen n'a pas été reconnue comme maladie grave et de longue durée comme mentionné dans la réglementation en vigueur dans votre administration concernant les congés et les absences.

[...] ».

8. Par courrier daté du 15 juin 2020, la requérante est convoquée à une visite médicale, devant le conseiller en prévention-médecin du travail, en application de « la législation sur la Surveillance de Santé des travailleurs », le 17 juin 2020. À cette occasion, le médecin du travail émet un « avis favorable pour une reprise en septembre dans un nouveau contexte relationnel. Une réunion préalable à la reprise avec les ressources humaines et/ou la ligne hiérarchique serait bénéfique ».

9. Il résulte de la motivation de l'acte attaqué que des contacts sont pris en août 2020 par la partie adverse, notamment avec un conseil en prévention en vue d'une reprise du travail de la requérante. Suite à cela, un test d'aptitude sur ordinateur est organisé en date du 1^{er} septembre 2020, afin de déterminer dans quel service il est possible de l'affecter.

Par ailleurs, un nouveau formulaire d'évaluation de santé est établi le 21 août 2020 par le médecin du travail, qui conclut qu'« un contact avec les conseillers prévention va être réalisé pour favoriser le dialogue pour la reprise du travail (possible médiation) ».

10. Le 21 septembre 2020, la requérante reçoit les résultats de son test. L'acte attaqué indique qu'« aucun chef de service n'a manifesté le besoin d'un collaborateur supplémentaire hormis un service pour lequel la confidentialité est primordiale et il n'a pu être rassuré sur ce point pour [la requérante] ».

11. Le 25 septembre 2020, un courriel est adressé à la requérante par le chef de service de l'Espace public, lui indiquant qu'elle sera réintégrée le 1^{er} octobre 2020 et lui transmettant les projets d'entretiens de fonction et de planification qui seraient établis après son retour au travail.

12. Le 29 septembre 2020, un troisième formulaire d'évaluation de santé est établi par le médecin du travail, qui émet cette fois un « avis défavorable pour [une] reprise du travail », en précisant que cela est « à réévaluer ».

13. Le 1^{er} octobre 2020, la requérante remplit un formulaire de demande de trajet de réintégration.

14. Par décision datée du 7 octobre 2020, rendue dans le cadre de l'évaluation de réintégration, le conseiller en prévention-médecin du travail estime que la requérante correspond à la situation suivante :

« Le travailleur [...] est définitivement inapte à reprendre le travail convenu et n'est en état d'effectuer chez l'employeur aucun travail adapté ni un autre travail ».

15. Le 27 octobre 2020, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse décide de mettre fin à la relation statutaire de la requérante, pour cause de force majeure médicale au terme d'un trajet de réintégration.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèses des parties

La requérante expose que l'imminence d'une atteinte à ses intérêts est manifeste dès lors qu'elle se retrouve placée à la pension à l'âge de 53 ans [lire : 51 ans], qu'elle perd son emploi et est privée du jour au lendemain de tout revenu. Elle indique que cette situation, qui ne peut que fortement l'ébranler, intervient par ailleurs à un moment où elle est psychologiquement fragile et dans un état de santé difficile. Elle ajoute que cela ne peut également que drastiquement impacter sa situation économique et constitue une atteinte à son honneur et à sa réputation professionnelle, puisqu'elle est écartée définitivement de ses fonctions. Elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État, qui reconnaît que l'extrême urgence à obtenir la suspension de l'acte attaqué est justifiée dans des situations similaires.

À l'audience, la partie adverse rappelle que la démonstration de l'extrême urgence doit figurer dans la requête et estime que cette démonstration n'est pas faite en l'espèce. Elle soutient que l'état psychologique dans lequel se

trouve la requérante, qui est en incapacité de travail depuis le 12 novembre 2019, n'est pas le résultat de l'acte attaqué et qu'il résulte, selon elle, d'une attestation médicale du 30 septembre 2020 (pièce 6 du dossier de la requérante) que si elle revient au travail, elle y sera soumise à un stress insupportable. Elle soutient également que la requérante n'a pas contesté l'évaluation qui a été faite par le conseiller en prévention-médecin du travail, alors qu'un recours est effectivement ouvert contre une telle évaluation. Elle fait valoir que la requête ne contient pas d'explication contre l'atteinte alléguée à la réputation et à l'honneur et qu'en tout état de cause, une telle atteinte ne pourrait découler de l'acte attaqué. Elle souligne, concernant les répercussions financières, qu'il ne s'agit pas d'une démission d'office à caractère disciplinaire, comme dans la jurisprudence invoquée par la requérante, mais que celle-ci aura, en l'espèce, droit aux allocations de chômage et qu'une somme d'environ 3.500 euros lui a été versée pour le mois de novembre, ce qui équivaut à deux fois le traitement mensuel d'attente qu'elle a perçu durant les cinq derniers mois. Elle en déduit que la situation financière de la requérante ne justifie pas le recours à la procédure d'extrême urgence.

V.2. Appréciation

L'urgence requise pour qu'il soit fait droit à une demande de suspension de l'exécution d'une décision administrative ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit 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. Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, 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 à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas.

Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est, par conséquent, soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur de prévenir cette atteinte. Au regard de la diligence requise, il est de jurisprudence constante qu'un délai de saisine qui dépasse les 10 jours ne témoigne en principe pas d'une volonté dans le chef d'un requérant de faire cesser rapidement le préjudice dont il se plaint, sauf à démontrer qu'il a été confronté à des

circonstances dont il n'est pas responsable et qui l'ont empêché d'agir plus vite. Enfin, la charge de la preuve de l'extrême urgence incombe au requérant et cette preuve doit être apportée dans, ou avec, la demande de suspension.

En l'espèce, la requérante a fait diligence pour saisir le Conseil d'État, puisque l'acte attaqué lui a été notifié par un courrier du vendredi 30 octobre 2020, reçu au plus tôt le lundi 2 novembre 2020. La requête a été transmise au Conseil d'État par voie électronique le 9 novembre 2020, soit dans le délai susvisé de 10 jours.

Il y a lieu d'admettre que le fait de perdre un emploi statutaire d'assistante administrative de niveau C dans la fonction publique, à l'âge de 51 ans et de se retrouver ainsi au chômage, sur la base de la seule décision d'un conseiller en prévention- médecin du travail, qui la déclare « définitivement inapte à reprendre le travail » et à « effectuer chez l'employeur aucun travail adapté [ou un] autre travail », cause à la requérante un inconvénient non seulement matériel, mais également psychologique et moral suffisamment sérieux et immédiat pour justifier le recours à la procédure d'extrême urgence.

VI. Moyen unique de la requête

VI.1. Thèses des parties

La requérante prend un moyen unique de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 117 de la loi du 14 février 1961 'd'expansion économique, de progrès social et de redressement financier', des articles 73/2, 73/3 et 73/4 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 'relatif à la surveillance de la santé des travailleurs en ce qui concerne la réintégration des travailleurs en incapacité de travail', modifiés par l'arrêté royal du 28 octobre 2016, de l'article 57 du statut administratif du personnel communal de la partie adverse, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du principe *audi alteram partem*, du principe de légitime confiance, du principe de motivation interne des actes administratifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de motivation formelle, du principe de proportionnalité, du principe du raisonnable, du devoir de minutie, des principes de bonne administration et de l'excès de pouvoir.

Elle indique que la partie adverse a mis fin à sa relation statutaire au motif qu'elle serait définitivement inapte à reprendre le travail, bien qu'elle ne remplisse pas les conditions pour être admise à la pension et sans préciser si elle la place à la pension ou s'il s'agit en réalité d'une décision de démission d'office. Elle

relève qu'elle n'a jamais été déclarée professionnellement inapte par son administration et n'a jamais reçu d'évaluation comportant une telle mention. Elle soutient par conséquent que la partie adverse paraît avoir adopté une décision qui n'est prévue par aucun texte de loi en vue de mettre fin à la relation statutaire, alors qu'elle est nommée. Elle allègue que seule la Commission de pensions dispose de la compétence d'examiner son aptitude médicale à exercer ses fonctions ou de la placer à la pension pour raison médicale et, qu'en l'espèce, la Commission des pensions n'a jamais pris une telle décision, ni estimé qu'elle était définitivement inapte à exercer ses fonctions. Elle ajoute qu'un délai de 12 mois ne s'est pas écoulé depuis la décision du médecin du travail du 7 octobre 2020 estimant qu'elle est inapte à reprendre le travail, puisque seulement 20 jours se sont écoulés. Elle soutient ensuite que la décision n'est motivée ni en fait, ni en droit et qu'à supposer le médecin du travail compétent pour la déclarer définitivement inapte au mépris des décisions du MEDEX et de la Commission des pensions, il convient de constater que celui-ci n'a pas rendu son évaluation suite à une concertation avec son médecin-conseil et à un examen des possibilités d'adaptation. Elle fait valoir que la partie adverse ne lui a, sans justification, remis aucun plan de réintégration et a mis fin à la relation statutaire moins de 55 jours après la décision du médecin du travail. Elle rappelle l'article 117 de la loi du 14 février 1961 et indique qu'il ressort expressément de cette disposition que, concernant les agents statutaires, l'inaptitude ne peut être reconnue que par le service de santé administratif attaché au ministère de la Santé publique, « à savoir le MEDEX/la Commission des pensions ». Elle allègue que le médecin du travail-conseiller en prévention ne constitue en l'espèce pas une autorité compétente pour adopter une telle décision et que, par conséquent, l'acte attaqué a été adopté suite à une décision prononcée par une autorité incompétente. Elle soutient par ailleurs que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, la partie adverse ne saurait affirmer, avant la fin de l'expiration d'un délai de douze mois suivant la décision d'inaptitude, qu'il serait impossible de la réaffecter, alors que seuls 20 jours se sont écoulés depuis la décision d'inaptitude la concernant, de sorte que l'article 117 précité est manifestement méconnu. Elle fait valoir que la partie adverse n'explique pas pourquoi elle choisit d'entériner la décision d'une autorité incompétente et n'indique pas si la décision adoptée constitue une démission d'office ou une mise à la pension suite à une inaptitude médicale, ni les circonstances qui indiqueraient que, selon elle, sa réintégration s'avérerait impossible. Elle estime que cela est contradictoire avec le courriel du 25 septembre qui indiquait qu'elle pourrait être réintégrée. Elle en déduit une violation manifeste des principes de motivation interne et formelle ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991. Elle rappelle l'article 57 du statut administratif des membres du personnel de la partie adverse et constate que son inaptitude professionnelle n'a jamais été prononcée, de sorte qu'il ne saurait avoir été mis fin à sa relation statutaire pour ce motif. Elle cite les articles 73/2, 73/3 et 73/4 de l'arrêté royal du

28 mai 2003, modifiés par l'arrêté royal du 28 octobre 2016, et considère que ceux-ci ont manifestement été méconnus puisque, à les supposer applicables aux agents statutaires, *quod non*, le médecin du travail n'a pas rendu d'évaluation réalisée suite à une concertation avec son médecin-conseil, qu'il n'a pas davantage examiné les possibilités d'adaptation, notamment au sein du service de l'Espace public, et que la partie adverse n'a jamais établi un plan de réintégration en concertation avec elle-même et ne motive pas, dans l'acte attaqué, la raison pour laquelle elle s'en dispense, alors qu'elle disposait encore de 35 jours pour le réaliser. Enfin, elle rappelle la portée des principes généraux invoqués au moyen.

À l'audience, la partie adverse soutient que la mesure adoptée ne s'inscrit pas dans un processus de mise à la pension prématurée, ni dans le cadre d'une évaluation, de telle sorte que, respectivement, ni l'article 117 de la loi du 14 février 1961, ni l'article 57 du statut administratif des membres du personnel de la commune d'Auderghem ne sont applicables. Elle expose que les articles 73/2 à 73/4 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 cités au moyen sont repris dans le Code du bien-être au travail, livre 1^{er}, titre 4, chapitres V et VI, et que ces dispositions ont, en l'espèce, été respectées. Elle fait valoir que la requérante a fait l'objet de trois évaluations successives par le médecin du travail, en date respectivement des 16 juin, 29 septembre et 7 octobre 2020, que la première conclut à un « avis favorable pour une reprise en septembre dans un nouveau contexte relationnel. Une réunion préalable à la reprise avec les ressources humaines et/ou ligne hiérarchique serait bénéfique », que la deuxième, intervenue après que la requérante ait effectué un test d'aptitude en date du 1^{er} septembre, conclut à un « avis défavorable pour reprise du travail, à réévaluer » et que la troisième, intervenue après que la requérante ait demandé un trajet de réintégration en date du 1^{er} octobre, se conclut par la décision suivante : « le travailleur [...] est définitivement inapte à reprendre le travail convenu et n'est en état d'effectuer chez l'employeur aucun travail adapté ni un autre travail ». Elle en conclut que les dispositions en cause ont été respectées, la concertation avec le médecin traitant étant facultative et la requérante n'ayant pas fait usage de son droit de recours contre la décision du médecin du travail prévu par le Code du bien-être au travail.

VI.2. Appréciation

Suivant le préambule de l'acte attaqué, celui-ci se donne pour fondement juridique, outre la loi du 29 juillet 1991, « l'arrêté royal du 28 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de santé en ce qui concerne la réintégration des travailleurs en incapacité de travail ».

Si les dispositions de cet arrêté royal établissent les règles à appliquer en vue de la réintégration du travailleur qui ne peut plus exercer le travail convenu temporairement ou définitivement et prévoient, notamment, qu'à l'issue de l'évaluation de réintégration, le conseiller en prévention-médecin du travail peut prendre la décision que « le travailleur est définitivement inapte à reprendre le travail convenu et n'est en état d'effectuer chez l'employeur aucun travail adapté ni un autre travail », aucune disposition de cet arrêté royal ne règle les conséquences d'une telle décision sur la relation de travail entre le travailleur et son employeur. Cette seule constatation suffit pour juger que le moyen est sérieux en ce qu'il invoque l'absence formelle de motivation en droit de l'acte attaqué, qui n'indique aucune disposition légale ou statutaire applicable à la requérante qui autoriserait la partie adverse à mettre fin à la relation statutaire d'un agent pour le motif qu'il aurait été déclaré inapte à reprendre le travail « convenu » ou à effectuer chez la partie adverse un autre travail ou un travail inadapté.

La notion de « force majeure médicale », permettant de mettre fin à la relation de travail, invoquée dans l'« objet » de l'acte attaqué, est une notion de droit du travail qui ne s'applique, dans la fonction publique, que pour le personnel contractuel.

Pour le personnel statutaire, est d'application l'article 117 de la loi du 14 février 1961 qui prévoit, en son § 1^{er}, que « la pension prématurée pour motif de santé ou d'incapacité physique peut être accordée à titre définitif si les instances médicales visées au § 2 reconnaissent que l'agent est définitivement inapte à remplir d'une manière régulière ses fonctions ou d'autres fonctions par voie de réaffectation ou de réutilisation dans un autre emploi mieux en rapport avec ses aptitudes physiques, suivant les règlements applicables dans les différents services publics. [...] ». Le § 2 du même article désigne les services habilités à reconnaître l'incapacité qui ouvre le droit à la pension prématurée à charge des pouvoirs publics, à savoir, s'agissant de la partie adverse, actuellement, l'administration de l'expertise médicale (MEDEX) du service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

Il ne résulte ni de l'acte attaqué, ni du dossier administratif qu'il a été fait application de cette disposition, la partie adverse ne prétendant du reste pas accorder la pension prématurée à la requérante, mais bien « mettre fin à la relation statutaire » la liant à cette dernière pour cause d'incapacité médicale, ce qu'elle n'est pas légalement habilitée à faire.

Le moyen est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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, sont réunies.

IX. Second moyen

À l'audience, la requérante prend un second moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte. Elle soutient que la délibération du conseil communal 13 décembre 2012 qui délègue certaines compétences en matière de fonction publique au collège des bourgmestre et échevins et qui est jointe par la partie adverse au dossier administratif, ne serait plus en vigueur et n'habiliterait en outre pas ce collège à adopter l'acte attaqué.

Le moyen unique de la requête étant jugé sérieux et étant suffisant pour justifier la suspension de l'acte attaqué, ce second moyen n'est pas examiné.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision du 27 octobre 2020 du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Auderghem de mettre fin à la relation statutaire de la requérante, à la date du 9 novembre 2020, pour cas de force majeure médicale, est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 17 novembre 2020, par la VIII^e chambre siégeant en référé, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

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

Louise Ernoux-Neufcoeur	Luc Detroux
-------------------------	-------------