

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

A R R Ê T

n° 257.605 du 11 octobre 2023

A. 239.458/VIII-12.281

En cause : **DE PRINS Emma**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jonathan de WILDE d'ESTMAEL et
Maureen DEGUELDRE, avocats,
passage de l'Atelier 6/2
5100 Jambes,

contre :

la Chambre des représentants de Belgique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Corinne MERLA et
Laurence MARKEY, avocats,
boulevard du Souverain 36/8
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 juin 2023, Emma De Prins demande, d'une part, la suspension de l'exécution des décisions suivantes :

- « • la décision du bureau de la Chambre du 29 mars 2023, notifiée [...] le 2 mai 2023, par laquelle celui-ci décide de procéder au retrait :
- de la décision du 3 mars 1998 prise par le collège des questeurs remplaçant, par analogie à la réglementation arrêtée pour les anciens présidents de la Chambre, le complément de pension repris à l'article 62 du statut du personnel par une indemnité de départ ;
 - de la note du 5 février 2003 du président du collège des questeurs qui a pour objet "l'interprétation des décisions du collège des Questeurs du 3 mars 1998 concernant la situation des anciens présidents de la Chambre ainsi que des fonctionnaires généraux pour donner suite aux décisions du bureau de la Chambre concernant les indemnités de départ" ;
 - des décisions administratives individuelles qui en découlent
- la décision, notifiée [...] le 2 mai 2023, par laquelle la Chambre des représentants lui réclame le remboursement d'un montant de 633.656,12 EUR, correspondant à l'indemnité de départ perçue par [elle] »

et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 30 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 octobre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Jonathan de Wilde d'Estmael, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julie Markey, *loco* M^{es} Corinne Merla et Laurence Markey, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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. Le 25 juin 1997, sous le point « harmonisation des statuts des députés et sénateurs », le bureau de la Chambre des représentants décide :

« de charger le Collège des Questeurs de prendre en concertation avec le Collège des Questeurs du Sénat et en accord avec les Présidents d'Assemblées les dispositions nécessaires en vue d'éviter toute discrimination financière ou autre entre les Membres de la Chambre et du Sénat.

Ce principe est également applicable aux membres du personnel des deux Assemblées fédérales.

Par l'intermédiaire du Président de la Chambre, le Collège des Questeurs informera régulièrement les présidents de groupe, membres du Bureau, des négociations menées avec le Collège des Questeurs du Sénat ».

2. Le 3 mars 1998, en se fondant sur cette décision, le collège des questeurs décide de remplacer le complément de pension prévu par le statut du personnel par une indemnité de départ dont il détermine les modalités de calcul et la période durant laquelle cette indemnité est vouée à être octroyée.

Par cette même décision, le collège des questeurs prévoit également d'octroyer aux fonctionnaires généraux une indemnité pour frais de représentation.

Des dispositions particulières sont prévues pour les veuves et orphelins des anciens fonctionnaires généraux de la chambre.

3. Le 5 février 2003, le président du collège des questeurs signe une note dont l'objet consiste dans l'« interprétation des décisions du 3 mars 1998 du Collège des questeurs concernant la situation des anciens présidents de la Chambre ainsi que des fonctionnaires généraux suite aux décisions du Bureau de la Chambre concernant les indemnités de départ ».

Par analogie avec d'autres indemnités de départ, il décide de doubler la période durant laquelle l'indemnité de départ est payée aux anciens fonctionnaires généraux de la Chambre.

4. La requérante est entrée au service de la Chambre le 1^{er} avril 1976. Elle y a été nommée successivement greffière adjointe, avec effet au 1^{er} janvier 2004, et greffière, avec effet au 1^{er} novembre 2009. À ce titre, elle appartenait à la catégorie « fonctionnaires généraux » de la Chambre.

Elle a pris sa pension à compter du 1^{er} octobre 2016. Elle a donc perçu une indemnité de départ d'un montant de 60.421,24 euros bruts par an (à indexer).

5. En juin 2022, lors de l'entrée en fonction du nouveau directeur de la Comptabilité et du nouveau greffier de la Chambre, ces derniers constatent que les anciens fonctionnaires généraux bénéficient d'une indemnité de départ dont le montant est élevé. En conséquence, ils examinent la base juridique sur laquelle cette indemnité est payée.

6. Le 8 décembre 2022, la requérante reçoit le courrier du greffier de la Chambre faisant état de la situation en ces termes :

« Par la présente, je suis dans l'obligation de vous faire part que nous avons dû suspendre temporairement le paiement de votre indemnité de départ en tant qu'ancien fonctionnaire général.

Un certain nombre de questions quant à la base juridique de cette mesure nous sont apparues. Il nous importe donc de clarifier en priorité la situation.

Nous espérons pouvoir prendre une décision en la matière au plus vite et ne manquerons naturellement pas de vous en informer.

[...] ».

7. Par un courrier du 13 décembre 2022, la requérante répond au courrier du greffier de la Chambre en ces termes :

« Concerne : indemnité de départ des anciens fonctionnaires généraux

J'ai bien reçu votre courrier du 8 décembre 2022 par lequel vous m'annoncez la suspension temporaire du paiement de mon indemnité de départ ; suspension décidée en raison des doutes quant à la base juridique de l'octroi de cette indemnité.

Indépendamment de l'issue de l'examen juridique de décisions anciennes relatives à l'octroi de cette indemnité de départ et/ou du résultat de discussions concernant l'opportunité de cet octroi, j'estime devoir renoncer, par la présente, à recevoir désormais cette indemnité.

[...] ».

La requérante ne bénéficie donc plus de son indemnité de départ depuis le mois de décembre 2022. Elle perçoit en revanche une pension, versée par le service fédéral des Pensions (ci-après : « SFP »), d'un montant mensuel qui devrait être de 6.409,65 euros bruts. Elle est âgée de 72 ans et vit seule.

8. L'examen du cadre juridique entourant l'octroi de l'indemnité de départ aux anciens fonctionnaires généraux de la Chambre aboutit à la conclusion que cette indemnité a été prévue par des organes incompétents.

9. Partant, le 29 mars 2023, le bureau de la Chambre des représentants décide :

« de procéder au retrait :

- o de la décision du 3 mars 1998 prise par le Collège des questeurs remplaçant, par analogie à la réglementation arrêtée pour les anciens présidents de la Chambre, le complément de pension repris à l'article 62 du statut du personnel par une indemnité de départ ;
- o de la note du 5 février 2003 du président du Collège des questeurs qui a pour objet "l'interprétation des décisions du Collège des Questeurs du 3 mars 1998 concernant la situation des anciens présidents de la Chambre ainsi que des fonctionnaires généraux pour donner suite aux décisions du bureau de la Chambre concernant les indemnités de départ" ;
- o des décisions administratives individuelles qui en découlent ;

[...] ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Cet acte fait, par ailleurs, l'objet du recours en suspension et en annulation dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 239.459/VIII-12.282 et des recours en

annulation enrôlés sous les numéros A. 239.438/IX-10.274, A. 239.483/VIII-12.284, A. 239.488/IX-10.279, A. 239.489/IX-10.280, A. 239.491/IX-10.281 et A. 239.492/IX-10.282.

Lors de la même délibération, le bureau de la Chambre décide également :

- « 1. de demander par courrier aux anciens fonctionnaires généraux et anciens présidents de la Chambre concernés de rembourser l'indu à la Chambre sur une base volontaire, pour autant qu'ils ne l'aient pas encore fait ;
2. de lancer les procédures administratives de recouvrement des indemnités indûment payées auprès des anciens fonctionnaires généraux et anciens présidents de la Chambre concernés qui ne remboursent pas l'indu sur une base volontaire ;
3. de faire une déclaration de partie lésée au parquet eu égard au préjudice subi par la Chambre ;
4. d'instaurer un nouveau dispositif dans le cadre duquel aucune indemnité de départ spécifique ne sera accordée aux anciens fonctionnaires généraux et aucune indemnité de sortie spécifique ne sera accordée aux anciens présidents de la Chambre ».

10. Le même jour, le SFP notifie à la requérante sa décision de réviser le montant de la pension de cette dernière en raison du dépassement, au cours de la période allant du 1^{er} octobre 2016 au 31 octobre 2022, du maximum absolu fixé par les articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires (dite « loi Wijninckx »). Cette décision est libellée comme suit :

« DECISION

Étant donné que le montant du maximum absolu est dépassé du 1^{er} octobre 2016 jusqu'au 31 octobre 2022, le montant du dépassement doit être réduit de votre pension de retraite du secteur public n° [...].

Dès lors, votre pension de retraite secteur public n° [...] qui a été payée sur base de 46.882,74 EUR doit donc être ramenée à 0,00 EUR.

À partir du 1^{er} novembre 2022, le paiement de l'avantage de pension de la Chambre a été interrompu. À partir de cette date, vous avez droit à un montant de pension de 46.882,74 EUR (indice pivot 138,01), soit un montant mensuel brut de 7.660,25 EUR (indice 1,9607).

DEVELOPPEMENT ULTERIEUR

Il en découle donc une dette qu'il y a lieu de rembourser.

Cette récupération relève de l'application de l'article 59, paragraphe 2, de la loi du 24 décembre 1976. Conformément à cette disposition, seuls les montants qui ont été payés à tort, pendant la période de trois ans précédant cette lettre recommandée, ainsi que les montants payés à tort entre la date de cette lettre recommandée et le mois d'ajustement du montant de la pension, sont récupérés.

Cette limitation du recouvrement de la dette de pension à trois ans ne porte pas atteinte à une éventuelle indemnisation dont vous seriez redevable en vertu d'une décision judiciaire.

Un décompte détaillé des montants qui vous ont été payés à tort et qui doivent être remboursés au Service fédéral des Pensions vous sera transmis le plus tôt possible.

[...]

PROCEDURE DE RECOURS

[...]

Vous pouvez vous adresser au Service de médiation pour les Pensions, WTC III, boulevard Simon Bolivar, 30 boîte 5, 1000 Bruxelles.

Vous pouvez aussi introduire un recours, par citation, auprès du tribunal de première instance de Bruxelles [...] ».

11. Le 13 avril 2023, le SFP adresse un second courrier à la requérante par lequel il l'informe « [qu'elle a] perçu un montant de 462 721,35 euros à tort » et qu'« après application de la prescription de trois ans, [elle est] redevable d'un montant de 215 511,50 euros ».

Ce courrier lui communique aussi les modalités de son recouvrement et comporte, en annexe, un formulaire « Mon plan de remboursement », un formulaire « Demande de renonciation » et un formulaire « Introduire une plainte ».

12. Le 2 mai 2023, la présidente de la Chambre des représentants notifie à la requérante les décisions précitées du bureau du 29 mars 2023. En conséquence, elle l'invite à rembourser les sommes indûment perçues qu'elle détaille comme il suit :

« Dans votre cas, il s'agit des montants perçus entre octobre 2016 à octobre 2022 à concurrence d'un total de 633.656,12 euros que vous avez reçu comme indemnité de départ de la Chambre des représentants après votre départ à la pension. Nous joignons en annexe le décompte de ce montant ».

Il s'agit du second acte attaqué.

Celui-ci s'accompagne de l'invitation à « communiquer, pour le 31 mai 2023 au plus tard, si [elle souhaite] faire usage de la possibilité de rembourser les sommes indûment perçues et endéans quel délai [elle serait] en mesure de rembourser ce montant [...] ».

En outre et à défaut d'obtempérer à cette demande, la requérante voit son attention attirée « sur le fait que le Bureau a décidé d'entamer une procédure de recouvrement des indemnités indûment perçues à l'égard des anciens fonctionnaires généraux de la Chambre concernés qui refuseraient de procéder au remboursement ».

13. Par un courrier du 5 juin 2023, la requérante conteste, par l'intermédiaire de ses conseils, les décisions susvisées du SFP des 29 mars et 13 avril 2023 par lesquelles respectivement il réduit rétroactivement sa pension à un montant de 0 euro pour la période du 1^{er} octobre 2016 au 31 octobre 2022 et lui réclame le remboursement d'un montant de 215.511,50 euros.

14. Le 20 juin 2023, les conseils de la partie adverse informent la requérante qu'à défaut d'envoi des documents joints à sa lettre du 2 mai 2023 dans les 30 jours, elle leur a donné mandat d'entamer une procédure judiciaire en récupération de l'indu.

15. Le 3 juillet 2023, la requérante reçoit, pour le mois de juillet courant, un montant de 1.569,60 euros, qui correspond, selon ses conseils, à sa pension telle que réduite par le SFP le 29 mars 2023.

16. Le 11 juillet 2023, à défaut de réponse du SFP à leur courrier du 5 juin courant, les conseils de la requérante adressent, en son nom, une plainte auprès du service de médiation des pensions.

17. Le 17 juillet 2023, le médiateur des pensions informe la requérante que sa plainte est déclarée irrecevable, faute de réponse du SFP à sa contestation du 5 juin 2023.

18. Le 28 juillet 2023, les conseils de la partie adverse mettent la requérante en demeure de rembourser un montant de 633.656,12 euros dans les 30 jours. Le courrier précise qu'à défaut, la partie adverse « se réserve le droit d'entreprendre toutes autres démarches pour obtenir le paiement de cette somme, y compris la possibilité d'agir en justice ».

19. Le 14 août 2023, la requérante fait citer le SFP devant le tribunal de première instance de Bruxelles, en vue de contester les décisions des 29 mars et 13 avril 2023 et d'obtenir des mesures avant-dire droit.

IV. Note d'audience

IV.1. Thèses des parties

Le 29 septembre 2023, la requérante a déposé une note d'audience sur la plate-forme électronique du Conseil d'État, en vue de l'informer des éléments intervenus depuis l'introduction de sa requête le 28 juin 2023 et qui sont relatés ci-avant, aux points 13 et 15 à 19 de l'exposé des faits.

À l'audience, la partie adverse demande que cette note d'audience soit écartée des débats.

IV.2. Appréciation

Une note d'audience n'est pas prévue par l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État' et ne requiert donc pas de réponse formelle. La communication d'une telle note par écrit avant l'audience doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers l'autre partie et le Conseil d'État, et n'est pas prise en considération comme pièce de procédure mais uniquement à titre informatif.

En l'espèce, la note d'audience déposée par la requérante répond à ces conditions. En effet, cette note ne comporte pas d'élément dont la requérante n'aurait fait état à l'audience. En outre, elle ne contient pas d'argumentation nouvelle par rapport aux éléments invoqués à l'appui de sa demande de suspension, ces éléments dussent-ils être complétés en fonction des évolutions intervenues dans le dossier.

Il n'y a donc pas lieu d'écarter la note d'audience de la requérante.

V. Conditions de la suspension

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

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse de la requérante

La requérante indique qu'elle est âgée de 72 ans et vit seule, qu'elle ne bénéficie plus de son indemnité de départ depuis le mois de décembre 2022 et que sa seule source de revenus est constituée par une pension versée par le SFP, pour un montant mensuel qui devrait être de 6.409,65 euros bruts.

Elle explique que, par son courrier du 29 mars 2023, le SPF Pensions a cependant décidé de procéder à une révision des sommes reçues ces trois dernières années, estimant que l'indemnité de départ aurait dû être prise en compte dans le

calcul du plafond « Wijninckx », et lui a, de ce fait, réclamé le remboursement d'un montant de 215.511,50 euros, en précisant qu'à défaut de s'exécuter volontairement, il saisirait d'office sur les mensualités de pension une quotité saisissable de 2.641,08 euros nets.

De ce fait, elle expose que ses revenus « vont être incessamment sous peu réduits au minimum insaisissable, soit +/- 1.500 € nets par mois (contre plus de 5.000 € nets antérieurement) ». Elle ajoute qu'une part importante de ses ressources sont utilisées dans des dépenses quotidiennes qui, sans tenir compte de ses frais d'alimentation et de soins de santé, sont détaillés, sur une base mensuelle, pour un montant total de 929,23 euros.

Elle constate que, du fait des décisions attaquées, elle se voit réclamer par la Chambre un montant de 633.656,12 euros. Elle relève à cet égard que, dans le courrier du 2 mai 2023, la présidente de la Chambre lui demandait de lui communiquer, pour le 31 mai au plus tard, si elle souhaitait « faire usage de la possibilité de rembourser les sommes indûment perçues » et dans quel délai elle serait en mesure de rembourser ce montant, tout en annonçant qu'à défaut d'obtenir un accord amiable sur ce remboursement – ce à quoi elle s'oppose par principe mais également par nécessité, n'ayant pas les moyens, selon elle, de rembourser quoi que ce soit –, le bureau aurait d'ores et déjà décidé de procéder au recouvrement judiciaire de ces sommes.

Elle explique aussi que, dans leur courrier du 20 juin 2023, les conseils de la Chambre l'informent qu'une procédure en récupération sera prochainement diligentée.

Elle en déduit que tant que les décisions litigieuses demeurent exécutoires, elle s'expose à une procédure de recouvrement qui, outre le fait de la placer dans une situation financière inextricable, l'expose au risque de mise en vente de l'immeuble familial de sorte qu'elle ne saurait attendre l'issue de la procédure pour voir les effets des décisions litigieuses neutralisés.

À l'audience, elle insiste sur sa qualité d'ancienne greffière de la Chambre des représentants et sur le caractère particulièrement stressant de la situation qu'elle traverse, à la suite de l'adoption des actes attaqués.

V.2. Appréciation

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

En l'espèce, dans sa requête, la requérante fait état d'un risque d'atteinte à sa situation financière, pour justifier l'urgence.

De manière générale, une atteinte aux intérêts financiers d'une partie requérante peut, en principe, être compensée par l'octroi de dommages et intérêts au civil ou d'une indemnité réparatrice. Elle ne peut donc justifier l'urgence qu'il y aurait à suspendre les effets de l'acte attaqué que si cette partie requérante établit concrètement que cette atteinte est susceptible de mettre rapidement et gravement en péril sa situation financière.

À cet égard, la requérante se prévaut des deux courriers du SFP des 29 mars et 13 avril 2023.

Le premier d'entre eux consiste en une décision qui emporte révision, à partir du 1^{er} novembre 2022, du montant de sa pension en raison du dépassement, au cours de la période allant du 1^{er} octobre 2016 au 31 octobre 2022, du maximum absolu fixé par les articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires (ou « loi Wijninckx »). Sur cette base, ladite décision prévoit qu'un remboursement des sommes indûment perçues pendant les trois ans qui précèdent cette révision devra être effectué. Le second courrier communique le montant des sommes perçues indûment, notifie la dette ainsi que les modalités de son recouvrement et transmet, en annexe, un formulaire « Mon plan de remboursement », un formulaire « Demande de renonciation » et un formulaire « Introduire une plainte ». Les deux courriers précités mentionnent les voies de recours contre la révision du montant de la pension susvisée.

Selon les indications de la requérante à l'audience, celle-ci semble avoir exercé les voies de recours requises pour contester les deux décisions du SFP, dont

l'une a notamment pour effet, dans l'immédiat, de réduire le montant de sa pension à 1.569,60 euros net par mois.

Néanmoins, ces décisions ne se fondent pas sur le premier acte attaqué, à savoir l'acte retirant les décisions des 3 mars 1998 et 5 février 2003, mais sur le dépassement du plafond fixé par la loi du 5 août 1978. En d'autres termes, cette diminution des moyens financiers invoquée par la requérante ne trouve pas sa cause directe dans les actes attaqués.

En outre, en tout état de cause, en prenant en compte le montant susvisé de la pension actuelle de la requérante, soit 1.569,60 euros, et celui des dépenses mensuelles dont elle donne le détail en termes de requête, à savoir 929,23 euros, il lui reste un solde net de 640,37 euros par mois. Même s'il est très éloigné du disponible mensuel dont elle disposait avant la saisie sur pension, ce montant ne permet pas de conclure à un risque de précarisation de nature à empêcher d'attendre l'issue d'une procédure en annulation qui, au contentieux de la fonction publique, est inférieure à deux ans.

Quant à la crainte de la requérante de voir les procédures de recouvrement judiciaires mises en œuvre par la partie adverse, afin de récupérer le montant de 633.656,12 euros, il s'impose de constater qu'en l'état actuel des choses, aucun élément ne permet d'établir que la partie adverse a déjà saisi la juridiction compétente afin d'obtenir un titre exécutoire. En outre, à supposer qu'elle le fasse, la requérante aura la possibilité de faire valoir son point de vue devant cette juridiction.

Enfin, en tant que la requérante invoque, à l'audience, sa qualité d'ancienne greffière de la Chambre des représentants et le caractère particulièrement stressant de la situation qu'elle traverse, il s'agit d'éléments nouveaux qui ne figuraient pas dans sa requête. Ils sont, dès lors, tardifs et ne peuvent être pris en considération.

Il en résulte qu'à ce stade du litige et en tout état de cause, la condition de l'urgence à statuer n'est pas suffisamment établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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 11 octobre 2023, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé composée de :

Raphaël Born,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born