

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° 260.530 du 26 août 2024

A. 242.735/VIII-12.646

En cause : Aude **GENDARME**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Laura MERODIO, avocat,
 quai Marcellis 24
 4020 Liège,

 contre :

 le centre public d'action sociale de Saint-Nicolas,
 représenté par son conseil de l'action sociale (CPAS),
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean-Pol LACOMBLE et
 Luc BIHAIN avocats,
 Parc d'Affaires Zénobe Gramme,
 Square des Conduites d'Eau 7
 4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 août 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de :

- « - la délibération du conseil de l'action sociale du CPAS de Saint-Nicolas du 25 juin 2024, en ce qu'elle déciderait de modifier [son] affectation [...] ;
- la délibération du conseil de l'action sociale du CPAS de Saint-Nicolas du 31 juillet 2024 décidant [de l']affecter [...] à compter du 22 août 2024 au poste de Gestionnaire IES et de projets au sein du CPAS, lui notifiée le 2 août 2024 et reçue le 5 août 2024 »

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

II. Procédure

Par une ordonnance du 14 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 août 2024.

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

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

M^e Laura Merodio, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Luc Bihain et Maxime Bronkart, avocats, 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. La requérante entre au service de la partie adverse en 2004 comme agent contractuel, avant d'y être nommée au grade d'assistante sociale le 1^{er} juillet 2014.

Le 26 septembre 2018, elle est désignée en qualité de directrice faisant fonction de la maison de repos Springuel-Hellin.

Le 26 février 2019, elle est nommée en qualité de « directrice de la Résidence Springuel-Hellin » à partir du 1^{er} mars suivant.

2. Dans le courant de l'année 2020, la requérante sollicite à plusieurs reprises l'intervention de COHEZIO, se plaignant pour l'essentiel de l'attitude de A. B., le président du CPAS de l'époque à son encontre, depuis le début de la même année.

Le 7 septembre 2020, elle introduit auprès de cet organisme une demande d'intervention psychosociale formelle pour faits de harcèlement moral, contre cette même personne.

Le 27 janvier 2021, COHEZIO notifie son avis à la partie adverse, dans le cadre de la demande d'intervention psychosociale formelle précitée.

Le 23 février 2021, le conseil de l'action sociale prend acte de l'analyse de COHEZIO qui, selon les termes de sa délibération, « confirme un harcèlement de la part du Président à l'encontre de [la requérante] ». Le conseil de l'action sociale décide en conséquence « d'appliquer les recommandations à mettre en place par COHEZIO et faire appel à un audit externe neutre ».

La requérante souligne néanmoins qu'à défaut de mise en œuvre desdites recommandations, elle a introduit une action en cessation devant le président du tribunal du travail de Liège – division Liège, lequel a ordonné, toujours selon ses dires, le 6 mai 2021 une médiation entre elle-même et A. B. Elle précise que cette médiation n'a finalement pas lieu, A. B. ayant démissionné de sa fonction de président du CPAS et de conseiller communal entre-temps.

3. La requérante relève encore avoir été le témoin de faits de maltraitance à l'égard des résidents de la maison de repos et qu'à défaut de pouvoir exercer pleinement ses fonctions de directrice, elle a dénoncé les faits auprès de l'Agence pour une Vie de Qualité (AVIQ).

Elle fait état d'un rapport accablant de cette agence, déposé le 11 février 2021, tandis que le dossier administratif contient un autre rapport du même ordre, daté du 17 octobre 2022.

Ce dernier rapport, qui relève qu'une instruction judiciaire relative à des faits commis au sein de cet établissement est par ailleurs en cours (voir notamment p. 20), se termine par un avis défavorable au maintien du titre de fonctionnement de la maison de repos.

Pareil avis sera suivi d'une proposition de retrait d'agrément adressée à la partie adverse le 21 novembre 2022, avant qu'une audition du gestionnaire et de la direction de la maison de repos, d'une part, et de nouvelles inspections au mois de janvier 2023, d'autre part, n'aboutissent au constat de nettes améliorations par rapport aux manquements relevés précédemment. Le retrait d'agrément n'aura finalement pas lieu.

4. Dans ce contexte, le 11 août 2022, la requérante sollicite un congé sans solde pour exercer la fonction de directrice adjointe au sein de l'intercommunale INTERSENIOR.

5. Par une délibération du 22 août suivant, le conseil de l'action sociale fait droit à cette demande, lequel sera prolongé d'un an, en août 2023.

6. Le 18 mars 2024, la requérante adresse un courriel au président et à la directrice générale de la partie adverse, les informant de son souhait de reprendre son poste de directrice de la maison de repos à la fin de son congé sans solde le 22 août 2024. Elle demande à pouvoir être entendue à ce sujet.

7. Les 14 et 28 mai 2024, deux réunions successives ont lieu en présence des trois interlocuteurs précités. Du second entretien, qui se déroule apparemment moins bien que le premier, il ressort qu'elle est invitée à adresser une demande officielle de réintégration.

8. Le même jour, la requérante adresse un courrier par lequel elle informe la partie adverse qu'elle « ne prolongera [...] pas [s]es congés sans solde » et qu'elle « réintègrera [...] [s]es fonctions de Directrice de la Résidence Springuel-Hellin en date du 22 août 2024 ».

9. Le 25 juin 2024, le conseil de l'action sociale prend la décision de principe de ne pas réintégrer la requérante à son poste de directrice de la maison de repos susvisée, « ceci sous réserve, dans le respect du statut applicable à [cette dernière], de lui proposer un autre poste, à un grade équivalent, et sans perte de rémunération ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Cet acte est justifié en substance par « la désignation de [M. L.] en qualité de Directrice de la Maison de Repos, et [...] la stabilité retrouvée », ainsi que par l'intérêt du service.

10. Dans un courriel du 15 juillet 2024, la directrice générale de la partie adverse fait part à la requérante de l'objet de la délibération précitée du 25 juin 2024.

Elle y relève notamment qu'« aucune décision définitive n'a donc encore été prise par le Conseil de l'action sociale » mais que, « dans l'intérêt du service (et, notamment, le besoin de stabilité au niveau de la direction de la maison de repos Springuel-Hellin, tant dans le rapport avec les résidents (leurs familles) que le personnel et l'AVIQ) », la requérante ne réintégrerait pas sa fonction de directrice de cette maison de repos et qu'à ce stade, il est prévu qu'elle occupe « l'emploi de "Gestionnaire IES et de projets", emploi du même grade (niveau A) que celui de Directrice de Maison de repos, complété de plusieurs responsabilités additionnelles spécifiques confiées par la Direction générale du CPAS ».

11. Le 30 juillet 2024, le conseil de l'action sociale prend « acte de la fin du congé sans solde de [la requérante] en date du 30 juillet 2024 » et de « son retour au sein de la [partie adverse] à compte du 22 août 2024 ». Il décide également « [de l']affecter [...], à compter du 22 août 2024, au poste de Gestionnaire IES et de projets au sein du CPAS ».

Il s'agit du second acte attaqué.

Cette décision reprend dans une large mesure les considérations qui ont présidé à l'adoption de la première décision attaquée. Ces considérations sont complétées d'un descriptif du nouveau poste litigieux dont il est réitéré qu'il est « de grade équivalent et avec des responsabilités équivalentes à celui de Directeur de Maison de Repos Springuel-Hellin ».

Le second acte attaqué sera notifié à la requérante le 5 août suivant.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse fait valoir que le premier acte attaqué est un acte purement préparatoire qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique.

Elle estime qu'en tout état de cause, cet acte, de même que le second acte attaqué constituent des mesures d'ordre intérieur adoptées dans le contexte particulier de la maison de repos et au nom de l'intérêt du service. Elle y voit des mesures de réorganisation des services en vue d'une bonne gestion des ressources humaines au sein de la partie adverse. Elle insiste sur le fait que ces actes n'ont pas été suscités par un comportement de la requérante ou par une quelconque volonté de la sanctionner.

Elle admet que le statut et le cadre du personnel ne sont pas à jour, pour intégrer la nouvelle fonction « gestionnaire IES et de projets » attribuée à la requérante, la dernière version datant de 2014. Elle relève néanmoins que cette situation prévalait au moment où cette dernière a été nommée au poste de « directeur de Maison de repos – A1 », le cadre prévoyant uniquement un poste de « directrice MR/MRS 2^{ème} classe (A2) », sans que la requérante le relève à l'époque de sa nomination.

Elle souligne, en outre, que celle-ci sera bien considérée comme occupant un poste de classe A1, avec le même traitement que celui qu'elle percevrait comme directrice de la maison de repos. Elle ajoute que le second acte attaqué reprend l'intégralité du descriptif de fonction « renforcé » du poste qu'occupera désormais la requérante, celui-ci étant ainsi validé par le conseil de l'action sociale. Elle note encore qu'un nouvel organigramme fonctionnel des services qu'elle joint à son dossier administratif démontre que la requérante rendra directement compte à la directrice générale, tout comme la directrice de la maison de repos. Elle y voit la

confirmation de ce que le poste à occuper par la requérante sera bien plus étoffé que celui occupé précédemment par son prédécesseur, ce qu'elle tente de démontrer par d'autres éléments exposés par après. Elle en déduit que ces tâches sont beaucoup plus élaborées et complètes que celles actuellement confiées à l'autre agent, et elle conteste en conséquence la thèse qu'elle attribue à la requérante selon laquelle elle l'aurait placée à la fonction de ce même agent.

Elle ajoute qu'elle a procédé dans l'intérêt du service et au regard des possibilités du cadre, soulignant qu'il n'y a qu'une seule maison de repos et de soins en son sein, de sorte que les possibilités sont limitées. Elle considère qu'elle a dû réorganiser ses services pour offrir à la requérante une position à la hauteur de ses compétences, dans le respect de sa situation statutaire avant l'adoption des actes attaqués.

Elle réitère enfin qu'elle n'a pas du tout eu égard à la situation qui a pu exister avant la demande de congé sans solde de la requérante mais bien aux événements qui se sont déroulés depuis son départ. Elle estime qu'il n'y a rien de personnel à l'égard de cette dernière, contrairement à ce qu'elle tente de faire croire.

IV.2. Appréciation

Eu égard à la conclusion qui suit à propos de la condition de l'extrême urgence, l'examen de la recevabilité *ratione materiae* du recours n'est pas nécessaire à la solution du litige.

V. 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}.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante soutient qu'elle a fait preuve de diligence dès lors que le second acte attaqué a été réceptionné par ses soins le 5 août courant, soit moins de dix jours avant l'introduction de sa demande de suspension.

Elle ajoute que le recours à la procédure d'extrême urgence se justifie au regard du préjudice moral et professionnel grave et irréparable que l'exécution de cette décision est susceptible de lui causer, si elle ne peut être contestée que dans le cadre d'une procédure en annulation, voire de suspension ordinaire.

Elle assimile l'acte attaqué à une forme de rétrogradation, relevant qu'elle est nommée au grade A1 en qualité de « directeur de maison de repos » alors qu'elle se voit à présent affectée à un emploi de « gestionnaire IES » qui n'est plus selon elle un emploi de direction et qui n'est donc pas équivalent à celui dans lequel elle a été nommée. Elle indique que le statut administratif ne mentionne aucun emploi correspondant et souligne que la partie adverse ne démontre pas non plus qu'il serait repris au cadre du personnel. Elle ajoute que les conditions d'accès à cet emploi, les prérogatives et les responsabilités sont différentes.

Elle relève que la rétrogradation dont elle fait l'objet est de nature à jeter le discrédit sur elle. Elle fait ainsi valoir que les membres du personnel de la maison de repos et du CPAS vont penser qu'il s'agit d'une sanction prise à son égard, vu le contexte particulier dans lequel s'inscrit cette mesure (difficultés relationnelles avec la partie adverse pendant des années, son absence pendant deux ans, rapport défavorable de l'AVIQ, menace de retrait d'agrément et instruction pénale en cours notamment pour maltraitance de résidents) et dont il sera aussi aisé de penser, selon elle, que la responsabilité va lui être imputée par la partie adverse. Elle le conteste, faisant valoir que « le rapport COHEZIO met clairement en exergue que les facteurs de risques proviennent de cette dernière et que la situation pourrait être qualifiée de harcèlement au travail [...] ».

Elle en déduit qu'un arrêt d'annulation, intervenant plusieurs années après la rétrogradation, ne permettra pas de rétablir sa réputation ainsi entachée. À son estime, « elle ne récupèrera jamais la même légitimité et autorité à l'égard des membres du personnel sur lesquels elle est censée exercer un lien de subordination », tout comme « un arrêt d'annulation ne [lui] restituera pas non plus [...] le fait qu'elle ait dû prêter durant plusieurs années dans une fonction qui ne correspond manifestement pas à son niveau de formation et de compétences ». Elle se prévaut d'arrêts du Conseil d'État portant les références n° 105.042 du 22 mars 2002, n° 227.663 du 10 juin 2014 et 231.977 du 22 juillet 2015, qu'elle juge transposables au cas d'espèce.

VI.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence 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 que l'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. 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 condition que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions pour que l'exécution de l'acte puisse être suspendue selon la procédure d'extrême urgence.

En l'espèce, la requérante a fait preuve de la diligence requise, en introduisant la présente demande de suspension sous le bénéfice de l'extrême urgence le 14 août 2024 alors qu'elle s'est vu notifier le second acte attaqué le 5 août 2024.

Concernant l'imminence du péril, la requérante invoque un premier préjudice d'ordre professionnel, en considérant que la mesure attaquée revient à la rétrograder par rapport à son grade et sa fonction antérieurs de directrice de maison de repos.

Le second acte attaqué l'« affecte » au poste de « gestionnaire IES et de projets » au sein du CPAS, à compter du 22 août 2024, date de la fin de son congé sans solde. La requérante ne conteste pas qu'elle conserve une rémunération identique à celle perçue précédemment au titre de directrice de maison de repos de classe A1.

En outre, s'il est vraisemblable qu'elle devra assumer la gestion d'un nombre moins important d'équivalents temps plein à l'avenir, elle doit se baser sur le nouveau descriptif de fonctions qui est repris dans le second acte attaqué pour mesurer la portée de ses nouvelles responsabilités et prérogatives. Elle ne peut se référer à la fonction de « gestionnaire IES » qui était conférée précédemment à l'employée d'administration de grade B6. Outre les intitulés, les descriptifs de fonction sont différents. En attestent particulièrement les rubriques relatives aux « compétences liées à la fonction » et à la « mission » du « gestionnaire IES et de projets » qui doit dorénavant « dirige[r] le personnel de l'IES et du magasin du CPAS sous l'autorité du Directeur général » ou « coordonne[r] ou g[é]re[r] quotidiennement l'IES et la boutique ». Les modifications annoncées dans l'organigramme, dont il résulte que l'entreprise d'économie sociale relève dorénavant directement des attributions de la directrice générale, au même titre que la Résidence Springuel-Hellin, et non plus des services RH et administratif comme c'était le cas auparavant, confirment ces observations.

Au regard de l'imminence du péril, de telles indications suffisent à considérer que la requérante ne peut se prévaloir d'un préjudice d'ordre professionnel d'une gravité telle qu'elle ne peut attendre à tout le moins l'issue de la procédure de référé ordinaire. La circonstance qu'aucun « titre requis » ne soit exigé pour affecter un agent dans la fonction de « gestionnaire IES et de projets » ne modifie pas cette analyse.

Le même constat prévaut par rapport au fait que la nouvelle fonction litigieuse ne figure pas au cadre organique en vigueur. Cette question touche à la régularité de l'acte et non à l'imminence du péril invoqué par la requérante. Au surplus et comme énoncé ci-avant, le second acte attaqué reprend *in extenso* le descriptif de cette fonction, ce qui confirme que le conseil de l'action sociale en a validé le contenu et ainsi cherché à lui conférer une réalité.

La requérante invoque un second préjudice d'ordre moral, en ce que la mesure attaquée serait de nature à la discréditer et à porter atteinte à sa réputation.

En principe, et sauf circonstances particulières qu'il incombe à une partie requérante d'invoquer et d'établir dans sa requête, un préjudice moral résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. La partie requérante confrontée à pareil préjudice pourra en effet, dans ce cas, démontrer que l'acte dont les motifs auraient eu un caractère infamant n'était pas régulier. Pour qu'une atteinte à la réputation justifie la suspension d'un acte administratif, il est requis que cette atteinte soit irrémédiable par un arrêt d'annulation, ce qui implique qu'elle présente un certain degré de gravité, qu'elle découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité.

En l'occurrence, la requérante ne démontre pas concrètement que le changement d'affectation litigieux serait de nature à la discréditer ou à ternir sa réputation. Les motivations des actes attaqués ne contiennent aucun propos dénigrant à son égard. En outre, ces actes n'établissent aucun lien avec les difficultés auxquelles elle a été confrontée avant son congé sans solde, pas plus qu'ils ne lui en imputent une quelconque responsabilité à cet égard ou ne le feraient pour les faits survenus pendant son absence. Il ne saurait dès lors être question de sanctionner la requérante. Cette dernière se limite à supputer que les membres du personnel de la maison de repos et de la partie adverse « vont indubitablement penser qu'il s'agit d'une sanction à [son] égard [...] vu le contexte particulier dans lequel s'inscrit cette rétrogradation ». Elle suppose également que la responsabilité des poursuites pénales et la mauvaise gestion de la maison de repos vont lui être imputées, au même titre que « la responsabilité des tensions avec sa hiérarchie, en particulier avec l'ancien Président du CPAS et avec la Directrice générale ». De telles considérations ne sont toutefois pas étayées par des éléments concrets produits par la requérante. Les éventuelles questions que les membres du personnel se poseraient selon elle, mais dont elle ne démontre nullement la réalité, sont impuissantes à cet égard. Il en va d'autant plus ainsi que la partie adverse relève, à juste titre, que les actes attaqués apportent d'ores et déjà les réponses à ces questions.

Enfin, il échet de souligner que la requérante a été absente de la maison de repos pendant deux ans, en raison de son congé sans solde. La situation est donc différente de celle où ses attributions seraient modifiées du jour au lendemain, à l'instar des arrêts qu'elle vante et qui sont dénués de pertinence pour ce motif. Cette absence implique également que les membres du personnel du CPAS ou de la maison de repos n'ont pu ignorer les difficultés que cette dernière a traversées durant ladite période, de sorte qu'ils peuvent raisonnablement comprendre les préoccupations de

la partie adverse de maintenir D. L. à son poste de directrice pour assurer sa stabilité, sans y voir un lien avec le comportement de la requérante. Celle-ci démontre dès lors d'autant moins que le choix de l'affecter à la fonction litigieuse a été susceptible de porter atteinte à sa réputation.

Il s'ensuit que la condition de l'extrême urgence n'est pas établie.

L'une des 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 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 est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 août 2024, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born