

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 265.946 du 10 mars 2026

A. 246.934/VIII-13.254

En cause : **V. T.**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas CAMBIER et Elise TOUSSAINT, avocats,
avenue Léopold Wiener 127/11
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre des Finances,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et Simon NOPPE, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 janvier 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la partie adverse prise le 7 novembre 2025 et refusant l'octroi de l'autorisation de cumul, [qu'elle a] sollicitée pour exercer la fonction d'administratrice de la S.A. Inclusio » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 8 janvier 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 6 mars 2026.

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Frédéric Gosselin, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Thomas Cambier et Elise Toussaint, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Jean Laurent et Simon Noppe, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, 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 expose qu'elle est recrutée en qualité de contrôleur adjoint d'administration fiscale stagiaire statutaire au sein de la partie adverse le 1^{er} novembre 1996, que, de 2000 à 2004, elle est détachée au cabinet du ministre des Finances en tant que conseillère experte, que le 1^{er} mai 2001, elle est nommée à l'échelle 10S1 en qualité d'inspecteur d'administration fiscale, qu'en octobre 2004, elle est nommée par arrêté royal membre du collège des dirigeants du Service des Décisions Anticipées en matières fiscales auprès du SPF Finances (ci-après : le « collège du SDA ») et que son mandat est renouvelé à quatre reprises pour une durée de cinq ans.

Toujours selon la requête, elle est présidente dudit collège de mai 2010 à mai 2015.

2. En 2004, elle est désignée par arrêté royal comme présidente du conseil d'administration du Fonds de l'Infrastructure Ferroviaire (ci-après : le « FIF-FSI »), constitué par l'arrêté royal du 14 juin 2004 'portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire' et « détenu directement par l'État fédéral ».

3. D'après la requête, le 1^{er} janvier 2005, le FIF-FSI est classé parmi les entreprises publiques autonomes au sens de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'.

4. Le 11 mars 2008, une « note relative à la nouvelle réglementation en matière d'autorisation de cumul - de conflit d'intérêt » est, selon la note d'observations, diffusée au sein des services de la partie adverse.

5. D'après la requête, le 1^{er} janvier 2009, le FIF-FSI change de statut et de dénomination et devient la société anonyme du Fonds de l'Infrastructure Ferroviaire, et « en 2009, la s.a. FIF-FSI est cédée par l'État à la SFPIM, dont elle devient la filiale immobilière. Elle a pour objet la vente des terrains de la SNCB et l'acquisition de biens immobiliers à fort impact social ou sociétal ».

6. La requérante explique qu'« en 2011, afin de soutenir les politiques sociales et compte tenu du manque de moyens financiers publics pour subvenir aux besoins en logements sociaux, la SFPIM décide d'attirer des investisseurs privés. Le FIF constitue avec quelques partenaires privés un fonds social immobilier, Rekode, qui devient Inclusio en 2015. Ce fonds, d'abord fermé, est ensuite ouvert au public. Il devient une société cotée en bourse en 2020 ». Elle indique qu'elle « est chargée de représenter le FIF au conseil d'administration de Rekode, puis de Inclusio, mandat qu'elle exerce jusqu'en 2020. Fin 2020, Inclusio acquiert le statut de Société Immobilière Réglementée Publique (« SIRP »).

7. Par un courriel du 15 avril 2021, la requérante introduit une demande d'autorisation de cumul pour l'activité d'administrateur en vue de sa « participation au conseil d'administration et aux comités exécutifs (comité d'investissement) » du FIF-FSI. Dans la rubrique « conflits d'intérêts », elle indique :

« Cette demande de cumul est une actualisation de la demande précédente qui a fait l'objet d'une décision favorable le 19 octobre 2015 ainsi que deux autres préalablement (depuis 2015). Cette demande de cumul est introduite pour autant que nécessaire. En effet, il s'agit toujours d'une activité qui résulte d'une désignation par l'autorité compétente (art. 12 du statut), la seule différence réside dans le fait qu'à partir du 5 mars 2009, ma désignation ne résulte plus d'un arrêté royal mais d'une décision prise par l'État fédéral en tant qu'actionnaire de la SFPI. De plus, il n'y a pas de conflit d'intérêt au sens de l'art. 9 du Statut car je ne retire aucun intérêt personnel (c-à-d un avantage en ma faveur) susceptible d'influer l'exercice impartial et objectif de [m]es fonctions. Les missions du FIF-FSI sont identiques à celles exercées par le service patrimonial du SPF Finances et que l'ensemble des revenus perçus par le FIF-FSI sont versés et budgétés dans les recettes de l'État. Le FIF ne traite pas de la fiscalité ».

8. Le 26 avril 2021, la partie adverse lui accorde l'autorisation « d'exercer en tant qu'indépendante l'activité de présidente/administratrice du conseil d'administration du Fonds de l'Infrastructure Ferroviaire (FIF-FSI) » pour autant que les conditions exhaustivement énumérées soient respectées.

9. Selon la requête, en 2022, le FIF-FSI devient la SFPIM *Real Estate*, l'État fédéral transfère ses actions dans le FIF à la nouvelle SFPIM et, en raison de cette détention indirecte, les désignations sont désormais effectuées par la SFPIM et non plus par arrêté royal.

10. En mai 2022, la requérante est désignée administratrice de la SFPIM *Real Estate* et, toujours d'après la requête, « reçoit du conseil d'administration la mission déléguée de continuer à suivre la participation "Inclusio" ». Selon la note d'observations, de mai 2022 à mai 2024, la requérante occupe la fonction de représentante de la SFPIM *Real Estate* jusqu'à sa démission du conseil d'administration.

11. Le 26 juillet 2023, la requérante est placée sous certificat médical et « est alors régulièrement absente jusque fin août 2024 ».

12. En février 2024, la requérante expose qu'elle « prend contact avec le Service Interne pour la Prévention et la Protection au Travail (ci-après le "SIPPT") pour relater une situation difficile au travail. Outre la relation difficile avec le président du SDA, [elle] se considère victime d'une campagne de harcèlement depuis qu'elle a dénoncé certains de ses collègues auprès du Centre Intégrité, en lien avec le *ruling* de la [...]. En avril et mai 2024, différents contacts ont lieu avec le SIPPT concernant des dysfonctionnements relationnels et organisationnels au sein du Collège SDA ».

13. Selon la requête, le 14 mai 2024, « l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) approuve la nomination de la requérante en qualité d'administrateur non exécutif, laquelle ne soulève pas d'objection au regard de l'article 14 de la loi du 12 mai 2014 'relative aux sociétés immobilières réglementées' ».

14. Le 15 mai 2024, la requérante démissionne du conseil d'administration de la SFPIM *Real Estate* « pour raison de santé » et « Inclusio propose sa nomination en qualité d'administrateur non exécutif pour une durée de 4 ans à la demande de la SFPIM, actionnaire principal, en reconnaissance de son expertise, de sa connaissance approfondie du dossier et de son engagement constant dans la défense des intérêts publics » (*ibid.*).

15. Le 28 juin 2024, la requérante indique à la partie adverse, au départ de son courriel précité du 15 avril 2021, que « dans le cadre de ce cumul, [...] [elle n'est] plus administratrice à la SFPIM RE (anciennement FIF) mais [qu'elle a] conservé par contre la mission de suivre l'investissement impact immobilier social au sein de la

SIR Inclusio (seule SIR en logements sociaux) dont la SFPI RE et Belfius (donc l'État fédéral) sont les principaux actionnaires ».

16. Le 4 septembre 2024, elle indique qu'elle « reçoit une notification écrite du Centre Intégrité du Médiateur fédéral l'informant qu'une enquête relative à une atteinte suspectée à l'intégrité est menée au sein du Service des Décisions Anticipées en matière fiscale du SPF Finances concernant le non-respect de la réglementation relative à l'exercice d'un cumul d'activités. Il lui est indiqué qu'elle est associée à l'enquête en tant que personne suspectée d'être impliquée dans les faits et qu'à partir de la date de son association à l'enquête, elle tombe sous le statut de protection prévu par la loi du 8 décembre 2022 'relatif aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée'. Elle est invitée à une déclaration individuelle dans les locaux du Médiateur fédéral ».

17. Le 25 septembre 2024, elle est entendue par les enquêteurs du Médiateur fédéral lequel conclut, le 2 décembre suivant, qu'il n'y a pas eu d'atteinte à l'intégrité.

18. La requérante expose que, le 5 juin 2025, le SIPPT rend son avis à la suite de sa demande d'intervention psychosociale formelle de février 2024. Elle ne précise toutefois pas les conclusions de cet avis, qu'elle s'abstient de déposer.

19. Par un courriel du 11 août 2025, la requérante introduit une demande d'autorisation de cumul pour exercer l'activité d'administrateur de Inclusio, qu'elle décrit comme suit : « Je suis administratrice représentant l'État belge depuis la création d'Inclusio (dénommé Rekodé précédemment) en 2015. L'État fédéral est le plus gros actionnaire d'Inclusio. Inclusio détient des immeubles résidentiels sociaux destinés à des personnes à revenus modestes. Elle propose des logements à des loyers inférieurs au marché, en collaboration avec des partenaires sociaux tels que les communes, CPAS, AIS, Fedasil, Croix-Rouge ». Dans la rubrique « conflit d'intérêts », elle indique :

« Le mandat d'administratrice d'Inclusio est couvert par l'autorisation de cumul donnée le 26 avril 2021 couvrant les missions déléguées par la SFPIM RE. Par mail du 28 juin 2024, j'ai signalé à la cellule "cumul" que "je ne suis plus administratrice à la SFPIM RE (anciennement FIF) mais que j'ai conservé par contre la mission de suivre l'investissement impact immobilier social au sein d'Inclusio. J'ai eu l'autorisation *fit & proper* de la FSMA pour exercer ce mandat en tant que représente de l'État. Il s'agit donc d'un mandat public ne nécessitant en principe pas d'autorisation. Il va de soi que je ne traite ni ne participe à la prise de décision concernant Inclusio au sein du SDA (un seul *prefiling* a été introduit par Inclusio depuis sa création et a été traité par un autre membre du collège / 0 décision anticipée). Pour info, suite à une dénonciation par un collègue (qui a quitté le SDA

depuis), le médiateur fédéral a décidé en 2024 que je n'avais pas violé les règles intégrité/cumul" ».

20. Par un courriel du même jour, la cellule Intégrité de la partie adverse transmet cette demande au président du comité de direction, supérieur hiérarchique de la requérante, afin d'obtenir son avis motivé conformément à la réglementation applicable.

21. Le 12 août suivant, le président du comité de direction remet un avis réservé provisoire en ces termes :

« Graag onderzoek van deze aanvraag tot cumul gelet op de aanbevelingen die eerder geformuleerd werden. Graag verificatie van de bewering dat dit een 'publiek mandaat' zou zijn. Volgens mij klopt dit niet. Een publiek mandaat lijkt me een mandaat te zijn waarbij de publieke overheid via MB of KB rechtstreeks de mandataris aanduidt. Hier is de aanduiding minstens onrechtstreeks, en nergens gevalideerd door de politiek verantwoordelijke. Dus graag dit punt in het bijzonder onderzoeken.

In afwachting van jullie bevindingen, voorlopig voorbehoud bij deze aanvraag ».

22. Le 12 septembre 2025, la cellule susvisée requiert différentes informations complémentaires auprès de la requérante, qui apporte des éléments de réponse par un courriel du 17 septembre suivant.

23. Le 16 septembre 2025, l'administrateur délégué de la Société Fédérale de Participations et d'Investissements (SFPIM) confirme à la requérante sa désignation « en qualité d'administratrice non exécutive d'Inclusio s.a. – société participée de SFPIM *Real Estate* – à compter du 15 mai 2024 ».

24. Par un arrêté ministériel du 7 octobre 2025, la requérante est désignée temporairement comme présidente du collège du SDA, pour la période du 11 juillet au 31 octobre 2025. A partir du 1^{er} novembre 2025, cette fonction est exercée par T. J., conseiller général.

25. Par un courriel du 5 novembre 2025, la requérante indique à la partie adverse qu'elle s'inquiète quant à « la manière dont [sa] demande [d'autorisation de cumul] est traitée » en exposant les raisons sous-jacentes, notamment la procédure de « lancement d'alerte effectuée contre [elle] et relati[ve] à ce mandat ».

26. Le 6 novembre 2025, la requérante est entendue par le président du comité de direction. Elle dresse un « compte-rendu » de cette audition qu'elle reproduit dans sa requête.

27. Le 7 novembre 2025, le président du comité de direction refuse la demande d'autorisation de cumul du 11 août 2025 « étant donné qu'il existe un conflit d'intérêt entre l'activité accessoire souhaitée et les missions du SPF Finances ainsi qu'avec la fonction [que la requérante] y exerce » (art. 1^{er}).

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier du même jour à la requérante, qui indique qu'elle n'a pas reçu le recommandé en mains propres, qu'elle n'a pas reçu d'avis de passage et qu'elle a trouvé ce courrier dans sa boîte aux lettres à son retour de vacances, le 12 novembre 2025.

L'acte attaqué précise également qu'« étant donné que [la requérante] exerce déjà cette activité accessoire et qu'un conflit d'intérêt a été identifié, il faut y mettre fin immédiatement. La preuve de cette cessation doit être soumise par l'intéressée au supérieur hiérarchique, président du comité de direction, au plus tard le 1^{er} décembre 2025 » (art. 2).

28. Par un courrier du 28 novembre 2025, la requérante informe la présidente du conseil d'administration d'Inclusio que « le Service Public Fédéral Finances a pris la décision de refuser le cumul de [son] mandat d'administratrice au sein du conseil d'administration d'Inclusio avec l'exercice de [ses] fonctions au sein du SDA », qu'elle conteste cette décision et saisira prochainement le Conseil d'État et que « dans l'attente de l'issue de cette procédure, [elle se voit] contrainte de suspendre [sa] participation aux travaux du conseil d'administration et du comité d'audit et des risques ». Elle précise que « ceci ne constitue donc pas une démission » et qu'elle « espère pouvoir reprendre [ses] fonctions dès que la suspension ou l'annulation de la décision interviendra ».

29. La requérante expose que, le 11 décembre 2025, elle reçoit le mémo suivant de Inclusio, signé par le cabinet d'avocats KPMG :

« [...] À l'occasion de la réception du courrier de Madame V. T. du 28 novembre 2025 concernant son mandat d'administrateur (non-exécutif) au sein d'INCLUSIO SA (la "Société"), vous nous avez posé la question si un mandat d'administrateur peut être suspendu et, le cas échéant, quelles seraient les modalités d'une pareille suspension.

Nous comprenons que le Service Public Fédéral Finances a déterminé que le mandat d'administrateur de Madame T. auprès de la Société est incompatible avec l'exercice de ses fonctions au sein du SDA (Système des décisions anticipées) auprès du Service Public Fédéral Finances.

1. Absence de possibilité de suspension du mandat d'administrateur en droit des sociétés (privées) belge

Madame T. indique vouloir suspendre sa participation aux travaux du conseil d'administration et du comité d'audit et des risques. Le droit belge ne prévoit pas une telle possibilité pour un administrateur de suspendre (temporairement) (l'exercice de) son mandat.

Au contraire, il est attendu de chaque administrateur qu'il exerce son mandat de manière active (art. 2:51 CSA). La décision de ne pas participer aux réunions du conseil et de ne pas accomplir d'actes en tant qu'administrateur contreviendrait à cette obligation et en outre ne suspend pas, du point de vue du droit des sociétés privées, le mandat en soi.

2. Exigences d'honorabilité professionnelle et d'expertise adéquate dans les sociétés immobilières réglementées publiques

L'article 14 de la Loi du 12 mai 2014 relative aux sociétés immobilières réglementées prévoit que les membres de l'organe d'administration d'une société immobilière réglementée publique, telle que la Société, doivent disposer en permanence de l'honorabilité professionnelle nécessaire et de l'expertise adéquate à l'expertise de leurs fonctions.

Ce critère est évalué, sur base d'un dossier et de formulaires à envoyer, par la FSMA.

Dans le cadre de l'évaluation par la FSMA, celle-ci porte une attention particulière (i) aux incompatibilités éventuelles et (ii) à la disponibilité (entre autres en termes de temps à consacrer au mandat) de l'administrateur en question pour exercer son mandat (voir p. ex. la question n° 6 du formulaire général).

L'idée de suspendre un mandat risque de constituer une reconnaissance du fait que par définition l'administrateur ne sera pas disponible pour exercer son mandat. Le critère "*fit and proper*" ne serait donc plus rempli.

La FSMA attend tant de la société immobilière réglementée que des administrateurs, qu'ils communiquent sans délai à la FSMA tout fait ou élément qui implique une modification des informations fournies à la FSMA dans le cadre de son évaluation de l'honorabilité professionnelle nécessaire et l'expertise adéquate à l'exercice de la fonction d'administrateur. La société immobilière réglementée doit également informer la FSMA de toute modification importante dans la répartition des tâches entre les membres de l'organe légal d'administration et les personnes chargées de la direction effective.

La décision du SPF Finances, dont la société a été informée par Madame T., ainsi que l'incompatibilité qui en résulte et l'intention de temporairement ne pas exercer activement le mandat, doivent donc être signalées à la FSMA.

3. Conclusion

Compte tenu des éléments ci-dessus, nous concluons qu'un mandat d'administrateur dans une société de droit privé ne peut pas être suspendu. En cas d'incompatibilité ou d'impossibilité d'exercer son mandat activement, l'administrateur d'une société immobilière réglementée publique sera amené à prendre (temporairement) sa démission, jusqu'à ce que les conditions pour être considéré "*fit & proper*" par la FSMA soient réunies de nouveau. Dans ce cas, sa nomination devra être soumise au vote de l'assemblée générale ».

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. La requête

La requérante expose que l'acte attaqué l'empêche « de conserver son mandat d'administratrice de Inclusio, lequel arrivera à échéance en mai 2028 ». Elle cite le mémo susvisé d'Inclusio et affirme que la présidente du conseil d'administration d'Inclusio lui a indiqué qu'à défaut de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, « elle devra présenter sa démission de Inclusio avant le conseil d'administration de mars 2026 ». Elle en conclut que la procédure en annulation ne lui permettrait pas d'éviter de devoir démissionner de son poste et donc de subir le préjudice que la présente action vise à éviter.

Elle fait valoir que « la loi n'exige pas que l'atteinte présente un caractère irréversible » (sic) mais que le Conseil d'État considère, d'après elle, « que la suspension doit éviter de sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure dans l'hypothèse où l'acte attaqué viendrait à être annulé après sa mise en œuvre ».

Elle soutient tout d'abord que l'annulation ne permettrait pas de la rétablir dans ses droits parce que « le mandat constituant l'enjeu du litige arrive à échéance en mai 2028, de sorte que, en l'absence de suspension, l'annulation risque d'arriver à un moment où le préjudice sera presque entièrement subi », et que « même pour l'avenir, l'annulation ne [lui] permettrait pas automatiquement de recouvrir la fonction à laquelle elle aurait été contrainte, en l'absence d'une suspension, de démissionner ». Elle explique à ce sujet qu'en cas d'annulation, elle devrait, pour récupérer sa fonction, être à nouveau nommée par l'assemblée générale et que « rien ne permet de considérer que cela pourrait se produire, d'autant qu'il n'y aura plus de poste d'administrateur vacant. Une telle procédure ne lui offre aucune garantie de retrouver son mandat. L'exécution de la décision litigieuse est donc susceptible d'entraîner des conséquences dommageables difficilement réversibles ».

Elle ajoute que son préjudice présente un degré de gravité suffisant dans la mesure où, tout d'abord, l'acte attaqué lui cause un préjudice professionnel en la privant d'une « opportunité professionnelle déterminante, à savoir l'exercice d'un mandat au sein d'une société immobilière réglementée publique ». Selon elle, cette perte « excède la simple contrariété et affecte directement l'évolution de sa carrière » et ce « préjudice professionnel est d'autant plus déterminant que ce mandat d'administratrice s'inscrit dans le cadre d'un parcours professionnel historique, qui remonte à de nombreuses années ».

Elle fait ensuite valoir que ce préjudice revêt également « une dimension personnelle et morale » dans la mesure où elle est engagée dans le projet Inclusio depuis ses débuts, qu'elle attache une importance particulière à la poursuite de son action en faveur de la promotion du logement social en Belgique et que l'impossibilité de continuer à s'investir dans ce projet constitue, pour elle, « une atteinte significative à ses convictions et à son engagement professionnel ».

Elle expose encore que l'acte attaqué « s'inscrit dans un contexte global de tensions relationnelles sur le lieu de travail. Dès le mois de novembre 2024, [elle] a introduit une demande d'intervention psychosociale formelle auprès du SIPPT. Elle mettait en cause le président du collège du SDA, [...] pour des faits de harcèlement moral au travail (isolement, discrédit du travail réalisé, discrédit par rapport à ses agents, discrédit par rapport aux demandeurs de décisions anticipées, discrédit au sein du SPF finances, refus d'aménagement du travail compte tenu de l'état de santé de la requérante, orchestration de difficultés administratives, et modifications unilatérales des conditions de travail). Dans son avis rendu en juin 2025, le SIPPT concluait notamment que “les éléments recueillis démontrent clairement la présence de risques psychosociaux au travail pour M^{me} T. mais également pour d'autres membres et des collaborateurs du SDA”. Des comportements inadéquats ou excessifs ont été relevés. Cette situation ne peut pas être imputée dans son ensemble [au président dudit collège]. Des ressources ont été mobilisées par différentes parties, il convient donc de parler ici d'hyperconflit. D'un avis général, pour l'ensemble des personnes entendues, le climat au sein du collège actuel est inédit. Pour ceux qui ont connu plusieurs collèges différents, celui-ci est “le pire”. Les difficultés relationnelles et de fonctionnement au quotidien sont telles qu'un membre déclare que la seule solution serait de faire table rase et de constituer un nouveau collège (pièce 6, confidentielle) ». Elle en conclut que « l'acte attaqué emporte un effet dévastateur pour [elle] qui vit cette décision avec un profond sentiment d'injustice, lequel vient aggraver et décupler le préjudice vécu », et précise que le préjudice est double dans la mesure où il aggrave son état de santé déjà fragilisé et qu'il l'affecte « de manière déterminante dans sa vie professionnelle quotidienne dès lors que cet acte crée un sentiment d'injustice incompatible avec l'exercice serein de sa profession ». Elle cite des extraits des rapports médicaux qu'elle produit à titre confidentiel, estime que « le tableau chronologique de ses absences démontre très clairement l'impact direct de ses conditions de travail sur [sa] santé » et indique que « ce climat délétère est encore attesté par l'avis défavorable rendu au sujet d'un prétendu risque de conflit d'intérêts en raison uniquement d'une proximité géographique avec un contribuable (cf. *infra*, pt. 96) ».

Elle considère, enfin, que l'acte attaqué porte aussi atteinte à sa réputation « tant dans son dispositif que ses motifs » et invoque des arrêts n° 237.429 du

21 février 2017 (ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.237.429) et 156.078 du 8 mars 2006 (ECLI:BE:RVSCE:2006:ARR.156.078) dont elle déduit que le Conseil d'État aurait, d'après elle, « déjà admis qu'une décision de la FSMA empêchant immédiatement et sans limitation de durée la poursuite d'activités professionnelles est de nature à affecter la réputation de l'intéressé et qu'une motion de méfiance fondée sur un manque de rigueur dans la gestion d'une société intercommunale constitue une atteinte à la réputation et à l'honneur, constitutive d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable ». Elle admet que, selon la jurisprudence, l'atteinte à la réputation ou l'honneur relève d'un préjudice moral qui est en principe adéquatement réparé par un arrêt d'annulation, sauf circonstances particulières, notamment lorsqu'une décision porte « gravement atteinte à la réputation de l'intéressé ou proc[ède] d'appréciations infamantes à son égard dès lors qu'un arrêt d'annulation viendrait trop tard pour réparer parfaitement un tel préjudice ». Tel est, d'après elle, le cas en l'espèce dès lors que l'acte attaqué porte une atteinte grave et irréparable à son honneur, à son honnêteté et à ses aptitudes professionnelles « dans la mesure où la partie adverse – son employeur – estime que le mandat qu'elle exerce depuis plus de vingt ans crée une situation de conflit d'intérêts, tant pour l'avenir que pour le passé. À ce sujet, il faut insister sur le fait que l'acte attaqué [lui] reproche très clairement des comportements passés et semble considérer [qu'elle] aurait agi en situation de conflit d'intérêts (cf. *infra*, pt. 90) ». Elle ajoute que « cette critique est d'autant plus préjudiciable au vu des exigences d'honorabilité qui s'appliquent ici (cf. mémo à ce sujet) : les membres de l'organe d'administration d'une société immobilière réglementée publique doivent disposer en permanence de l'honorabilité professionnelle requise et de l'expertise adéquate, ces critères étant évalués par la FSMA. L'acte attaqué remet donc en cause le respect du critère “*fit and proper*”. En sa qualité de membre du collège du SDA, [elle] exerce une fonction à forte responsabilité et visibilité auprès des citoyens et des autres membres du SPF Finances et est particulièrement exposée. Remettre en cause [son] impartialité cause un préjudice moral déterminant et à ce point grave qu'il justifie une suspension, compte tenu des fonctions exercées ».

V.2. *Appréciation*

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, des lois coordonnées, 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. Conformément à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 'déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du

contentieux administratif du Conseil d'État', 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. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, l'inconvénient suffisamment grave invoqué au titre de l'urgence doit être certain et directement causé par l'exécution de l'acte attaqué, et l'urgence constitue une condition spécifique du référé administratif distincte de celle relative à l'exposé d'au moins un moyen sérieux, de sorte que le caractère sérieux des moyens est insuffisant, en soi, à établir l'urgence légalement requise.

Il convient encore de préciser que la réforme opérée par la loi du 11 juillet 2023 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973', d'une part, confirme que le but du référé administratif est d'éviter la réalisation d'un « dommage grave » (*Doc. parl.*, Chambre, session 2022-2023, commentaire des articles, n° 55-3220/001, p. 17) et n'a, d'autre part et selon la volonté claire du législateur, pas pour objet « de modifier la notion de l'urgence telle qu'elle est aujourd'hui définie par la jurisprudence du Conseil d'État » (*ibid.*, p. 11, *in fine*). Enfin, et selon la *ratio legis*, cette réforme de la procédure devant la section du contentieux administratif « consiste notamment, pour tous les dossiers, à ramener à 18 mois, en principe, le délai de traitement d'un recours en annulation ordinaire, sans incident de procédure » (*ibid.*, pp. 19 et 14-15).

En l'espèce, le Conseil d'État ne peut tout d'abord que constater que la démission que la requérante indique être contrainte de donner « avant le conseil d'administration de mars 2026 » si l'acte attaqué n'est pas suspendu, repose sur sa seule affirmation unilatérale mais n'est étayée par aucune pièce. Elle se limite à faire état d'un entretien qu'elle aurait eu avec la présidente de Inclusio mais pareille affirmation ne suffit pas à établir que la procédure en annulation ne lui permettrait pas d'éviter cette démission ni que celle-ci s'imposerait d'ici l'échéance alléguée. L'affirmation selon laquelle elle « aurait été contrainte, en l'absence d'une suspension, de démissionner », n'est dès lors pas suffisante pour établir l'urgence à statuer. En tout état de cause, le mémoire de KPMG qu'elle produit à l'appui de son recours conclut expressément qu'« en cas d'incompatibilité ou d'impossibilité d'exercer son mandat activement, l'administrateur d'une société immobilière réglementée publique sera amené à prendre (temporairement) sa démission, jusqu'à ce que les conditions pour être considéré "*fit & proper*" par la FSMA soient réunies de nouveau ». Dès lors qu'il ressort du dossier de la requérante qu'une démission

temporaire est envisageable, elle ne peut pas soutenir que la durée d'une procédure en annulation ne lui permettrait pas, le cas échéant, de retrouver son mandat. Le même constat s'impose en ce qui concerne l'échéance invoquée de son mandat « en mai 2028 », soit dans plus de deux ans. Il ressort en effet de la *ratio legis* précitée que la réforme du 11 juillet 2023 vise à ramener en principe à 18 mois le délai de traitement d'un recours en annulation. La requérante indique avoir eu connaissance de l'acte attaqué le 12 novembre 2025 et introduit le présent recours près de deux mois plus tard, le 5 janvier 2026. Elle reste toutefois en défaut d'exposer pourquoi, alors qu'une procédure en annulation lui permettrait en principe d'obtenir un arrêt dans les 18 mois, soit aux environs de juillet 2027, le recours au référé serait la seule voie envisageable pour prévenir le dommage qu'elle allègue et qui, selon ce qu'elle indique, surviendrait en mai 2028, soit près d'un an après un arrêt au fond.

En ce qui concerne ensuite le risque de ne plus être désignée par l'assemblée générale, la perte de l'opportunité professionnelle d'exercer son mandat, la perturbation directe de l'évolution de sa carrière et le préjudice professionnel subséquent, il convient de rappeler que, selon les règles statutaires régissant le cumul d'activités dans la fonction publique, « l'agent de l'État ne peut exercer une activité [...] hors de ses fonctions qu'après avoir obtenu une autorisation de cumul » et cette activité « doit en toute hypothèse rester tout à fait accessoire par rapport aux fonctions exercées » (arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', art. 12, § 1^{er}). La jurisprudence considère que cette disposition implique que l'incompatibilité est la règle pour un fonctionnaire qui veut exercer une activité accessoire, que le cumul d'activités est l'exception et qu'il ne constitue pas un droit mais une faveur. Si en l'espèce, la requérante expose qu'elle s'est investie personnellement dans le « projet Inclusio » et que celui-ci s'intègre dans un parcours professionnel historique, il n'en demeure pas moins qu'elle ne dispose d'aucun droit à ce que son mandat soit systématiquement et nécessairement renouvelé dans le cadre de l'autorisation de cumul y afférente. Le risque qu'une demande de cumul d'activités soit refusée est inhérent à une telle demande de telle manière que, sauf circonstances particulières qu'il incombe à la partie requérante de démontrer *ab initio* dans son recours, il ne s'agit pas d'un élément révélateur en soi de l'urgence requise par la disposition précitée des lois coordonnées. En outre, et en tout état de cause, l'acte attaqué ne prive pas la requérante de toute possibilité d'activité professionnelle. Elle est, à titre principal, agent du SPF Finances et membre du SDA, ce qui n'est aucunement remis en cause par l'acte attaqué qui ne constitue donc en aucune façon un obstacle à la poursuite de sa carrière dans l'administration. Si elle indique ne pouvoir actuellement continuer à exercer le mandat d'administratrice au sein d'Inclusio, soit une activité considérée comme accessoire, il convient encore de relever qu'elle précise elle-même qu'elle n'avait pas sollicité ce mandat mais que, à la suite de sa démission du conseil d'administration de la SFPIM *Real Estate* le 15

mai 2024 pour raison de santé, c'est « Inclusio [qui] propose sa nomination en qualité d'administrateur non exécutif pour une durée de 4 ans à la demande de la SFPIM, actionnaire principal, en reconnaissance de son expertise, de sa connaissance approfondie du dossier et de son engagement constant dans la défense des intérêts publics ». Dans un tel contexte, s'agissant d'une activité accessoire qu'elle n'a pas sollicité mais qui lui a été proposée en mai 2024, il n'est pas démontré que l'acte attaqué la priverait d'une « opportunité professionnelle déterminante », laquelle n'est au demeurant pas explicitée dans la requête.

Quant au « contexte global de tensions relationnelles sur le lieu de travail », force est de constater qu'il est dénoncé par la requérante « dès le mois de novembre 2024 » pour aboutir à un avis du SIPPT « rendu en juin 2025 », soit plusieurs mois avant l'adoption de l'acte attaqué, lequel ne peut donc en aucun cas ni être à l'origine du dommage ainsi allégué ni présenter un lien quelconque direct avec ce dernier. Il en va de même de la demande de reconnaissance du caractère professionnel de la maladie de la requérante qu'elle introduit le 24 juin 2025 « en raison d'une exposition prolongée à des comportements constitutifs de risques psychosociaux au travail dans le cadre de [ses] fonctions exercées depuis 2023 ». Le même constat s'impose encore à propos du sentiment d'injustice qui, selon la requérante, aggrave son état de santé dès lors qu'elle fonde ce dommage sur les rapports médicaux qu'elle produit à titre confidentiel et sur « le tableau chronologique de ses absences » alors que, d'une part, ces rapports médicaux sont tous antérieurs à l'acte attaqué (étant datés respectivement des 29 avril 2025, 17 juin 2025 et 20 juin 2024) et que, d'autre part, ledit tableau concerne des absences ponctuelles entre le 28 juin 2023 et le 18 octobre 2024, soit, à nouveau, bien avant l'adoption de l'acte attaqué. La pièce confidentielle n° 7 fait certes état de 63 jours d'absence pour l'année 2025 mais, pour le mois de novembre y afférent, mois au cours duquel l'acte attaqué a été adopté, le tableau dressé se limite à recenser 3 jours d'absence sans autre explication ou lien quelconque allégué avec celui-ci. Enfin, outre les constats qui précèdent, il y a lieu de relever que le « climat délétère » dénoncé est, selon la requête, directement en lien avec le « point 96 » de celle-ci, soit avec la deuxième branche du troisième moyen. Or comme rappelé ci-avant, l'urgence constitue une condition propre du référé administratif, indépendante du caractère sérieux des moyens de sorte que ceux-ci ne sont pas de nature à démontrer l'urgence. En tout état de cause, si la requérante explique le contexte de tensions relationnelles au sein du SDA, en particulier avec l'ancien président du collège, il s'impose de relever que l'acte attaqué n'a pas été adopté par ce dernier et que, *prima facie*, rien n'établit que le climat conflictuel aurait exercé une influence sur l'examen de la demande d'autorisation de cumul refusée par l'acte attaqué. Si la situation antérieure dénoncée peut être mal vécue par la requérante, elle ne justifie toutefois pas l'urgence à statuer en l'espèce, faute d'éléments concrets établissant celle-ci.

S'agissant, enfin, de l'atteinte alléguée à la réputation de la requérante, il convient de rappeler que, comme elle l'admet elle-même, il est de jurisprudence constante qu'en principe, et sauf circonstances particulières qu'il incombe à une partie requérante d'invoquer et d'établir, un tel 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'espèce, outre que la requérante met à nouveau cet aspect de son préjudice en lien avec « le point 90 » de sa requête, soit la première branche du 3^e moyen alors que, par identité de motifs avec ce qui vient d'être rappelé, le caractère sérieux d'un moyen est impuissant à établir l'urgence, il faut encore constater que, *prima facie* et contrairement à ce qu'elle affirme, l'acte attaqué ne contient ni « dans son dispositif » ni dans « ses motifs » de quelconques propos infamants ou déshonorants à son égard. En effet, contrairement à ce que soutient la requérante, l'acte attaqué n'estime pas le mandat qu'elle exerce depuis plus de vingt ans crée une situation de conflit d'intérêts tant pour l'avenir que pour le passé. Il expose, dans un premier temps, les raisons pour lesquelles le mandat d'administratrice au sein d'Inclusio exercé depuis mai 2024 est différent des mandats exercés précédemment par la requérante, et, ensuite, analyse la demande d'autorisation de cumul et considère *in fine* que « les relations existantes entre INCLUSIO, certains de ses principaux actionnaires et le Service des Décisions Anticipées impliquent que, pour éviter toute apparence de partialité, les membres du conseil d'administration ne peuvent être associés à ces sociétés ». Il met ainsi l'accent sur l'inadéquation entre une fonction de membre du SDA et un mandat dans une société telle qu'Inclusio, sans porter aucune appréciation sur la manière dont la requérante a exercé ou exerce ses fonctions ni contenir des propos dénigrants ou infamants quant à ses activités passées.

Il résulte de ce qui précède que l'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VI. Demande de confidentialité

VI.1. Thèses des parties

La requérante indique qu'elle dépose des pièces (6, 7 et 8) à titre confidentiel dès lors qu'elles relatent son état de santé et contiennent des données personnelles protégées. La partie adverse indique que la confidentialité de ces pièces l'empêche d'évaluer le bien fondé du lien causal entre l'acte attaqué et la santé de la requérante.

VI.2. Appréciation

Il ressort de l'examen qui précède que les attestations médicales sont antérieures à l'acte attaqué de sorte que leur contenu ne paraît pas, *prima facie*, nécessaire à l'examen du présent recours. La confidentialité des pièces 6, 7 et 8 peut donc être maintenue à ce stade de la procédure.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les pièces n^{os} 6 à 8 déposées par la partie requérante sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 mars 2026, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Xavier Dupont,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Frédéric Gosselin