CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

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

A R R Ê T

n^o^ 266.773 du 26 mai 2026

A. 247.648/VIII-13.346

En cause : **M. C.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
la Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e^ Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mars 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision – non datée et d'auteur inconnu – qui engage la partie adverse et qui décide de l'exclure de la liste des lauréats pour un poste au sein des établissements pénitentiaires du SPF Justice » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance n° 1340 du 17 mars 2026 (ECLI:BE:RVSCE: 2026:ORD.1340), le bénéfice de l'assistance judiciaire dans la procédure en suspension a été accordé à la partie requérante.

Par une ordonnance du 17 mars 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 18 mai 2026.

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

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et 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. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Gabriele Weisgerber, *loco* M^e^ Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Patricia Minsier, *loco* M^e^ Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Au mois de septembre 2025, le service public fédéral (SPF) Justice lance un appel à candidatures pour 62 postes vacants d'assistants de surveillance pénitentiaire à la prison de Saint-Gilles.

Selon l'appel à candidatures, les lauréats de la sélection comparative doivent remplir plusieurs conditions à la date de leur affectation, notamment « être physiquement apte à exercer la fonction » au terme d'un « examen médical préalable », pour pouvoir être nommés.

Les précisions suivantes sont encore apportées au sujet de cet examen médical :

> « En raison du contenu particulier de cet emploi à risque, le SPF Justice exige un examen médical des candidats retenus avant l'embauche. Les résultats de cet examen médical déterminent si vous serez effectivement en mesure d'exercer le poste.
>
> Veuillez bien vous informer sur cette condition de nomination (aptitude physique) avant d'envisager de poser votre candidature. Nous soulignons que cette condition de nomination s'applique exceptionnellement à cette sélection, il ne s'agit pas d'un règlement général ».

2. La requérante pose sa candidature et, après avoir réussi les épreuves de sélection, est classée dans la liste des lauréats.

3. Par un courrier électronique du 7 novembre 2025, le service d'encadrement P&O du SPF Justice l'informe qu'à la suite de son acceptation du poste, elle sera affectée à la prison de Saint-Gilles. L'exigence d'un examen médical préalable, requis uniquement pour les fonctions de surveillance comme en l'espèce, lui est toutefois rappelée en ces termes :

« Pour être engagé en tant que personnel de surveillance pénitentiaire, vous devez être reconnu médicalement apte à exercer la fonction. Cette aptitude est évaluée dans le cadre d'un examen médical préalable obligatoire, organisé par Empreva, le service de médecine du travail ».

Il y est encore précisé les résultats possibles de l'examen, à savoir être déclaré :

« • Apte : vous remplissez la condition médicale et la procédure d'engagement peut suivre son cours.
• Inapte temporairement : des examens complémentaires sont nécessaires. Vous devrez contacter Empreva pour une nouvelle évaluation, uniquement après la date de fin d'inaptitude mentionnée sur votre certificat.
• Inapte définitivement : vous ne pourrez malheureusement pas être engagé pour cette fonction.
• [En a]bsence injustifiée : en cas d'absence à une première convocation, une seconde chance vous sera donnée. Mais toute absence non signalée (à Empreva ou à la *Team Onboarding*) pourra entraîner votre radiation de la liste des lauréats ».

4. À une date non précisée, le SPF Justice demande à la cellule centrale du service commun pour la prévention et la protection du travail de l'autorité fédérale (Empreva), faisant partie du SPF Stratégie et Appui, de soumettre la requérante à l'examen de santé préalable à son recrutement comme assistante de surveillance pénitentiaire, imposé pour les postes de sécurité par l'article I.4-25, § 1er, alinéa 1er, 1°, du Code du bien-être au travail.

5. Le 10 novembre 2025, la requérante se soumet à l'examen médical précité auprès d'Empreva.

6. Le 24 novembre 2025, le conseiller en prévention–médecin du travail décide que la requérante est définitivement inapte pour l'emploi d'assistant de surveillance pénitentiaire.

Conformément à l'article I.4-47 du Code du bien-être au travail, il complète et signe à cet effet un formulaire d'évaluation de santé qui précise, entre autres, ce qui suit :

« Poste de travail ou activité du travailleur : Cadre pénitentiaire *shift* avec travail de nuit

Risques auxquels le travailleur est exposé et pour lesquels une surveillance de la santé est requise conformément à l'article I. 4-3, §1er du Code du bien-être au travail (cochez ce qui convient)

☒ Activité à risque défini
☒ Exposition élevée à des risques psychosociaux au travail
☒ Travail de nuit ou travail posté
☒ Exposition à des agents biologiques ».

7. La décision du conseiller en prévention-médecin du travail est communiquée au SPF Justice, ainsi qu'à la requérante, par un courrier du même jour.

Ce courrier précise entre autres que les éléments retenus pour conclure à la décision d'inaptitude peuvent être transmis, à la demande de l'intéressé, à son médecin traitant. Il souligne également l'absence de « possibilité d'introduire un recours contre la décision du conseiller en prévention-médecin du travail dans le cadre d'une évaluation préalable, conformément à l'art. I.4-62. du Code du bien-être du travail ».

8. Le 1er décembre 2025, le médecin traitant de la requérante complète le formulaire *ad hoc* de demande de motivation.

9. Par un courrier signé le 12 décembre 2025, le conseiller en prévention-médecin du travail d'Empreva qui a examiné la requérante, communique au médecin traitant de cette dernière la motivation médicale de sa décision.

10. Le 23 décembre 2025, apparaît sur l'espace personnel de la requérante, accessible sur la plateforme électronique, la mention suivante : « Client : rejeté (est supprimé de la liste des lauréats. *Feedback* client : Inapte définitivement ».

Il y a lieu de considérer qu'il s'agit de l'acte attaqué.

Cette mention sera communiquée à la requérante, sous la forme d'une capture d'écran de son espace personnel, par un courrier électronique du 14 janvier 2026 de E. L., expert *HR* du SPF Justice.

11. Par une requête contradictoire du 30 décembre 2025 contre « EMPREVA (BOSA) », la requérante demande au tribunal du travail de Liège une réévaluation de la décision d'Empreva.

Dans la présente requête, la requérante expose que cette affaire sera appelée à l'audience du tribunal du travail de Liège, le 10 février 2026 et que, sur la base des renseignements qu'elle aura reçus à cette occasion, elle se désistera de sa

demande.

12. Par un courrier électronique du 16 février 2026 et un rappel du 18 février 2026, le conseil de la requérante demande à E. L., du SPF Justice, de lui communiquer « un exemplaire de la décision qui fait grief à [cette dernière] et dont elle [lui] dit ne pas disposer sous une autre forme qu'une ligne qui apparaît sur son espace personnel à la date du 23 décembre 2025 : Rejeté (est supprimé de la liste de lauréats). *Feedback* client : inapte définitivement ».

13. Par un courrier électronique du 19 février 2026, E. L. répond ce qui suit au conseil de la requérante :

« […]

Comme expliqué à Madame lors d'une conversation téléphonique, le document qui lui a été transmis en date du 24/11 atteste son inaptitude définitive et constitue donc la preuve de son annulation d'engagement.

En effet, être déclaré apte par le médecin du travail, chez Empreva, est une des conditions d'affectation à remplir obligatoirement pour être engagé en tant qu'assistant de surveillance pénitentiaire, peu importe l'établissement d'affectation. Cela est indiqué dans l'offre d'emploi qu'elle avait reçue et acceptée.

Vous trouverez en pièce jointe une copie de ce document, qui nous a été transmise par Empreva en même temps que celle envoyée à Madame.

[…] ».

14. Le 27 février 2026, la requérante cite Empreva et le SPF Justice devant le tribunal du travail de Liège aux fins d'être déclarée par le tribunal « apte à l'emploi considéré sur base des documents médicaux qu'elle a déposés » et, à titre subsidiaire, qu'un médecin expert soit désigné « afin de confirmer qu'elle est apte à l'emploi considéré ».

Elle demande encore, en ce qui concerne le SPF Justice, que « le jugement lui soit déclaré commun et opposable ».

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours, à titre principal, dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La requérante soutient être la « destinataire de “la décision” prise par la partie adverse », avoir « intérêt à la procédure » et avoir « eu connaissance de cette “décision” le 14 janvier 2026 ».

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse soutient que l'acte attaqué n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État. Elle fait valoir que « bien que les termes “est supprimé de la liste des lauréats” aient été utilisés sur l'espace personnel de la requérante, il n'existe pas à proprement parler de décision de retrait de la requérante de la liste des lauréats ». Elle ajoute que « la requérante est toujours lauréate de la procédure de sélection, mais ne peut être nommée dès lors qu'elle n'est pas médicalement apte et qu'il s'agit d'une condition de nomination/affectation ». Elle estime qu'en tout état de cause, s'il existe une décision d'exclusion de la liste des lauréats découlant de ce constat, cette décision serait implicite et « ne serait pas attaquable dès lors qu'elle ne modifierait pas, par elle-même, l'ordonnancement juridique. En effet, la liste ne porte, en elle-même, aucune modification de l'ordre juridique ».

Elle soutient, par ailleurs, que la requérante n'a pas intérêt à son recours. Elle indique qu'à défaut d'être déclarée apte, elle ne peut être désignée dans la fonction convoitée et que « le fait d'être “retirée de la liste des lauréats” de la procédure de sélection à ce poste ne lui cause donc pas grief ».

V.2. Appréciation

Sur la première exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, il est de jurisprudence constante que sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, sur la base de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, des lois ‘sur le Conseil d'Etat’, coordonnées le 12 janvier 1973, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte dont le Conseil d'État peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

En l'espèce, la requête se donne pour objet « la décision – non datée et d'auteur inconnu – qui engage la partie adverse et qui décide de l'exclure de la liste des lauréats pour un poste au sein des établissements pénitentiaires du SPF Justice ». Contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'existence de cette décision ne peut être contestée et ressort du dossier administratif, en ce qu'apparaît, à la date du 23 décembre 2025, dans l'historique de l'espace personnel de la requérante, accessible via une plateforme électronique, la mention suivante : « Client : rejeté (est supprimé de la liste des lauréats. *Feedback* client : Inapte définitivement ». Nonobstant sa brièveté, il y a lieu de considérer qu'il s'agit d'un acte administratif susceptible de recours, au sens de l'article 14, § 1er, précité. Il a, en effet, pour effet de supprimer le nom de la requérante de la liste des lauréats de l'épreuve de sélection comparative litigieuse. Il modifie ainsi l'ordonnancement juridique.

La première exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut dès lors être accueillie.

Par ailleurs, en vertu de l'article 19, alinéa 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, précité, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, il ne peut être conclu, au terme de débats succincts, que la requérante ne justifie pas de l'intérêt requis au recours. En effet, une procédure judiciaire demeure en cours contre la décision du conseiller en prévention-médecin du travail la déclarant définitivement inapte à l'emploi convoité, de sorte que cette décision, dût-elle être insusceptible de recours préalable conformément à l'article I.4-62 du Code du bien-être au travail, n'est pas à ce jour définitive.

Il en va d'autant plus ainsi que la jurisprudence du Conseil d'État n'est pas fermement établie en ce sens qu'une partie requérante ne justifierait pas de l'intérêt à agir contre une décision de suppression de la liste des lauréats d'une épreuve de sélection comparative, adoptée à la suite d'une décision d'un conseiller en prévention-médecin du travail déclarant un candidat définitivement inapte à un emploi auquel celui-ci postule. Prononcé dans des circonstances substantiellement comparables, un arrêt n° 242.355 du 18 septembre 2018 a conclu à la compétence du Conseil d'État pour connaître d'un recours contre des décisions similaires à l'acte attaqué et a rejeté le recours au fond, sans se prononcer sur sa recevabilité et, plus spécifiquement, l'intérêt à agir du requérant. Dans cette affaire, les actes attaqués faisaient du reste suite à des décisions antérieures qui avaient été retirées par la partie adverse, consécutivement au dépôt du rapport de l'auditeur rapporteur, ainsi qu'il résulte des arrêts n^{os} 237.883 et 237.884 du 31 mars 2017.

Partant, les conclusions du rapport, en tant qu'il est rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, ne peuvent pas être suivies.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Exposé de l'urgence

VII.1. Thèse de la partie requérante

La requérante fait valoir que l'exécution de l'acte attaqué lui occasionne un dommage majeur, en ce qu'il la prive de l'accès à un emploi pour lequel elle a participé à différentes épreuves auxquelles elle a satisfait. Elle ajoute qu'elle ne

bénéficie actuellement d'aucun revenu, qu'elle est « à charge » de son mari et que celui-ci bénéficie d'allocations de chômage, « étant lui-même privé de son emploi pour cause de force majeure ».

VII.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1er, alinéa 3, 1°, 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. Conformément à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 5°, 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 la partie requérante. Il s'ensuit que l'inconvénient suffisamment grave invoqué au titre de l'urgence doit être certain et directement causé par l'exécution de l'acte attaqué, et que 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 par ailleurs 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 portée de la notion de l'urgence telle qu'elle est aujourd'hui définie par la jurisprudence du Conseil d'État » (*ibid*, p. 11, *in fine*). Par ailleurs 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).

De ce qui précède, il résulte que, selon la jurisprudence constante, lorsque la partie requérante invoque une atteinte à ses intérêts d'ordre matériel et sous réserve de l'hypothèse d'une perte totale de rémunération, il lui incombe d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre l'issue de la procédure au fond. Le demandeur en référé doit donc, quant à l'exposé de sa situation matérielle, non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de celle-ci mais aussi soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates dès lors que la situation de chaque requérant est particulière et que le simple constat de pertes financières ne saurait suffire à démontrer que l'absence de suspension de l'exécution de la décision attaquée entraînerait nécessairement les graves conséquences dénoncées dans la requête.

En l'espèce, la requérante reste en défaut de démontrer concrètement, en termes de requête, en quoi il est urgent de suspendre les effets de l'acte attaqué. Comme le relève la partie adverse, elle se limite à des considérations générales, alors qu'elle ne se trouve pas dans l'hypothèse d'une perte totale de rémunération causée par l'exécution de cet acte et qu'il résulte dès lors de la jurisprudence constante rappelée ci-avant qu'une partie requérante qui invoque un préjudice matériel doit brosser un tableau suffisamment représentatif de celle-ci et soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates, ce dont s'abstient la requérante.

De surcroît, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne permettrait pas d'éviter à celle-ci d'être privée de l'emploi convoité, tant que la décision médicale d'inaptitude physique à l'emploi convoité n'est elle-même pas réformée.

En tout état de cause, l'acte attaqué ne modifie pas la situation de la requérante puisqu'il l'empêche, tout au plus, d'être recrutée dans un emploi nouveau. La suspension éventuelle de l'exécution de cette décision ne conférerait à la requérante qu'une chance de voir sa demande réexaminée. Autrement dit, même si la décision attaquée la prive d'une perspective d'amélioration de sa situation, son exécution n'engendre pas, par elle-même, d'inconvénients de nature à établir une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, alinéa 3, 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 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 mai 2026, par la VIIIe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Raphaël Born,	conseiller d'État, président f.f.,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Simon Pochet	Raphaël Born