

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

n° 267.917 du 5 octobre 2026

A. 248.663/VIII-13.485

En cause : **M. C.,**
 ayant élu domicile en Belgique,

contre :

la société coopérative VIVALIA,
ayant élu domicile chez
M^{es} Olivier LOUPPE et
Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objets de la requête

Par une requête introduite le 17 juillet 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision adoptée le 19 mai 2026 par le Conseil d'Administration de la partie adverse, [la] rétrogradant [...] au grade d'employé admissions/consultations/accueil/téléphonie/AIA » ainsi que « la décision de date inconnue, implicite mais certaine, de l'affecter dans un emploi d'employé admissions au lieu de son emploi de secrétaire de direction » et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Par une ordonnance du 24 juillet 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 30 septembre 2026.

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

M. Gil Renard, 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. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marine Wilmet, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Simon Noppe, *loco* M^{es} Olivier Louppe et Jean Laurent, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Gil Renard, 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. Le 10 octobre 2006, la requérante est engagée au sein de la partie adverse au grade d'employée d'administration, échelle D4. Elle prestera différents contrats à durée déterminée.

2. Le 1^{er} juillet 2007, la requérante est engagée dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, au grade d'employé d'administration, échelle D4 dans le modèle salarial « RGB ».

Différents avenants seront, toutefois, adoptés notamment quant à une réduction du temps de travail.

3. Par une délibération du 1^{er} octobre 2022, la requérante est nommée à titre définitif au grade d'employée d'administration, échelle D4, avec effets au 1^{er} octobre 2022. Cette nomination constitue la seule nomination existante dans le dossier de la requérante.

4. La partie adverse expose que, dans le cadre de la réorganisation du service pour cause d'impératifs budgétaires et organisationnels, la fonction de la requérante est supprimée.

En conséquence, elle indique qu'« une réaffectation de la requérante a dû être envisagée dans une fonction correspondant à ses qualifications et au besoin de l'institution : la fonction 1900 – Employé d'admissions/consultations/accueil/téléphonie/AIA – Catégorie 11 barème BIS 63 dans le modèle salarial IFIC ».

5. Le 3 mai 2023, la requérante adhère à nouvelle classification sectorielle de fonctions « IFIC » dans le secteur hospitalier, avec un effet rétroactif au 1^{er} juillet 2021.

6. En février 2025, la requérante signe l'avenant contractuel relatif à la mise en application de l' « IFIC » avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2021.

Il en résulte qu'il est notamment convenu qu'« à dater du 01/07/2021, le travailleur est engagé en qualité de secrétaire de direction code IFIC 1070, catégorie 14 (fonction IFIC) en lieu et place d'employée d'administration (fonction RGB) » et qu'« en raison de l'application du modèle salarial IFIC, le travailleur bénéficiera à dater du 01/07/2021 du barème de secrétaire de direction code IFIC 1070, catégorie 14 (fonction IFIC), [...] en lieu et place du barème échelle D4 – employée d'administration (fonction RGB) ».

7. Le 29 avril 2026, la hiérarchie de la requérante l'informe de la situation.

8. Le 19 mai 2026, le conseil d'administration de la partie adverse décide ce qui suit :

« Vu l'adhésion de [la requérante] aux statuts administratif et pécuniaire de Vivalia en date du 01.02.2011 ;

Vu l'arrêté de nomination de [la requérante] au grade d'employé d'administration à 100 % échelle D4 à partir du 01.10.2022 par le Conseil d'Administration du 01.12.2022 ;

Vu l'adhésion de [la requérante] au modèle salarial IFIC en date du 03.05.2023 ;

Vu que, suite à cette adhésion, elle s'est vue appliquer la fonction 1070 – secrétaire de direction – catégorie 14 rétroactivement à la date du 01.07.2021 en lieu et place d'employée d'administration échelle D4 (RGB) ;

Considérant que vu les réorganisations en cours et pour des raisons d'impératifs budgétaires et organisationnelles il y lieu de supprimer certaines fonctions ;

Considérant que suite à la réorganisation du département infirmier du site d'Arlon, la fonction 1070 - secrétaire de direction - CAT 14 disparaît ;

Considérant qu'il n'y a pas d'autre fonction de secrétaire de direction disponible mais que des fonctions d'employés dans les services accueil du site d'Arlon sont vacants notamment en raison de la mise à la pension d'un agent ;

Considérant que [la requérante] a été rencontrée par sa hiérarchie en date du 29.04.2026 pour lui exposer la situation ;

Considérant qu'il y a lieu de réaffecter l'intéressée à une fonction correspondant à ses qualifications et au besoin de l'institution sur le site d'Arlon à savoir la fonction 1900 Employé d'admissions/consultations/accueil/téléphonie/AIA - Catégorie 11 barème BIS 63 ;

Considérant qu'en application des principes généraux de l'IFIC, la rémunération d'un agent doit correspondre à la fonction occupée et qu'à fonction égale salaire égal ;

Considérant que l'article 38 du Statut Administratif du personnel de Vivalia prévoit que dans l'intérêt du service un agent peut être affecté à une autre fonction à sa demande ou à la demande de l'institution ;

Considérant que l'intérêt du service implique que [la requérante] soit affectée à la fonction 1900 - Employé d'admissions/consultations/accueil/téléphonie/AIA - Catégorie 11 barème BIS 63 à partir du 01.06.2026 ;

Par ces motifs et après en avoir délibéré/ le Conseil d'administration décide

De modifier la fonction et la rémunération de [la requérante] à partir du 01.06.2026 par la fonction 1900 - Employé d'admissions/consultations/accueil/téléphonie/AIA - Catégorie 11 barème BIS 63 à 100 % en lieu et place de la fonction 1070 secrétaire de direction catégorie 14.

ARRETE

Article 1 : [La requérante] pré désignée nommée à 100 %, en tant que Secrétaire de Direction - Code IFIC 1070 - Catégorie 14, est nommée en tant qu'Employé d'admissions/consultations/accueil/téléphonie/AIA-Code IFIC 1900, Catégorie 11 barème BIS 63 à 100 %, à partir du 01/06/2026.
Site actuel des prestations : Arlon ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le second acte attaqué est présenté comme étant « la décision de date inconnue, implicite mais certaine, de l'affecter dans un emploi d'employé admissions au lieu de son emploi de secrétaire de direction ».

9. Le 27 mai 2026, la C.S.G.P. adresse un courrier au directeur général de la partie adverse pour solliciter l'organisation d'une concertation syndicale en ce qui concerne la situation de la requérante, dont le poste de secrétaire de direction est supprimé.

10. Le 9 juin 2026, cette dernière adresse à son tour un courrier à la partie adverse, en vue d'une demande de reconsidération.

11. Le 11 juin 2026, une réunion a lieu entre la partie adverse et la requérante. Au terme de cette réunion, aucun retrait d'acte n'est opéré.

IV. Recevabilité

Comme le relève la partie adverse, le premier acte attaqué constate la modification de la fonction de la requérante et sa réaffectation sans qu'il ait été nécessaire qu'un autre acte modifie sa fonction préalablement ou postérieurement.

Prima facie, le recours est sans objet en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

V. 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, 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.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante considère que l'acte attaqué revêt un caractère infamant étant donné qu'il suggère à ses yeux, dans l'ensemble des services et aux yeux de ses collègues, qu'elle ferait l'objet d'une mesure disciplinaire ou « se serait vue contrainte de demander une rétrogradation en raison d'une faible aptitude professionnelle ou de piètres prestations professionnelles ».

Au titre du préjudice matériel, elle expose, par ailleurs, ce qui suit :

« Plus fondamentalement, le premier acte attaqué a pour effet de porter gravement atteinte au train de vie de la requérante, au point qu'elle ne peut plus assurer ses besoins minimaux et ceux de ses enfants.

La requérante est actuellement en disponibilité et à 90 % de son traitement et percevait depuis le 3 mai 2026, un traitement mensuel net de 2.360 Euros ; son traitement s'élevait à 3.086 Euros en activité de service (v. annexes 5 à 7).

La réduction de temps de travail et de traitement à 90 % expire au mois d'août 2026.

Depuis l'adoption de l'acte attaqué, la requérante ne perçoit plus qu'un traitement net mensuel de 1.741 Euros (v. annexe 8), qui devrait remonter à environ 1.900 Euros à partir du mois d'août 2026.

Elle perçoit une pension alimentaire de 425 Euros pour sa fille.

La requérante soutient en outre, que son incapacité de travail et donc sa position de disponibilité, a résulté de la situation de réorganisation des services et des actes attaqués (v. annexe 9).

La requérante vit seule avec ses deux enfants à charge : sa fille Léa, 14 ans et son fils manuel, 27 ans, non domicilié à l'adresse mais résident de fait et dépourvu de revenus.

Concrètement, les dépenses fixes mensuelles du ménage de la requérante comprennent 870 € de loyer et charges locatives, 260 € d'électricité (notamment pour le chauffage), 114,96 € de téléphonie, 51,50 € d'internet, 50,25 € d'eau, 157,32 € d'assurances, 301,68 € de financement de véhicule, 23 € de mutualité, pour un total mensuel de 1.828,71 €, sans tenir compte des frais de nourriture, d'habillement et de soins de santé, alors que la requérante a dû verser des honoraires de 4.800 € pour le traitement d'orthodontie de sa fille Léa (v. annexes 10 à 18).

En résumé, à la suite de l'adoption de actes attaqués, les revenus de la requérante suffisent à peine à couvrir ses dépenses fixes et ne lui permettent plus de vivre dans la dignité.

La requérante ne dispose quasiment pas d'économies.

Il est manifeste que la diminution de traitement résultant du premier acte attaqué va plonger la requérante et sa famille dans une situation financière inextricable et lui interdit, à très court terme, de mener une vie raisonnablement digne.

En revanche, la suspension des actes attaqués aurait pour effet de lui assurer un revenu décent, même en disponibilité (environ 2.600 Euros mensuels dès le mois d'août 2026) et devrait avoir un effet positif sur son état de santé, tout en limitant le préjudice moral qui l'afflige actuellement ».

VI.2. *Appréciation*

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, 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, § 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 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 broser 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.

Quant à l’existence d’un préjudice moral, il est tout aussi constant qu’en principe, et sauf circonstances particulières qu’il incombe à une partie requérante d’invoquer et d’établir, un tel préjudice, à le supposer avéré, 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 qui aurait 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 irréversible 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, sur le préjudice matériel, il apparaît d’emblée que l’acte attaqué a décidé de « modifier la fonction et la rémunération de [la requérante] à partir du 01.06.2026 par la fonction 1900 - Employé d’admissions/consultations/accueil/téléphonie/AIA - Catégorie 11 barème BIS 63 à 100 % en lieu et place de la fonction

1070 secrétaire de direction catégorie 14 ». Or, avant l'adoption de cet acte, la requérante devait bénéficier, à la suite de son adhésion au modèle salarial « IFIC », « du barème de secrétaire de direction code IFIC 1070, catégorie 14 (fonction IFIC), [...] en lieu et place du barème échelle D4 – employée d'administration (fonction RGB) ». Ainsi, contrairement à ce qu'expose la partie adverse, il ne paraît pas exact *prima facie* de soutenir qu'il puisse être simplement fait référence au barème de l'échelle D4, applicable à la requérante lors de sa nomination en tant qu'employée d'administration.

Il ressort, en tout état de cause, des fiches de rémunération de la requérante que, du 1^{er} mai au 31 mai 2026, soit le mois ayant précédé l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, elle a bénéficié du barème de 22.902,96 euros (index : 2.1647) avec une ancienneté de 25 ans et 0 mois (pièce n° 7 du dossier de la requérante) et que, lors du mois suivant, ce barème a été réduit à 22.637,57 euros (même index) avec une ancienneté de 25 ans et 1 mois (pièce n° 8 du dossier administratif). Corrélativement, la « rémunération mensuelle de base temps plein » est passée de 5.124,54 euros à 4.083,63 euros.

Il ressort encore de ces fiches de rémunération que, lors de la période à l'examen, la requérante a bénéficié d'une réduction de son temps de travail à concurrence de 90 %, réduction sur laquelle se sont appliquées des réductions de traitement à raison de 60 % pour le mois du 1^{er} au 31 mai 2026 ($0,6 \times 0,9 =$ coefficient de 0,54) et de 64 % pour le mois suivant ($0,64 \times 0,9 =$ coefficient de 0,5760). Eu égard aux barèmes susvisés, la rémunération nette a ainsi évolué de 2.360,74 euros à 1.741,35 euros entre ces deux mois, étant cependant entendu que, selon la pièce n° 8 du dossier administratif, la requérante est revenue à une rémunération nette de 2.717,43 euros au mois d'août suivant, ne faisant plus l'objet de telles réductions de traitement mais uniquement de la réduction de son temps de travail à 90 %, ce qui a été confirmé à l'audience. La requérante indique en outre percevoir une pension alimentaire pour sa fille d'un montant de 425 euros. Il en résulte qu'elle perçoit un montant mensuel net de 3.142,43 euros.

D'un autre côté, elle justifie de frais mensuels de loyer (870 euros), d'électricité (260 euros), d'internet (61,50 euros), d'eau (50,25 euros), de financement d'un véhicule (301,68 euros), de téléphonie (114,96 euros), de mutuelle (23 euros) et d'assurance familiale (paraissant pouvoir être ramené à environ 13 euros par mois). Le montant total de ces frais susceptibles d'être pris en compte s'élève par conséquent à la somme de 1.694,39 euros.

La requérante invoque encore des frais pour le traitement d'orthodontie de sa fille d'un montant de 4.800 euros. Ces frais sont toutefois anciens, la pièce n° 18

du dossier de la requérante datant du 5 décembre 2023. Ce ne sont, en outre, pas des dépenses mensuelles ordinaires mais des frais correspondant à un traitement qui s'est déroulé en deux phases, respectivement pour un premier montant de 1.180 euros et pour un second montant de 3.620 euros. De surcroît, la requérante a pu payer ces montants de manière échelonnée, moyennant deux versements de 500 euros en début de chaque phase, et des mensualités de 85 euros pour la première phase et d'un montant de 130 euros pour la seconde phase, sans que la requérante établisse que de telles mensualités soient encore à charge de son budget actuel.

Il s'ensuit qu'en bénéficiant de rentrées financières de près de 3.150 euros par mois, et en devant supporter des frais dûment établis qui correspondent approximativement à la moitié de ce montant, la requérante ne justifie pas à suffisance de droit du préjudice matériel qu'elle invoque.

Quant au préjudice moral allégué, il n'est pas davantage établi. Comme le relève la partie adverse, l'acte attaqué n'est en effet pas motivé par un manquement ou une faute dans le chef de la requérante. Il est justifié par une volonté de réorganisation des services et par des motifs impérieux d'ordre organisationnel et budgétaire. Il a pour objet de réaffecter la requérante à une nouvelle fonction, en raison de la suppression de sa précédente fonction. Il ne s'agit donc pas d'une rétrogradation. La requérante ne peut, en outre, pas soutenir que l'exécution de l'acte attaqué causerait une atteinte à sa réputation ou à son honneur. Cet acte ne comporte pas de motif infamant à son égard ni ne met en cause sa personnalité ou sa compétence professionnelle. Enfin, en tout état de cause, la requérante n'établit pas que le préjudice moral allégué, à le supposer établi, ne puisse être utilement réparé par un éventuel arrêt d'annulation qui opèrerait avec effet rétroactif.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 5 octobre 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État,
composée de :

Raphaël Born,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Raphaël Born