

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 228.352 du 15 septembre 2014

A. 208.272/VIII-8534

En cause : **BATTILANA** Isabelle,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
François BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par le Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Émile de Mot 19
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

DONNAY Véronique,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 mars 2013 par Isabelle BATTILANA qui
demande l'annulation de :

- " - la décision qui se déduit de la lettre de Madame la Ministre SIMONET du 18 janvier 2013 de ne pas admettre la requérante au stage le 1^{er} janvier 2011 dans son emploi de directrice de l'Athénée royal de Nivelles;
- la décision qui se déduit de la lettre de Madame la Ministre SIMONET du 18 janvier 2013 de ne pas admettre la requérante au stage le 1^{er} janvier 2012 dans son emploi de directrice de l'Athénée royal de Nivelles;

- la décision de date inconnue de la Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale de la partie adverse d'admettre Madame Véronique DONNAY, ou tout autre agent, au stage de directrice dans l'emploi de directeur à l'Athénée royal de Nivelles";

Vu la requête introduite le 28 mai 2013 par laquelle Véronique DONNAY demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 30 mai 2013 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et en intervention régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante et de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 3 juin 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 12 septembre 2014;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e François BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Maxime CHOMÉ, loco M^{es} Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Fidèle MUSEKERA SAFARI, loco M^e Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. ERNOTTE, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante est nommée à titre définitif en tant qu'institutrice primaire dans l'enseignement organisé par la Communauté française et est, depuis 2009, détentrice des cinq attestations de réussite aux formations relatives à la fonction de directeur d'école fondamentale.

2. Le 14 juillet 2010, la ministre qui a l'enseignement obligatoire dans ses attributions décide de désigner la requérante à l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles afin d'y exercer, à partir du 1^{er} juillet 2010 et jusqu'au retour du titulaire ou solution statutaire, la fonction de directeur en lieu et place d'un tiers, Alberte HIERNAUX laquelle est alors malade et est, en vertu de l'arrêté royal n° 297 du 31 mars 1984, appelée à bénéficier, à partir du 1^{er} septembre 2010, d'une disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite.

3. Répondant à un appel aux candidats lancé par une circulaire n° 3.957 du 30 mars 2012, la requérante pose sa candidature afin d'être désignée en tant que directeur dans plusieurs établissements d'enseignement fondamental; sur les sept postes convoités par celle-ci, cinq sont déclarés vacants tandis que deux autres sont seulement disponibles.

4. Se fondant sur l'article 35, § 1^{er}, du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs, la ministre procède au cours du mois de juin 2012 à des désignations à titre temporaire dans plusieurs des emplois pour lesquels la requérante a postulé. Les postes de directeur d'école fondamentale qui sont ainsi pourvus à partir du 1^{er} juillet 2012 et jusqu'à solution statutaire sont les suivants : celui de l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal d'Ath est confié à la requérante, celui de l'établissement d'enseignement spécialisé fondamental de la Communauté française à Kain à Frédéric DELFOSSE, celui de l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles à Véronique DONNAY, la partie intervenante et celui de l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal René Magritte de Lessines à Fabienne SAELENS; aucun de ces actes n'a fait l'objet d'un recours en annulation.

5. Le 15 octobre 2012, un tiers, Marc GOOSSENS, qui est nommé à titre définitif en tant que directeur et qui exerce cette fonction à l'école fondamentale Decroly à Renaix sollicite un changement d'affectation en direction de deux établissements, dont l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal d'Ath laquelle est, depuis le 1^{er} juillet 2012, dirigée par la requérante. Lors de sa réunion du 6 décembre 2012, la commission interzonale d'affectation décide de proposer la mutation de l'intéressé vers l'établissement précité. Se conformant à l'avis de ce collège, la ministre décide, à une date inconnue, que conformément à sa demande, Marc GOOSSENS bénéficie, au 1^{er} janvier 2013, d'un changement définitif d'affectation en direction de l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal d'Ath; cet acte constitue le premier objet d'un autre recours introduit par la requérante qui est enrôlé sous le n° A. 207.896/VIII-8450.

6. Le 7 décembre 2012, un membre du cabinet de la ministre de l'Enseignement obligatoire propose à la requérante sa désignation dans le poste de directeur qui va devenir vacant en raison de la mutation qui est - ou va être - accordée à Marc GOOSSENS; cinq jours plus tard, elle accepte cette proposition, mais uniquement "à titre conservatoire et sans reconnaissance préjudiciable, notamment quant à la validité de la procédure en cause".

7. Par un courrier recommandé du 21 décembre 2012, les conseils de la requérante s'adressent à la ministre afin d'obtenir divers renseignements leur permettant d'apprécier la régularité du changement d'affectation accordé à Marc GOOSSENS ainsi que la désignation de leur cliente à l'école fondamentale Decroly à Renaix; la même lettre met, en outre, la partie adverse en demeure de prendre une décision prévoyant que la requérante est, au 1^{er} janvier 2011 ou au 1^{er} janvier 2012, admise au stage de directeur dans l'emploi qu'elle occupait alors à l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles.

8. Le 18 janvier 2013, la ministre répond aux conseils de la requérante en leur fournissant des précisions à propos de certaines des personnes qui assurent en tant que temporaire ou comme stagiaire la direction de différentes écoles fondamentales; en ce qui concerne la demande d'admission au stage formulée par la requérante, le même courrier s'exprime comme suit :

" (...) concernant le poste de directrice à l'Athénée royal de Nivelles, la titulaire de ce poste, Madame A. HIERNAUX, est partie en DPPP (disponibilité précédant la pension de retraite) le 1^{er} septembre 2010 et n'est toujours pas, actuellement, admise à la pension de retraite. Cet emploi n'est donc pas vacant et Madame BATTILANA n'aurait, dès lors, pas pu être admise au stage dans cet emploi".

Ces quelques lignes sont à l'origine de deux recours en annulation émanant de la requérante : la première requête qui est celle qui fait l'objet du présent arrêt part du constat que la ministre a ainsi refusé à la requérante de lui reconnaître la qualité de stagiaire aux deux dates où celle-ci entendait l'obtenir; quant au second recours, enrôlé sous le n° A. 208.862/VIII-8623, il se base au contraire sur l'idée selon laquelle le passage précité ne contient que de simples explications et il est dès lors dirigé contre les refus implicites d'admettre la requérante au stage lesquels découlent du silence gardé par la Communauté française pendant les quatre mois qui suivent le courrier du 21 décembre 2012.

9. À la fin du mois de janvier 2013, la ministre décide que plusieurs des enseignants qui avaient été antérieurement désignés comme directeur d'une école fondamentale sont, à dater du 1^{er} janvier 2013, admis au stage dans cette fonction, tout en conservant leur ancienne affectation : tel est le cas de Véronique DONNAY, de Frédéric DELFOSSE ainsi que de Fabienne SAELENS; l'admission au stage de ces deux derniers membres du personnel constitue les

quatrième et cinquième objets du recours A. 207.896/VIII-8450; quant à la décision octroyant à Véronique DONNAY la qualité de directrice stagiaire à l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles, elle forme le troisième objet de la présente requête.

10. Conformément à ce qui lui avait été proposé au mois de décembre 2012, la requérante est, le 20 février 2013, désignée à l'école fondamentale Decroly à Renaix afin d'y exercer à partir du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'à solution statutaire, la fonction de directeur; cet acte ainsi que la décision implicite qui s'en déduit de ne pas confier à la requérante l'un des emplois de direction pour lesquels elle avait postulé en mars 2012 forment les deuxième et troisième objets du recours A. 207.896/VIII-8450;

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie adverse est d'avis que la lettre de la ministre du 18 janvier 2013 ne contient aucune véritable décision mais donne une explication aux raisons pour lesquelles elle n'a pas admis la requérante au stage; qu'elle ajoute que tout au plus ce courrier n'est que purement confirmatif de la décision prise le 16 août 2010 qui a désigné la requérante en qualité de directrice faisant fonction à l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal à Nivelles depuis le 1^{er} juillet 2010 jusqu'au retour d'Alberte HIERNAUX, décision qu'elle n'a pas attaquée à l'époque; qu'en ce qui concerne le troisième acte attaqué, elle considère que l'intérêt de la requérante n'est pas suffisant dès lors qu'une éventuelle annulation n'aurait aucune conséquence sur le fait qu'elle n'a pas été admise au stage durant les années 2010 et 2011 et que ce refus est aujourd'hui devenu définitif;

Considérant que dans son mémoire en intervention, la partie intervenante se rallie à l'argumentation ainsi développée par la partie adverse et fait également valoir que la requête est irrecevable ratione temporis dans la mesure où les deux premières décisions implicites attaquées datent de 2011 et 2012 et que la requérante n'a pas fait preuve de diligence et aurait dû s'inquiéter plus tôt du fait qu'elle n'était pas admise au stage; qu'elle constate également que la requérante n'a pas postulé pour être admise au stage en tant que directrice de l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles et qu'elle s'est contentée d'occuper la fonction en tant que directrice faisant fonction;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante soutient qu'en vertu de l'article 36 du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs, la partie adverse devait l'admettre au stage dès lors qu'elle remplissait toute une série de conditions et qu'en postulant ensuite pour une désignation à titre temporaire à la direction d'une série d'écoles fondamentales, elle n'a nullement couvert la

méconnaissance par la partie adverse de sa compétence liée; qu'elle ne voit pas ce qu'elle aurait pu faire d'autre sauf à renoncer à ses fonctions de directrice au motif qu'elle devait être admise au stage; que, quant à la désignation de la partie intervenante comme directrice faisant fonction à l'école fondamentale de Nivelles, elle rappelle que cette désignation ne s'est faite qu'à titre temporaire et qu'elle devrait prendre fin au plus tard au moment d'une solution statutaire, en l'occurrence au moment où elle serait admise au stage; que, quant à la question de savoir si l'emploi de directeur de l'école fondamentale de Nivelles était bien ouvert à la mutation ou à la réaffectation, elle observe d'une part que la partie adverse n'a élevé aucune contestation à ce sujet et que d'autre part, la désignation de la partie intervenante au mois de juin 2012 mentionne "appel à la promotion du 30/03/2012 – application de l'article 35, § 1^{er}, du décret du 02/02/2007 fixant le statut des directeurs";

Considérant qu'afin de déterminer la portée du courrier du 18 janvier 2013, précité, il est nécessaire d'avoir égard au contexte dans lequel celui-ci s'inscrit, et plus précisément ce à quoi il répond; qu'en effet, de la lettre que les conseils de la requérante ont adressé à la ministre le 21 décembre 2012, il ressort clairement que ce qu'elle exprime à travers ce document, ce n'est pas le souhait d'obtenir des informations sur des dispositions du décret du 2 février 2007, précité ou sur la marche à suivre pour devenir directeur stagiaire d'un établissement d'enseignement fondamental, mais plutôt sa volonté d'obtenir une telle désignation à partir de deux dates situées dans le passé; qu'en d'autres termes, le courrier du 18 janvier 2013 constitue, non pas une réaction face à une simple demande de renseignements, mais la réponse négative apportée à un document dans lequel la requérante avait, sans ambiguïté, manifesté sa volonté d'exercer en tant que stagiaire la fonction de directeur d'une école fondamentale ainsi que de mettre en demeure la partie adverse d'adopter une décision lui reconnaissant un tel statut; que quant à l'idée défendue par la partie adverse, selon laquelle la décision prise par la ministre le 18 janvier 2013 serait purement confirmative de l'acte adopté en juillet 2010, elle ne résiste pas d'avantage à l'analyse; que, quoique les deux décisions susmentionnées aient pour point commun d'avoir la requérante pour destinataire et d'être relatives à la direction du même établissement d'enseignement, elles se distinguent toutefois nettement par leur contenu : alors que la mesure prise en juillet 2010 désigne la requérante à l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles à partir du 1^{er} juillet 2010 afin d'y exercer jusqu'à solution statutaire ou retour du titulaire, la fonction de directeur, la décision de janvier 2013 rejette par contre la demande que la requérante avait, moins d'un mois plus tôt, formulée en vue d'obtenir à dater du 1^{er} janvier 2011 ou du 1^{er} janvier 2012 la qualité de directrice stagiaire dans l'établissement précité; qu'il n'existe dès lors pas entre ces mesures d'identité d'objet de sorte que l'on ne pourrait qualifier la seconde d'acte purement confirmatif de la première;

Considérant que ce constat posé, il convient tout d'abord de remarquer que tout en soutenant dans sa requête que la Communauté française était obligée de procéder au 1^{er} janvier 2011 ou au 1^{er} janvier 2012 à son admission au stage en tant que directrice de l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles, la requérante a néanmoins répondu à l'appel aux candidats du 30 mars 2012 en postulant non seulement pour l'établissement précité, mais également pour quatre autres écoles fondamentales dont le poste de directeur était alors déclaré vacant; qu'en procédant de la sorte, la requérante a explicitement admis que sa carrière comme directrice puisse - et c'est ce que la ministre a d'ailleurs décidé - se poursuivre ailleurs qu'à l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles, et donc dans un établissement distinct de celui où elle estime maintenant devoir accomplir son stage; qu'il existe ainsi une discordance entre ce qui est sollicité au travers de la présente requête en annulation et ce que son auteur avait précédemment demandé à la partie adverse lors de l'appel aux candidats de mars 2012; que ce constat reste pertinent même si, compte tenu de l'article 33, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 2 février 2007, précité on admet que les dispositions statutaires qui permettent aux titulaires d'une fonction de promotion d'obtenir une mutation sont également applicables aux directeurs stagiaires et que dès lors, la période probatoire que constitue le stage peut éventuellement être accomplie au sein de deux établissements différents; qu'en effet, au moment où la requérante a quitté l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles pour celle annexée à l'Athénée royal d'Ath, le 1^{er} juillet 2012, elle assurait la direction du premier de ces deux établissements depuis moins de trois ans et ne satisfaisait donc pas à la condition que l'article 94, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement, gardien, primaire, spécialisé, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, impose à celui qui détient une fonction de promotion avant de pouvoir solliciter un changement d'affectation;

Considérant, par ailleurs, que même si, comme la requête le sollicite, le Conseil d'État annulait la décision ministérielle du 29 janvier 2013 qui a, au 1^{er} janvier 2013, reconnu à la partie intervenante la qualité de directrice stagiaire et l'a affectée à l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles, un tel arrêt n'aurait de toute manière pas pour effet de libérer cet emploi dans lequel la requérante revendique son admission au stage; que dès lors que, par une décision du 1^{er} juin 2012 qui n'a fait l'objet d'aucun recours en annulation, la partie intervenante a été désignée dans le poste en cause, elle conserverait le bénéfice de cet acte dans

l'hypothèse où la solution statutaire (en l'espèce, l'admission au stage) qui en marque le terme venait à être anéantie ab initio par le Conseil d'État;

Considérant, enfin, que même s'il occupe un emploi qui n'a pas de titulaire, un membre du personnel désigné à titre temporaire en tant que directeur n'est pas nécessairement admis au stage au terme d'un certain délai; qu'il ressort de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 2 février 2007, précité qu'avant toute décision d'admission au stage, l'autorité doit d'abord mettre en œuvre les procédures permettant de s'assurer qu'il ne peut être pourvu au poste en cause par la voie de la réaffectation ou du changement d'affectation à titre définitif; qu'aucune des pièces transmises au Conseil d'État par les parties ne prouve - ni ne permet raisonnablement de présumer - qu'en ce qui concerne l'emploi de directeur de l'école fondamentale annexée à l'Athénée royal de Nivelles, de telles opérations statutaires auraient bien été menées avant le 1^{er} janvier 2011 ou le 1^{er} janvier 2012; que de plus, on voit mal comment la partie adverse aurait pu, à la fin de 2012 ou au début de l'année suivante, effectuer les formalités nécessaires afin de déterminer si le poste précité aurait ou non dû être attribué un an ou deux plus tôt par la voie de la réaffectation ou de la mutation; qu'en effet, s'engager dans une telle voie conduit inévitablement soit à mettre à mal l'effectivité de la procédure en cause, soit à attribuer des postes de direction dans des conditions qui sont manifestement contraires au principe général de non-rétroactivité des actes administratifs; qu'en s'adressant le 21 décembre 2012 à la Communauté française afin d'obtenir le statut de directeur stagiaire à partir du premier jour de l'année 2011 ou 2012, la requérante a ainsi formulé une exigence qui, indépendamment de toute considération quant au caractère non-vacant du poste en cause, ne pouvait de toute façon pas être satisfaite; qu'au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, la requérante ne justifie pas de l'intérêt légalement requis,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie requérante à concurrence de 175 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le quinze septembre deux mille quatorze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} BOLLY,	conseiller d'État,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.