

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.681 du 8 février 2018

A. 210.902/VIII-9026

En cause : **LENGLEZ** Josiane,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jérôme SOHIER, avocat,
 avenue Émile De Mot 19
 1000 Bruxelles,

contre :

la commune de Rixensart,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Monique DETRY, avocat,
 rue de Praetere 25
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 novembre 2013, Josiane LENGLEZ demande l'annulation de "la délibération du Conseil communal de la Commune de Rixensart du 25 septembre 2013 portant confirmation de l'octroi d'une mention «défavorable» à sa troisième évaluation, laquelle met dès lors fin d'office à sa fonction de directrice stagiaire de l'école communale maternelle de Maubroux, à la date du 30 juin 2013".

Par une requête introduite le 12 mars 2015, la même requérante sollicite que lui soit allouée une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Un arrêt n^o 231.452 du 5 juin 2015 a rouvert les débats et remis l'affaire *sine die*. Il a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 13 septembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 novembre 2017.

Par un courrier du 16 octobre 2017, l'affaire a été remise *sine die*.

Par une ordonnance du 25 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 décembre 2017.

Par un courrier du 20 décembre 2017, l'affaire a été mise en continuation à l'audience du 26 janvier 2018.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine MERTES, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis.

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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 231.452 du 5 juin 2015.

Il convient de s'y référer et d'y ajouter que par une délibération du 23 juin 2014, le conseil communal a admis au stage, dans l'ancien emploi occupé par la requérante, une nouvelle directrice, Christelle DELWICHE, avec effet au 18 août 2014.

Il s'agit de la décision attaquée dans le recours enrôlé sous le n° A. 215.263/VIII-9642.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse conteste, dans son mémoire en réponse, l'intérêt de la requérante au recours en soutenant qu'elle avait de toute manière décidé de quitter ses fonctions puisqu'elle avait, avant que la décision attaquée du 25 septembre 2013 ne soit prise, postulé à une fonction d'inspecteur de la Communauté française et qu'elle avait, par ailleurs, le 12 juin 2013, informé la commune de Woluwe-Saint-Pierre, auprès de laquelle elle est nommée dans une fonction de recrutement, de son intention de réintégrer ses fonctions "dès le mois de septembre prochain". Elle ajoute, dans son dernier mémoire, qu'elle a, par une décision du conseil communal du 23 juin 2014, admis au stage, dans l'ancien emploi occupé par la requérante, une nouvelle directrice, Christelle DELWICHE, avec effet au 18 août 2014 et que, cette décision n'ayant pas été attaquée devant le Conseil d'État, elle est devenue définitive de telle manière que la requérante aurait perdu tout intérêt à son recours. Se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'État, elle rappelle qu'il incombe à un requérant de "se montrer normalement curieux du sort réservé à sa fonction" et constate qu'en l'occurrence, la requérante n'a jamais pris le moindre contact, ni posé la moindre question concernant l'évolution de sa situation.

La requérante réplique que son évaluation défavorable a entraîné la fin de ses fonctions de directrice d'école et que l'intention qu'elle avait manifestée de reprendre ses fonctions à Woluwe-Saint-Pierre était uniquement liée à cette évaluation défavorable. Elle soutient qu'une éventuelle annulation de l'acte attaqué lui permettrait de réintégrer ses fonctions de directrice ou, à tout le moins, d'obtenir une reconstitution de sa carrière. Elle ajoute qu'elle dispose également d'un intérêt moral à cette annulation puisque l'acte attaqué remet en cause ses aptitudes professionnelles. Elle fait valoir, dans son dernier mémoire, que, quels que soient les éléments apparus postérieurement à l'introduction du recours, tenant dans son parcours subséquent ou dans l'occupation de l'emploi de directrice d'école litigieux, son intérêt n'est pas sérieusement contestable dès lors que l'acte attaqué porte son licenciement à la suite d'une appréciation négative de l'exercice de ses fonctions de sorte qu'elle justifie d'un préjudice matériel et moral assez évident. Elle précise, par ailleurs, que ce n'est qu'à la lecture du dernier mémoire de la partie adverse, lequel lui a été notifié le 27 janvier 2015, qu'elle a été informée, pour la première fois, que son ancien emploi de directrice stagiaire avait été réattribué à Christelle DELWICHE depuis juin 2014 et qu'elle a d'ailleurs introduit un nouveau recours en annulation contre la décision du conseil communal de la partie adverse du 23 juin 2014 (recours enrôlé sous le n° A. 215.263/VIII-9642). Elle ajoute qu'il ne peut

sérieusement lui être reproché de ne pas s'être montrée "normalement curieuse" du sort réservé à son ancienne fonction puisqu'elle n'exerçait plus aucune fonction dans l'enseignement communal à Rixensart et avait réintégré depuis lors, contrainte et forcée, son ancien poste d'enseignante à Woluwe-Saint-Pierre avant de réussir un nouvel examen de directeur d'école à la commune de Saint-Gilles, où elle a pu être admise au stage à partir de novembre 2013.

Elle sollicite enfin, au cas où il serait fait droit à l'exception soulevée par la partie adverse, que le Conseil d'État constate l'illégalité de l'acte attaqué sur la base du deuxième moyen que l'auditeur rapporteur considère comme fondé, ce qui lui permettrait, même dans l'hypothèse d'un arrêt de rejet pour défaut d'intérêt actuel, d'avoir accès au contentieux de l'indemnité réparatrice, conformément à l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Interrogée sur la manière dont sa carrière s'est déroulée à la suite de l'arrêt n° 231.452 du 5 juin 2015, la requérante indique qu'elle a retrouvé ses fonctions d'enseignante au sein de son pouvoir organisateur originaire qui était la commune de Woluwe-Saint-Pierre, avant de retrouver un poste de direction d'école fondamentale à la commune de Saint-Gilles, dont elle a cependant démissionné en juin 2015 et que cette démission s'explique par son choix de reprendre des études universitaires et de dégager un "espace-temps" suffisant pour lui permettre de rédiger un mémoire sur son sujet de recherche dans lequel elle s'était investie de manière approfondie. Elle ajoute que cette volonté de reprendre un parcours universitaire et de s'investir dans une telle recherche répondait, dans une certaine mesure, à la perte de confiance qu'elle a éprouvée à la suite de l'expérience malheureuse vécue dans l'enseignement de la partie adverse à Rixensart. Elle indique enfin que depuis le 1^{er} septembre 2015, elle a retrouvé ses fonctions d'enseignante au sein du pouvoir organisateur de la commune de Woluwe-Saint-Pierre, plus précisément à l'école de Joli-Bois.

La partie adverse fait, à cet égard, valoir que la décision d'entamer des études universitaires date d'avant la première délibération attaquée puisque l'inscription à l'année préparatoire devait avoir lieu avant le 31 août 2013 et que c'est, pour la première fois, dans son courriel du 20 décembre 2017 que la requérante lie l'entame de ses études universitaires à ses fonctions pour le pouvoir organisateur de Rixensart. Elle relève, par ailleurs, que dans sa lettre de démission à Saint-Gilles, la requérante se borne à critiquer les fonctions qu'elle a dû exercer et qui ne correspondaient pas à ses attentes, sans faire état de son *cursus* universitaire. Elle conclut que, de toute manière, l'acte attaqué ne lui a causé aucun dommage

puisqu'elle a retrouvé immédiatement un emploi équivalent qu'elle a abandonné volontairement.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Intérêt à l'annulation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le requérant doit justifier d'une lésion ou d'un intérêt, c'est-à-dire de l'avantage que lui procurerait la disparition de l'illégalité de l'acte attaqué par l'effet de son annulation. Pareil intérêt doit être actuel et direct. Il doit exister au moment de l'introduction du recours en annulation et persister jusqu'au prononcé. À tout le moins, la partie requérante doit justifier que l'annulation lui procure encore un avantage concret.

Comme le soutient la requérante, l'acte attaqué a eu pour effet de mettre fin à ses fonctions de directrice stagiaire à l'école communale maternelle de Maubroux. La partie adverse fait toutefois valoir qu'à défaut d'avoir attaqué en temps utile la désignation de Christelle DELWICHE dans l'ancien emploi qu'elle occupait, la requérante a perdu tout intérêt à son recours. Il ressort à cet égard de l'arrêt n° 240.680 de ce jour, que le recours introduit par la requérante contre cette désignation est tardif et partant irrecevable. L'annulation de la décision attaquée ne lui permettrait donc pas de réintégrer son ancienne fonction.

Une reconstitution de carrière n'a pas non plus lieu d'être puisque la décision attaquée ne produit aucun effet rétroactif et que la requérante ne peut se prévaloir d'un droit à être nommée dans le poste qu'elle occupait.

La requérante soutient cependant qu'elle dispose également d'un intérêt moral à cette annulation puisque l'acte attaqué remet en cause ses aptitudes professionnelles. L'existence d'un intérêt moral ne peut toutefois être admis que s'il est lié à l'acte attaqué et si le requérant bénéficie ainsi directement de la suppression de cet acte de l'ordre juridique. Il ne s'agit que d'un intérêt indirect si l'intérêt moral consiste uniquement à entendre dire qu'on a raison. À cet égard, si la troisième évaluation défavorable attribuée à la requérante souligne qu'elle "dispose indéniablement de grandes qualités organisationnelles, sans doute peu adaptables à une petite implantation comme l'école de village de Maubroux" et que "ses qualités trouveraient certainement un meilleur écho dans une structure nettement plus importante", elle n'en comprend pas moins des appréciations négatives, tant dans l'axe pédagogique ("M^{me} LENGLEZ a initié de multiples réformes ou changements

de toutes sortes dans son école, sans avoir défini qu'elles en sont les priorités, ce qui a engendré une déstabilisation des enseignantes, plus habituées au mode de fonctionnement plus routinier auquel on pourrait s'attendre dans une petite école de village") que relationnel ("[...] la directrice n'est pas parvenue à susciter la confiance de son équipe" et "[...] il apparaît que la communication mutuelle manque cruellement dans cet établissement").

Les appréciations portées par l'acte attaqué n'ont cependant eu aucun impact sur la suite du parcours professionnel de la requérante. En effet, comme indiqué précédemment, en n'ayant pas attaqué, dans le délai de recours, la désignation de Christelle DELWICHE dans l'emploi qu'elle occupait à Rixensart, la requérante y a renoncé définitivement. Elle a ensuite retrouvé un emploi de directrice dans un établissement d'enseignement plus important à Saint-Gilles, dont elle a démissionné au motif que le stage qu'elle y a effectué s'est révélé plus administratif et relationnel, alors qu'elle manifeste davantage d'intérêt aux missions pédagogiques. Elle a enfin confirmé cet intérêt en s'inscrivant à l'Université catholique de Louvain en première année de *master* en sciences de l'éducation, sans qu'aucun lien avec la décision attaquée ne puisse en être déduit.

Il ressort de ce qui précède que la requérante ne justifie plus d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'acte attaqué.

IV.2.2. Intérêt au constat d'illégalité

Reste que la requérante fait valoir que, quand bien même elle aurait perdu un intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué, elle garde un intérêt à obtenir le constat de son illégalité aux fins d'entendre statuer ensuite sur sa demande d'indemnité réparatrice introduite sur la base de l'article 11*bis* des lois coordonnées précitées.

L'article 11*bis* précité, introduit par la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution, dispose comme suit :

" Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice".

L'article 25/3, du règlement général de procédure prévoit quant à lui :

" § 1^{er}. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée concomitamment avec le recours en annulation, elle peut être instruite et jugée en même temps que ce recours si le membre de l'auditorat désigné s'estime en possession de toutes les données utiles à cette fin.

Si ce n'est pas le cas, l'examen de cette demande est tenu en suspens jusqu'à l'arrêt qui statue définitivement sur le recours en annulation. Si cet arrêt constate une illégalité, il est procédé conformément au paragraphe 4.

§ 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée au cours de la procédure en annulation, l'examen de cette demande est tenu en suspens jusqu'à l'arrêt qui statue définitivement sur le recours en annulation.

§ 3. Si aucune illégalité n'est constatée, l'arrêt qui clôt la procédure en annulation rejette aussi la demande d'indemnité réparatrice.

§ 4. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité ou la correction de celle-ci par application de la boucle administrative, ou si cette demande a été tenue en suspens et n'a pas été rejetée conformément au paragraphe 3, le greffier en chef envoie une copie de la demande à la partie adverse. La partie adverse a soixante jours pour transmettre au greffe un mémoire en réponse. Le greffier en chef transmet une copie du mémoire en réponse à la partie demanderesse d'indemnité ou l'informe de l'absence de mémoire en réponse. La partie demanderesse d'indemnité a soixante jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique ou ampliatif. Une copie de celui-ci est transmise par le greffier en chef à la partie adverse.

Il est ensuite procédé conformément aux articles 11, 12 à 14^{bis}, 14^{sexies}, premier et deuxième tirets, 16, 17 et 19 à 25. Le rapport sur la demande d'indemnité réparatrice est transmis au greffe dans le mois du jour où le membre de l'auditorat désigné est en possession des mémoires et du dossier complet de l'affaire. La demande de poursuite de la procédure visée à l'article 14 n'est pas applicable à la procédure de demande d'indemnité réparatrice. Le dernier mémoire déposé après le délai de trente jours est écarté d'office des débats".

Les travaux préparatoires de la loi du 6 janvier 2014 précitée (*Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2233/1, p. 8) prévoient ce qui suit :

"Il faut également prendre en considération le fait que lorsqu'une partie perd en cours de procédure l'intérêt à ce qu'un acte disparaisse de l'ordre juridique, notamment en raison d'une évolution de sa situation personnelle, cela ne signifie pas qu'elle n'a pas subi un préjudice du fait de l'illégalité de cet acte et qu'elle ne conserve pas un intérêt légitime à poursuivre son action. Dès lors que le Conseil

d'État se voit investi de la compétence d'indemniser le préjudice subi du fait d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite illégal, il lui reviendra donc en toute hypothèse de statuer sur sa légalité s'il est soutenu que le rejet allégué aurait causé un préjudice susceptible de donner lieu à une telle indemnisation".

Ce point de vue n'a cependant pas été partagé par la section de législation qui, dans l'avis 53.933/AG, donné le 27 août 2013 (*Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2233/2, p.7) a estimé :

"3.3. La proposition fait référence, comme fait générateur du dommage, à un «arrêt ayant constaté l'illégalité» et non à un arrêt d'annulation. La formulation est heureuse car elle couvre aussi l'hypothèse où plusieurs recours tendent à l'annulation du même acte et où, une fois l'annulation prononcée au terme de celui qui a été examiné en premier lieu, les autres arrêts jugent qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les autres recours, ceux-ci ayant perdu leur objet. Elle s'applique aussi au cas où l'illégalité d'un règlement est constatée par voie incidente en application de l'article 159 de la Constitution. On n'apercevrait pas de raison de priver les requérants qui ont introduit les recours aboutissant à un de ces résultats de la possibilité de demander l'indemnité réparatrice au Conseil d'État.

4. Tel que le texte est rédigé, il ne permet pas d'allouer une indemnité à un requérant qui, en cours de procédure, perd son intérêt à agir en annulation, comme un agent irrégulièrement écarté d'une promotion qui est admis à la retraite en cours de procédure : son recours est rejeté pour défaut d'intérêt sans que l'arrêt établisse l'éventuelle illégalité de l'acte attaqué. L'intention de permettre au Conseil d'État d'allouer une indemnité dans ce cas, affirmée dans les développements de la proposition, n'est pas adéquatement exprimée dans le texte de loi proposé".

En réponse à ces observations, Servais VERHERSTRAETEN, secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles a indiqué (*Doc. Parl.*, Sénat., sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/5, pp.358-359) que "Les auteurs de la proposition considèrent que le Conseil d'État, en combinant, d'une part les notions de «lésion» et/ou d'«intérêt» de l'article 19 précité des lois coordonnées sur le Conseil d'État, telles qu'elles sont interprétées actuellement, et, d'autre part, l'article 11bis proposé, tel qu'il a été commenté par les réactions et les discussions en cours, est effectivement en mesure d'apprécier la légalité d'un acte administratif contesté, même si une évolution s'est produite dans la situation personnelle concrète du requérant. Les termes «lésion» et «intérêt» peuvent être interprétés de telle sorte que, compte tenu du dommage subi pouvant donner lieu à une indemnité réparatrice en application de l'article 11bis, le Conseil pourra aussi apprécier effectivement la légalité de l'acte attaqué, même si l'annulation de cet acte ne procure aucun avantage direct au requérant. Il n'y a dès lors pas lieu de procéder à une adaptation législative supplémentaire".

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 11bis précité, le Conseil d'État a été amené, à de nombreuses reprises, à se pencher sur cette question.

Une jurisprudence majoritaire considère que la demande d'indemnité réparatrice est un accessoire du recours en annulation (arrêts n° 231.330 du 26 mai

2015, n° 233.360 du 23 décembre 2015, n° 233.381 du 5 janvier 2016, n° 237.036 du 16 janvier 2017, n° 237.808 du 28 mars 2017), qu'elle ne doit être examinée que si une illégalité est établie par l'arrêt qui se prononce sur le recours en annulation (arrêts n° 237.397 du 16 février 2017, n° 237.829 du 16 février 2016), et qu'elle doit être rejetée lorsque le recours en annulation est déclaré irrecevable (arrêts n° 232.767 du 29 octobre 2015, n° 235.603 du 9 août 2016).

D'autres arrêts (n° 237.732 du 21 mars 2017, n° 237.743 du 22 mars 2017) ont cependant admis que la volonté du législateur qui a inséré l'article 11*bis* dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, a été de maintenir l'intérêt du requérant à un recours en annulation même s'il ne retire plus le bénéfice actuel et direct de l'annulation de l'acte attaqué.

Il se justifie, par conséquent, dans un souci d'assurer l'unité de la jurisprudence, de soumettre l'affaire au Premier Président du Conseil d'État qui est responsable de la section du contentieux administratif, afin qu'il ordonne éventuellement, conformément à l'article 92, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le renvoi de l'affaire à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'affaire est soumise au Premier Président du Conseil d'État, qui est responsable de la section du contentieux administratif.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le huit février deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.