

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**  
**A R R Ê T**

n° 250.305 du 2 avril 2021

A. 233.294VIII-11.650

En cause : **SCHENK** Chantal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Eric LEMMENS et  
Élisabeth KIEHL, avocats,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,

contre :

**la commune de Soumagne**,  
représentée par son collègue communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Michel KAISER et  
Cécile JADOT, avocats,  
boulevard Louis Schmidt 56  
1040 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 29 mars 2021, Chantal Schenk demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du conseil communal de la commune de Soumagne du 22 mars 2021 de lui infliger la sanction disciplinaire de la rétrogradation, avec effet au 3 avril 2021 ».

*II. Procédure*

Par une ordonnance du 30 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2021.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, 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 est enseignante et a mené l'ensemble de sa carrière dans l'enseignement communal, essentiellement à Soumagne. Elle est âgée de près de 61 ans.

2. Par une délibération du conseil communal de cette commune du 26 février 2018, elle est désignée en tant que directrice temporaire à l'école d'Evegnée-Tignée, avec effet au 25 août 2017.

3. Par une délibération du conseil communal du 18 juin 2018, elle est désignée en tant que directrice stagiaire au sein de la même école, avec effet au 21 avril 2018. Elle est ainsi chargée de la direction de trois implantations : l'école fondamentale de Cerexhe, celle d'Ervegnée et celle de la Joliette.

4. Le 24 septembre 2018, le collège communal approuve un projet de lettre de mission, conformément aux articles 30 et suivants du décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs'. Ce projet n'est cependant pas formellement validé par le conseil communal et ladite lettre n'est donc pas notifiée à la requérante.

5. Le 25 mars 2019, le conseil communal approuve un nouveau projet de lettre de mission après que la COPALOC ait remis son avis favorable en date du 14 février 2019. Cette lettre est notifiée à la requérante.

6. Le 24 avril 2019, le collège communal décide d'entamer une procédure disciplinaire à son encontre.

Il lui est reproché de ne pas avoir rempli les missions suivantes qui lui incombent :

« 1. □ Le directeur suscite l'esprit d'équipe, veille au développement de la communication et du dialogue avec l'ensemble des acteurs de l'établissement scolaire et gère les conflits. Il veille également à l'accueil et l'intégration des nouveaux personnels, ainsi qu'à l'accompagnement des personnels en difficulté" (article 7, al.3 du Statut des directeurs).

[...]

2. □ Le directeur veille notamment à développer l'accueil et le dialogue vis-à-vis des élèves, des parents et des tiers. Il vise à l'intégration de tous les élèves, favorise leur bonne orientation et encourage le développement de leur expression citoyenne. Il fait respecter le règlement d'ordre intérieur de l'établissement scolaire et prend, le cas échéant, les mesures nécessaires" (article 8, al. 2 à 4 du Statut des directeurs).

[...]

3. □ Le directeur organise les horaires et les attributions des membres du personnel dans le cadre de la législation existante. Il gère les dossiers des élèves et des membres du personnel. (...) Le directeur gère les ressources matérielles et financières de l'établissement" (article 10 al. 1 et 2 du statut) ».

7. Par une délibération du même jour, le collège communal décide « [d]ans ce contexte » et par application de l'article 60, § 1<sup>er</sup> et § 3 du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné', de convoquer la requérante à une audition en date du 30 avril 2019, dans le cadre d'une éventuelle mesure de suspension préventive.

8. Par une délibération du 25 mars 2019, le conseil communal décide de lui octroyer la mention « réservée » dans le cadre de l'évaluation à mi-stage.

9. Le 30 avril 2019, prenant acte de son incapacité à se présenter à ladite audition prévue le même jour, le collège communal la convoque à une nouvelle audition qui doit se tenir le 5 juin 2019.

10. L'audition se tient à cette date. Dans sa requête, elle précise devoir se faire représenter par un de ses conseils, en raison de son état de santé. Celui-ci dépose un mémoire critiquant cet état de fait, au motif que la requérante souhaitait se défendre personnellement.

11. Par une délibération du 5 juin 2019, elle est suspendue préventivement pour une durée de trois mois.

12. Par la suite, la période de suspension préventive est prolongée à trois reprises jusqu'au 29 mai 2020, par des délibérations du collège communal adoptées les 28 août et 27 novembre 2019 et le 19 février 2020.

13. Le 12 juillet 2019, le collège communal adresse des courriers à une trentaine de témoins pressentis en vue d'une audition dans le cadre de la procédure disciplinaire de la requérante.

14. Ces auditions ont lieu entre les 6 septembre 2019 et 9 décembre 2019.

15. La partie adverse indique qu'à la fin du mois de janvier 2020, J. V., le directeur général f.f. qui a mené l'instruction disciplinaire de la requérante, quitte ses fonctions à la commune de Soumagne. À compter du mois de février suivant, il est remplacé par V. J., désigné comme directeur général stagiaire.

16. Le 12 mai 2020, ce dernier dépose un rapport de clôture de l'instruction disciplinaire. Il propose de retenir les premier et troisième griefs repris dans la convocation disciplinaire, mais non le deuxième grief.

17. Par une délibération du 13 mai 2020, le collège communal décide notamment de constater la clôture de l'instruction disciplinaire, d'acter le rapport de clôture déposé par le directeur général, de suivre ses conclusions, de renvoyer le dossier devant le conseil communal, d'acter le projet de lettre de convocation de la requérante et de lui adresser une convocation à comparaître devant le conseil communal le 25 mai 2020.

18. Le 15 mai 2020, cette lettre de convocation est remise à la requérante et à ses conseils.

19. Par un courriel du 18 mai 2020, ces derniers sollicitent une remise. L'affaire est fixée à la séance du conseil communal du 22 juin 2020.

20. Selon la requérante, par un pli recommandé du 26 mai 2020, elle informe le collège communal et le conseil communal de sa décision de réintégrer son poste de directrice, conformément aux obligations statutaires en vigueur.

21. Par une délibération du 27 mai 2020, le collège communal décide de la dispenser de service jusqu'au 6 juillet 2020. Selon la requérante, cette décision lui est notifiée par un courrier recommandé du 29 mai 2020.

22. Le 22 juin 2020 se tient l'audition disciplinaire de la requérante. Par l'intermédiaire de l'un de ses conseils, elle dépose un mémoire et des pièces

complémentaires en amont de cette audition. Elle est entendue avec celui-ci pour faire valoir ses moyens de défense.

Un procès-verbal de l'audition disciplinaire est établi, sur la base d'un enregistrement des débats consenti par la requérante et son conseil, avant d'être transmis à ceux-ci en date du 23 juin 2020. Ils font parvenir leurs observations sur ce procès-verbal à la partie adverse.

23. Par une décision du 1<sup>er</sup> juillet 2020, le conseil communal décide d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de la rétrogradation. Les deux griefs retenus dans le cadre du rapport de clôture du 12 mai 2020 sont considérés comme établis.

24. Cette décision est notifiée à la requérante et son conseil le 2 juillet 2020.

25. Le 7 juillet 2020, la mesure de dispense de service cesse de produire ses effets.

La requérante reprend dès lors officiellement ses fonctions, étant précisé qu'elle ne les réintègre effectivement qu'à la mi-août 2020, dans l'optique de préparer la rentrée scolaire. En outre, bien que demeurant la directrice des trois établissements susvisés, elle devra, à la demande de la partie adverse et avec son accord, limiter son activité de direction à deux de ces trois implantations, en excluant l'école d'Evegnée.

26. Le 15 juillet 2020, elle introduit le recours prévu à l'article 65, § 3, du décret du 6 juin 1994 auprès de la chambre de recours compétente.

27. Le 12 novembre 2020, cette dernière informe les parties de ce qu'elle se réunira le 15 décembre 2020. Elle propose un calendrier d'échange des mémoires échelonné sur les dates des 16 novembre (communication du dossier disciplinaire par la partie défenderesse), 20 novembre (mémoire de la requérante), 27 novembre (mémoire de la partie défenderesse) et 4 décembre (ultime mémoire de la requérante).

28. À la suite du courriel du 13 novembre 2020 de l'un des conseils de la requérante, la chambre de recours informe les parties, par un courrier du 26 novembre courant, que sa séance est reportée au 28 janvier 2021. Un nouveau calendrier d'échange des mémoires est fixé.

29. L'audition se tient le 28 janvier 2021 devant la chambre de recours.

30. Le même jour, elle remet un avis par lequel elle estime le recours de la requérante non fondé et confirme que la sanction disciplinaire de rétrogradation est justifiée.

31. Le 11 mars 2021, cet avis est notifié aux parties.

32. Par une délibération du 22 mars 2021, le conseil communal de la partie adverse décide d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de la rétrogradation.

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence*

Conformément à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 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 susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1<sup>er</sup>.

#### *V. Exposé de l'extrême urgence*

##### *V.1. Thèse de la partie requérante*

La partie requérante indique avoir fait toute diligence en introduisant le recours moins de cinq jours calendrier après que l'acte ait été porté à sa connaissance. Sous un titre « Le risque de préjudice grave et difficilement réparable encouru », elle invoque deux arrêts n° 229.967 du 23 janvier 2015 et n° 234.616 du 2 mai 2016 les estimant « pleinement transposables au cas d'espèce même si la sanction ordonnée consiste en une rétrogradation et non en une démission d'office ». Elle invoque la gravité du dommage craint, un préjudice professionnel « extrêmement important » lié à la circonstance de « se retrouver sous les ordres de membres du personnel d'un rang □ inférieur □ », la modification radicale de fonctions exercées « depuis de nombreuses années », une humiliation qui peut être

ressentie quotidiennement de par la confirmation qu'elle emporte « aux yeux des tiers [qu'elle] a dû commettre des actes répréhensibles sérieux », la perte de toute crédibilité et de toute autorité. Elle indique encore qu'« un arrêt d'annulation interviendrait dans un délai d'un an à 15 mois au mieux », ce qui rendrait sa réintégration « problématique », en raison des « nouvelles pratiques » mises en place par la nouvelle direction, de « l'évolution des connaissances professionnelles voire techniques » et de son âge. Elle estime que, au-delà de ce délai, « sa réputation [aura] été définitivement entachée, pour l'avenir également », faisant à nouveau valoir son âge de 61 ans. Elle ajoute que « [l']illégalité manifeste de la décision attaquée et sa notification tardive rendent la présente situation encore plus intolérable pour [elle] qui a consacré d'importants efforts et une grande partie de son temps à sa fonction de direction ». Elle déduit de ces éléments que l'acte attaqué « emporte un important préjudice moral par nature [dont les] conséquences sont difficilement corrigibles », compte tenu du « lot de rumeurs et de suspicions » sur son intégrité, que le constat de cette mesure dans les faits par d'autres membres du personnel engendrera. Elle souligne que l'absence de suspension immédiate de l'acte attaqué briserait « la présomption d'innocence » qu'elle a pu faire valoir jusqu'à présent et que la fin de sa suspension préventive depuis plus de sept mois induit que les effets de la sanction seront nécessairement perçus par les tiers. Elle indique encore qu'en l'absence d'une suspension immédiate, « les formations / modules suivi(e)s par ses soins pour accéder au poste de directrice ne sont plus valables et devraient être recommencé(e)s à zéro », précisant que « cette situation découle directement de l'adoption de l'acte attaqué ainsi que du délai excessif mis par la partie adverse pour statuer ». De plus, à ses yeux, le retour dans une fonction d'institutrice « après une longue absence de pratique, du jour au lendemain est très difficile et se révélera très fatigant, en particulier à son âge ». Elle serait « mal acceptée par une équipe, puisqu'elle viendrait changer une équipe en place, et ce en fin d'année ». Elle évoque enfin un préjudice financier sous la forme d'une perte de salaire sensible d'environ 600 euros net par mois. Sous un titre « L'imminence du péril et l'impossibilité de la prévenir par demande de suspension ordinaire », elle poursuit en faisant valoir que son préjudice serait consommé dans l'hypothèse d'une procédure en suspension ordinaire, à défaut de pouvoir « espérer un arrêt de suspension avant quelques mois au moins », que « [l]a sanction sort [...] ses effets à partir du 3 avril 2021, soit durant la période des vacances de printemps, les cours étant par ailleurs dispensés à distance depuis le 29 mars 2021 en raison de la crise sanitaire », qu'elle « ne peut raisonnablement pas tenir compte d'une éventuelle dégradation continue de la situation [sanitaire] qui ne permettrait pas de reprendre les cours », cette circonstance étant « purement éventuelle », et que, dès lors, « seule la procédure de suspension d'extrême urgence permet d'espérer l'intervention d'un

arrêt de suspension à un moment où les effets de la décision n'auront pas encore concrètement pu être subis par la requérante et constatés par les tiers ».

## *V.2. Appréciation*

La procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnelle parce qu'elle réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Conformément à l'article 17, § 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, cette procédure dérogatoire à la procédure de référé ordinaire n'est envisageable que « dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ». L'extrême urgence invoquée à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit seule à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

En l'espèce, il n'est ni contesté ni contestable que la requérante a fait toute diligence en introduisant la présente demande de suspension le 29 mars 2021, soit dans un délai de moins de cinq jours suivant la notification de l'acte attaqué qui est intervenue, selon elle, le 25 mars 2021.

Par contre, si elle fait longuement état d'éléments qui révèlent, selon elle, le risque de préjudices d'une certaine gravité, il y a lieu de constater qu'elle n'expose pas concrètement en quoi, dans sa demande, ces éléments seraient tels que seul le recours à la procédure d'extrême urgence serait de nature à les empêcher dans le cas présent. La requérante relève, en substance, que l'acte attaqué produit ses effets à partir du 3 avril 2021, de sorte que le préjudice allégué risque d'être consommé avant qu'un arrêt de suspension ne puisse être prononcé. Elle juge, en outre, « purement éventuelle » la circonstance d'une prolongation de la suspension des cours en raison de la crise sanitaire. De tels éléments sont largement insuffisants.

Avant toute chose, la partie adverse relève à bon droit, dans sa note d'observations, que la jurisprudence relative aux conséquences immédiates d'une sanction de démission d'office qu'elle invoque n'est pas transposable à la situation d'un agent faisant l'objet d'une sanction de rétrogradation, comme il est question en l'espèce. En effet, outre que les deux arrêts qu'elle cite ont été prononcés dans le cadre d'une procédure de suspension ordinaire et non d'extrême urgence, l'agent rétrogradé conserve un emploi d'un grade immédiatement inférieur à celui qu'il occupait, ainsi que son traitement. Il ne s'expose dès lors pas à un risque de précarisation susceptible d'être causé par une mesure de démission d'office, et conserve la possibilité de faire plus facilement valoir, au sein de son entourage professionnel, sa propre version des faits et d'indiquer qu'il a contesté la mesure par un recours en annulation, le cas échéant assorti d'une demande de suspension, devant le Conseil d'État.

Par ailleurs, si le second argument susmentionné de la requérante n'en est pas un et revient en réalité à justifier le recours à la procédure d'extrême urgence par le refus de tenir compte d'un événement purement hypothétique, ce qui ne se peut en effet pas, le premier est formulé en des termes à ce point généraux qu'ils peuvent trouver à s'appliquer à toute sanction disciplinaire quelle qu'elle soit, ce qui n'est pas davantage admissible. Il ne suffit en effet pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure de suspension ordinaire ne permette pas de trancher le litige en temps voulu. Il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne, au regard de la requête, de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci. Cette exigence s'impose d'autant plus lorsque, comme en l'espèce, le préjudice allégué revêt essentiellement un caractère d'ordre moral. Un tel préjudice peut, en principe, être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation qui opère avec effet rétroactif. Le recours à la procédure exceptionnelle d'extrême urgence requiert dès lors de prouver tout spécialement l'existence de tels éléments de fait, ce que la requérante se garde d'établir dans le cas présent.

La mesure de rétrogradation disciplinaire qui lui est infligée aura certes comme conséquence qu'à compter de ce 3 avril 2021, elle change de statut et que, de directrice stagiaire, elle redevienne institutrice. Sans en minimiser les conséquences potentiellement dommageables, notamment au plan hiérarchique ou vis-à-vis de ses collègues immédiats, ce changement n'est pas d'une ampleur telle qu'elle ne puisse en souffrir les effets pendant les quelques mois que compte une procédure de suspension ordinaire. Cette mesure est de durée limitée. La rentrée scolaire est prévue à la date du 19 avril 2021, si bien qu'elle se limitera *de facto* à une période de deux mois et dix jours, d'ici à la fin de l'année scolaire. En outre, comme relevé ci-

avant, l'acte attaqué ne prive pas la requérante d'un emploi ni de la rémunération y afférente. Elle va retrouver des fonctions qu'elle a exercées durant la majeure partie de sa carrière, en des temps qui ne sont pas si éloignés puisqu'elle a changé de statut au mois d'août 2017. Partant, la circonstance qu'elle a à présent 61 ans ne peut pas davantage être invoquée pour justifier le recours à la procédure d'extrême urgence, dès lors qu'elle était encore institutrice relativement peu de temps auparavant.

S'agissant de l'atteinte à son honneur et à sa réputation, la requérante ne se prévaut pas non plus d'élément spécifique de nature à permettre le recours à cette procédure exceptionnelle. À l'instar de toute sanction disciplinaire, l'acte attaqué constitue l'aboutissement d'une procédure ayant mis en évidence un manquement professionnel reproché à l'agent sanctionné. La présomption d'innocence s'en trouve dès lors automatiquement affectée, sans que cela ne puisse constituer une circonstance suffisante pour obtenir la suspension d'extrême urgence de cette sanction disciplinaire. En l'occurrence, la requérante a d'ailleurs été suspendue préventivement pendant plus d'un an pour les mêmes faits, ce en l'absence de tout recours contre la décision initiale de suspension préventive ou ses prolongations. Pareille mesure n'est certes pas de la même nature que la sanction disciplinaire litigieuse et il est vrai qu'à la différence de celle-ci, la requérante a pu clamer son innocence durant toute la période concernée. Il n'en demeure pas moins qu'aux yeux du public et à défaut de circonstances particulières, cette différence n'est pas telle qu'elle permette de recourir à la procédure d'extrême urgence.

Le même constat s'impose en ce qui concerne l'argument tenant à la fin de carrière de la requérante, qu'elle aurait souhaitée plus sereine que prenant « fin ou presque fin, de manière brutale, à quelques années de l'âge de la retraite ». Il s'agit certes de l'une des suites de l'acte attaqué, qui n'est toutefois pas irréversible au point qu'elle en devienne un péril imminent. Bien qu'âgée de 61 ans, la requérante conserve la possibilité de la poursuivre selon le schéma souhaité, en cas d'annulation avec effet rétroactif de cet acte ou, à tout le moins, de la suspension de ses effets à l'issue d'une procédure de référé ordinaire qui pourrait aboutir d'ici quelques mois. De ce fait, elle ne s'expose pas non plus au risque de perdre le bénéfice des formations qu'elle a suivies pour accéder au poste de directrice.

Enfin, le seul préjudice matériel invoqué par la requérante se limite à une diminution de son traitement à concurrence d'un montant estimé à 600 euros. Ce préjudice n'est pas de nature à modifier les conclusions qui précèdent.

Partant, la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence est irrecevable, à défaut de péril imminent.

## *VI. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.

Dans la mesure où la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence n'est pas accompagnée d'une requête en annulation, les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, doivent être liquidés dans le présent arrêt. Toutefois, en ce que seule la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence a fait l'objet d'un examen par le Conseil d'État, l'indemnité de procédure est limitée au montant de base.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>**

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée

#### **Article 2**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre siégeant en référé, le 2 avril 2021, par :

|                    |                                    |
|--------------------|------------------------------------|
| Raphaël Born,      | conseiller d'État, président f.f., |
| Florence Van Hove, | greffier.                          |

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born