

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.928 du 8 février 2022

A. 225.258/VIII-10.824

A. 225.939/VIII-10.913

En cause : **DELHASSE** Rosine,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth KIEHL, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

la Communauté française,
représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

I.1. A. 225.258/VIII-10.824

Par une requête introduite le 22 mai 2018, Rosine Delhasse demande l'annulation de « la décision prise le 22 mars 2018 par Madame la Ministre de l'Éducation, de la suspendre préventivement de ses fonctions de Directrice de l'I.E.S.P.S.C.F. "Etienne Meylaers", ce pour une période de 3 mois ».

Par une requête introduite le 9 octobre 2020, la même requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice dans le cadre de cette procédure.

I.2. A. 225.939/VIII-10.913

Par une requête introduite le 20 août 2018, Rosine Delhasse demande l'annulation de « l'arrêté de Madame la Ministre de l'Éducation du 25 juin 2018 décidant de confirmer la mesure administrative de la suspension préventive précédemment décidée à son encontre pour une nouvelle période de trois mois ».

Par une requête introduite le 23 septembre 2020, elle sollicite également l'octroi d'une indemnité réparatrice dans le cadre de cette procédure.

II. Procédure

Un arrêt n° 249.499 du 15 janvier 2021 a annulé la décision prise le 22 mars 2018 par la ministre de l'Éducation de suspendre préventivement Rosine Delhasse de ses fonctions de directrice de l'I.E.S.P.S.C.F. « Etienne Meylaers » pour une période de trois mois et a rouvert les débats en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

Un arrêt n° 249.500 du 15 janvier 2021 a annulé l'arrêté de la ministre de l'Éducation du 25 juin 2018 décidant de confirmer la mesure administrative de la suspension préventive précédemment décidée à l'encontre de Rosine Delhasse pour une nouvelle période de trois mois et a rouvert les débats en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés dans les deux affaires.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure, commun aux deux affaires.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire dans chacune des affaires.

Par deux ordonnances du 13 janvier 2022, les affaires ont été fixées à l'audience du 4 février 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, a fait rapport.

M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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° 249.499 précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Connexité

L'arrêt n° 249.500 précité a jugé que, « même douée d'autonomie », la décision attaquée dans ce recours ne faisait que permettre à la décision antérieure de suspension préventive « de continuer à produire ses effets » et ne pouvait « exister sans cette décision antérieure » et que, « partant, la disparition de celle-ci », résultant de son annulation par l'arrêt n° 249.499 précité, « priv[ait] la prolongation de son fondement légal ».

Même si la prolongation de la suspension a pu aggraver le préjudice moral allégué du fait de l'illégalité constatée dans l'arrêt n° 249.499, il résulte des demandes d'indemnité réparatrice qu'il s'agit bien d'un seul et même préjudice ayant, selon la requérante, pour fondement cette illégalité, laquelle a entraîné celle de l'acte annulé par l'arrêt n° 249.500, ainsi que l'a jugé ce dernier arrêt.

Par conséquent, il y a lieu de statuer dans un seul et même arrêt sur les deux demandes d'indemnité réparatrice.

V. Exposé du préjudice

VI.1. Thèses des parties

Dans ses deux demandes d'indemnité réparatrice, la requérante sollicite une indemnité de 9.000 euros pour chacune des deux périodes de suspension de trois mois, soit un total de 18.000 euros, pour un dommage moral qu'elle soutient avoir subi du fait de l'illégalité des actes attaqués et qu'elle estime pouvoir être évalué *ex aequo et bono* à 3.000 euros par mois. Selon elle, ce montant correspond à une juste indemnisation résultant de ce que la partie adverse a manifestement instrumentalisé la procédure, afin de la priver de ses fonctions pour une longue période, sans jamais lui infliger de sanction, la mesure de suspension n'ayant quant à elle jamais été levée. Elle indique que le directeur général adjoint l'a expressément invitée par un

courriel du 25 septembre 2018 à ne pas reprendre ses fonctions, qu'ensuite des discussions ont été menées, mais qui n'ont pas permis de dégager de solution définitive. Elle relève également que la partie adverse, par un courrier recommandé du 8 avril 2019, a voulu la démettre d'office en prétextant une absence injustifiée avant de renoncer à cette procédure et l'inviter, par un courriel du 16 avril 2019, à rester chez elle sous couvert d'une dispense de service. Elle fait valoir que, même si elle a depuis lors repris ses fonctions, elle a été confrontée à la suspicion des élèves, de leurs parents et du corps enseignant, et que son image a été ternie également aux yeux de sa hiérarchie et des autorités locales et administratives. Elle allègue que ces circonstances sont d'autant plus dommageables que les actes ont été adoptés dans un contexte conflictuel préexistant connu de la partie adverse qui, confrontée à des menaces de grèves, a, en les adoptant, pris position dans ce conflit en faveur des membres du personnel mécontents et contre elle. Selon elle, les actes attaqués ont conforté en réalité la défiance de ces membres du personnel en lui donnant du crédit et en lui donnant effet, cédant ainsi aux menaces de grève. Outre le dommage moral et l'atteinte à son image et à sa réputation, elle affirme que les illégalités commises ont délibérément et gravement affecté sa tranquillité et perturbé sa vie privée. Enfin, s'agissant du lien de causalité, elle indique que sans l'illégalité ayant conduit aux annulations, le dommage qu'elle allègue ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit (théorie de l'équivalence des conditions).

Dans ses mémoires en réponse, la partie adverse fait valoir que la requérante doit démontrer l'existence d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice réclamé. Selon elle, le dommage allégué se rapporte non pas à la période qui s'est écoulée entre le 22 mars 2018 et les six mois qui ont suivi (soit la durée de la suspension préventive), mais à une période de loin postérieure pour laquelle aucune suspension préventive n'a été prononcée à l'égard de la requérante. Elle soutient que ce constat s'impose d'autant plus que les actes attaqués ne peuvent être isolés d'un contexte spécifique, relevé d'ailleurs par l'arrêt n° 249.499, la requérante ayant rencontré d'énormes difficultés dans la gestion de son établissement. Elle fait valoir à cet égard que la requérante a été suspendue préventivement de manière ininterrompue du 20 janvier au 21 décembre 2012 et sans qu'elle n'en conteste la légalité, qu'elle a été sanctionnée d'un rappel à l'ordre le 12 décembre 2012 (sanction annulée par l'arrêt n° 228.342 du 12 septembre 2014), qu'elle a également été sanctionnée d'une suspension d'un mois avec privation de la moitié du traitement (sanction annulée par l'arrêt n° 232.204 du 15 septembre 2015), qu'elle a fait l'objet d'une mesure d'écartement sur-le-champ le 3 septembre 2013 (mesure suspendue par un arrêt n° 224.722 du 18 septembre 2013 puis retirée, ce qui a été constaté par un arrêt n° 226.262 du 29 janvier 2014), qu'elle a encore fait l'objet en 2014 d'une mesure d'écartement sur-le-champ (non attaquée)

suivie d'une mesure de suspension préventive (pour laquelle la requérante s'est désistée de son recours), qu'elle a été sanctionnée d'un rappel à l'ordre le 9 octobre 2015 (sanction annulée par l'arrêt n° 238.311 du 23 mai 2017) et qu'il y a lieu enfin d'avoir égard au courrier adressé le 23 février 2017 par la requérante à l'auditorat du travail (pièce 6 du dossier de la requérante). Elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle un arrêt d'annulation répare en principe le préjudice moral causé par l'acte illégal, sauf circonstances particulières. Elle fait valoir que la requérante s'est abstenue de postuler la suspension des actes attaqués, alors qu'antérieurement de tels recours avaient été introduits, ce qui signifie selon elle que la requérante n'a pas estimé qu'elle subissait un préjudice moral particulier. Sur le *quantum* du dommage moral, elle indique que le montant de 3.000 euros par mois est surévalué et se réfère à cet égard à des arrêts n° 244.534 du 7 [lire : 17] mai 2019, n° 248.924 [lire : 248.224] du 8 septembre 2020 et n° 250.140 du 17 mars 2021.

Dans son mémoire en réplique, la requérante soutient que les circonstances particulières établissent non seulement que le dommage moral n'a pas été réparé par les arrêts d'annulation mais justifient également le montant revendiqué. Elle indique, en particulier, que l'absence de prise en considération des réponses qu'elle a formulées aux griefs qui lui étaient reprochés, fondant l'annulation des actes attaqués, reflète l'acharnement et le harcèlement procédural mis en œuvre à son égard par la partie adverse. Selon elle, l'absence d'introduction d'une demande de suspension ne permet pas d'affirmer que le dommage moral serait inexistant, les notions d'urgence et de préjudice ne pouvant être confondues. Elle fait valoir que les décisions vantées par la partie adverse prises à son égard et les multiples recours qu'elle a été contrainte d'introduire, loin de démontrer l'absence de préjudice, illustrent parfaitement le contexte général où elle était amenée à évoluer. Elle estime qu'il est fondamentalement inexact d'affirmer qu'elle « a toujours [...] rencontré des difficultés dans la gestion de son établissement » et que la partie adverse semble oublier l'autorité de chose jugée des arrêts d'annulation des mesures prises à son encontre. Elle remarque que les intérêts réclamés ne sont pas contestés. Quant au lien de causalité, elle affirme que le dommage ne se rapporte pas à une période postérieure à celle couverte par la suspension prononcée et que, sans l'illégalité constatée, elle n'aurait pas subi le préjudice réclamé durant la période de suspension.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante maintient l'intégralité des raisonnements figurant dans ses écrits de procédure antérieurs.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle que les arrêts qu'elle a évoqués dans son mémoire en réponse ont constaté que la réputation de la requérante était ternie avant l'adoption des actes attaqués, de telle sorte que ceux-ci ne peuvent être à l'origine d'un préjudice déjà consommé, et juge que le lien de causalité entre les actes attaqués et la réputation ternie de la requérante n'est pas établi. Elle soutient qu'il n'y a pas davantage lieu de tenir compte des éléments postérieurs aux actes attaqués. Elle indique encore que la requérante n'a rien fait pour réduire le dommage qu'elle invoque en n'introduisant pas de recours en suspension contre les actes attaqués. Elle soutient que la requérante n'a pas été confrontée durant sa période de suspension préventive au contexte de l'établissement scolaire, de telle sorte que le poste du dommage relatif à sa tranquillité doit être rejeté.

VI.2. Appréciation

L'article 11bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 25/2, §§ 2 et 3, du règlement général de procédure prévoit ce qui suit :

- « § 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée par un acte distinct de la requête en annulation, cet acte est daté et signé par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

Dans ce cas, la requête en indemnité réparatrice contient en outre :

- 1° l'intitulé "demande d'indemnité réparatrice";
- 2° la référence du recours en annulation ou de l'arrêt auquel elle se rapporte;
- 3° les nom, qualité et domicile ou siège de la partie demanderesse d'indemnité ainsi que le domicile élu visé à l'article 84, § 2, alinéa 1^{er};
- 4° le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 3. Les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d'un inventaire. Elles sont toutes numérotées conformément à cet inventaire ».

Il résulte de ces dispositions que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité sanctionnée est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation. Le requérant doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 6), cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse et l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11*bis* ne trouvant en outre à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer. Selon la *ratio legis*, l'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l'indemnité « en équité » de l'article 11 des lois coordonnées précitées, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7). Par ailleurs, l'« obligation pour le Conseil d'État » de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé comme le prescrit l'article 11*bis* précité, « se justifie, selon le législateur, notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas nécessairement réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

En l'espèce, la requérante demande une indemnité réparatrice en raison du préjudice moral que les actes attaqués lui ont fait subir.

Par l'arrêt n° 249.499 précité, le Conseil d'État a annulé la décision ministérielle prise le 22 mars 2018 de suspendre préventivement la requérante de ses fonctions de directrice de l'I.E.S.P.S.C.F. "Etienne Meylaers", ce pour une période

de trois mois. À l'occasion de l'examen de la recevabilité de la requête, le Conseil d'État a notamment jugé que :

« En l'espèce et compte tenu de la jurisprudence qui précède, il importe peu que l'acte attaqué ait cessé de produire ses effets. La requérante justifie d'un intérêt moral certain à demander l'annulation de cet acte, eu égard aux rétroactes très particuliers de la présente cause où le Conseil d'État s'est déjà prononcé à au moins neuf reprises dans le cadre de recours introduits par la requérante, depuis qu'elle a été admise au stage en tant que directeur de l'I.E.S.P.S.C.F. "Etienne Meylaers" à Grivegnée le 1^{er} janvier 2011. En outre, et sans qu'il soit nécessaire d'examiner préalablement les trois premiers moyens de la requête y relatifs, certains motifs de l'acte attaqué mettent directement en cause son comportement, lorsque notamment il est précisé que son "retour inopiné" à l'école, le 1^{er} mars 2018, "peut être appréhendé comme un manquement au devoir de loyauté mais aussi au principe de bonne collaboration procédurale attendue dans son chef" (p. 18 de l'acte attaqué) ou qu'est mise en doute "[s]a légitimité nécessaire pour assurer ses fonctions de chef d'établissement et par là remplir pleinement les missions qui lui sont dévolues" (p. 20). La requérante peut, dès lors, à bon droit considérer que l'acte attaqué est de nature à porter atteinte à sa réputation, sa crédibilité et sa légitimité au sein de cet établissement et, partant, se prévaloir d'un intérêt moral à l'annulation de cet acte ».

Il a ainsi été reconnu que la requérante pouvait à bon droit considérer que la suspension préventive dont elle a été l'objet avait été de nature à porter atteinte à sa réputation, à sa crédibilité et sa légitimité au sein de cet établissement. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il n'y a pas lieu d'apprécier un tel préjudice exclusivement pendant la période de suspension préventive. Ce n'est en effet pas parce qu'une période de suspension préventive est arrivée à échéance que l'atteinte à la réputation causée par l'adoption d'une telle mesure prend elle-même fin. En tout état de cause, cette atteinte a pu perdurer tant que les actes attaqués n'ont pas disparu de l'ordonnancement juridique ou que les éléments invoqués à l'encontre de la requérante pour justifier la mesure n'ont pas été définitivement reconnus comme n'étant pas établis.

Le fait que la requérante quantifie ce préjudice en fonction de la durée de six mois de la suspension préventive, à concurrence de 3.000 euros par mois, ne tend pas à infirmer ce qui précède. Elle peut en effet soutenir que l'importance du préjudice qu'elle a subi est fonction, notamment, de la durée pendant laquelle la partie adverse l'a, par les mesures attaquées, maintenue à l'écart de son service, sans qu'il faille en déduire qu'elle reconnaît que le préjudice moral qu'elle estime avoir subi du fait des actes attaqués a cessé d'exister lorsque la mesure a pris fin.

Il est toutefois de jurisprudence constante qu'un arrêt d'annulation répare en principe le préjudice moral causé par l'acte illégal. Cependant, s'il existe des circonstances particulières, l'octroi d'une indemnité réparatrice du préjudice moral subi est possible, outre l'annulation prononcée, lorsque le bénéficiaire d'un

arrêt d'annulation établit que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation.

Les circonstances particulières pouvant justifier qu'il soit jugé qu'un arrêt d'annulation ne répare pas entièrement un préjudice moral sont celles qui entourent l'adoption de l'acte attaqué, en ce compris l'attitude de la partie adverse qui a pu aggraver le dommage. Le dommage moral doit en effet, pour décider du montant l'indemnité réparatrice, être pris en compte dans sa globalité, le lien causal entre ce dommage et l'illégalité constatée devant être considéré comme établi lorsque le demandeur démontre que le préjudice ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit en l'absence de l'acte attaqué.

En l'espèce, les circonstances particulières invoquées par la requérante sont tout d'abord celles qui ont entouré l'adoption du premier acte attaqué, à savoir un contexte de menaces de grève de membres de personnel mécontents à son égard et auxquels la partie adverse a donné raison en prenant une mesure l'écartant du service, mais ainsi que cela a été mise en évidence dans l'arrêt n° 249.499, sans avoir montré dans sa motivation de la mesure que les faits qui lui étaient reprochés n'étaient pas dépourvus de toute crédibilité. Ensuite, postérieurement à l'acte attaqué, la partie adverse n'a pas mené à son terme une action disciplinaire, ni mis fin par un acte positif à la suspension, l'invitant au contraire à ne pas reprendre ses fonctions, de telle sorte que la requérante n'a pas eu la possibilité de démontrer que les prétendus griefs invoqués par la partie adverse sans jamais les établir n'étaient pas fondés. Dans un tel contexte, la partie adverse ne s'étant jamais prononcée ni sur ces griefs, ni à l'égard des moyens de défense de la requérante, celle-ci peut être suivie lorsqu'elle soutient que lorsqu'elle a repris ses fonctions de directrice, elle a été confrontée à une suspicion de ses élèves, de leurs parents et du corps enseignant en général et que l'atteinte à sa réputation, à laquelle ont, à tout le moins, concouru directement les actes attaqués a constitué un dommage moral qui n'a pas pu être entièrement réparé par les arrêts d'annulation.

La circonstance que la requérante n'a pas introduit de demande de suspension contre les actes attaqués est sans incidence, les notions d'urgence et de préjudice ne se confondant pas. La requérante a pu considérer qu'elle ne pouvait invoquer l'urgence à statuer, sans qu'il faille en déduire qu'elle reconnaissait ainsi ne pas subir un dommage moral important.

En revanche, le dommage qu'elle prétend avoir subi en raison de l'« instrumentalisation » de la procédure qu'elle allègue de la part de la partie adverse ne peut être pris en considération. Outre que cette instrumentalisation n'est

pas établie à suffisance par la requête, elle est sans lien avec l'illégalité des actes attaqués, aucun détournement de pouvoir n'ayant été invoqué à l'occasion des recours en annulation.

S'agissant de l'évaluation de ce dommage moral, à défaut de davantage de précisions dans la requête quant aux conséquences de cette atteinte à son image sur son état mental et quant aux difficultés auxquelles elle aurait dû faire face lorsqu'elle a repris ses fonctions, ce dommage peut être évalué *ex aequo et bono* à 1.250 euros. S'agissant d'une telle évaluation, il n'y a pas lieu d'y ajouter des intérêts compensatoires.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros dans chacune des deux affaires. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires 225.258/VIII-10.824 et 225.939/VIII-10.913 sont jointes.

Article 2.

Une indemnité réparatrice de 1.250 euros est accordée à Rosine Delhasse.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et les indemnités de procédure de 1.400 euros accordées à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 8 février 2022, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux