

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.638 du 3 mai 2022

A. 231.708/VIII-11.495

En cause : **DELHASSE** Murielle,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Laurence RASE, avocat,  
Quai de Rome 2  
4000 Liège,

contre :

**1. la Commission zonale d'affectation de Verviers,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Dominique DRION et Marc DOGNIEZ, avocats,  
rue Hullos 103-105  
4000 Liège.

**2. la Communauté française,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Marc NIHOUL, avocat,  
avenue Reine Astrid 10  
1330 Rixensart.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 9 septembre 2020, Murielle Delhasse « demande l'annulation de la décision de la Commission zonale d'affectation de Verviers du 10 juillet 2020 qui annule son affectation à l'école libre de Theux au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et sa reconduction au 1<sup>er</sup> septembre 2020 ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

La première partie adverse a déposé un mémoire en réponse. La requérante a déposé un mémoire en réplique.

M<sup>me</sup> Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 avril 2022.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Julie D'Hautcourt, *loco* M<sup>e</sup> Laurence Rase, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Dominique Drion, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M<sup>e</sup> Aurore Dewulf, *loco* M<sup>e</sup> Marc Nihoul, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Claudine Mertes, premier auditeur, 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 institutrice primaire dans l'enseignement libre subventionné.

2. Le 12 avril 2018, elle adresse à la Commission zonale d'affectation de Verviers, première partie adverse identifiée dans la requête, une demande de changement d'affectation au moyen d'un document « Annexe 2 — modèle de candidature — pour la priorité “Encadrement différencié” ».

3. Le 28 mai 2018, ladite commission zonale prend acte de sa candidature et l'affecte auprès de l'ASBL Communauté Éducative des Écoles Libres de Theux. La requérante est ainsi affectée à temps plein à l'école libre de Theux à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018, en qualité d'institutrice primaire, et elle signe un contrat d'engagement à titre temporaire avec le pouvoir organisateur de ladite école le 31 août 2018 pour l'année scolaire 2018-2019.

4. Du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 30 juin 2019, la requérante est en incapacité de travail.

5. Le 12 mars 2019, l'école libre de Theux adresse à la commission zonale d'affectation une annexe 6 intitulée « Relevé des emplois définitivement vacants disponibles dans le pouvoir organisateur », et, le lendemain, un formulaire « annexe 1bis » ayant pour objet : « Demande de fin de reconduction d'une affectation par la Commission Zonale d'Affectation sur base de l'article 29<sup>quater</sup>, 2°, du décret du 01/02/1993 par le PO ».

6. Le procès-verbal de la réunion de la commission zonale d'affectation du 1<sup>er</sup> avril 2019 ne fait pas état de l'examen de la demande de non-reconduction susvisée.

7. Le 11 avril 2019, la requérante s'adresse au président de la commission zonale d'affectation pour signaler son souhait de rester au service de l'école libre de Theux et demander « la reconduction de [son] contrat » avec celle-ci.

8. Le 23 avril 2019, la commission zonale d'affectation s'adresse au président de l'école libre de Theux dans les termes suivants :

« Mr D. me demande de faire suite à votre demande de non-reconduction de l'affectation de [la requérante] (article 14). Nous avons bien reçu votre annexe 1bis accompagnée de votre lettre justifiant les raisons de cette non-reconduction. Cependant, les représentants du personnel estiment à juste titre qu'il y a vice de procédure si l'annexe 1bis n'est pas signée par l'agent pour visa. N'étant pas en possession de cette annexe signée, nous ne pouvons qu'accepter cette situation et acter une reconduction automatique au 1/9 pour cet agent (qui a en outre envoyé en temps voulu une nouvelle demande d'affectation article 14 dans votre école). Néanmoins, je vous propose, si vous le désirez, de nous envoyer avant le 15 mai une réclamation motivée de votre décision de non-reconduction, afin de défendre éventuellement votre cause en commission, si les aspects juridiques le permettent. Nous sommes désolés de cette situation qui est la première du genre pour notre Commission ».

9. Le 16 mai 2019, l'école libre de Theux explique à la commission zonale la raison pour laquelle l'annexe 1bis n'a pas pu être signée par la requérante.

10. Le procès-verbal de la réunion de la première partie adverse du 20 mai 2019 fait état de ce qui suit :

« 2) À Theux, le PO a demandé la non-reconduction [de la requérante] car elle n'a travaillé que 19 jours, puis a été malade. Nous avons acté cette décision en confiance, persuadé que Mr D. avait reçu l'annexe 1bis visée par le MDP. Or ce n'était pas le cas. Le PO prétend qu'il y a eu un accord téléphonique de non-

reconduction, mais pas de document visé. Ce n'est pas la version de [la requérante]. Le directeur considère qu'il n'a pas à harceler le MDP en maladie pour obtenir le visa. Mr D. ne partage pas cet avis. Un courrier aurait été suffisant.

Mr D. a reçu un recommandé du PO de Theux qui insiste sur le fait qu'on ne peut pas remettre en cause la décision de la CZA du 1/4/19.

Sur l'annexe 1*bis*, il est clairement indiqué : « La présente demande de non-reconduction ne dispense pas le membre du personnel de faire valoir sa priorité en introduisant sa/ses candidatures pour le 15 avril au plus tard. » Aucune exclusive n'est mentionnée par rapport au fait de repostuler dans le PO qui a marqué sa demande de non-reconduction.

[La requérante] a, par prudence, repostulé dans ce PO. Elle n'a posé qu'un seul choix. Nous actons donc l'affectation de [la requérante] à Theux ».

11. Le 22 mai 2019, la requérante s'adresse au président de la commission zonale d'affectation en réponse au courrier reçu de l'école libre de Theux.

12. Deux jours plus tard, ladite commission zonale informe l'école libre de Theux que la requérante est désignée dans son établissement à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019 pour 24 périodes.

Cette décision constitue le premier acte attaqué par l'ASBL Communauté Éducative des Écoles Libres de Theux, dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro G/A. 228.639/VIII-11.216.

13. Le 28 mai 2019, la première partie adverse adresse à la requérante la notification de ladite désignation.

14. Le 3 juin 2019, la requérante lui envoie l'annexe E « Notification de désignation au membre du personnel » par laquelle elle accepte sa désignation.

Cette décision constitue le second acte attaqué par le recours susvisé.

15. Le 7 juin 2019, l'école libre de Theux accuse réception de ladite désignation et demande la communication du procès-verbal de la réunion de la commission zonale, qui lui est transmis le même jour, ainsi que la date à laquelle cette notification a été adressée à la requérante.

16. Le 29 août 2019, un contrat d'engagement à titre temporaire est conclu entre la requérante et son pouvoir organisateur, l'ASBL Communauté Éducative des Écoles Libres de Theux, du 1<sup>er</sup> septembre 2019 au 30 juin 2020.

La requérante indique qu'elle est en incapacité de travail dûment justifiée par des certificats médicaux et qu'elle a notamment subi une intervention chirurgicale le 18 septembre 2019.

17. Le 5 mars 2020, l'école libre de Theux adresse à la première partie adverse une annexe 1bis « Demande de fin de reconduction d'une affectation par la Commission Zonale d'Affectation sur base de l'article 29<sup>quater</sup>, 2°, du décret du 01/02/1993 par le PO ».

18. Le 30 mars 2020, la première partie adverse informe l'école libre de Theux qu'elle « n'a pas acté la non-reconduction [de la requérante] » et que celle-ci est par conséquent reconduite à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020 pour occuper le poste vacant d'institutrice primaire pour 24 périodes au sein de ladite école.

Cette décision constitue l'acte attaqué par l'ASBL Communauté Éducative des Écoles Libres de Theux à l'appui d'un recours enrôlé sous le numéro G/A. 230.985/VIII-11.440.

19. Le 3 avril 2020, le conseil de la requérante s'adresse à la première partie adverse pour contester la demande de fin de reconduction du 5 mars.

20. Le 29 avril 2020, l'école libre de Theux communique la liste des emplois vacants en vue de l'engagement à titre définitif.

21. Le 10 juillet 2020, la première partie adverse retire sa décision précitée du 30 mars 2020 dans les termes suivants :

« OBJET : annulation de l'affectation priorité article 14 de M<sup>me</sup> Murielle DELHASSE à l'école libre de Theux du 1/9/2019 et de sa reconduction au 1/9/2020.

Mesdames et Messieurs,

Par la présente, nous vous informons que la Commission Zonale d'Affectation article 14 de la zone de Verviers vient de se réunir et d'acter à l'unanimité l'annulation de l'affectation de [la requérante] à l'école libre de Theux au 1/9/2019, et donc à effet rétroactif, ainsi que sa reconduction au 1/9/2020.

En effet, la CZA ignorait à cette date que [la requérante] était en situation de mise en disponibilité pour raison de maladie (au 1/9/2019). Cette situation administrative a pour conséquence que la condition obligatoire d'être en activité de service à cette date n'était plus remplie. La CZA ne pouvait donc décider que le PO de Theux devait affecter [la requérante] sur base de sa priorité ED et de sa demande en mars 2019.

La CZA a demandé une vérification de cette situation par les Services Juridiques de la Fédération Wallonie Bruxelles qui atteste[nt] de la véracité juridique de cet état de fait. C'est sur base de cet avis que la CZA a dû prendre cette décision ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

22. Il ressort des derniers mémoires des parties que, le 1<sup>er</sup> avril 2021, le MEDEX a reconnu que, sur le plan médical, la requérante remplit les conditions pour être admise à la pension prématurée temporaire. Selon la requérante, « cette décision vaut pour une durée maximale de 24 mois. Si, à l'expiration de ce délai, [elle] n'a pas repris du service ou n'a pas été réaffectée, la pension prématurée temporaire deviendra définitive ».

## *V. Compétence du Conseil d'État et mise hors cause de la première partie adverse*

### *V.1. Thèse de la première partie adverse*

La première partie adverse expose que la candidature de la requérante pour la priorité « Encadrement différencié » à un emploi définitivement vacant d'un membre du personnel dans l'enseignement libre confessionnel subsidié en service depuis au moins 10 ans dans un établissement bénéficiant de l'encadrement différencié de classe 1A3B, repose sur l'article 14 du décret du 30 avril 2009 ☐organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité☐, et sur l'article 29<sup>quater</sup> du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 ☐fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement libre subventionné☐. Elle indique que les modalités de mise en œuvre de cette affectation sont déterminées par l'article 34<sup>quater</sup> du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 créant notamment un organe paritaire appelé commission zonale d'affectation, et par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 septembre 2015 ☐donnant force obligatoire à la décision de la Commission paritaire centrale de l'enseignement libre confessionnel subventionné du 24 février 2015 relative à la procédure à adopter en cas de non reconduction automatique des articles 14 (encadrement différencié)☐. Elle explique que l'article 34<sup>quater</sup>, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 précise que le membre du personnel qui souhaite faire valoir sa priorité dans une ou plusieurs zones d'affectation conformément à l'article 29 <sup>quater</sup>, 2<sup>o</sup>, introduit sa candidature par lettre recommandée, sur la base d'un document dont le contenu est déterminé par la Commission paritaire centrale, auprès du président de la commission zonale d'affectation avec copie à son pouvoir organisateur, pour le 15 avril au plus tard. Elle cite les articles 34<sup>quater</sup> et 29<sup>quater</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 et

l'article 14 du décret du 30 avril 2009, et elle rappelle que, le 12 mars 2019, l'école libre de Theux lui a indiqué qu'elle disposait de périodes pouvant être confiées à un membre du personnel souhaitant bénéficier de la priorité prévue à l'article 14 du décret du 30 avril 2009, qu'il n'est pas contesté que la requérante remplissait les conditions prévues par cette disposition, et qu'elle a respecté le délai et la forme prescrite dans sa demande du 11 avril 2019. Selon elle, elle n'a fait que vérifier, conformément à l'article 34<sup>quater</sup>, § 3, du décret du 1<sup>er</sup> février 1993, que les conditions étaient satisfaites. Elle indique qu'à cet égard, elle ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation dès lors que les conditions de l'affectation sont précisées par le décret qui ne laisse aucune marge d'appréciation et ce d'autant plus qu'en l'espèce, la requérante a choisi pour seul établissement l'école libre de Theux. Elle répète que la matière est régie par le décret du 1<sup>er</sup> février 1993 □fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné□, qu'il instaure une relation contractuelle qui relève de la compétence des tribunaux du travail, et qu'elle n'est pas une autorité administrative mais un organe paritaire entre les pouvoirs organisateurs et les organisations syndicales institué par l'article 34<sup>quater</sup> du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 qui régit des relations contractuelles. Selon elle, « le débat concerne des décisions de la commission zonale d'affectation qui elles-mêmes concernent l'attribution d'un droit subjectif qui relève de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire et non de la compétence du Conseil d'État ».

Dans son dernier mémoire, elle répète que sa composition et ses missions sont régies par le décret du 1<sup>er</sup> février 1993 qui régit des relations contractuelles et elle précise que si ses décisions impactent la situation de tiers, notamment des pouvoirs organisateurs, il leur est possible d'en contester la teneur devant les juridictions judiciaires. D'après elle, l'exercice par une instance de la compétence de retrait n'est pas de nature à avoir une incidence sur sa qualification d'autorité administrative parce que le retrait n'est pas l'apanage d'une autorité administrative, et que « les autorités privées de décision disposent de la même compétence ». Elle répète que son rôle s'est limité à vérifier si les conditions prévues à l'article 34<sup>quater</sup>, § 3, dudit décret étaient réunies dans le chef de la requérante et que « ce faisant, [celle-ci] postule la vérification et l'attribution d'un droit subjectif qui échappe à la compétence du Conseil d'État en application de l'article 144 de la Constitution ». Elle insiste sur « la teneur de la compétence de [ladite] commission qui consiste en une proposition d'affectation que le membre du personnel doit accepter (peut accepter) ». Elle cite la note adressée par les services de la Communauté française au SEGEC selon laquelle « la priorité ne devient effective que si la proposition de l'affectation faite au membre du personnel candidat est acceptée et que l'emploi qui lui est attribué est effectivement occupé », et elle en déduit qu'elle n'a pas de compétence de contrainte à l'égard du destinataire de sa

décision. Elle conclut en indiquant que la Commission zonale d'affectation de Verviers ne peut pas être comparée à la Commission centrale de réaffectation de l'enseignement libre subventionné supérieur et secondaire dès lors que la seconde est présidée par un représentant de l'administration générale et que ses missions lui permettent d'imposer des décisions. Elle dresse un tableau comparatif entre les deux au regard du fondement légal, de la composition, de la présidence, et de l'objet de contrôle, et elle conclut que ses décisions ne sont pas des décisions administratives.

Dans son dernier mémoire, la seconde partie adverse cite l'article 34<sup>quater</sup> du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 « fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné », relève que la requérante a choisi de diriger son recours à l'encontre de deux parties adverses et indique que dès lors que ce n'est pas elle, mais la commission zonale d'affectation, qui est l'auteur de l'acte attaqué, « l'organe décisionnel est à la cause » de sorte qu'elle-même doit être mise hors cause.

## V.2. *Appréciation*

L'article 34<sup>quater</sup> du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné' dispose comme suit :

« Art. 34<sup>quater</sup>, §1<sup>er</sup>. Dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire de plein exercice et en alternance, il est créé des zones, par niveau et par caractère, appelées zones d'affectation.

Le Gouvernement fixe la composition de ces zones sur proposition des organes reconnus comme organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs en application de l'article 74 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et organisant les structures propres à les atteindre.

§ 2. Au sein de chaque zone d'affectation est créé un organe paritaire appelé Commission zonale d'affectation.

La Commission zonale d'affectation est composée de six représentants des pouvoirs organisateurs et de six représentants du personnel avec voix délibérative. Elle est présidée par un représentant des pouvoirs organisateurs désigné, en son sein, par la délégation des pouvoirs organisateurs. Le secrétariat de la Commission zonale d'affectation est confié à un membre de la délégation syndicale.

Pour chaque membre effectif, il y a un membre suppléant.

Les représentants des pouvoirs organisateurs au sein de la Commission zonale d'affectation sont désignés par les pouvoirs organisateurs de la zone d'affectation.

Les représentants du personnel au sein de la Commission zonale d'affectation sont désignés selon les modalités fixées par le Gouvernement sur proposition des groupements du personnel de l'enseignement subventionné libre, affiliés à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail.

§ 3. La Commission zonale d'affectation contrôle le respect par les pouvoirs organisateurs de l'article 14 du décret du 30 avril 2009 ['organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la

Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité'] lorsqu'ils affectent les candidats bénéficiant de la priorité conférée par l'article 29quater, 2°.

La Commission zonale d'affectation contrôle le respect par les pouvoirs organisateurs de l'article 119ter du décret du 3 mars 2004 ['organisant l'enseignement spécialisé'] lorsqu'ils affectent les candidats bénéficiant de la priorité conférée par l'article 29quater, 2° bis.

La Commission zonale d'affectation contrôle également le respect par les pouvoirs organisateurs de l'article 34quinquies lorsqu'ils affectent les candidats bénéficiant de la priorité conférée par l'article 29quater, 1°bis et 1°ter.

Les pouvoirs organisateurs de l'enseignement fondamental et secondaire ordinaire et spécialisé sont tenus de communiquer aux Commissions zonales d'affectation, pour le 15 mars au plus tard, la liste des emplois vacants arrêtée à la date du 1<sup>er</sup> février de l'année scolaire en cours.

L'affectation d'un membre du personnel bénéficiant de la priorité conférée par l'article 29quater, 2° et 2°bis effectuée au cours d'une année scolaire est reconduite automatiquement l'année scolaire suivante au sein de l'établissement où l'affectation a eu lieu.

Elle cessera toutefois ses effets à partir du moment où :

1° le pouvoir organisateur peut attribuer l'emploi définitivement vacant à un membre du personnel temporaire qui totalise 2160 jours d'ancienneté de service auprès du pouvoir organisateur;

2° la Commission zonale d'affectation aura, avant le 15 avril et à la demande conjointe du Pouvoir organisateur et du membre du personnel, mis fin à l'affectation, suivant des modalités fixées par la commission paritaire centrale;

3° la Commission zonale d'affectation aura, avant le 15 avril et à la demande du membre du personnel, mis fin à l'affectation, suivant des modalités fixées par la commission paritaire centrale;

4° la Commission zonale d'affectation aura, avant le 15 avril et à la demande du Pouvoir organisateur, mis fin à l'affectation, suivant des modalités fixées par la commission paritaire centrale, en cas de non-respect des articles 14 et 21 du présent décret;

5° le membre du personnel bénéficiant de la priorité précitée remplit les conditions pour bénéficier d'un nouvel engagement à titre définitif dans sa nouvelle fonction et qu'il n'utilise pas la faculté qui lui est offerte de répondre positivement à une offre d'engagement à titre définitif lancée par le pouvoir organisateur où il a été affecté.

§ 4. Le procès-verbal reprenant les conclusions des travaux de la Commission zonale d'affectation, en ce compris les positions divergentes éventuelles, est adopté à la majorité des deux tiers à la fois au sein des représentants des pouvoirs organisateurs et au sein des représentants du personnel.

§ 5. Le membre du personnel qui souhaite faire valoir sa priorité dans une ou plusieurs zones d'affectation conformément à l'article 29quater, 2° et 2°bis, introduit sa candidature par lettre recommandée, sur base d'un document dont le contenu est déterminé par la Commission paritaire centrale, auprès du président de la Commission zonale d'affectation avec copie à son pouvoir organisateur, pour le 15 avril au plus tard.

Le document précité prévoit notamment la possibilité pour le membre du personnel de porter son choix sur un ou plusieurs établissements, suivant un ordre déterminé. La Commission zonale d'affectation veille au respect de ce choix dans tous les cas où cela se révèle possible.

La Commission zonale d'affectation communique aux pouvoirs organisateurs les demandes d'affectation se rapportant à leur(s) établissement(s).

Dans l'enseignement fondamental, avant le 10 juin, les affectations réalisées par les pouvoirs organisateurs sont communiquées à la Commission zonale d'affectation concernée qui contrôle le respect de l'article 14 du décret du 30 avril 2009 et de l'article 119ter du décret du 3 mars 2004 précités. Avant le 15

juin, la Commission zonale d'affectation transmet les conclusions de ses travaux à l'ORCE.

Dans l'enseignement secondaire de plein exercice et en alternance, entre le 16 août et le 5 septembre, les affectations réalisées par les pouvoirs organisateurs sont communiquées à la Commission zonale d'affectation concernée qui contrôle le respect de l'article 14 du décret du 30 avril 2009 et de l'article 119ter du décret du 3 mars 2004 précités. Dans le même délai, la Commission zonale d'affectation transmet à l'ORCES les conclusions de ses travaux.

Le cas échéant, avant le 5 octobre, les pouvoirs organisateurs communiquent les affectations survenues à l'occasion des ajustements nécessaires à la Commission zonale d'affectation, laquelle contrôle le respect de l'article 14 du décret du 30 avril 2009 et de l'article 119ter du décret du 3 mars 2004 précités.

La Commission zonale d'affectation transmet dans les huit jours le résultat de ses travaux à l'ORCE dans l'enseignement fondamental et à l'ORCES dans l'enseignement secondaire de plein exercice et en alternance ».

La composition, le fonctionnement et les missions des commissions zonales d'affectation sont ainsi exhaustivement déterminées par le législateur en vue d'assurer le contrôle du respect par les pouvoirs organisateurs des règles de priorité dont bénéficient certains agents, et il ressort encore des travaux préparatoires qu'elles sont chargées d'assurer la transparence et la coordination des affectations ainsi demandées (*doc. parl.*, Parl. Comm. fr., session 2002-2003, commentaire des articles, n° 330/1, p. 9). Les commissions zonales d'affectation poursuivent donc bien une mission d'intérêt général en matière d'enseignement. De plus, les décisions qu'elles prennent sur la base de l'article 34*quater*, § 3, précité, peuvent avoir des répercussions pour des tiers puisque la reconduction ou non d'une affectation aura forcément un impact sur d'autres demandes d'affectation effectuées par d'autres enseignants ainsi que sur la composition de l'équipe pédagogique par les pouvoirs organisateurs concernés. La Commission zonale d'affectation de Verviers, première partie adverse identifiée dans la requête, peut dès lors être qualifiée d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, avec pour conséquence que celui-ci est compétent pour se prononcer sur les recours en annulation dirigés contre ses décisions.

Cependant, cette commission ne disposant pas de la personnalité juridique, il convient de la mettre hors de cause et, partant, d'écarter ses écrits de procédure, tout en maintenant la Communauté française comme seule partie adverse.

## VI. Recevabilité

### VI.1. Thèse des parties

La requérante estime qu'elle dispose de l'intérêt requis dans la mesure où l'acte attaqué lui cause grief en retirant la décision du 24 mai 2019 qui a créé des droits dans son chef en la désignant, par voie de réaffectation prioritaire, à l'école

libre de Theux à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019 pour toute la durée de l'année scolaire 2019-2020. Elle ajoute que l'acte attaqué lui crée un préjudice pour l'année scolaire 2020-2021 dès lors qu'il lui retire le droit prioritaire d'être désignée à ladite école pour toute la durée de cette année scolaire. Elle fait encore valoir qu'en ce qu'il annule lesdites réaffectations prioritaires, il place les parties et des tiers, notamment le pouvoir organisateur de l'école libre de Theux, dans une situation d'insécurité juridique manifeste puisqu'un contrat a été conclu sur la base d'une des deux décisions retirées.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique que, par une décision du 2 mars 2021, la commission des Pensions a considéré que la requérante remplissait, sur le plan médical et en raison de son inaptitude physique à toute fonction, les conditions pour être admise à la pension prématurée temporaire à partir du 1<sup>er</sup> avril 2021, et que celle-ci a contresigné cette décision pour accord le 9 mars suivant. Elle en conclut qu'elle n'a plus intérêt à l'annulation.

La requérante réplique dans son dernier mémoire que cette décision est temporaire et ne deviendra définitive que si elle ne reprend pas le service ou n'est pas réaffectée avant le 1<sup>er</sup> avril 2023, et qu'il « est tout à fait envisageable et envisagé qu'[elle] reprenne ses fonctions dans les prochains mois, voire les prochaines semaines ».

## *VI.2. Appréciation*

La requérante a intérêt à poursuivre l'annulation d'un acte qui retire des décisions dont il n'est pas contesté qu'elles lui sont favorables. Par ailleurs, sans qu'il soit nécessaire à ce stade de se prononcer sur la portée de la décision du MEDEX dont font état les derniers mémoires, l'admission à la pension en cours d'instance n'implique pas *ipso facto* l'irrecevabilité du recours en annulation pour perte d'intérêt en cours d'instance (C. const., 10 novembre 1999, n° 177/99).

Le recours est recevable.

## *VII. Moyen unique*

### *VII.1. Thèse des parties*

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 2 du Code civil, de la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, de la violation du principe général de bonne administration et d'intangibilité des actes

administratifs, de la violation de la théorie du retrait des actes administratifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 □relative à la motivation formelle des actes administratifs□, de l'absence de fondement légal valable, de l'erreur de motifs en fait et en droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de sécurité juridique, de la violation de l'article 14 du décret du 30 avril 2009 □organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité□, de l'article 66 du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 □fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné□, et de l'excès de pouvoir.

À l'appui d'une première branche, la requérante indique que l'acte attaqué procède au retrait de la décision du 24 mai 2019 qui la désigne, dans le cadre d'un changement d'affectation prioritaire, à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019 dans un emploi d'institutrice primaire définitivement vacant à concurrence de 24 périodes au sein de l'établissement d'enseignement libre de Theux, et de la décision du 30 mars 2020 qui reconduit cette affectation à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2020. Elle rappelle que, par application du principe de l'intangibilité des actes administratifs et de la théorie du retrait, un acte administratif régulier ne peut pas être retiré par son auteur et un acte administratif irrégulier ne peut être retiré que dans le délai de 60 jours prévu pour l'introduction d'un recours au Conseil d'État. Selon elle, les décisions de la Commission zonale d'affectation de Verviers qui l'affectent au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et au 1<sup>er</sup> septembre 2020 dans un emploi vacant d'institutrice primaire à concurrence de 24 périodes à l'école libre de Theux sont régulières, comme cela ressort de la troisième branche du moyen, de sorte qu'elles ne pouvaient pas être retirées. Elle indique que « la [commission zonale d'affectation] ne prouve pas que ces décisions seraient irrégulières et que, dans le cadre des deux autres recours, [ladite commission] a soutenu la légalité de ces deux décisions ». Elle ajoute qu'à supposer que celles-ci soient irrégulières, elles ne pouvaient être retirées que dans le délai de recours au Conseil d'Etat, qui a expiré pour les deux décisions bien avant le 10 juillet 2020, et qu'elles sont donc définitives et ne pouvaient plus être retirées. Elle indique que la première des deux décisions retirées a impliqué la conclusion d'un contrat d'engagement à titre temporaire pour l'année scolaire 2019-2020 entre elle et l'établissement d'enseignement libre de Theux et que le retrait litigieux a donc des implications sur la situation juridique des parties, y compris d'un tiers, en l'occurrence le pouvoir organisateur de Theux. Dans une deuxième branche, elle relève que l'acte attaqué opère le retrait de la décision du 24 mai 2019 plus de 14 mois après son adoption et après qu'elle ait entièrement produit ses effets de droit, et qu'il opère le retrait de la décision du 30 mars 2020 plus de 3 mois et 10 jours après son adoption, en violation du principe général de la non-rétroactivité des actes

administratifs et de l'article 2 du Code civil. Elle répète que l'effet rétroactif de l'acte attaqué porte atteinte à ses droits acquis, notamment en ce qui concerne le contrat d'engagement à titre temporaire de l'année scolaire 2019-2020 et place les parties mais également l'établissement d'enseignement libre de Theux dans une situation d'insécurité juridique majeure. Dans une troisième branche, elle indique que l'acte attaqué mentionne qu'elle était en disponibilité pour cause de maladie au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et qu'elle devait être en activité de service au 1<sup>er</sup> septembre 2019 pour pouvoir bénéficier de la priorité prévue à l'article 14 du décret du 30 avril 2009 et qu'à défaut, elle ne remplirait pas les conditions d'une affectation prioritaire et d'une reconduction de celle-ci, ce qui, d'après elle, constitue des motifs erronés en fait et en droit. Elle rappelle le prescrit de l'article susvisé et constate qu'elle remplit les conditions prévues par cette disposition puisqu'elle preste ses fonctions au sein de l'école libre Quai Mativa à Liège depuis 1999 et sans discontinuité depuis 2008 et qu'elle était en fonction dans cette implantation lorsqu'elle a sollicité pour la première fois le bénéfice de cette disposition. Elle souligne que l'article 29<sup>quater</sup>, 2°, alinéa 2 du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 dispose que le membre du personnel bénéficie dans ce cas d'un congé pour exercer provisoirement une autre fonction dans l'enseignement conformément à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 3° et 4°, de l'arrêté royal du 15 janvier 1974 'pris en application de l'article 160 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, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'État, des internats dépendants de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection charge de la surveillance de ces établissements', et qu'en vertu de ces dispositions, le membre du personnel qui sollicite un congé conformément à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 3° et 4°, précité, doit être en activité de service. Elle explique qu'elle remplit également cette condition puisqu'elle était en activité de service au 1<sup>er</sup> septembre 2018, lorsqu'elle a bénéficié pour la première fois de la mesure de réaffectation à l'école libre de Theux et qu'elle remplit toujours cette condition puisqu'aucune décision de son employeur ne la place en disponibilité pour cause de maladie et qu'elle n'a pas reçu de décision de son employeur en ce sens. Elle soutient qu'elle remplissait donc bien les conditions légales requises lorsqu'elle a bénéficié d'une affectation prioritaire pour la première fois au 1<sup>er</sup> septembre 2018 et qu'elle remplit toujours ces conditions au moment du dépôt de sa requête. Elle cite l'article 29<sup>quater</sup>, 2°, alinéa 3, du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 et elle explique qu'au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et au 1<sup>er</sup> septembre 2020, elle a donc bénéficié de la reconduction de cette affectation prioritaire puisqu'elle se trouvait bien en activité de service au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et au 1<sup>er</sup> septembre 2020. Selon elle, c'est à tort que l'acte attaqué précise qu'elle se trouve en disponibilité pour cause de maladie au 1<sup>er</sup> septembre 2019 dans la mesure où son pouvoir organisateur ne l'a jamais placée en

disponibilité pour cause de maladie et qu'une décision de l'autorité compétente, à savoir l'employeur du membre du personnel (le pouvoir organisateur de l'école au sein de laquelle il preste ses fonctions) est requise pour placer un enseignant en disponibilité pour cause de maladie, sous peine de priver d'effets une telle mesure vis-à-vis de ce membre du personnel. Elle cite l'article 13 du décret du 5 juillet 2000 'fixant le régime des congés de disponibilité pour maladie et infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement' et l'article 6 du décret du 1<sup>er</sup> février 1993, et explique que, selon la jurisprudence qu'elle cite, pour qu'un agent soit valablement en disponibilité pour cause de maladie, il faut nécessairement une décision administrative expresse prise par l'autorité compétente, parce que, selon elle, les termes « de plein droit » ne signifient pas « automatique » mais imposent qu'une décision soit expressément prise par le pouvoir organisateur. Elle souligne enfin que l'avis juridique de la Communauté française auquel se réfère l'acte attaqué, qu'elle conteste, n'est pas joint à celui-ci et n'a été communiqué que « tardivement » à son conseil, de sorte qu'il s'agit d'une motivation formelle par référence irrégulière.

## *VII.2. Appréciation quant aux trois branches réunies*

Il n'y pas lieu d'avoir égard au dernier mémoire de la seconde partie adverse dès lors que celle-ci n'a pas déposé de mémoire en réponse et que l'argumentation qu'elle y développe s'avère, partant, tardive.

Le principe général du retrait des actes administratifs, qui est d'ordre public et doit donc être examiné d'office lorsqu'il fonde l'acte attaqué comme en l'espèce, implique qu'un acte administratif individuel créateur de droits régulier ne peut, en règle, pas être retiré par son auteur tandis qu'il peut l'être s'il est irrégulier, à condition dans ce cas que ce retrait intervienne dans les soixante jours ou jusqu'à la clôture des débats si un recours en annulation est introduit à son encontre. En l'espèce, l'acte attaqué retire l'affectation de la requérante au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et sa reconduction au 1<sup>er</sup> septembre 2020 exclusivement parce qu'« à cette date, [elle] était en disponibilité pour raison de maladie ». Les décisions ainsi retirées sont créatrices de droit dans le chef de la requérante puisqu'elles reconduisent son affectation à l'école libre de Theux et sont fondées sur l'article 14 du décret du 30 avril 2009 'organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité (Décret encadrement différencié)', dont l'alinéa 3 dispose comme suit:

« Art. 14. [...] »

Dans l'enseignement libre subventionné par la Communauté française, la priorité visée à l'article 29<sup>quater</sup>, 2° du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné est accordée aux membres du personnel engagés dans une fonction de recrutement qui ont été en service, pendant dix années au moins, dans une implantation bénéficiaire de l'encadrement différencié de classe 1, 2 ou 3 et/ou dans une implantation bénéficiaire de l'encadrement différencié visée à l'article 39 et/ou dans une implantation bénéficiaire des discriminations positives telles qu'elles étaient déterminées par l'article 4 ainsi que par l'article 64 du décret du 30 juin 1998 précité. Le membre du personnel qui refuse la proposition de changement d'affectation alors que la proposition qui lui a été faite l'a été sur base de la liste des établissements qu'il a choisis perd sa priorité. »

Il ressort du dossier administratif, et plus particulièrement d'un avis de la partie adverse au SEGEC du 5 juin 2020, que celle-ci « déduit des dispositions de cet article que ce sont les membres du personnel en fonction ou en activité de service qui peuvent être bénéficiaires du mécanisme de priorité qui y est institué », et que « rien ne pourrait justifier le refus par la CZA d'examiner une candidature introduite par un membre du personnel en dispo maladie même si rien ne garantit que ce dernier occupera bien l'emploi le moment venu. Il n'est donc pas nécessaire d'exiger que le candidat soit en activité de service au moment où il introduit sa candidature et au moment où celle-ci est examinée par la CZA. Nous sommes plutôt d'avis que cette position d'activité de service est à objectiver au moment de l'attribution effective de l'emploi au 1<sup>er</sup> septembre, car la priorité ne devient effective que si la proposition d'affectation faite au membre du personnel candidat est acceptée et que l'emploi lui attribué est effectivement occupé ». Cette interprétation est légalement admissible de sorte qu'au moment où elle a adopté les décisions retirées, la partie adverse ne devait pas avoir égard à l'éventuelle position de mise en disponibilité de la requérante puisque, selon cet avis, « il n'est (...) pas nécessaire d'exiger que le candidat soit en activité de service au moment où il introduit sa candidature et au moment où celle-ci est examinée par la CZA ». En outre, et en tout état de cause, la mise en disponibilité de la requérante pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2019 au 31 août 2020 a été adoptée le 23 juillet 2020. Aucune décision de mise en disponibilité pour les périodes susvisées n'est produite par la partie adverse, alors qu'il ressort clairement des articles 66 et 69 du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné' que le membre du personnel est toujours censé être en activité de service et qu'il « peut être mis en disponibilité par son pouvoir organisateur », ce qui requiert nécessairement une décision de celui-ci. Il s'ensuit que l'irrégularité exclusivement invoquée pour justifier le retrait attaqué n'est pas établie et qu'à défaut, c'est illégalement que la partie adverse a retiré les deux décisions susvisées.

Le moyen unique est fondé, en sa première branche.

L'acte attaqué pouvant être annulé sur la base de la première branche du moyen, il n'y a pas lieu d'en examiner les autres branches.

### *VIII. Indemnité de procédure*

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

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

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

La décision du 10 juillet 2020 qui « annule l'affectation de Murielle Delhasse à l'école libre de Theux au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et sa reconduction au 1<sup>er</sup> septembre 2020 » est annulée.

### **Article 2**

La Commission zonale d'affectation de Verviers est mise hors cause.

### **Article 3**

La Communauté française 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 requérante.

Ainsi prononcé le 3 mai 2022 par la VIII<sup>e</sup> chambre, composée de :

|                     |                       |
|---------------------|-----------------------|
| Luc Detroux,        | président de chambre, |
| Frédéric Gosselin,  | conseiller d'État,    |
| Raphaël Born,       | conseiller d'État,    |
| Valérie Vanderpère, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux