

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.774 du 17 mai 2022

A. 230.499/VIII-11.394

En cause : **HEYNDRICKX** Dominique,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114 bte 12
1200 Bruxelles,

contre :

Wallonie Bruxelles Enseignement (WBE),
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe LEVERT et Lawi ORFILA, avocats,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 mars 2020, Dominique Heyndrickx demande l'annulation de :

- « - la décision du 14 janvier 2020 du directeur général [J. L.] portant refus de la demande de changement d'affectation de la requérante ;
- l'avis de la Commission interzonale d'affectation, de date inconnue, rendu sur la demande de changement d'affectation de la requérante ;
- toute autre décision qui aurait été adoptée par la partie adverse concernant une réaffectation dans l'emploi de directrice à l'Athénée Royal de Saint-Ghislain ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Paul Ernotte, 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 5 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mai 2022.

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

M^e François Belleflamme, *loco* M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lawi Orfila, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul Ernotte, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante et A. B. sont nommées à titre définitif en tant que directrices dans l'enseignement secondaire organisé par la partie adverse.

2. Au mois d'octobre 2019, elles sollicitent un changement d'affectation vers l'athénée royal de Saint-Ghislain. Contrairement à la requérante, A. B. exprime également le souhait d'être mutée dans d'autres établissements d'enseignement.

3. Lors de sa réunion du 14 novembre 2019, la commission interzonale d'affectation (CIZA) émet une proposition de changement définitif d'affectation vers ledit athénée royal en faveur d'A. B., en justifiant son « avis positif AR St Ghislain » par le motif que le « rapprochement [est] plus important entre le domicile et l'école ».

Lors de la même réunion, la commission refuse la mutation sollicitée par la requérante pour le motif suivant : « avis négatif car plus d'E[mploi] V[acant] ».

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

3. À une date inconnue, le directeur général des personnels de la partie adverse décide de rejeter la demande de changement d'affectation de la requérante. Cette décision lui est notifiée le 14 janvier 2020 et est motivée comme suit :

« [...] l'emploi de directrice à l'Athénée royal de Saint-Ghislain n'est pas vacant alors que l'article 133bis du décret du 2 février 2007 prévoit que "le membre du personnel nommé dans la fonction de directeur, au plus tard au 1^{er} janvier 2019, peut, à sa demande, obtenir un changement d'affectation définitif dans un autre emploi vacant de sa fonction jusqu'au 1^{er} janvier 2020" ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

4. À un moment que les pièces soumises au Conseil d'État ne permettent pas de déterminer, le même directeur général, se conformant à l'avis précité de la CIZA, décide que A. B. bénéficie, au 1^{er} janvier 2020, d'un changement définitif d'affectation vers l'athénée royal de Saint-Ghislain.

Il s'agit du troisième acte attaqué.

IV. Moyen d'office

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réplique, la requérante soulève un nouveau moyen pris de la violation du principe général de droit d'impartialité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir. Elle explique que ce moyen est recevable parce qu'il invoque la violation de normes d'ordre public et que l'irrégularité dénoncée lui est apparue à l'examen du dossier administratif, lequel contient l'avis rendu par la CIZA qu'elle avait sollicité en vain ainsi que la décision d'attribuer l'emploi litigieux à A. B. Elle fait valoir que cette dernière a siégé en qualité de membre effectif de la CIZA lors de sa réunion susvisée du 14 novembre 2019 et qu'aux termes de son avis, contraignant pour la partie adverse, ladite commission propose son affectation à l'emploi litigieux. Elle relève que le procès-verbal de la réunion n'indique nullement que A. B. serait sortie de séance lorsque l'avis positif a été rendu sur sa propre demande de changement d'affectation, avis auquel elle avait de toute évidence un intérêt personnel. Elle observe que cet avis a été décidé entre les membres de la CIZA par « consensus ». Elle rappelle le contenu du principe général d'impartialité qui s'applique même à un organe consultatif, et relève qu'en l'espèce, l'avis de la CIZA est un avis contraignant « de sorte qu'il est indiscutable que ce principe jouait à plein ». Elle indique que l'impartialité d'un organe collégial peut être mise en cause si des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et s'il

ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège. Selon elle, « les faits précis de l'espèce font planer sans conteste des soupçons de partialité sur [A. B.], lesquels ont pu vicier la décision – décidée par consensus – de proposer son affectation dans l'emploi litigieux ». Elle estime qu'en raison de sa présence, et du « conflit d'intérêts évident entre sa qualité de membre de la CIZA et sa qualité de demanderesse d'un changement d'affectation », la composition de la CIZA du 14 novembre 2019 est irrégulière, et que cette irrégularité entraîne l'illégalité des premier et troisième actes attaqués, adoptés conformément au deuxième.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle que le principe général d'impartialité implique que la suspicion de partialité d'un membre d'un organe collégial ne peut être prise en compte que si, d'une part, des faits précis de nature à faire raisonnablement planer le soupçon de partialité dans son chef sont invoqués et, si, d'autre part, il ressort des circonstances que cette partialité a pu influencer l'ensemble de l'organe collégial. En l'espèce, elle indique « qu'aucune règle de droit ne prescrit l'obligation dans le chef de la Commission interzonale de mentionner dans ses PV la circonstance qu'un de ses membres, présentant un conflit d'intérêt avec un point abordé en séance, a quitté la séance durant l'examen et les délibérations portant sur le sujet concerné ». Elle cite l'article 133*bis* du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs, relève que « mentionner dans le procès-verbal de la séance de la Commission interzonale d'affectation qu'un membre présentant un conflit d'intérêt a quitté la séance ne présente qu'un intérêt probatoire », et estime que la preuve de ce fait peut être rapportée par toute voie de droit, comme des témoignages. Elle admet que le procès-verbal de la CIZA du 14 novembre 2019 ne mentionne pas que A. B. a quitté la séance pendant que les demandes de changement d'affectation litigieuses étaient examinées, mais elle répond qu'elle produit à l'appui de son dernier mémoire un certain nombre de témoignages qui attestent qu'elle a bien quitté la séance pendant l'examen des demandes de changement d'affectation litigieuses. Selon elle, ces témoignages constituent un ensemble d'éléments probants, précis et concordants qui confirment qu'A. B. n'a pas participé aux délibérations concernant sa propre demande de changement d'affectation ni celle de la requérante. Elle en conclut que la décision des membres de la CIZA n'a pas été influencée par elle, et que la requérante, qui supporte la charge de la preuve, demeure en défaut d'établir un quelconque soupçon de partialité dans le chef des membres de la CIZA ayant adopté le deuxième acte attaqué. Elle ajoute que le grief d'incompétence de l'auteur de l'acte soulevé à l'appui du nouveau moyen n'est nullement établi, dès lors que la CIZA était régulièrement composée et qu'elle était bien compétente pour rendre l'avis litigieux, « sachant à cet égard qu'une critique relative à l'impartialité d'un organe collégial ne

saurait aboutir, fût-elle fondée, à un quelconque constat d'incompétence de l'auteur de l'acte ».

Dans son dernier mémoire, la requérante rappelle la jurisprudence relative au principe général d'impartialité et expose qu'en l'espèce, il n'est pas contestable que A. B., qui assume la fonction de « membre effectif représentant l'Autorité » au sein de la CIZA, dispose d'un intérêt direct et personnel à la position que la commission à laquelle elle appartient était appelée à prendre sur sa demande de changement d'affectation, ainsi que sur sa propre demande, concurrente à celle de cette dernière. Elle émet de « nettes réserves sur la valeur qu'il y a lieu de conférer à des attestations produites *in tempore suspecto* – pour les besoins de la cause –, par lesquelles des membres de la CIZA indiquent se souvenir, malgré le silence du procès-verbal sur ce point, de ce qu'il se serait passé il y a plus de deux ans, à l'occasion de l'examen d'une demande de changement d'affectation – parmi les centaines que ce collègue fut appelé à traiter depuis lors ». Elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi que ces témoignages émanent de membres d'un organe dont l'impartialité est précisément mise en cause, et qu'il n'est pas admissible que pour répondre à une critique selon laquelle des membres d'un organe collégial auraient été influencés par une situation de conflit d'intérêt manifeste, il suffirait de produire des attestations émanant desdits membres et tendant à soutenir qu'ils n'auraient pas été influencés. Selon elle, « la correcte manière de faire eût été que la partie adverse mette tout en œuvre pour écarter tout doute légitime quant à l'aptitude du collègue d'aborder la cause en toute impartialité. Ce doute légitime était prévisible eu égard au fait que [A. B.] occupait une fonction – membre effectif représentant l'Autorité – la mettant en position d'influencer – même indirectement – le traitement de son dossier et [le sien] si elle siégeait à la séance du 14 novembre 2019 ». Elle indique qu'il aurait été parfaitement possible qu'elle soit excusée, comme trois autres membres de la CIZA, ou encore qu'elle fasse appel à un membre suppléant représentant l'autorité à l'occasion de cette séance. Elle ajoute que, contrairement à ce qu'indique la partie adverse, la quasi-totalité de ces attestations ne prétend pas qu'elle n'a pas participé aux délibérations concernant sa demande de changement d'affectation et la sienne, et elle observe que :

- B. D. affirme que l'intéressée a quitté la séance « lorsque nous sommes arrivés au dossier de changement d'affectation portant son nom », avant qu'elle ne revienne pour la suite des travaux ;
- G. P. affirme qu'elle a quitté la séance « lors de l'examen de sa demande de changement d'affectation » ;
- J.-F. A. affirme qu'elle a quitté la séance « durant l'examen du point concernant sa demande de changement d'affectation » ;

- P. D. affirme qu'elle a quitté la séance « durant l'examen de sa demande de changement d'affectation » ;
- A. F affirme qu'elle a quitté la séance « durant le point traitant la demande de son changement d'affectation lors de la CIZA du 14.11.2019 » ;
- M. V affirme qu'elle a quitté la séance « pendant l'analyse de sa demande de changement d'affectation » ;
- C. H affirme qu'elle a quitté la séance « lors de l'examen de sa demande de changement d'affectation dont elle était en concurrence avec d'autres agents ».

Elle relève ensuite qu'il « n'y a que [S. B.] qui diverge des autres membres de la CIZA en allant jusqu'à indiquer que l'intéressée aurait quitté la séance “durant l'examen de sa demande de changement d'affectation et des demandes qui pouvaient être en concurrence” ». Elle en conclut que si les membres de la CIZA affirment qu'A. B. aurait quitté la séance lors de l'adoption de l'avis permettant son changement d'affectation, ils n'affirment pas qu'elle s'était également déportée lorsque la CIZA a adopté l'avis la concernant spécifiquement, « ce qui est au demeurant significatif quant à la façon dont cet avis a été rendu », et que le principe d'impartialité est donc bien manifestement méconnu en ce qui concerne le traitement de sa demande. Elle fait encore valoir qu'il ressort indiscutablement des circonstances de l'espèce que la situation évidente de conflit d'intérêt dans laquelle se trouvait A. B. a exercé une influence sur l'ensemble de l'organe collégial, que celle-ci soit effectivement sortie de séance le temps que sa demande de changement d'affectation et la sienne soient examinées, ou non. Elle relève que le procès-verbal indique que ces demandes « ont été traitées avec objectivité et l'analyse, en séance, a débouché sur les consensus dont les résultats se trouvent dans le tableau ci-annexé » et expose que « le résultat auquel la CIZA est arrivé par “consensus” n'est pas compréhensible, sauf à comprendre qu'il est le fruit de l'influence déterminante exercée par A. B. en raison de sa fonction, de ses intérêts et de sa participation au reste de la réunion ». Elle explique que le tableau annexé au procès-verbal permet de constater qu'elle-même n'avait sollicité un changement d'affectation que vers le seul athénée royal de Saint Ghislain, tandis qu'A. B. avait sollicité le changement vers trois établissements. Elle explique que « plutôt que d'examiner l'ensemble des demandes conformément au principe d'égalité et de non-discrimination – [A. B.] ne disposant d'aucune espèce de priorité sur [elle] –, la CIZA a avisé d'accorder le changement d'affectation à [A. B.] puis a refusé d'accorder le changement sollicité par [elle], tout simplement au motif que l'affectation venait d'être attribuée à [A. B.], et sans même examiner les circonstances [qu'elle-même avait] invoquées. Davantage, la CIZA a justifié l'attribution – prioritaire – de l'affectation à l'AR Saint Ghislain à [A. B.] en raison d'un prétendu “rapprochement plus important entre le domicile et l'école”, alors que

ce motif manque manifestement en fait – et, *a fortiori*, ne constitue aucunement une “circonstance exceptionnelle” ». Elle rappelle son mémoire en réplique qu’elle cite et elle conclut que la circonstance qu’A. B. « se soit trouvée ou non de l’autre côté de la porte lorsque le collège, dont elle est membre, a adopté la position qui précède, il est manifeste que ce collège a été influencé par sa partialité. À vrai dire, on n’aperçoit même pas quelle autre manière de faire aurait pu révéler encore davantage le parti-pris de l’organe collégial ».

IV.2. Appréciation

Le principe général d’impartialité, qui est d’ordre public, implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s’applique à tout organe de l’administration active, même s’il ne s’agit que d’un organe consultatif chargé d’éclairer l’autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu’il soit violé, qu’une apparence de partialité ait pu susciter chez l’agent un doute légitime quant à l’aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu en outre de distinguer l’impartialité subjective, qui s’apprécie au regard du comportement personnel d’un acteur de la procédure administrative et au regard de l’intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l’issue de la procédure, et l’impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l’égard de l’autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s’applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l’administration active. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, lorsque l’autorité est un organe collégial, le principe général n’est violé que s’il est établi qu’un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

En l’espèce, A. B. et la requérante demandaient un changement d’affectation vers le même athénée, et il n’est pas contesté qu’A. B. est membre de la CIZA et qu’elle a participé à sa réunion du 14 novembre 2019 à l’occasion de laquelle celle-ci a notamment statué sur leur demande respective. Il n’est pas davantage contesté, ni contestable, qu’A. B. avait intérêt à ce que l’avis de la CIZA aille dans un sens qui lui soit favorable. Il reste à examiner si, conformément à la jurisprudence susvisée, sa présence a pu influencer l’ensemble de la CIZA et, partant, le deuxième acte attaqué. Si le procès-verbal de ladite réunion ne permet pas d’établir si A. B. a participé, ou non, à la délibération de la CIZA relative à sa demande de changement d’affectation vers l’athénée royal de Saint Ghislain et à la demande identique de la requérante, les témoignages déposés par la partie adverse à

l'appui de son dernier mémoire en réponse au moyen nouveau font état de ce qui suit :

- « J'atteste que [A. B.] a bien quitté la séance de la commission interzonale du 14 novembre 2019 pendant l'analyse de sa demande de changement d'affectation » (attestation de M. V.) ;
- « Je déclare sur l'honneur que [A. B.] a bien quitté la séance durant le point traitant la demande de son changement d'affectation lors de la CIZA du 14.11.2019 » (attestation de A. F., président de la CIZA) ;
- « Durant l'examen de sa demande de changement d'affectation et des demandes qui pouvaient être en concurrence par la commission interzonale d'affectation réunie le 14/11/2019, [A. B.] a quitté la séance » (attestation de S. B.) ;
- « Lors de la CIZA du 14/11/2019, j'atteste sur l'honneur qu'[A. B.] a bien quitté la séance durant l'examen de sa demande de changement d'affectation » (attestation de P. D.) ;
- « [J']atteste sur l'honneur que lors de la réunion de la CIZA du 14/11/2019, [A. B.] a quitté la séance durant l'examen du point concernant sa demande de changement d'affectation » (attestation de J.-F. A.) ;
- « Lors de l'examen de sa demande de changement d'affectation, [A. B.] a quitté la salle de réunion ; elle n'a donc pas assisté ni pris part aux échanges et n'a pas pu intervenir ni influencer la proposition de la commission interzonale d'affectation » (attestation de G. P.) ;
- « Lors de la commission interzonale d'affectation du 14 novembre 2019, j'atteste que [A. B.] a quitté la séance lors de l'examen de sa demande de changement d'affectation dont elle était en concurrence avec d'autres agents » (attestation de C. H.) ;
- « Lors de la CIZA du 14/11/2019, [A. B.] siégeait en tant que préfète coordinatrice de la zone 1. Lorsque nous sommes arrivés au dossier de changement d'affectation portant son nom, [elle] a quitté la séance. Nous avons fait une proposition de changement d'affectation la concernant. Le président de séance a demandé qu'on l'invite à revenir pour poursuivre nos travaux » (attestation de B. D.).

Il apparaît d'emblée que ces témoignages sont expressément produits dans le respect des formalités prescrites par les articles 961/1 et 961/2 du Code judiciaire, lesquels disposent :

« Art. 961/1. Lorsque la preuve testimoniale est admissible, le juge peut recevoir de tiers des déclarations, sous forme d'attestation, de nature à l'éclairer sur les faits litigieux dont ils ont personnellement connaissance.

Art. 961/2. Les attestations sont produites par les parties ou à la demande du juge. Le juge communique aux parties celles qui lui sont directement adressées.

Les attestations doivent être établies par des personnes qui remplissent les conditions requises pour être entendues comme témoin.

L'attestation contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés.

L'attestation mentionne les noms, prénoms, date et lieu de naissance [2 et domicile]2 de son auteur ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec les parties, de subordination à leur égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec elles.

L'attestation indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production en justice et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales.

L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur. Celui-ci doit annexer, en original ou en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature ».

Ces témoignages qui émanent de huit membres de la CIZA présents lors de sa réunion du 14 novembre 2019 et contre lesquels la requérante ne s'inscrit pas en faux, attestent qu'[A. B.] s'est retirée de la réunion et n'a pas participé aux débats et à l'avis subséquent relatifs à sa demande de changement d'affectation. Ils attestent également qu'elle n'a pas davantage participé aux débats et à l'avis relatifs à la demande de changement d'affectation de la requérante dès lors qu'il ressort de ces témoignages qu'elle a quitté la séance lors « des demandes qui pouvaient être en concurrence » et qu'« elle n'a donc pas assisté ni pris part aux échanges et n'a pas pu intervenir ni influencer la proposition de la commission interzonale d'affectation ». Il n'est, partant, pas établi qu'[A. B.] aurait d'une quelconque manière influencé l'ensemble de la CIZA lorsque celle-ci a adopté le deuxième acte attaqué.

Le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation du principe général d'impartialité.

L'article 133bis, dernier alinéa, du décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs et directrices dans l'enseignement' disposant par ailleurs que « le pouvoir organisateur n'accorde le changement d'affectation que moyennant avis favorable de la commission interzonale d'affectation », il apparaît que le deuxième acte attaqué a bien été adopté par l'autorité légalement désignée. Le moyen n'est pas davantage fondé en ce qu'il est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Enfin, il n'y a pas lieu d'avoir égard à l'argument repris dans le dernier mémoire de la requérante selon lequel les motifs du deuxième acte attaqué seraient incompréhensibles ou manqueraient en droit dès lors que de tels griefs relèvent davantage d'une critique de motivation que d'impartialité ou d'incompétence et sont, partant, étranger au moyen soulevé d'office.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin que l'auditeur rapporteur poursuive l'instruction.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 17 mai 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