

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 254.867 du 25 octobre 2022

A. 236.351/VIII-11.964

En cause : **BOLJESIC** Frédéric,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent THIRY, avocat,
mont Saint-Martin 74
4000 Liège,

contre :

Wallonie Bruxelles Enseignement (en abrégé WBE),
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Ethel DESPY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par deux requêtes introduites le 9 juin 2022, Frédéric Boljesic demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise le 28 avril 2022 par le Conseil d'administration de WBE, de lui infliger la sanction de démission disciplinaire » et, d'autre part, l'annulation de celle-ci.

II. Procédure

L'arrêt n° 253.755 du 13 mai 2022 a rejeté la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence et a liquidé les dépens relatifs à cette procédure.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État'.

Par une ordonnance du 28 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Vincent Thiry, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Ethel Despy, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 253.755 du 13 mai 2022.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La demande de suspension

Le requérant fait valoir que l'exécution immédiate de l'acte attaqué lui cause un inconvénient que le cours normal d'une procédure en annulation ne pourrait valablement prévenir, en ce que la sanction litigieuse le prive du jour au lendemain et définitivement de son emploi et de la rémunération y afférente. Il indique qu'il vit seul, qu'il percevait en tant qu'éducateur un traitement mensuel net de 2.498,47 euros et qu'il ne dispose d'aucun autre revenu. Il ajoute qu'il a fait le nécessaire afin de

percevoir des allocations de chômage mais ignore le montant auquel s'élèvera ce revenu de remplacement ainsi que le délai dans lequel il pourra en bénéficier. Il précise que, par une décision du 21 juin 2022, il a pu obtenir du centre public d'action sociale de Fléron un revenu d'intégration de 1.081,38 euros par mois à partir du 5 mai 2022 mais que, selon sa requête et les pièces y annexées, les diverses charges auxquelles il doit faire face s'élèvent à un montant total de 1.099,85 euros par mois. Il estime que, s'il dispose d'une épargne de quelques milliers d'euros, celle-ci ne suffit cependant pas pour subvenir à ses besoins pendant la durée d'une procédure en annulation. Il en déduit que l'exécution de la sanction litigieuse risque de le plonger à brève échéance dans une situation financière particulièrement précaire et l'expose dès lors à un péril imminent qui est constitutif de l'urgence requise pour agir en référé ordinaire devant le Conseil d'État.

Il soutient, par ailleurs, qu'étant donné que l'acte attaqué le décrit comme une personne présentant un problème comportemental significatif avec les jeunes spécialement de sexe féminin, et à peu de choses près, comme un individu au comportement sexuellement déviant, l'atteinte qui est de la sorte portée à sa réputation est, selon lui, extrêmement grave et nécessite une décision rapide qui ne peut attendre l'issue d'une procédure en annulation.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse considère qu'en soutenant que l'urgence résulte de la précarisation de sa situation financière et de l'atteinte à sa réputation, le requérant invoque des éléments qui ne sont pas nouveaux, en ce qu'ils existaient déjà lors de la procédure de suspension d'extrême urgence mais qu'il n'avait pas soulevés. Se fondant sur ces éléments ainsi que sur un arrêt n° 253.738 du 13 mai 2022, elle en conclut que la présente demande de suspension est irrecevable et qu'admettre le contraire reviendrait à ouvrir une voie d'appel contre l'arrêt n° 253.755 du 13 mai 2022.

Elle fait également valoir que l'atteinte à la réputation invoquée par le requérant peut être adéquatement réparée par un arrêt d'annulation et qu'elle ne pourrait être affectée négativement par l'exécution de la décision contestée puisque celle-ci n'a pas été publiée et a uniquement été notifiée à son destinataire. Elle ajoute que, si des étudiants et des membres du personnel ont pu constater qu'il ne trouvait plus dans l'établissement où il était précédemment affecté, cette absence ne porte pas en soi atteinte à sa réputation.

V.2. Appréciation

L'arrêt n° 253.755 du 13 mai 2022 a constaté que le requérant restait en défaut d'établir l'extrême urgence, sans se prononcer sur la condition de l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le fait qu'aucun élément nouveau relatif à l'urgence ne figure dans la présente demande de suspension n'a pas pour conséquence de rendre cette dernière irrecevable. En effet, il ne ressort ni de l'article 17, § 2, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ni d'aucune autre disposition légale, qu'après avoir introduit un premier recours qui a été uniquement rejeté pour défaut d'extrême urgence, une partie requérante ne pourrait en former un second qu'en invoquant des éléments nouveaux afin de justifier l'urgence.

L'arrêt n° 253.738 du 13 mai 2022 n'énervé nullement l'analyse qui précède, dans la mesure où la demande de suspension rejetée par cet arrêt ne contenait qu'un moyen unique identique à l'un de ceux que la même requérante avait précédemment soulevé et qui avait été jugé non sérieux par un arrêt antérieur. Or cette situation diffère substantiellement du cas d'espèce puisqu'en soutenant qu'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation, la présente demande de suspension ordinaire développe une thèse que l'arrêt n° 253.755 n'a ni examinée, ni *a fortiori* rejetée.

Partant, la demande de suspension est recevable.

Quant à l'urgence, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le préjudice moral allégué par le requérant, il échet de relever que, selon une jurisprudence à présent constante, lorsqu'elle est invoquée à l'appui d'une requête en suspension ordinaire et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de rémunération d'un agent en raison de la démission d'office porte, en principe, atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile si, privé de tout revenu professionnel alors que ses charges financières demeurent, il doit attendre l'issue d'une procédure en annulation qui, au contentieux de la fonction publique et en l'état actuel, varie entre douze et quinze mois compte tenu notamment des délais de procédure légalement imposés.

En l'espèce, l'acte attaqué consiste en une sanction de démission disciplinaire. Aucun des éléments produits par les parties ne permet de renverser le constat qui précède. En particulier, il n'est pas établi que le requérant bénéficierait,

depuis l'entrée en vigueur de cet acte, d'autres revenus, notamment professionnels, qui lui seraient suffisants pour faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie.

L'urgence est établie.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La demande de suspension

Le requérant prend un moyen, le deuxième de sa requête, « de la violation du principe général des droits de la défense et du principe de l'équitable procédure ».

Il estime que la partie adverse a méconnu ces principes à plusieurs reprises et de diverses manières qu'il décrit comme suit :

- tous les témoignages sur lesquels se fonde l'acte attaqué ont été recueillis en son absence et avant la convocation disciplinaire du 21 avril 2021, de sorte que pendant les semaines qui l'ont précédée, les témoins auditionnés, membres du personnels et étudiants, étaient informés de l'existence d'une procédure disciplinaire à sa charge (« tous les PV d'audition en font état »), connaissaient les griefs retenus contre lui et ont pu échanger entre eux ou avec d'autres, alors qu'il en ignorait l'existence et les reproches formulés à son encontre ;
- l'identité des seize élèves dont la plupart étaient majeurs et qui, selon l'acte attaqué, sont les seuls témoins directs des faits reprochés lui a été volontairement cachée pendant toute la procédure disciplinaire alors que ces témoignages constituent le fondement décisif de la décision contestée ;
- il n'a pas eu la possibilité de récuser les témoins à charge, ni celle de les interroger ou de les faire interroger en sa présence, soit au moment de leur déposition ou à un stade ultérieur de la procédure ;
- bien qu'il l'ait demandé, il n'a jamais pu être confronté aux témoins même lorsqu'il s'agissait de membres du personnel ;
- il ignore la manière dont les témoins ont été choisis et les conditions dans lesquelles ils ont été entendus.

Il conteste la référence de l'acte attaqué à l'arrêt n° 197.329 du 26 octobre 2009 car celui-ci est relatif au principe *audi alteram partem*, et non à celui des droits de la défense qui est applicable en matière disciplinaire.

Enfin, le requérant insiste sur le fait qu'il aurait dû être confronté aux témoins. Il se réfère en ce sens à un arrêt *Keskin c. Pays-Bas* de la Cour européenne des droits de l'homme du 19 janvier 2021, en soulignant qu'il serait vain de lui objecter que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable en matière disciplinaire puisque l'arrêt précité montre bien que c'est le principe général des droits de la défense qui implique le droit pour l'agent poursuivi d'interroger ou de faire interroger les témoins et d'être confronté à eux.

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse fait valoir que l'autorité a la faculté de recueillir des témoignages avant que l'agent concerné ne soit avisé de l'ouverture d'une procédure disciplinaire et hors sa présence, et que les droits de la défense impliquent uniquement que ces dépositions soient ensuite portées à la connaissance du membre du personnel concerné en vue de son audition disciplinaire afin qu'il puisse être entendu et s'expliquer à leur sujet. Elle relève que le requérant ne fait état, concernant ces témoignages, d'aucun élément concret laissant penser que leurs auteurs auraient accordé leur version avant d'être entendus ou que les procès-verbaux des auditions ne correspondraient pas à la réalité de leur déroulé.

Se fondant sur un arrêt n° 240.228 du 19 décembre 2017, elle considère, par ailleurs, que le principe général des droits de la défense ne permet nullement au requérant d'exiger d'être confronté aux témoins. S'agissant de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il invoque à l'appui de la thèse contraire, elle le juge non pertinent en l'espèce étant donné qu'il porte sur le droit à un procès équitable tel que consacré par l'article 6 de la Convention européenne, et que, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, cette disposition n'est pas applicable aux procédures disciplinaires à l'égard d'un agent public, à défaut de revêtir un caractère juridictionnel. Elle indique qu'en tout état de cause, le requérant a pu prendre connaissance de tous les témoignages recueillis pour les contester et a également obtenu l'audition des témoins à décharge qu'il avait sollicitée.

Elle estime encore que comme le démontre à ses yeux la motivation de l'acte attaqué, le requérant a été avisé de la manière dont les témoins ont été sélectionnés. Le fait que des élèves aient été majeurs est, selon elle, sans incidence sur la régularité du caractère anonyme de certains témoignages, cet anonymat visant à permettre aux élèves de s'exprimer librement, qu'ils soient ou non majeurs, sans crainte de représailles.

Elle est d'avis que rien n'interdit à l'autorité de fonder en partie sa décision sur de tels témoignages anonymes, citant un arrêt n° 244.824 du 18 juin

2019. Elle souligne que le requérant ne soutient pas que cette circonstance l'aurait empêché de se défendre en toute connaissance de cause, le dossier montrant selon elle qu'il aurait eu l'occasion de contester toutes les dépositions recueillies. Elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué justifie comme suit le recours à des témoignages anonymisés :

« Considérant que la Chambre de recours estime dans son avis motivé que l'anonymisation des témoignages n'a pas permis au requérant de faire valoir utilement ses arguments par rapport à l'ensemble des reproches rapportés par ces témoignages et que l'anonymisation des témoignages ne peut pas aller jusqu'à ne pas mettre valablement le requérant en état de faire valoir ses observations;

Considérant que les droits de la défense exigent que le membre du personnel puisse organiser sa défense de manière utile; qu'à cet égard, l'anonymisation des témoignages des élèves, mise en place pour garantir la liberté de parole des élèves et pour prévenir d'éventuelles mesures de représailles/pressions par l'éducateur vis-à-vis de ses élèves, ne contrevient pas aux droits de la défense [du requérant]; qu'en effet, la jurisprudence du Conseil d'État en la matière exige que le requérant ne soit pas dans l'ignorance des faits précis qui lui sont reprochés de sorte qu'il soit en mesure de s'en expliquer; qu'en l'espèce, seuls les noms des élèves et les éléments permettant de les identifier ont été masqués; que les faits précis reprochés [au requérant] sont aisément et clairement identifiables aux termes des témoignages; que de plus il a été précisé [au requérant] que les auteurs des témoignages anonymisés étaient des élèves du CEFA;

Considérant dès lors que [le requérant] a effectivement été mis en mesure, par le Pouvoir organisateur, de faire valoir ses observations et d'organiser sa défense de manière utile; que, par conséquent, le Pouvoir organisateur ne peut suivre l'avis motivé de la Chambre de recours sur ce point”.

Elle considère que l'acte attaqué montre que les témoignages sur lesquels elle s'est fondée sont tantôt anonymes tantôt nominatifs, tantôt directs et tantôt indirects mais que toutes ces dépositions sont convergentes et concordantes. Elle estime qu'en outre, le crédit qui pouvait être accordé à ces éléments de preuve n'a pas été entamé par les témoignages en sens contraire qui ont été recueillis à la demande du requérant. Quant à la thèse, défendue par ce dernier, selon laquelle il serait victime de représailles à la suite de rapports disciplinaires ou d'un conflit avec les accompagnatrices, elle la rejette en estimant qu'elle ne repose sur aucun élément concret.

Enfin, elle indique que la référence que l'acte attaqué fait à l'arrêt n° 197.329 du 26 octobre 2009 constitue une erreur matérielle qui ne saurait remettre en cause le fait qu'en l'espèce, les droits de la défense ont bien été respectés.

VI.2. Appréciation

Le respect des droits de la défense implique qu'en matière disciplinaire, la personne concernée ait pu préparer utilement sa défense en pleine connaissance de

cause, ce qui suppose non seulement qu'elle soit informée avec la précision voulue et en temps utile, de tous les griefs formulés à son encontre mais aussi qu'elle soit préalablement mise en mesure de discuter les preuves des faits que l'autorité entend retenir à sa charge. Dès lors, si l'autorité disciplinaire décide d'entendre des témoins, cette faculté induit que l'agent et, le cas échéant, son conseil soient en mesure de demander leur éventuelle récusation ou de faire poser à ceux-ci les questions qu'ils estiment utiles à la défense des intérêts de cet agent. Si ces témoins sont entendus à un stade antérieur de la procédure, l'agent doit pouvoir commenter et contredire leurs déclarations ultérieurement, dans le cadre de la procédure disciplinaire, ce qui suppose qu'il ait connaissance des personnes interrogées et qu'il puisse faire valoir ses observations en connaissance de cause.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif que, si la convocation disciplinaire, adressée au requérant le 21 avril 2021, lui a permis de prendre connaissance des reproches dont il faisait l'objet et de la teneur des dépositions recueillies par l'autorité au cours d'une enquête préalable à son encontre, l'identité des élèves qui avaient témoigné directement contre lui, lui a été cachée durant toute la procédure disciplinaire qui a mené à l'adoption de l'acte attaqué.

Partant, alors que le requérant nie l'essentiel des faits qui lui sont reprochés, les possibilités de se défendre effectivement contre de telles accusations s'en sont trouvées substantiellement réduites. Sans connaître l'identité d'un témoin, il lui était en effet impossible d'en solliciter et d'en obtenir la récusation. En outre, il est plus difficile de remettre en cause la fiabilité et la véracité des informations figurant dans un témoignage lorsque l'identité de son auteur n'est pas connue de celui qui les conteste.

La justification de l'acte attaqué selon laquelle l'anonymisation des témoignages s'imposait afin de garantir la liberté de parole des élèves en évitant que ceux-ci soient exposés à d'éventuelles pressions ou mesures de représailles émanant du requérant, ne paraît pas convaincante. En effet, l'article 157bis, § 1^{er}, 2°, 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, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements' permet, lorsque l'intérêt du service ou de l'enseignement le requiert, de suspendre préventivement un membre du personnel de l'enseignement organisé par la partie adverse, tant avant que pendant l'exercice de poursuites disciplinaires. Sur cette base, la partie adverse disposait, dès lors, de la faculté de prendre une mesure qui, en empêchant le requérant de maintenir des contacts avec ces élèves, les aurait

placés dans une situation où ils pouvaient s'exprimer librement et sans craintes dans le cadre d'une enquête menée par l'autorité.

Or, force est de constater qu'à aucune des dates où lesdits élèves ont été appelés à témoigner, le requérant ne faisait l'objet d'une telle mesure de mise à l'écart. Eu égard au nombre et au caractère déterminant des témoignages anonymes sollicités au cours de l'enquête préalable, de même qu' à l'ampleur de celle-ci, la partie adverse ne peut soutenir qu'en entamant cette enquête préalable, il lui aurait été impossible d'envisager de suspendre préventivement le requérant. Rapidement, elle aurait pu et dû constater qu'il importait d'adopter cette mesure afin de s'assurer de pouvoir garantir ultérieurement et le cas échéant, le respect de droits de la défense du requérant. De plus, si, le 6 mai 2021, la directrice de l'Athénée royal de Visé-Glons a décidé de modifier l'implantation de l'établissement sur lequel il exerçait sa fonction d'éducateur, cette précaution a été prise à un moment où, à une exception près (l'élève P), tous les témoignages des étudiants avaient déjà été recueillis.

Au vu de ce qui précède, la décision contestée ne peut donc valablement justifier l'anonymisation des dépositions des étudiants par les menaces ou les représailles auxquelles ceux-ci étaient susceptibles d'être exposés.

Enfin, les arrêts n° 240.228 du 19 décembre 2017 et n° 244.824 du 18 juin 2019 ne remettent pas en cause les éléments d'analyse qui précèdent.

Dans le premier arrêt, le requérant indiquait qu'il avait demandé la possibilité d'organiser une confrontation avec ses détracteurs mais que la partie adverse avait préféré « organiser une audition stérile dans laquelle il devait jouer un rôle tout à fait secondaire », ce que le Conseil d'État n'a pas manqué de relever en soulignant que la partie adverse avait « procédé aux auditions, d'une part, des témoins à charge pour lesquels le requérant avait demandé que les questions qu'il avait énumérées dans sa note de défense déposée le 21 avril 2015 leur soient posées et, d'autre part, de certains témoins à décharge dont le requérant avait produit des déclarations écrites et à propos desquels il indiquait qu'ils étaient disposés à réitérer leur témoignage ». La situation est différente du cas d'espèce puisque c'est l'identité même des témoins directs qui a été dissimulée au requérant, de sorte qu'aucune audition de ceux-ci en sa présence n'a pu avoir lieu.

Quant au second arrêt, outre qu'il porte sur le respect du principe général *audi alteram partem* et non des droits de la défense, il relève que les témoignages anonymes en cause n'avaient pas révélé des faits ayant « donné lieu à des reproches distincts de ceux déjà ciblés sur la base d'autres témoignages », ce qui est tout différent du cas d'espèce. En effet, parmi les témoignages recueillis dans le présent

dossier, ceux qui étaient directs et qui étaient dès lors en principe les plus probants émanaient presque tous desdits élèves dont les dépositions étaient anonymisées. En outre, contrairement à la présente espèce, cet arrêt souligne que la faculté avait été laissée à l'agent concerné, en cas de désaccord avec l'anonymisation de ces témoignages, d'introduire une demande de reconsidération, ainsi qu'une demande d'avis à la commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne, ce dont s'était gardé cet agent.

En tant qu'il est pris de la violation du principe des droits de la défense, le deuxième moyen est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision de Wallonie-Bruxelles Enseignement du 28 avril 2022 qui inflige la sanction de démission disciplinaire à Frédéric Boljesic, est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le 25 octobre 2022, par :

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born