

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

A R R Ê T

n° 255.115 du 28 novembre 2022

A. 237.110/VIII-12.031

A. 237.112/VIII-12.032

En cause : **1. BAUDUIN** Geneviève,
 2. RUTH Frédéric,
 3. ANDRIANNE Sabine,
 4. STEGEN Pierre,
 5. LANCIA Claudia,
 6. CAPITAINE Florence,
 ayant tous élu domicile chez
 M^e Laura MERODIO, avocat,
 boulevard Emile de Laveleye 64
 4020 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68 2/2
4000 Liège.

I. Objets des requêtes

Par une requête introduite le 26 août 2022, Geneviève Bauduin, Frédéric Ruth, Sabine Andrianne, Pierre Stegen, Claudia Lancia et Florence Capitaine demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération du 27 juin 2022 du conseil communal de la Ville de Liège décidant d'adopter les statuts administratif et pécuniaire et le Règlement de travail ainsi que ses annexes, dont la date d'affichage n'est pas connue » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision (A. 237.110/VIII-12.031).

Par une requête introduite le 26 août 2022, les mêmes requérants demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération du 27 juin 2022 du conseil communal de la Ville de Liège décidant d'abroger les textes actuels

fixant le statut communal du personnel du service de l'Inspection pédagogique, dont la date d'affichage n'est pas connue » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision (A. 237.112/VIII-12.032).

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans les deux affaires.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé, dans chacune des deux affaires, 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 deux ordonnances du 27 octobre 2022, les affaires ont été fixées à l'audience du 25 novembre 2022 et les rapports ont été notifiés aux parties.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Laura Merodio, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Les parties requérantes sont inspecteurs pédagogiques communaux de l'enseignement de la partie adverse, Geneviève Bauduin en étant l'inspectrice générale.

2. Elles ont toutes débuté leur carrière en qualité de professeurs dans l'enseignement communal et étaient nommées à titre définitif par la partie adverse dans cet emploi. Elles sont ensuite devenues inspecteurs pédagogiques, d'abord dans le cadre d'une désignation temporaire, puis d'une nomination définitive par la partie adverse. Elles sont actuellement des agents à charge de la partie adverse, mais il est tenu compte de l'intégralité de leur ancienneté de service en tant qu'enseignants pour

le calcul de leur traitement.

Le service communal de l'inspection pédagogique est exclusivement composé des parties requérantes qui sont nommées à titre définitif, à l'exception Florence Capitaine qui y est désignée à titre temporaire.

Elles ont longtemps été soumises à des dispositions découlant tant du statut du personnel communal, que du statut du personnel enseignant communal ainsi que de la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'État et de ses arrêtés d'exécution et étaient assimilées à du personnel enseignant par le statut communal du personnel du service de l'Inspection pédagogique, en particulier le statut du personnel enseignant du 29 novembre 1993.

À ce titre, les parties requérantes expliquent qu'elles bénéficiaient de conditions de travail propres au secteur de l'enseignement :

- les conditions d'accès pour être désigné ou nommé en qualité d'inspecteur pédagogique ou général étaient fixées dans le statut précité du 29 novembre 1993.
- elles relevaient du cadre enseignant et de l'échelle de traitement 514.
- elles bénéficiaient des congés scolaires.
- *etc.*

3. Le 8 mars 2007, un décret crée le nouveau service général de l'inspection, le service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française et des cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française.

Ce décret supprime les fonctions d'inspection des fonctions énumérées par l'arrêté royal du 2 octobre 1968 déterminant et classant les fonctions 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 et les fonctions des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements.

4. La partie adverse a quant à elle souhaité maintenir au sein de son administration un service d'inspection pédagogique distinct du Service général de l'Inspection, mais elle a considéré que ses membres ne pouvaient plus être assimilés à des membres du personnel enseignant.

5. Dans ce contexte, elle a décidé d'adapter les statuts et le règlement de travail à l'évolution de la réglementation, notamment en supprimant les dispositions obsolètes, ainsi que d'intégrer les membres du personnel exerçant les fonctions

d'inspecteur pédagogique et d'inspecteur général au cadre du personnel communal.

Deux projets ont vu le jour, visant respectivement, d'une part, à abroger divers textes et, d'autre part, à modifier les statuts administratif et pécuniaire des agents communaux, ainsi que le règlement de travail et ses annexes, de manière à, notamment les rendre applicables aux membres du personnel du service communal de l'inspection.

6. Après négociation et concertation au sein des comités de négociation particulier et supérieur « Ville – CPAS de Liège », les 9 et 16 juin 2022, deux protocoles d'accord sont actés.

7. Le 20 juin 2022, la commission paritaire locale (COPALOC) débat des projets. À cette occasion, les syndicats émettent un avis négatif, remettent un courrier signé par l'ensemble des inspecteurs pédagogiques par lequel ils s'opposent à la réforme envisagée, sollicitent une négociation syndicale et demandent à être reçus par le collège communal.

8. Les parties requérantes et les syndicats sont entendus par certains membres du collège communal le vendredi 24 juin 2022.

9. Le 27 juin 2022, le conseil communal de la partie adverse décide d'adopter les statuts administratif et pécuniaire ainsi que le règlement de travail et ses annexes.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 237.110/VIII-12.031.

10. À cette même date, le conseil communal décide d'abroger divers textes applicables aux membres du personnel enseignant.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 237.112/VIII-12.032.

11. Le 9 août 2022, l'autorité de tutelle approuve la délibération du 27 juin 2022 par laquelle le conseil communal de la partie adverse décide d'abroger ses décisions applicables aux agents exerçant les fonctions d'inspecteur pédagogique et d'inspecteur général de l'enseignement.

12. Le 26 août 2022, l'autorité de tutelle approuve l'acte attaqué dans l'affaire A. 237.110/VIII-12.031.

IV. Connexité

La délibération attaquée dans l'affaire A. 237.110/VIII-12.031 soumet les parties requérantes à de nouvelles règles statutaires, alors que la délibération attaquée dans l'affaire A. 237.112/VIII-12.032 abroge les dispositions statutaires qui leur étaient applicables auparavant.

Comme le relèvent les parties requérantes, elles ne peuvent relever de deux statuts distincts ni d'aucun des deux.

Par conséquent, il est de l'intérêt d'une bonne justice de statuer sur ces deux recours en suspension par un seul et même arrêt.

V. 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.

VI. Urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

Les parties requérantes indiquent que les actes attaqués entrent en vigueur immédiatement, que dès la rentrée de l'année scolaire 2022-2023, elles vont donc être soumises au statut administratif et pécuniaire des agents administratifs de la partie adverse, ce qui est de nature à créer un préjudice grave, qui ne pourrait pas être réparé *a posteriori* par un arrêt d'annulation.

En particulier, elles expliquent que les inspecteurs pédagogiques vont se voir appliquer le régime des congés du personnel administratif, lequel est en décalage complet avec le rythme scolaire et que, d'un point de vue personnel, elles perdent environ 35 jours de congés par année scolaire, sans compensation financière ce qui entraîne des conséquences graves sur leur vie personnelle et familiale. Elles observent qu'il s'agit d'environ 35 jours qu'elles ne peuvent consacrer à leurs proches et à leur vie privée et ajoutent qu'elles ne pourront plus assurer la garde de leurs enfants et petits-enfants pendant les vacances scolaires, alors que manifestement, le choix d'une carrière dans l'enseignement et puis dans l'inspection pédagogique est également dicté par les avantages qui y sont liés en termes d'organisation du temps de travail et

du temps consacré à sa famille.

Outre l'absence de compensation financière, elles soulignent que la perte de jours de congés va devoir être compensée par une autre organisation familiale, qui implique aussi des coûts potentiels (financement de stages ou de gardes pour les enfants, ...). Toutefois, elles estiment que la perte la plus importante n'est pas financière, mais bien d'ordre familial et émotionnel.

D'un point de vue collectif et de l'intérêt général, elles constatent que c'est toute l'organisation et l'efficacité du service de l'inspection pédagogique qui va souffrir un préjudice grave et irréparable puisque les inspecteurs pédagogiques vont être autorisés à prendre leurs congés hors des vacances scolaires, avec pour conséquence leur indisponibilité à des moments où leur présence est pourtant indispensable (pour pourvoir au recrutement et au remplacement des enseignants, réaliser leurs missions d'évaluation et de soutien, *etc.*) et une surcharge de travail potentielle pour leurs collègues. Elles soulignent qu'à l'inverse ces inspecteurs pourraient être présents durant tout ou partie des vacances d'été, alors qu'il n'y a pratiquement aucun travail à fournir ou en tout cas, pas en suffisance pour couvrir cette période. En d'autres termes, le service de l'inspection pédagogique risque, selon elles, de souffrir de sévères dysfonctionnements en raison de l'entrée en vigueur des actes attaqués, qui ne pourront être réparés *a posteriori*.

Enfin, elles exposent qu'une procédure en annulation priverait le recours de tout effet utile, à tout le moins pour certaines d'entre elles. Ainsi, Geneviève Bauduin indique qu'elle est née le 1^{er} juillet 1960, est âgée de 62 ans et atteindra l'âge de la pension à 64 ans. Elle estime qu'attendre l'issue de la procédure en annulation, dont la durée est généralement de plusieurs années, la priverait donc du bénéfice de celle-ci puisqu'elle atteindrait l'âge de la pension auparavant.

VI.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation. Il appartient à la partie requérante d'établir *ab initio* et *in concreto*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se

limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant.

En l'espèce, pour justifier l'urgence, les parties requérantes font valoir tout d'abord l'application immédiate de l'acte attaqué. Elles évoquent en particulier qu'elles se verront appliquer le régime de congés du personnel administratif qui est, selon elles « en décalage complet avec le rythme scolaire ».

Outre que les actes attaqués prévoient des dispositions transitoires qui ont pour conséquence que les nouvelles dispositions ne leur sont pas immédiatement applicables, la circonstance qu'un règlement soit applicable immédiatement ne suffit pas à justifier l'urgence. Il faut encore démontrer que cette application immédiate présente des inconvénients d'une gravité telle qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

À cet égard, les parties requérantes font tout d'abord valoir qu'elles vont perdre environ 35 jours de congé par année scolaire sans compensation financière, alors que cette perte de jours de congé va entraîner des coûts supplémentaires (financement de stages ou de garde pour les enfants). Selon elles, cette perte de jours de congé entraîne surtout de conséquences graves pour leur vie personnelle et familiale, dès lors qu'elles perdent ainsi environ 35 journées qu'elles pouvaient consacrer à leur proches, à leur vie privée et, particulièrement à la garde de leurs enfants et petits-enfants pendant les vacances scolaires.

De manière générale, une atteinte aux intérêts financiers d'un requérant peut en principe être compensée par l'octroi de dommages et intérêts au civil ou d'une indemnité réparatrice. Elle ne peut donc justifier l'urgence qu'il y aurait à suspendre les effets de l'acte attaqué que si ce requérant établit concrètement que cette atteinte est susceptible de mettre rapidement et gravement en péril sa situation financière.

Or, en l'espèce, si les parties requérantes invoquent une perte de 35 jours de congés annuels non compensée financièrement, elles s'abstiennent, à supposer cette perte avérée, de chiffrer ce préjudice. Il en va de même des coûts potentiels (frais de gardes, de stages, *etc.*) qui seraient engendrés à défaut pour les parties requérantes de pouvoir continuer à garder leurs enfants ou petits-enfants pendant les vacances scolaires. En outre, comme les parties requérantes l'indiquent elles-mêmes, les coûts allégués sont potentiels, de sorte que ce préjudice s'avère aussi, à cet égard, hypothétique. Elles ne démontrent donc pas concrètement que les actes attaqués sont susceptibles de mettre rapidement et gravement en péril leur situation financière.

Quant au préjudice pour leur vie personnelle et familiale, les parties requérantes restent extrêmement vagues et ne démontrent pas que l'atteinte portée à leur vie familiale serait à ce point grave qu'elles ne pourraient attendre l'issue d'une procédure en annulation. Or, la démonstration de l'urgence ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à l'établir.

Les parties requérantes font encore état de ce que l'autorisation de prendre des congés en dehors des vacances scolaires pourrait les rendre indisponibles à des moments où leur présence est requise et entraîner une surcharge potentielle pour leurs collègues. Elles ajoutent, qu'à l'inverse, elles pourraient être présentes durant tout ou partie des vacances d'été alors qu'il n'y a pratiquement aucun travail à fournir. Elles en déduisent que le service de l'inspection pédagogique risque dès lors de souffrir de sévères dysfonctionnements qui ne pourront être réparés *a posteriori*.

Toutefois pour être susceptible de voir son exécution suspendue dans le cadre du référé administratif, l'acte attaqué doit engendrer des inconvénients graves au détriment direct et personnel du requérant, celui-ci n'est, sous peine d'admettre l'action populaire, pas recevable à invoquer l'urgence qui existerait dans le chef de la partie adverse ou des tiers au nom de la continuité ou du bon fonctionnement du service public. De surcroît, le préjudice vanté est purement hypothétique dès lors que d'une part, il n'est pas lié à l'acte attaqué mais à d'éventuelles décisions que la partie adverse adopterait ultérieurement en matière de congés dans le cadre des dispositions du nouveau statut, et que, d'autre part, il est contesté par la partie adverse et les parties requérantes n'établissent pas concrètement que la possibilité qu'elles prennent leurs congés pendant les vacances scolaires entraînera « de sévères dysfonctionnements » du service.

Enfin les parties requérantes invoquent la circonstance que l'une d'entre elles pourra être admise à la pension le 1^{er} juillet 2024. La seule circonstance qu'un arrêt en annulation pourrait ne pas intervenir avant la mise à la pension d'un requérant ne suffit toutefois pas à démontrer que les actes attaqués auraient pour ce requérant des inconvénients d'une gravité telle qu'il serait urgent d'en suspendre les effets. Au surplus, en matière de fonction publique, le délai pour obtenir un arrêt selon la procédure en annulation est, actuellement, d'environ 18 mois compte tenu notamment des délais de procédure légalement imposés. Un arrêt selon la procédure en annulation pourrait dès lors bien être prononcé avant la mise à la pension de la première requérante.

L'urgence à statuer n'est donc pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

Les affaires A. 237.110/VIII-12.031 et A. 237.112/VIII-12.032 sont jointes.

Article 2.

Les demandes de suspension sont rejetées.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 28 novembre 2022 par la VIII^e chambre siégeant en référés, composée de :

Luc Detroux,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux