

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 256.616 du 26 mai 2023

A. 239.124/VIII-12.251

En cause : **LEJEUNE** Claudine,
ayant élu domicile chez
M^c Vincent DUPONT, avocat,
place Achille Salée 1
4900 Spa,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 mai 2023, Claudine Lejeune demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision prise le 03/05/2023 par le collège communal de la ville de Trois-Ponts décidant de [la] “suspendre préventivement [...] pour une période de 90 jours” » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 17 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 mai 2023.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

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

M^e Vincent Dupont, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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. La requérante indique être membre du personnel de l'enseignement officiel subventionné dépendant de la commune de Trois-Ponts depuis 1993.

En exécution d'un jugement définitif du tribunal de première instance de Verviers du 16 décembre 2014 et par une délibération du conseil communal du 31 août 2015, elle a été nommée à titre définitif dans l'emploi de directrice de l'école de Trois-Ponts à dater du 1^{er} mars 2006.

Elle précise avoir obtenu un poste de direction dans d'autres communes, avant de se voir de nouveau confier cette fonction de directrice des écoles à Trois-Ponts au mois de septembre 2020.

2. Le 30 novembre 2022, le CESI, service externe pour la prévention et la protection au travail, dépose un rapport général d'intervention à la suite de « manifestations de souffrance professionnelle détectées au sein des écoles communales » de la partie adverse.

La requérante indique ne pas avoir pu, à cette occasion et malgré ses demandes, être entendue par la direction générale de la Communauté française.

3. Selon le dossier administratif, elle est absente pour cause de maladie entre le 9 janvier 2023 et le 17 février 2023.

4. Le 5 avril 2023, la directrice générale f.f. rédige un rapport dans lequel se trouvent mentionnés divers manquements susceptibles d'être reprochés à la requérante et d'être qualifiés de fautes disciplinaires.

5. Le même jour, sur la base de ce rapport, le collège communal décide d'ouvrir une procédure disciplinaire à son égard, en se fondant sur les articles 64 et suivants du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidés de l'enseignement officiel subventionné' et sur le décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs et directrices dans l'enseignement'.

Cette délibération prévoit de la convoquer à une audition disciplinaire qui doit se tenir le 19 avril 2023.

6. Le 12 avril 2023, le collège communal décide de surseoir à entendre la requérante en sa séance du 19 avril 2023 dans l'attente d'un rapport complémentaire par la directrice générale f.f. « à la lumière des nouveaux faits survenus ».

7. Le même jour, la directrice générale f.f. dépose ledit rapport complémentaire, actualisé à cette date.

8. Le 19 avril 2023, le collège communal prend acte de ce rapport complémentaire et décide, d'une part, de notifier à la requérante qu'en séance du 5 avril 2023, il a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à son encontre et, d'autre part, de la convoquer à une audition prévue au 26 avril 2023, à la suite de laquelle « il pourrait prendre la décision de la suspendre préventivement ».

9. Le même jour, la requérante reçoit en mains propre cette convocation, l'objet du courrier précisant qu'il s'agit d'une « convocation à une audition dans le cadre d'une procédure disciplinaire – mesure administrative de suspension préventive ».

Lui sont transmis en annexe les deux rapports de la directrice générale f.f., outre les autres pièces du dossier disciplinaire inventorié.

10. Par un courrier du 24 avril 2023, la partie adverse informe la requérante qu'elle a bien été informée de son absence pour cause de maladie et lui demande s'il y a lieu d'en déduire une demande de remise d'audition programmée à la date du 26 avril 2023.

11. À la suite d'un échange de courriels avec le conseil de la requérante, le collège communal lui signifie le report de son audition au 3 mai 2023.

12. Le 3 mai 2023, la requérante est entendue, en présence de son conseil. L'un et l'autre signent un procès-verbal d'audition, auquel est joint un

mémoire en défense « répondant point par point aux rapports de la directrice générale ».

13. Le même jour, la partie adverse « décide de suspendre préventivement [la requérante] pour une durée de 90 jours ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

14. Cette décision lui est notifiée le 9 mai 2023, par un pli remis en mains propres à cette date. Elle lui est également envoyée par un courrier recommandé avec accusé de réception, daté de ce même 9 mai 2023.

15. Par un courrier du 10 mai 2023, le service compétent de la Communauté française informe la partie adverse des différentes modalités liées à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire et à l'adoption d'une mesure administrative de suspension préventive.

Il en résulte, notamment, que :

« → durant la durée de la suspension préventive, le principe est effectivement le maintien intégral de la subvention-traitement du membre du personnel (article 61, alinéa 1^{er} du décret du 6 juin 1994 précité).

Cependant, le membre du personnel voit sa subvention-traitement d'activité réduite de moitié s'il fait l'objet de l'une des propositions de peines disciplinaires suivantes :

- o suspension par mesure disciplinaire ;
- o rétrogradation disciplinaire ;
- o mise en disponibilité par mesure disciplinaire ;
- o démission disciplinaire ;
- o révocation.

Dans ces hypothèses, la réduction de la subvention-traitement prend cours le jour où le pouvoir organisateur notifie au membre du personnel la proposition de peine disciplinaire.

[...] ».

16. Par ailleurs et dès le 2 mai 2023, la Communauté française informe la requérante qu'à la date du 20 janvier 2023, elle a atteint la durée maximale des jours ouvrables de congé pour cause de maladie auxquels elle peut prétendre et qu'elle se trouve « de plein droit en disponibilité pour cause de maladie à partir du 14/04/2023 ».

17. Par un courrier séparé du même jour, la Communauté française écrit à la partie adverse pour lui transmettre une copie de la lettre précitée adressée à la

requérante, tout en lui rappelant qu'il appartient au pouvoir organisateur de prendre un acte plaçant le membre du personnel concerné dans la position administrative de disponibilité pour cause de maladie.

18. Par une délibération du 16 mai 2023, le conseil communal de la partie adverse décide que la requérante « se trouve de plein droit en disponibilité pour cause de maladie du 23/01/2023 au 17/02/2023 ».

19. Dans sa requête, la requérante précise qu'elle est « actuellement absente pour maladie jusqu'à la fin du mois ».

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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.

Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Extrême urgence et urgence

V.1. Thèse de la requérante

La requérante indique avoir reçu la notification de l'acte attaqué le 9 mai 2023, soit huit jours seulement avant l'introduction de la présente demande. Elle précise, par ailleurs, être absente jusqu'à la fin du mois de mai pour cause de maladie et que, eu égard au congé de printemps du 1^{er} au 12 mai courant, elle pourrait reprendre ses fonctions le mois suivant. Elle souligne que « compte tenu de ces éléments spécifiques, le recours à la procédure d'extrême urgence doit être accueilli favorablement », ajoutant qu'elle ne pourrait « pas attendre les 45 jours (théoriques) d'examen d'une demande de suspension ordinaire car la mesure qui la touche a eu effet dès le 12 mai 2023 ».

Au titre de l'urgence, elle se prévaut d'un premier préjudice moral qu'elle présente comme étant « d'une gravité importante et aux conséquences irréversibles ». Elle précise, à cet égard, qu'elle est en fonction dans l'école

communale de Trois-Ponts depuis plus de 30 années et que ce n'est que depuis le mois de juin 2022 qu'elle fait l'objet de critiques de ses collègues, ce alors que les rapports d'inspection ont toujours été positifs à ce jour.

Elle ajoute que si, en principe, une mesure de suspension est dénuée de tout caractère disciplinaire, les termes employés sont des « termes forts qui ne laissent guère de doute sur l'appréciation définitive du PO quant à la réalité des griefs » qui lui sont reprochés. Elle relève, en outre, que la motivation qu'elle cite est reprise à la suite de la transcription *in extenso* du rapport complémentaire du 12 avril 2023 de la directrice générale f.f. « rédigé exclusivement à [sa] charge [...] dans lequel ses compétences et son comportement sont très clairement décriés ». Elle en déduit que l'application de l'acte attaqué ainsi motivé présente un risque réel d'être interprétée par les élèves, collègues et parents d'élèves comme un indice sérieux de la réalité des manquements graves dont il lui est fait grief. Elle se réfère encore à un arrêt n° 196.107 du 16 septembre 2009 qui s'est, à ses yeux, prononcé dans le sens qu'elle préconise.

Elle invoque un second préjudice matériel, tenant à la réduction de moitié de sa subvention-traitement. Se prévalant de l'article 61 du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné' et d'une circulaire n° 4422 y relative, elle indique que, bien que le principe contenu dans cet article consiste dans le maintien de la subvention-traitement, il est assorti de nombreuses exceptions, dont celle visée au 4° de l'alinéa 2 qui prévoit une réduction de moitié du traitement dans le cas « d'une procédure disciplinaire en raison d'une faute grave pour laquelle il y a soit flagrant délit, soit des indices probants et dont l'appréciation appartient au pouvoir organisateur ». Elle estime qu'à la lecture de la motivation de l'acte attaqué, le pouvoir organisateur considère qu'il existe des indices probants d'une faute grave à lui reprocher, de sorte que la réduction susvisée de son traitement « doit être sérieusement prise en compte », ce alors que son budget est « extrêmement serré », comme en atteste selon elle la pièce n° 9 de son dossier.

V.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le requérant fait valoir dans sa requête.

Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions pour que l'acte puisse être suspendu selon la procédure d'extrême urgence.

En l'espèce, la requérante soutient que l'acte attaqué lui cause un préjudice moral en raison de sa longue carrière à l'école communale de Trois-Ponts et de la motivation de l'acte attaqué qui, à ses yeux, risque d'être interprétée par les élèves, les collègues et les parents d'élèves comme un indice sérieux de la réalité des manquements qui lui sont reprochés.

Il est de jurisprudence constante qu'en principe, et sauf circonstances particulières qu'il incombe à une partie requérante d'invoquer et d'établir, un préjudice moral résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. La partie requérante confrontée à pareil préjudice pourra, en effet, dans ce cas, démontrer que l'acte dont les motifs auraient eu un caractère infamant n'était pas régulier. Pour qu'une atteinte à la réputation justifie la suspension d'un acte administratif, il est requis que cette atteinte soit irrémédiable par un arrêt d'annulation, ce qui implique qu'elle présente

un certain degré de gravité, qu'elle découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité.

Dans le cas présent, l'acte attaqué consiste en une mesure de suspension préventive à l'égard de la requérante, pour une durée de nonante jours. Il s'agit, dès lors, d'une mesure d'ordre qui, en règle et contrairement à une sanction disciplinaire, ne se prononce pas sur la culpabilité d'un membre du personnel et n'a donc pas, par elle-même, un caractère infamant.

Cette décision reproduit, certes, l'intégralité des rapports de la directrice générale f.f. des 5 et 12 avril 2023, ce qui a pu donner le sentiment à la requérante qu'il contient des termes « forts » à son égard. Cette citation est, toutefois, précédée des termes « ces rapports lui font grief d'avoir : », et le contenu de ceux-ci est cité entre des guillemets et en italique, ce qui témoigne d'une prise de distance par rapport à ces documents, de la part de l'auteur de l'acte attaqué.

En outre, il énonce peu après que le conseil communal doit :

« déterminer si l'intérêt du service ou de l'enseignement requiert ou non la suspension de [la requérante] mais également, vu les contestations émises, s'il existe un faisceau raisonnable d'indices permettant de supposer que les griefs qui lui sont adressés ne sont pas dépourvus de toute crédibilité et sont de nature à engendrer une perturbation du bon fonctionnement du service ou de l'enseignement (voir arrêt du Conseil d'État n° 249.499 du 15 janvier 2021) ».

L'acte attaqué poursuit en rappelant que la requérante « bénéficie de la présomption d'innocence », avant de relever « qu'à ce stade de la procédure, il ne peut pas être écarté avec certitude [qu'elle] ait commis les faits évoqués dans les rapports précités, lesquels constituent de possibles transgressions disciplinaires majeures ». Cela revient tout au plus à faire application des enseignements de la jurisprudence que l'acte attaqué a rappelée juste avant.

Cette décision précise encore « qu'il n'est pas indiqué que [la requérante] poursuive ses fonctions aussi longtemps que l'instruction disciplinaire et que la procédure disciplinaire ne sont pas clôturées » et que sa présence « n'est, dans les circonstances précitées, actuellement pas compatible avec l'intérêt du service, au regard notamment de la fonction de cette dernière ». Il s'exprime ensuite au conditionnel quant à la matérialité éventuelle des faits et de leurs possibles conséquences sur la confiance de la partie adverse vis-à-vis de la requérante, avant de conclure en ces termes :

« Que la confiance minimale indispensable à l'exercice normal d'une activité de Directrice des écoles, quelle qu'elle soit, est impossible à envisager dans ce contexte ;

Qu'une mesure de suspension préventive est une mesure administrative qui ne constitue en rien une peine disciplinaire et qu'il est impératif de permettre aux services et au personnel communal de poursuivre leurs activités en toute sérénité ;

Que pour l'ensemble de ces motifs, la présence de [la requérante] n'est pas compatible [avec] l'intérêt du service ».

Il s'ensuit que, comme le relève la partie adverse, le raisonnement suivi dans sa globalité par l'acte attaqué n'implique pas de culpabilité établie, ce dont la requérante peut se prévaloir au besoin. Cette dernière ne démontre en tout cas pas qu'un tel acte, par sa motivation, serait infamant ou déshonorant à l'égard de la requérante, et ce malgré sa longue carrière à l'école communale de Trois-Ponts.

La requérante n'établit pas davantage que l'acte attaqué serait de nature à ternir sa réputation vis-à-vis des élèves, collègues et parents d'élèves. La motivation de cet acte relevée ci-avant témoigne de la prudence requise, laquelle contribue à éviter pareil écueil vis-à-vis de ces tiers. La requérante ne soutient en outre pas, ni *a fortiori* ne démontre, que l'acte attaqué aurait reçu une quelconque publicité à leur égard, étant entendu que sa seule absence dans les bâtiments de l'école ne pourra être interprétée comme telle. Elle indique elle-même qu'après le congé de printemps, elle ne peut être de retour à l'école que le 1^{er} juin 2023, étant en congé de maladie jusqu'à cette date. De surcroît, il ressort des éléments du dossier qu'ayant épuisé ses jours de congés pour cause de maladie, elle a dû être placée « de plein droit en disponibilité pour cause de maladie à partir du 14/04/2023 », ce qui témoigne d'un nombre important d'absences de sa part, de sorte que celle causée par l'exécution de l'acte attaqué ne peut directement être perçue comme spécialement infamante.

Enfin, la référence à l'arrêt n° 196.107 du 16 septembre 2009 ne peut modifier l'analyse qui précède. Outre que cet arrêt est antérieur à la réforme de 2014 portant sur les lois coordonnées sur le Conseil d'État et, notamment, sur les conditions de l'urgence et de l'extrême urgence, de même qu'à la jurisprudence constante rappelée ci-avant sur le préjudice moral, l'affaire en cause avait trait à des faits de mœurs ayant donné lieu à une saisine du juge d'instruction. Or ledit arrêt a précisément relevé que la partie adverse avait entendu se fonder sur « la nature des faits ayant justifié la saisine du juge d'instruction », en énonçant qu'« en l'espèce [elle] présente un degré de gravité qui justifie que l'intéressé soit suspendu préventivement dans l'intérêt de l'établissement où il enseigne et du réseau d'enseignement communal ». La requérante ne démontre pas que les circonstances de l'espèce seraient comparables à celles de cette affaire.

Le même constat s'impose par rapport à l'arrêt n° 210.217 du 4 janvier 2011, cité à l'audience. Outre qu'il est également antérieur à la réforme et à la jurisprudence précitées, il en résulte que la partie adverse y avait admis que les rapports sur la manière de gérer l'établissement en cause de la partie requérante avait pu porter atteinte à sa réputation, de sorte que, pour le Conseil d'État, « il s'en déduit nécessairement qu'elle reconnaît que tant ces rapports que la décision entreprise sont susceptibles de recevoir une publicité au sein de cet établissement d'enseignement où semble régner la discorde ». La requérante ne soutient ni *a fortiori* ne démontre que tel serait le cas en l'espèce.

Le préjudice moral n'est, donc, pas établi à suffisance de droit. Il apparaît limité et serait, dès lors, adéquatement réparé par un éventuel arrêt d'annulation.

Quant au préjudice matériel allégué, il suffit de constater que l'acte attaqué ne contient aucune disposition qui réduirait le traitement de la requérante de moitié, ce qu'a au demeurant confirmé le courrier de la Communauté française du 10 mai 2023. Dès lors et quelle que soit la base décrétable invoquée pour opérer cette retenue de traitement – la requérante se référant à l'article 61, alinéas 2, 4°, et 6, du décret du 6 juin 1994 tandis que ledit courrier du 10 mai 2023 visant apparemment les alinéas 2, 5°, et 7 du même décret – pareil effet demeure étranger à l'exécution de cet acte. Il revêt, en outre et de ce fait, un caractère hypothétique et ne peut assurément pas être pris en considération pour justifier de l'existence du préjudice matériel invoqué.

L'existence de ce préjudice matériel n'est donc pas démontrée.

L'urgence et, *a fortiori*, l'extrême urgence ne sont pas établies.

L'une des 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre
siégeant en référé, le 26 mai 2023, par :

Raphaël Born,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Florence Van Hove	Raphaël Born
-------------------	--------------