

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

A R R Ê T

n° 257.376 du 19 septembre 2023

A. 239.205/VIII-12.261

En cause : **ROMANI** Myriam,
 ayant élu domicile chez
 M^e Élisabeth KIEHL, avocat,
 boulevard de la Sauvenière 68/2
 4000 Liège,

contre :

la commune d'Ans,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Julien BONAVENTURE et
 Dominique DRION, avocats,
 rue Hullos 103-105
 4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mai 2023, Myriam Romani demande, d'une part, la suspension de l'exécution de :

- « • La décision du Conseil communal d'Ans du 14 avril 2023 [de lui] infliger la sanction disciplinaire de la rétrogradation dès le 19 avril 2023 ;
• Pour autant que de besoin, contre la décision du Collège communal d'Ans du 19 avril 2023 de [la] réaffecter en qualité d'institutrice nommée à titre définitif au sein de l'école fondamentale Pierre Perret, à partir du 20 avril 2023 ».

et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

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

M^{me} Claudine Mertes 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 18 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 septembre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Élisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Dominique Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} 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. Le 1^{er} avril 2000, la requérante est nommée en qualité d'institutrice primaire, à titre définitif, pour un horaire complet.

2. Le 28 septembre 2015, la partie adverse la nomme en qualité de directrice stagiaire à l'école fondamentale communale Fernand Meukens et, le 25 septembre 2017, elle est nommée en qualité de directrice d'école pour un horaire complet, à titre définitif à partir du 1^{er} septembre.

3. Le 24 mars 2021, la partie adverse sollicite l'intervention d'une équipe mobile de la Communauté française « afin de s'occuper des tensions existantes [...] entre certains membres de l'équipe pédagogique et [la requérante] ».

4. Le 23 mars 2022, vu l'absence de la requérante pour maladie du 21 mars au 22 avril, elle désigne un directeur à titre temporaire.

5. Le 18 mai 2022, le collège communal écarte sur le champ la requérante jusqu'à sa comparution dans le cadre d'une suspension préventive et engage une procédure disciplinaire à sa charge, dans les termes suivants :

« [...]

Attendu que si le climat s'est grandement amélioré au sein de l'école durant l'absence de [la requérante], son retour annoncé au 25 avril 2022 a généré un climat de mal être au sein de l'équipe pédagogique de l'établissement, conduisant 8

membres du personnel enseignant primaire de l'école susmentionnée à manifester [...] leur intention de produire un certificat médical si la reprise de fonction de [la requérante] devait être effective car il leur serait psychologiquement impossible de mener à bien leur mission sous son encadrement.
[...]

Considérant que les faits portés à la connaissance du collège justifient l'ouverture d'une procédure disciplinaire, laquelle pourrait déboucher sur une proposition de sanction ;

Considérant qu'il est souhaitable, dans l'intérêt de l'enseignement, que [la requérante] ne soit plus présente dans l'école ;

Considérant qu'il s'impose d'écarter sur le champ [la requérante], jusqu'à sa comparution devant le collège communal dans le cadre d'une procédure de suspension préventive dans l'intérêt de l'enseignement ;

Attendu que cette mesure de suspension préventive immédiate n'a pas un caractère de sanction ;

Vu que l'intéressée reste dans la position administrative d'activité de service ;

A l'unanimité ;

DECIDE :

- d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de Myriam Romani, Directrice d'école, nommée à titre définitif pour un horaire complet,

- d'écarter sur le champ Madame Myriam Romani, jusqu'à sa comparution devant le Collège communal dans le cadre d'une procédure de suspension préventive dans l'intérêt de l'enseignement. Cette mesure de suspension préventive immédiate n'a pas un caractère de sanction. L'intéressée reste dans la position administrative d'activité de service.

- d'inviter Madame Myriam Romani en vue de procéder à son audition par le Collège le lundi 23 mai 2022 à 16h00 dans le cadre du maintien éventuel de la mesure de suspension préventive. »

6. En raison de la prolongation du certificat d'incapacité de la requérante et de l'absence de son conseil pendant les vacances, l'audition est reportée au 24 août 2022, date à laquelle elle est entendue pour les deux procédures visées.

7. Le 24 août 2022, le collège communal la suspend préventivement à partir du 31 août suivant en maintenant son droit au traitement et sa position d'activité de service, et proroge la dispense de service du 25 au 30 août.

8. Le 31 août suivant, le collège renvoie le dossier disciplinaire au conseil communal.

9. Le 29 septembre 2022, la requérante est entendue par le conseil communal et sollicite l'audition de témoins.

10. Le lendemain, la partie adverse invite le conseil de la requérante à déposer par écrit et sur le formulaire dont question à l'article 961/1 du Code judiciaire qui est annexé, les témoignages des huit personnes citées dans le mémoire déposé par la requérante à l'occasion de son audition.

11. Le 14 octobre 2022, le conseil de la requérante transmet six attestations et le témoignage d'un parent d'élève.

12. Le 24 octobre 2022, des explications sont sollicitées et fournies sur un des témoignages.

13. Le 8 novembre 2022, le conseil communal propose la sanction disciplinaire de la rétrogradation. Cette délibération est notifiée à la requérante le 15 novembre.

14. Le 16 novembre 2022, le collège communal décide de proroger la suspension préventive de la requérante. Cette décision lui est notifiée le même jour.

15. Le 1^{er} décembre 2022, le conseil de la requérante saisit la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné conformément à l'article 65, § 3, du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné'.

16. Le 24 janvier 2023, la chambre de recours convoque les parties en vue d'être entendues le 6 mars 2023 et fixe les délais pour la communication des notes de défense.

17. Le 8 février 2023, le collège communal proroge la suspension préventive de la requérante.

18. Le 6 mars 2023, la chambre de recours entend les parties et rend son avis selon lequel la rétrogradation proposée n'est pas justifiée. Cet avis est notifié le 21 mars suivant.

19. Le 14 avril 2023, le conseil communal de la partie adverse décide, à l'unanimité, de retenir la sanction disciplinaire de rétrogradation.

Il s'agit du premier acte attaqué.

20. Le 19 avril 2023, le collège communal lève la mesure de suspension préventive et, sur proposition du conseiller pédagogique, réaffecte la requérante en qualité d'institutrice nommée à titre définitif au sein de l'école fondamentale Pierre Perret, à partir du 20 avril 2023.

Il s'agit du second acte attaqué.

21. Le 24 avril 2023, la requérante dépose un certificat médical constatant sa maladie, avec sortie autorisée, du 21 avril au 7 juillet 2023.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

La requérante expose que les actes attaqués mettent fin aux fonctions de direction et assurent la transition vers son nouveau poste, et lui causent donc grief. Elle indique que la décision de réaffectation du 19 avril 2023 est une pure mesure d'exécution du premier acte attaqué, et elle soutient que les conditions de la connexité sont remplies et justifient que l'annulation des deux actes, qui concourent au même objectif, peut être sollicitée dans une seule et même requête.

La partie adverse ne formule aucune objection.

IV.2. Appréciation

Des actes connexes peuvent faire l'objet d'une seule et même requête lorsqu'il existe entre eux un lien à ce point étroit qu'il y aurait lieu de joindre les recours si les décisions litigieuses étaient attaquées séparément. Tel est le cas en l'espèce, le second acte attaqué constituant la conséquence directe et immédiate du premier. Le recours est recevable en ses deux objets.

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. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse de la requérante

Invoquant d'une part un préjudice moral, la requérante expose qu'une sanction de rétrogradation « emporte un préjudice professionnel extrêmement important », que si « elle conservait un emploi, elle perdrait - dans les faits - toute qualité de directrice » et que le premier acte attaqué modifiera donc radicalement les fonctions qu'elle exerçait depuis de nombreuses années. Elle estime que la rétrogradation constitue au surplus « une mesure grave dont le caractère humiliant peut être ressenti quotidiennement » et qui confirmerait aux yeux des tiers qu'elle a dû commettre des actes répréhensibles sérieux. Elle estime qu'en terme de crédibilité, l'application de la sanction mettrait à mal toute autorité dans son chef, la privant *de facto* de la possibilité de réintégrer utilement un jour des fonctions de direction. Elle explique qu'il lui serait « particulièrement difficile de réintégrer son école, au terme de plus d'une année scolaire presque complète sous l'égide d'une direction intérimaire, sa réputation ayant été définitivement entachée, pour l'avenir également ». Elle ajoute que l'illégalité manifeste de la décision attaquée et sa notification tardive rendent la situation encore plus intolérable dès lors qu'elle a consacré d'importants efforts et une grande partie de son temps à sa fonction de directrice. Elle en conclut que le premier acte attaqué emporte un important préjudice moral par nature et que ses conséquences sont difficilement corrigibles, et que la rétrogradation sera constatée dans les faits par d'autres membres du personnel et engendrera son lot de rumeurs et de suspicions quant à son intégrité. Selon elle, « jusqu'ici, [elle] a toujours pu faire valoir la présomption d'innocence. Tel ne sera plus le cas suite à l'adoption de l'acte attaqué, de sorte que le préjudice invoqué est bien en lien direct avec celui-ci ».

Elle invoque également un préjudice d'ordre matériel et un risque de précarisation en exposant qu'elle est une maman isolée avec deux enfants à charge, dont le papa est décédé en octobre 2021. Elle indique que ce décès inopiné a engendré « une situation préexistante très particulière et compliquée, au niveau financier notamment ». Elle rappelle la jurisprudence en matière de démission d'office et fait valoir que si la sanction attaquée en l'espèce est une rétrogradation, elle l'expose néanmoins à un risque de précarisation important, vu la particularité de sa situation. Elle indique que l'acte attaqué implique une diminution salariale d'environ 527,28 € (nets) par mois, ce qui constitue une perte sensible vu sa situation et le solde de ses comptes au 30 mai 2023 :

- « Un compte à vue pour les dépenses courantes : courses, médicaments, médecins, ... : 297,49 – 81,39 (essence) – 135,86 (cile) = 80,24 € ;

- Un compte facture, alimenté tous les mois pour payer les factures annuelles (entretien voiture, assurance voiture, assurances, cadastre, eau, mutuelle, mazout, ...) : 1.972,58 € (entretien voiture, assurance voiture, cadastre, mazout ...)
- Un compte épargne, rarement alimenté vu [ses] moyens : 0,36 €
- 1 compte vacances : 2,89 €
- 1 compte “barbecue”, utilisé uniquement pour l’organisation d’un barbecue dans la rue chaque année (aucun bénéfice : 100,39 € quatre inscriptions au barbecue 25/adulte tout compris boissons, viande, ...)
- 1 compte “panneaux” : 6,1 € (Les certificats verts ont cessé d’être perçus pour [elle])
- 1 compte enfant pour les études, le bus, le train, ... : 1.245,92 €
- 1 compte enfants “si” ... : 2.016,95 € dont 2.000,00 € vont être versés à Monsieur V. H. dans le cadre du divorce.
- Un compte épargne pension : 5.282,67€ ».

Elle explique que l’épargne pension n’est pas accessible ou l’est à des conditions extrêmement désavantageuses en cas de reprise avant la retraite (33 %) et fournit trois tableaux *Excell* détaillant toutes ses charges, une note et les pièces justificatives. Elle en déduit qu’il en résulte en synthèse qu’en raison de l’acte attaqué, elle percevra un montant total de revenus de 3.089,73 € nets mensuels, que ses dépenses et charges s’élèvent à 5.072,63 €, de sorte qu’elle subira un déficit de 1.982,90 € nets mensuels comme l’atteste le tableau C, tout en précisant que lorsqu’elle était directrice, elle « disposait d’un disponible -déjà peu élevé- de 123,30 euros/mois (tableau A) ». Elle ajoute que « ce montant représente un total de 29.743,50 € nets pour 15 mois, ce qui peut être pris en compte pour apprécier la durée d’un recours en annulation, voire de 23.794,80 € nets au total pour 12 mois », et que même sans tenir compte de l’inflation et de l’augmentation prévue du coût de la vie, cette perte ne peut être supportée à long terme, en particulier pas durant la durée du recours en annulation parce qu’elle ne dispose d’aucune épargne suffisante, et que « cette perte sèche portera atteinte à son mode de vie ».

Elle fait valoir que vu le peu d’économies dont elle dispose, le préjudice sera de nature irréversible et présente un degré d’immédiateté suffisante. Elle précise que si ses économies justifient de ne pas envisager une demande de suspension d’extrême urgence, elles ne lui permettront pas d’attendre l’issue d’une procédure d’annulation vu les délais habituels de procédure. Elle ajoute encore qu’outre les éléments déjà cités concernant le risque important de précarisation, elle « tient encore spécifiquement à attirer l’attention sur le fait que vu le décès inopiné du papa de ses enfants, toute la famille doit être suivie par un psychologue. [Ses] revenus n’étant pas suffisants pour faire plus, chaque enfant doit y aller à son tour [deux fois par mois], [elle] se contentant [...] d’un suivi plus général par son médecin de famille. La perte de revenu rendra impossible la poursuite de ce suivi ».

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, en ce qui concerne le préjudice moral allégué, il est de jurisprudence constante que celui-ci est, en principe et sauf circonstances particulières, adéquatement réparé par un arrêt d'annulation et la disparition rétroactive qu'il engendre. Toute sanction disciplinaire constitue l'aboutissement d'une procédure ayant mis en évidence un manquement professionnel reproché à l'agent sanctionné de sorte que l'opprobre qui s'y attache ne peut, à elle-seule, suffire à établir une urgence justifiant le recours à une procédure en référé. La présomption d'innocence s'en trouve automatiquement affectée sans que cela ne puisse constituer une circonstance suffisante pour obtenir la suspension de cette sanction disciplinaire, et l'urgence n'est pas davantage automatiquement avérée par la gravité de la sanction qui est contestée dans le cadre du référé administratif. S'il n'est pas contestable que le premier acte attaqué emporte un changement de statut dans la mesure où la requérante, anciennement directrice, redevient institutrice, ce seul constat, propre à la sanction de rétrogradation organisée par de nombreux statuts, n'établit pas *ipso facto* un préjudice moral spécifique et la circonstance qu'une rétrogradation puisse être ressentie comme humiliante ne peut suffire à justifier l'urgence qu'il y aurait à statuer. Il faut encore relever que la requérante a été dispensée de service puis suspendue préventivement pendant plusieurs mois pour les mêmes faits sans avoir contesté ces mesures, et qu'elle est demeurée absente depuis l'adoption des actes attaqués jusqu'à la fin de l'année scolaire et même jusqu'à ce jour dans sa nouvelle affectation comme elle le précise à l'audience. Elle s'abstient d'expliquer, dans un tel contexte, en quoi les actes attaqués pourraient être appréhendés négativement aux yeux des tiers ou de collègues. Enfin, l'affirmation du caractère manifeste de l'irrégularité, en l'occurrence et notamment le délai déraisonnable sur lequel la requérante insiste à

l'audience, ne peut quant à elle être retenue dès lors que l'urgence constitue une condition distincte de l'exigence de moyens sérieux.

S'agissant du préjudice matériel et de la situation financière dont la requérante fait état, il y a lieu de relever d'emblée que la rémunération de 3.089,73 euros nets dont elle continue à bénéficier en qualité d'institutrice - contrairement à la jurisprudence qu'elle invoque dans sa requête et à l'audience en matière de démission d'office -, en plus de l'allocation orphelins de 1.013,96 euros et des primes qu'elle estime à 200 euros, soit un montant mensuel total de 4.243,96 euros selon les tableaux qu'elle produit, semble, *prima facie*, difficilement compatible avec le risque allégué de tomber dans la précarité financière.

En tout état de cause, au regard des éléments justificatifs qu'il incombe au Conseil d'État d'examiner dès lors que la requérante les invoque spécifiquement pour justifier l'urgence, il y a lieu de constater ce qui suit en ce qui concerne les charges mensuelles :

- S'agissant du poste de 121 euros/mois pour le sport : les pièces produites font certes état de trois débits de deux fois 35 euros et de 51 euros le 3 avril 2023 au profit de *L.S. Fitness*, mais la seule pièce justificative en rapport avec ce poste est un abonnement pour la fille de la requérante de 612 euros par an pour 24 mois, soit 51 euros par mois ; seul ce dernier montant est donc établi, faute de toute autre explication dans la requête ;
- Quant au poste « remboursement Lucas avocat » évalué à 100 euros, il n'est pas autrement étayé et ne permet pas d'établir qu'il s'agirait d'une charge mensuelle récurrente, faute de toute justification dans la requête ;

En ce qui concerne les charges annuelles :

- le débit de 380 euros supposé représenter le coût du bois dans le poste « mazout et bois » repris dans le tableau *Excell* n'est pas justifié par une facture ou un bulletin de virement et le compte bénéficiaire ne correspond pas à celui du mazout repris en pièces L21 et L22 ; ce poste n'est donc démontré qu'à concurrence de 1.283,04 euros (mazout), et non pas de 1.663,04 euros ;
- pour les honoraires de Me S., évalués à 2.057 euros/an, la requérante démontre, *via* la pièce 24, avoir versé 605 euros le 30 mars 2022 et 847 euros le 31 août 2022. Il s'agit de versements effectués avant l'adoption de l'acte attaqué, et, à défaut de la moindre explication dans la requête, rien ne permet de considérer qu'elle devra encore à l'avenir déboursier la somme annuelle alléguée pour ce poste, qui ne peut donc pas être retenu ;
- pour ce qui concerne les honoraires de Me K., évalués dans le tableau de la requérante à 8.000 euros/an, le dossier comprend un courrier du 27 mars 2023 faisant état d'un montant d'honoraires de 6.047,67 euros HTVA dont 3.392,55 ont

déjà été payés par la requérante avant l'adoption de l'acte attaqué (pièce L45) ; selon ce même courrier, « il reste dès lors quelques versements avant que les sommes dues ne soient apurées », mais ceux-ci ne sont nullement précisés ni dans les pièces ni dans la requête ; cette charge ne peut donc pas être considérée comme établie ;

- pour le poste « Juliette help » évalué à 521,37 euros, aucune explication n'est à nouveau fournie dans la requête ; à défaut d'un inventaire des pièces, le seul élément qui, *prima facie*, paraît pouvoir être mis en rapport avec ce poste semble être la pièce L31 relative au minerval pour l'inscription de sa fille en « bachelier en communication (fin de cycle) » pour l'« année académique 2022-2023 », soit avant l'adoption de l'acte attaqué, et en tout état de cause pour un montant de 257,24 euros (227,24 euros + 30 euros de frais d'études) et non pas 521,37 ; ce poste ne peut donc, faute d'explications minimales dans la requête, être retenu ;
- en ce qui concerne le poste « École Juliette Aicom » d'un montant de 590 euros, il ressort du dossier que ce montant correspond aux « frais d'inscription forfaitaires à la date de la signature du présent contrat », et a été payé le 23 août 2022 (pièce L32); à défaut de toute explication dans la requête, il n'est pas démontré que ce montant devrait encore être payé après l'acte attaqué ;
- le dossier atteste encore que le voyage scolaire de Lucas d'un montant de 769 euros devait être entièrement soldé pour le 15 mars 2023, soit avant l'adoption de l'acte attaqué. À défaut de toute autre explication dans la requête, cette dépense ne peut donc pas davantage être prise en considération ;
- la requête ne contient aucune explication quant au poste « école Lucas » de 64,60 euros, débités au profit de l'Athénée Royal de Ans avant l'acte attaqué (60 euros le 2 novembre 2021 et 4,60 euros le 21 février 2022), et donc sans pertinence pour établir l'urgence et le préjudice matériel qui existeraient après celui-ci; en tout état de cause il est permis de considérer que dans la mesure où la requérante précise que son fils « souhaite s'inscrire au HEC ou à l'université » (pièce L), c'est qu'il a terminé son *cursus* secondaire et que les frais liés à l'Athénée ne doivent plus être exposés, la requête ne contenant aucune indication à ce sujet ;

Il résulte de ces constats que bon nombre des charges avancées pour justifier le préjudice matériel de la requérante soit ne sont pas démontrées au regard des pièces qu'elle dépose et du manque de précision dans la requête, soit doivent être sensiblement réduites. Il n'est dès lors pas démontré à suffisance, au regard des éléments soumis au Conseil d'État, que des circonstances particulières permettraient en l'espèce de considérer que la requérante, nonobstant la rémunération de 3.089,73 euros nets qu'elle indique continuer à percevoir en plus de ses autres ressources susvisées, serait exposée à un risque de précarisation le temps d'une procédure au fond.

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}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 septembre 2023, par la VIII^e chambre siégeant en référé, composée de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin