CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 257.988 du 22 novembre 2023

A. 228.089/VIII-11.154

En cause : **CORNETTE** Georges,
ayant élu domicile chez
M^es Jean BOURTEMBOURG et
François BELLEFLAMME, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Marc UYTTENDAELE, Patricia MINSIER et
Hélène DEBATY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mai 2019, Georges Cornette demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du ministre de la Promotion Sociale de la partie adverse du 12 mars 2019 par lequel [il] a été écarté sur-le-champ de ses fonctions de directeur » et d'autre part, l'annulation de cette décision.

Par une requête introduite le 3 avril 2020, le même requérant sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice de 8.000 euros pour le préjudice subi.

II. Procédure

Un arrêt n° 246.024 du 7 novembre 2019 a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la demande de suspension, l'acte attaqué ayant cessé de produire ses effets et a réservé les dépens.

Un arrêt n° 250.583 du 11 mai 2021 a annulé l'acte attaqué, a rouvert les débats concernant la demande d'indemnité de réparatrice, a ordonné que la

procédure soit poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure, et a liquidé les dépens relatifs aux procédures en suspension et en annulation.

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 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 novembre 2023.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e^ Laura Campos, *loco* M^es^ Jean Bourtembourg et François Belleflamme, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Canan Celik, *loco* M^es^ Marc Uyttendaele, Patricia Minsier et Hélène Debaty, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme, sauf en ce qui concerne le montant de l'indemnité réparatrice.

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 recours ont été exposés dans l'arrêt n° 250.583, précité.

IV. Exposé du préjudice

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La demande d'indemnité réparatrice

Le requérant rappelle les données factuelles et relève que l'acte annulé se réfère à une simple lettre de dénonciation d'un professeur comme cela ressort de sa motivation formelle, et que sur la seule base d'une dénonciation anonymisée qui lui était parvenue une semaine auparavant, sans aucun examen des faits *in concreto*, la partie adverse l'a mis à pied sans lui permettre de s'expliquer, « après 35 [ans] de carrière sans tache dont 20 à la tête de son établissement ». Il estime que cet acte « d'une extrême brutalité » lui a d'emblée causé un préjudice moral considérable, comme il l'exposait pour justifier l'urgence dans le cadre de sa demande de suspension.

Il indique que cette nouvelle et la brutalité avec laquelle il l'a apprise ont porté un coup terrible à sa santé, déjà fragile, que, le jour même, son médecin traitant a constaté « un état de crise d'angoisse sur choc psychologique », qu'il présentait par la suite des signes de dépression très importants, et il renvoie au certificat médical déposé avec sa requête introductive d'instance.

Il fait valoir une atteinte à sa réputation professionnelle. Il admet que la mesure contestée d'écartement ne se présente pas comme une mesure disciplinaire mais comme une mesure prise dans l'intérêt du service. Cependant renvoyant à la jurisprudence, il expose qu'une telle mesure est susceptible de causer un préjudice sérieux et irréversible aux intérêts moraux d'un agent public, à sa réputation et à son honneur. Selon lui, « la soudaineté de cet écartement a donné à penser à tous que les faits reprochés et les indices détenus par la partie adverse devaient être d'une particulière gravité, puisque c'est ce qui est en principe requis par l'article 157*bis*, § 4, de l'arrêté royal du 22 mars 1969. À cela s'ajoute que les diverses commissions où [il] exerce des fonctions en ont été informées en même temps que lui et en ont parfois pris connaissance avant lui, de telle sorte [qu'il] en a été informé par ce canal avant de lire le courrier qui lui était personnellement destiné ».

Il fait encore valoir que cette mesure de mise à pied d'un peu plus de deux mois lui a causé une vive inquiétude et qu'il a dû déployer beaucoup d'énergie, nonobstant sa santé fragile, afin de se justifier contre les dénonciations à son égard. Il expose qu'il a pu retrouver ses fonctions le 20 mai 2019 mais que la suite des événements a montré que le dommage moral et le préjudice de réputation qu'il avait

subis « étaient pour une part irréparables, en dépit de la fin de la mesure de suspension et même en dépit d'une annulation ». Il explique qu'il devait toujours assumer des mesures d'économie importantes et que, dans ce contexte, le lien de confiance n'existait plus avec plusieurs membres du personnel, en particulier Monsieur D., à l'origine de la dénonciation, qui n'a fait l'objet d'aucune mesure de la part du pouvoir organisateur, et également avec les membres du personnel qui s'étaient vu confier des responsabilités par son remplaçant. Il ajoute qu'ayant vainement fait état auprès de son supérieur hiérarchique de sa volonté de changement d'affectation en juin, il a été contraint, à la rentrée de septembre, de prendre un congé pour motif médical durant tout le mois pour *burn out*, et qu'à défaut d'autre solution, il a accepté, à la suite d'une proposition de son supérieur hiérarchique, de prendre une fonction administrative à partir d'octobre, en l'occurrence le secrétariat du conseil général. Il en conclut qu'il a dû renoncer aux fonctions de direction qu'il occupait depuis vingt ans et qu'il aimait, qu'aucune nouvelle affectation dans une fonction de direction n'a été possible depuis lors, que cette situation le déprime fortement et qu'il reste sous certificat médical pour *burn out*.

Il revendique en conséquence une indemnisation de son dommage moral et de réputation évaluée, *ex æquo et bono*, à 8.000 euros.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève que l'arrêt d'annulation « s'est limité à constater deux illégalités : la violation de l'article 157*bis*, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 […] d'une part, et celle des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs d'autre part », et qu'il « ne s'est donc pas positionné sur la prétendue violation des autres dispositions reprises au moyen unique, à savoir "l'erreur manifeste d'appréciation, la méconnaissance des principes de la motivation matérielle, du raisonnable et de la proportionnalité, de la méconnaissance du principe de minutie, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir" ». Elle se réfère à la jurisprudence selon laquelle le dommage moral est, en principe, réparé par l'arrêt d'annulation de sorte que seules des circonstances exceptionnelles démontrées par la partie requérante peuvent donner lieu à une réparation complémentaire, et elle répond qu'elle n'aperçoit pas en quoi la présente affaire présenterait des circonstances exceptionnelles qui justifieraient que l'arrêt d'annulation ne puisse, seul, réparer les préjudices invoqués. Selon elle, l'écartement du requérant a, hormis l'illégalité constatée par l'arrêt susvisé, été mené conformément à ce que prévoit l'article 157*bis*, § 4, 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’.

Elle explique que le requérant a été entendu dans le cadre de la procédure de suspension préventive visant à confirmer ou infirmer l’écartement sur-le-champ, qu’à la suite de son audition, il a été décidé de ne pas le suspendre préventivement, que cette décision lui a été notifiée par un courrier du 16 mai 2019, qu’il a été réintégré le 20 mai suivant, et que son écartement n’a donc duré que deux mois, dont deux semaines de vacances de Pâques, durant lesquelles son absence n’a *de facto* pas été remarquée au sein de l’établissement. Elle ajoute qu’il a réintégré ses fonctions, « sans sanction ou quelconque mesure de surveillance ou contrôle complémentaire ».

Elle estime que le dommage moral lié à son état de santé doit être relativisé dans la mesure où, comme il l’expose lui-même, celui-ci était déjà fragile avant l’adoption de l’acte annulé, de sorte qu’il « ne peut donc raisonnablement être soutenu que les certificats médicaux remis depuis l’adoption de l’acte précité soient uniquement dus à cet acte ». Elle considère que le requérant surévalue le dommage lié à sa réputation professionnelle et observe que l’arrêt d’annulation ne mentionne rien concernant la façon dont il a été informé de l’adoption de l’acte annulé. Elle ajoute qu’il ne démontre pas ses affirmations selon lesquelles des tiers auraient été informés avant lui de la mesure d’écartement annulée de sorte que cet élément ne peut raisonnablement être pris en considération dans l’évaluation du prétendu dommage. Elle conteste encore l’affirmation selon laquelle les différentes ruptures de confiance définitives entre lui et d’autres agents constitueraient une autre conséquence de l’acte annulé. Elle relève que la rupture de confiance avec Monsieur D., auteur de la lettre de dénonciation à l’origine de la procédure d’écartement litigieuse, est par essence antérieure à l’adoption de l’acte annulé, et qu’il ne démontre pas que le lien de confiance avec les agents ayant reçu des ordres et missions de son remplaçant pendant son écartement existait toujours avant l’adoption de l’acte annulé. Elle relève que la lettre de dénonciation contenait de nombreux témoignages indirects d’agents collaborant avec lui, qui n’avaient donc manifestement plus aucune confiance en ce dernier déjà avant l’adoption de l’acte annulé.

Elle ajoute qu'il n'a pas été contraint ou forcé de changer de fonction pour une fonction administrative, et qu'il a accepté la proposition qui lui a été faite à la suite d'une première demande de changement d'affectation qu'il avait précédemment émise lui-même mais qui s'était malheureusement avérée impossible. Elle indique qu'elle souhaite enfin relativiser l'impact découlant de la « brutalité » de la décision annulée parce qu'il a conservé son traitement, que la mesure a sorti ses effets pendant seulement deux mois, et que cela faisait déjà plus d'un an que sa gestion financière de l'établissement était surveillée et contrôlée, « ce qui n'a certainement pas échappé à ses collègues ».

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique que si l'acte annulé l'a été en raison de la violation de la loi du 29 juillet 1991, « la partie adverse n'a jamais soutenu qu'il eût existé, dans le dossier administratif, d'autres motifs que ceux qui étaient formellement énoncés dans l'acte, qui eussent justifié [son] écartement sur-le-champ. Il était d'autant moins possible de le soutenir que, d'une part, la partie adverse ne contestait pas [qu'il] avait été écarté sur la seule base de la lettre de dénonciation reproduite dans l'acte annulé (rédigée, suivant les écrits de la partie adverse, à la demande du directeur général adjoint lui-même) et, d'autre part, la partie adverse avait décidé de [le] réintégrer après l'avoir entendu ». Il ajoute que le problème de l'interprétation de l'article 157*bis*, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 « tournait autour de la question de savoir jusqu'à quel point l'autorité devait disposer de motifs consistants et effectuer des vérifications minimales avant d'écarter un agent sur-le-champ ». Il rappelle l'argumentation de la partie adverse et déduit dudit arrêt que les illégalités retenues « mettent en évidence la légèreté de l'autorité administrative dans [son] écartement sur-le-champ et sa désinvolture à [son] égard ».

Il précise que les circonstances exceptionnelles contestées par le mémoire en réponse ont déjà été exposées dans la demande d'indemnité réparatrice et sont, en substance, « la brutalité de l'écartement-sur-le-champ, le caractère gravement infamant d'accusations reprises à son compte par l'autorité sans la moindre vérification, le retentissement dans les instances dirigeantes du réseau, l'écartement définitif des principaux conseils de gestion du réseau, l'impact sur les relations personnelles dans l'établissement, son constat qu'il lui était devenu impossible de diriger cet établissement, la profonde dépression qui a suivi ». Il en conclut qu'il est évident que le préjudice causé n'est pas réparé par la seule disparition de la mesure d'écartement de l'ordonnancement juridique et de son dossier.

Quant à la durée de l'écartement (deux mois dont deux semaines de vacances de Pâques), il réplique que lorsqu'une personne déjà absente du service pour une autre raison, par exemple un congé pour maladie, est écartée, cet écartement peut ne recevoir aucune publicité ni n'avoir aucun retentissement mais que lorsqu'un agent a été écarté lorsqu'il était en service, particulièrement par une mesure d'écartement sur-le-champ, la décision reçoit une publicité maximale et la circonstance qu'elle se prolonge, entre autres, pendant une période de fermeture du service, ne saurait atténuer le retentissement qu'elle a eu.

En ce qui concerne sa santé, il admet qu'il avait déjà des problèmes cardiaques, que la manière dont il a été traité n'a certainement pas arrangés, mais précise qu'il n'avait aucun problème psychologique et qu'aucun problème de santé ne l'empêchait d'accomplir régulièrement son service et que la manière dont il a été traité n'a certainement pas arrangé ses problèmes cardiaques. Il précise que ce dont il se plaint c'est « un état de crise d'angoisse sur choc psychologique » constaté par son médecin traitant, et l'obligation qu'il a eue de prendre deux longues périodes de congé pour *burn out* en septembre 2019 et pour dépression entre le 9 janvier et le 30 avril 2020. Il estime que « rien ne permet d'écrire que ces problèmes de santé mentale lourds résulteraient d'autre chose que de la mesure d'écartement aujourd'hui annulée ».

Quant à la surévaluation alléguée de son dommage, il réplique que la partie adverse n'étaye cette contestation par rien d'autre qu'une prétendue absence de preuves. Il rappelle que dans sa requête en annulation, il exposait déjà que le lendemain de l'adoption de la mesure d'écartement, en fin de journée, il avait été contacté par la directrice coordinatrice qui l'avait informé de la décision et qui l'avait convoqué le jour même à 19h à l'établissement pour rendre ses clefs, qu'une réunion de la commission zonale avait lieu le surlendemain et qu'à cette réunion qu'il devait présider, ses collègues avaient constaté avec étonnement son absence et avaient appris sa mise à pied. Il relève que ces éléments de fait n'ont jamais été contestés par la partie adverse, notamment pour critiquer l'urgence dans le cadre du référé, et qu'elle ne s'est jamais expliquée sur la manière dont la décision aurait été portée à sa connaissance, s'abstenant de déposer la moindre pièce à cet égard. Se référant à l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il rappelle que lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts. Il ajoute que « quoi qu'il en soit, il a bien fallu [qu'il] fût informé de la décision. Il est facile à la partie adverse de vérifier [qu'il] a dû rendre ses clefs. Il lui est facile également de vérifier qu'une réunion de la commission zonale, [qu'il] devait présider, a eu lieu le 15 mars 2019. La partie

adverse est malvenue de contester le préjudice causé à [sa] réputation pour un seul motif de preuve ». Il indique qu'il est constant qu'il présidait les commissions zonales de Bruxelles et du Brabant wallon et qu'il occupait la vice-présidence du conseil de coordination de l'Enseignement de promotion sociale, et que pour ce motif, « il était fatal qu'à un moment ou un autre, son écartement recevrait une large publicité vis-à-vis de ses collègues directeurs ».

S'agissant de la rupture de confiance, il explique qu'il n'ignorait pas que Monsieur D. lui en voulait pour un problème de nomination mais qu'il n'aurait jamais imaginé que son hostilité pouvait le porter à rédiger une lettre de dénonciation l'accusant d'une multitude de délits imaginaires. Il en conclut que c'est la confiance que lui-même pouvait placer en Monsieur D. qui était détruite et qu'il « devait constater que nonobstant la lettre qu'il avait écrite, aucune mesure n'était prise à l'égard de Monsieur D. et il était maintenu sous [ses] ordres comme si de rien n'était. Le fait de créer un tel contexte dans lequel les parties doivent néanmoins continuer à collaborer est assurément la source d'un préjudice moral ». Quant aux autres membres du personnel, il fait valoir que comme il l'a exposé dans son courriel à son supérieur,
le problème ne concernait pas l'ensemble du personnel, mais les quelques membres du personnel dont les prérogatives avaient augmenté pendant son absence. Il ajoute que « ce que la lettre de dénonciation peut contenir à propos de prétendus témoignages indirects est aussi dépourvu de crédibilité que le reste et la partie adverse ne peut s'exprimer comme s'il subsistait le moindre doute à cet égard. Enfin, de manière générale, l'acte annulé avait évidemment comme conséquence que le monde [lui] apparaissait beaucoup plus incertain ».

Il ne conteste pas qu'il n'a pas été obligé par la partie adverse de changer de fonction mais il précise qu'il « a en revanche été contraint de se résoudre à renoncer à ses fonctions de direction, en raison de son état moral et de la situation, notamment la situation relationnelle au sein de l'établissement, qui découlaient de l'acte annulé. Il paraît évident qu'en l'absence de [celui-ci], il n'aurait pas demandé, au mois de juin 2019, à pouvoir quitter tout à coup des fonctions de direction qu'il assumait sans difficulté depuis 1999 ».

En ce qui concerne le fait que la gestion financière de l'établissement aurait déjà été « surveillée et contrôlée » depuis « plus d'un an », ce qui n'aurait « certainement pas échappé à ses collègues » comme le relève le mémoire en réponse, il estime que, par cette formulation, la partie adverse « laisse entendre, une fois de plus, qu'il y aurait eu des motifs valables de se méfier [de lui], ce qui est insupportable ». Il souligne qu'il a été réintégré deux mois après la mesure

d’écartement, après avoir été entendu, qu’il a quitté la direction de l’établissement depuis plus de deux ans et qu’il n’est pas informé que quelque irrégularité que ce soit ait été découverte depuis lors. Il ajoute que sauf erreur de sa part, mis à part le comité de suivi financier qui lui avait été envoyé en 2018, en réponse à sa demande de subsides plus importants, l’établissement ne faisait pas l’objet de mesures de contrôle ou de surveillance particulières, et il sollicite, le cas échéant, que la partie adverse énonce les éléments concrets éventuels à évoquer à cet égard. Parce qu’« à défaut, elle ne peut écrire que l’établissement aurait fait l’objet de mesures particulières depuis plus d’un an (ni encore moins que ces mesures auraient été visibles pour les collègues du requérant, directeurs dans d’autres établissements) ».

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant rappelle les circonstances exceptionnelles impliquant que son préjudice n’est pas réparé par la disparition rétroactive de l’acte annulé et résume la position de l’auditeur rapporteur. Il répète qu’il a été brutalement écarté sur-le-champ et que si cette décision ne fut en vigueur que de manière temporaire, il a également été écarté, de manière définitive, de divers organes collégiaux auxquels il participait, notamment deux commissions zonales d’affectation. Il expose que les désignations dans de tels organes constituent « une forme de couronnement d’une carrière dans des fonctions de responsabilité au sein du réseau de la Communauté française, et elles permettent d’exercer une influence sur la manière dont le réseau fonctionne », et que ces mesures d’écartement lui ont causé un préjudice moral qu’il ne serait pas disproportionné d’évaluer à 2.000 euros.

Il expose que la décision d’écartement sur-le-champ a connu un grand retentissement et a causé un préjudice important à sa réputation. Il se réfère à la doctrine qui, au terme d’une étude de la jurisprudence judiciaire 1996-2007, « fixe à 620 euros la limite entre une indemnisation purement symbolique et une indemnisation non symbolique pour la réparation des dommages résultant d’une atteinte à l’honneur et à la réputation d’une personne ». Il rappelle « les statistiques de l’État belge selon lesquelles l’économie a connu en juillet 2023 56,84 % d’inflation depuis 2004. Cette limite se situerait dès lors aujourd’hui, à pouvoir d’achat constant, à 967,20 €. En l’espèce, le préjudice subi […], dans le milieu auquel il avait consacré son existence, ne peut être tenu pour purement symbolique. Monsieur le Premier auditeur écrit au contraire qu’il fut “particulièrement important” ». Il en conclu qu’une indemnité de 3.000 euros ne serait dès lors pas disproportionnée pour réparer ce dommage.

Il répète avoir subi une dépression à la suite des événements, qu'il estime constituer un dommage propre. Il reprend l'étude doctrinale susvisée selon laquelle la plupart des évaluations judiciaires du préjudice moral en cas d'incapacité temporaire « s'élèvent à partir de 1996 à 20 euros / jour, voire 25 euros / jour, en considération du tableau indicatif des décisions judiciaires de 1996 qui évoque ce montant. À ce montant s'ajoute, toujours dans la plupart des décisions judiciaires, un montant de 2,5 euros par jour et par degré (sur une échelle de 7) pour le *pretium doloris*. Soit, tenant compte de la valeur de l'argent à l'heure actuelle, un montant total compris entre 35,10 euros et 66,30 euros. Le montant moyen de 50 euros par jour peut être retenu ». Par référence à la période de suspension de 68 jours retenue par l'auditeur rapporteur, il estime qu'une indemnité de 3.400 euros ne serait dès lors pas disproportionnée pour réparer ce dommage et se réfère à un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 14 septembre 2010 octroyant un montant de 2.500 euros *ex æquo et bono* en réparation du dommage moral causé par une dépression consécutive à un écartement.

Il en conclut que compte tenu des montants généralement octroyés pour chacune des composantes du dommage moral qu'il a subi, le montant global de 8.000 euros postulé dans sa demande n'est pas disproportionné.

IV.2. Appréciation

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

« Art. 11*bis*. Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1er ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.
Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

L’article 25/2 de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État, stipule quant à lui :

« Art. 25/2. § 1er Lorsque la demande d’indemnité réparatrice est formée dans le même acte que le recours en annulation, l’intitulé de la requête porte, en outre, la mention « demande d’indemnité réparatrice ». La requête contient le montant de l’indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l’illégalité de l’acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 2. Lorsque la demande d’indemnité réparatrice est formée par un acte distinct de la requête en annulation, cet acte est daté et signé par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l’article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.
Dans ce cas, la requête en indemnité réparatrice contient en outre :
1° l’intitulé « demande d’indemnité réparatrice » ;
2° la référence du recours en annulation ou de l’arrêt auquel elle se rapporte;
3° les nom, qualité et domicile ou siège de la partie demanderesse d’indemnité ainsi que le domicile élu visé à l’article 84, § 2, alinéa 1er;
4° le montant de l’indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l’illégalité de l’acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 3. Les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d’un inventaire. Elles sont toutes numérotées conformément à cet inventaire.

§ 4. Les articles 2, § 2, et 3, 4° sont applicables à la requête en indemnité réparatrice.
En outre, sans préjudice de l’article 3*bis*, cette requête n’est pas enrôlée lorsque les mentions visées aux paragraphes 1er et 2 n’y sont pas reprises ou lorsque l’inventaire visé au paragraphe 3 n’y est pas joint.
En cas d’application de l’alinéa 2, le greffier en chef adresse un courrier à la partie requérante précisant la cause du non-enrôlement et l’invitant à régulariser sa requête dans les quinze jours.
La partie requérante qui régularise sa requête dans les quinze jours de la réception de l’invitation visée à l’alinéa 3 est censée l’avoir introduite à la date de son premier envoi.
Une requête non régularisée ou régularisée de manière incomplète ou tardive est réputée non introduite ».

Il résulte de ces dispositions que le Conseil d’État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d’un arrêt d’annulation établit que l’illégalité sanctionnée est à l’origine d’un préjudice qu’il subit et qui n’est pas entièrement réparé du fait de l’annulation. Le requérant doit ainsi faire la démonstration d’un lien de causalité entre l’illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 6), cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l’illégalité commise par la partie adverse, et l’indemnisation d’un préjudice sur la base de l’article 11*bis* ne trouvant en outre à s’appliquer que lorsque l’acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l’ordre juridique ou du constat d’illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer. Selon la *ratio legis*, l’indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur

la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l'indemnité « en équité » de l'article 11 des lois coordonnées précitées, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7). Par ailleurs, l'« obligation pour le Conseil d'État » de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, comme le prescrit l'article 11*bis* précité, « se justifie, selon le législateur, notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas nécessairement réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

En l'espèce, l'arrêt n° 250.583, précité, a annulé l'acte attaqué pour les motifs suivants :

« […]

L'article 157*bis*, § 4, précité consacre une procédure dérogatoire à celle qui est généralement prévue pour une suspension préventive ordinaire, dans la mesure où l'autorité a la possibilité d'écarter sur-le-champ un directeur sans l'entendre préalablement soit en cas de flagrant délit soit lorsque les griefs qui lui sont reprochés revêtent un caractère de gravité tel qu'il est souhaitable, dans l'intérêt de l'enseignement, que le membre du personnel ne soit plus présent à l'école. Dans ce cas, sans devoir établir la matérialité des faits et leur imputabilité à cet agent, l'autorité doit faire apparaître qu'il existe un faisceau raisonnable d'indices permettant de supposer que les reproches qui lui sont adressés ne sont pas dépourvus de toute crédibilité et sont d'une importance qui est susceptible d'engendrer une telle perturbation du bon fonctionnement du service ou de l'enseignement.

Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre au destinataire de l'acte administratif de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. De plus, selon l'article 3, alinéa 2, de cette loi, elle doit être adéquate, c'est-à-dire qu'elle doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts et partant conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motivation formelle n'implique pas l'obligation d'exposer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

En l'espèce, à défaut de reprocher au requérant une faute grave pour laquelle il y aurait eu un flagrant délit dans son chef, l'acte attaqué doit préciser les griefs qui lui sont adressés et qui "revêtent un caractère de gravité tel qu'il est souhaitable, dans l'intérêt de l'enseignement, que le membre du personnel ne soit plus présent à l'école".

À cet égard, le préambule de cet acte se fonde sur le courrier du 6 mars 2019 d'un membre du personnel qui a porté "à la connaissance du Pouvoir organisateur tout une série de griefs mettant en cause [le requérant] principalement sur le plan relationnel, administratif, matériel et financier". Le point de ce courrier relatif à la "direction" s'y trouve intégralement reproduit et comporte, entre autres, de lourdes accusations à son égard, en lui reprochant notamment d'avoir détourné des fonds ainsi que d'autres biens publics. L'acte attaqué poursuit en soulignant "qu'il est troublant de constater que certains faits rapportés dans le courriel précité recoupent les conclusions [du rapport intermédiaire du 18 mai 2018]". Référence est ainsi faite au rapport de visite du 18 mai 2018 établi par le comité de suivi financier à la demande de la ministre, dont les conclusions susmentionnées sont également reproduites dans l'acte. Celui-ci déduit de ces différents éléments le "risque d'un préjudice financier et matériel pour l'établissement" et précise "qu'il est question ici de deniers publics qu'il convient de préserver immédiatement" tout comme "il est également question ici de détournements possibles de deniers publics voire de biens appartenant à l'établissement".

Force est toutefois de constater que ces considérations ne reposent en réalité que sur la seule lettre de dénonciation précitée. En effet, si, dans ses conclusions, ledit rapport insiste tant sur la nécessité de respecter la législation sur les marchés publics, que sur l'urgence à mettre en place une procédure de contrôle concernant les dépenses et recettes liées aux fabrications techniques, sur l'importance de limiter certains coûts en matière de bureautique et sur la nécessité d'éviter les interventions de l'amicale de l'établissement dans les dépenses de fonctionnement de ce dernier, il ne contient aucun passage montrant que, compte tenu des irrégularités ou anomalies dont il vient d'être question ou même pour toute autre raison, il existerait des indices permettant de soupçonner le requérant d'avoir détourné des biens ou des fonds de l'établissement qu'il était chargé de diriger. À défaut de contenir de tels reproches, ce rapport du 18 mai 2018 ne peut, dès lors, contrairement à ce qu'affirme l'acte attaqué, conférer un quelconque crédit au courrier du 6 mars 2019 lorsque celui-ci suggère que le requérant aurait détourné des fonds ou des biens appartenant à l'École de maréchalerie à Anderlecht, sans néanmoins fournir le moindre début de preuve à l'appui de ces accusations ou insinuations.

De la même manière, la référence de l'acte attaqué à la demande de la ministre de l'Enseignement de promotion sociale du 13 février 2018 et aux demandes antérieures du requérant d'obtenir un complément de dotation et le droit de faire usage du fonds de réserve ne peut conférer davantage de crédit au courrier litigieux. Fondamentalement, de telles demandes qui sont à l'origine du rapport intermédiaire précité ne peuvent justifier une mesure si ledit rapport, destiné précisément à investiguer les questions sous-tendant ces demandes, est lui-même impuissant à la justifier. En outre, bien que l'acte attaqué mentionne la "gestion financière et matérielle particulièrement problématique" du requérant qui aurait justifié la mise sur pied du comité d'accompagnement auteur de ce même rapport, il n'y est pas non plus question de détournement de biens ou de fonds publics. La lettre du chef de cabinet de la ministre compétente, datée du 13 février 2018, faisait droit à la demande d'utilisation du fonds de réserve de l'I.E.P.S.C.F. d'Anderlecht à concurrence de 25.000 euros, tout en justifiant la mise sur pied de ce comité de suivi en raison de "sa demande récurrente de complément de dotation financière".

Par ailleurs, en faisant grief au requérant de ne pas se conduire correctement avec son personnel et, notamment, d'exercer sur une partie de celui-ci une forme de chantage à l'emploi, l'auteur du courrier du 6 mars 2019 ne prétend nullement avoir été victime des agissements qu'il dénonce. Il ne transmet pas davantage à l'autorité des dépositions émanant de collègues qui auraient été lésés par le

comportement du requérant, de sorte que ce courrier ne se fonde que sur un ensemble de témoignages indirects.

En dépit de cette absence de preuve susceptible de conforter ces accusations, le préambule de l'acte attaqué les retient comme étant sérieuses et graves et en déduit "qu'il existerait un certain nombre de tensions entre le Directeur et plusieurs membres du personnel travaillant au sein de son établissement" et "qu'il n'est pas exclu que le climat dénoncé soit à l'origine d'un mal-être chez de nombreux membres du personnel". L'acte attaqué ne donne, cependant, pas d'explication complémentaire à ce propos, de sorte qu'il y a lieu de considérer qu'il se fonde sur la seule lettre susmentionnée du 6 mars 2019, qui est insuffisante pour constituer le faisceau d'indices requis au sens de l'article 157*bis*, § 4, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 précité.

La circonstance que l'auteur de cette lettre serait un enseignant en charge d'une mission de conseiller en prévention local et qu'il l'aurait rédigée en son nom propre, à la demande du directeur général adjoint de la partie adverse et en citant des noms de membres du personnel susceptibles d'être entendus pour "plus de précisions", ne peut être pris en compte dès lors que cela ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué.

Partant, il s'avère impossible, à la lecture de cet acte, de déterminer ce qui a conduit la partie adverse à considérer que les griefs dirigés contre le requérant au plan financier ou matériel ou quant à ses relations avec les membres du personnel présentaient bien le caractère de gravité requis par l'article 157*bis*, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 22 mars 1969, en vue de l'adoption d'une telle mesure. La partie adverse n'établit pas que d'autres éléments, fussent-ils énoncés dans la motivation de l'acte, soient de nature à fonder cette décision.

Le moyen unique est, dès lors, fondé en tant qu'il est pris de la violation de cette disposition et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' ».

Il ressort de cette motivation que l'écartement sur-le-champ du requérant se fonde uniquement sur le courrier qu'un membre du personnel a adressé six jours plus tôt à la partie adverse en l'accusant d'avoir détourné des biens et des fonds de l'établissement qu'il dirigeait et d'avoir exercé sur une partie de son personnel une forme de chantage à l'emploi. L'arrêt précité a jugé qu'à la lecture de cette décision, il s'avère impossible de déterminer ce qui a conduit la partie adverse à considérer que les griefs adressés au requérant sur les plans financier ou matériel ou ceux relatifs à ses relations avec les membres du personnel présentaient bien le caractère de gravité requis par l'article 157*bis*, § 4, alinéa 1er, 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'.

Selon ledit arrêt, l'acte attaqué ayant été adopté sans la vérification préalable d'un « faisceau raisonnable d'indices permettant de supposer que les

reproches qui lui sont adressés ne sont pas dépourvus de toute crédibilité et sont d'une importance qui est susceptible d'engendrer une telle perturbation du bon fonctionnement du service ou de l'enseignement », il a, irrégulièrement, pu être interprété par les tiers comme donnant du crédit à des accusations qui remettaient en cause l'honnêteté et l'intégrité du requérant. La circonstance que l'acte annulé n'a sorti ses effets que du 13 mars au 20 mai 2019, donc durant une période relativement courte, n'enlève rien à l'importance de l'atteinte ainsi portée à sa réputation, d'autant que l'écartement de ses fonctions a pris cours le 13 mars 2019, soit bien avant le début des « vacances de printemps » le 8 avril suivant. En effet, d'une part, il a été mis à l'écart sur-le-champ sur la base de la disposition susvisée qui, dérogeant à la procédure ordinaire de suspension préventive, est réservée aux cas les plus graves. D'autre part, la fonction de chef d'établissement rend particulièrement visible celui qui l'exerce, de sorte qu'il n'est pas raisonnablement contestable que de nombreuses personnes (membres du personnel, élèves, parents d'élèves) ont été assez rapidement informées de la soudaine absence du requérant ainsi que, à tout le moins pour les membres du personnel, l'acte qui en était à l'origine. En l'espèce, le cercle des personnes qui ont pu prendre connaissance de la mise à l'écart litigieuse est d'autant plus large que le requérant était membre de plusieurs organes collégiaux, et notamment de deux commissions zonales d'affectation. Enfin, la partie adverse n'établit pas qu'avant l'adoption de l'acte annulé, l'image du requérant dans son milieu professionnel était déjà mise à mal comme elle le soutient, et l'affirmation selon laquelle la gestion de l'établissement en cause faisait depuis longtemps l'objet d'une surveillance particulière n'est confortée par aucun élément du dossier.

En revanche, en ce qui concerne la dégradation alléguée des relations entre le requérant et certains membres du personnel de l'école, il convient tout d'abord de relever que même si l'acte annulé n'avait jamais été adopté, le requérant aurait de toute manière perdu toute confiance envers l'auteur de la lettre du 6 mars 2019 dès qu'il aurait eu connaissance de son identité. Si après la fin de sa mise à l'écart, il a pu ressentir comme pénible le fait de devoir travailler dans le même établissement que cet agent, cette situation trouve toutefois son origine non pas dans l'acte annulé, mais dans l'attitude de la partie adverse qui s'est alors abstenue de prendre la moindre mesure visant à changer l'affectation d'une des deux personnes concernées. Ensuite, l'attitude hostile que certains autres membres du personnel auraient adoptée à l'encontre du requérant ne présente aucun lien causal direct avec l'acte annulé dans la mesure où, d'après les explications fournies par la requête elle-même, le comportement des agents en cause semble bien résulter, non pas de l'acte annulé ou de la méfiance qu'il a pu susciter à son égard, mais bien des modifications d'attributions qui sont étrangères à celui-ci. Par ailleurs, s'il est vrai qu'en raison de

la mesure litigieuse, le requérant a certainement dû consentir d'importants efforts afin de se défendre contre les accusations portées contre lui et que de telles démarches peuvent engendrer différents inconvénients (inquiétudes, perte de temps et d'énergie), il faut toutefois rappeler que l'arrêt qui constate l'irrégularité de l'acte annulé emporte en principe réparation intégrale d'un tel dommage puisque celui-ci peut être observé chez toute personne qui, confrontée à une décision défavorable de l'autorité, tente d'obtenir gain de cause par la voie administrative ou juridictionnelle.

Sur le plan médical, il ressort d'un certificat établi par le médecin du requérant que celui-ci a, dès qu'il a pris connaissance de sa mise à l'écart, développé une crise d'angoisse sur fond de choc psychologique et qu'il a ensuite présenté des signes de dépression très importants durant le laps de temps où la mesure annulée a sorti ses effets, soit un peu plus de deux mois. Contrairement à ce que laisse entendre le mémoire en réponse, ce préjudice d'ordre médical ne saurait être minimisé au motif que, comme le reconnaît d'ailleurs la demande d'indemnité réparatrice, la santé de l'intéressé était déjà fragile avant le 12 mars 2019. En effet, ni le certificat précité ni les autres pièces soumises au Conseil d'État ne permettent d'établir qu'avant le moment où il a été informé de sa mise à l'écart sur-le-champ, le requérant souffrait déjà d'une ou de plusieurs affections le rendant particulièrement vulnérable à une dégradation importante de son état moral et psychologique au cas où il serait soudainement confronté à une mesure défavorable prise à son encontre par son employeur.

Par contre, l'affirmation selon laquelle en dehors de la période susvisée, le requérant se serait trouvé à plusieurs reprises dans un état de santé qui ne lui permettait plus de travailler ne peut être suivie. Ainsi, l'affirmation selon laquelle il a dû prendre un congé de maladie pour cause de *burn out* durant tout le mois de septembre 2019 en raison du climat difficile qui persistait à l'école, n'est étayée par aucune des pièces figurant en annexe de la demande d'indemnité réparatrice. Les deux certificats médicaux indiquant que du 9 janvier au 30 avril 2020, il était en incapacité de travail pour cause de syndrome dépressif sur problèmes professionnels ne permettent quant à eux pas de déterminer de manière précise, fiable et certaine, l'origine de l'affection médicale qui y est diagnostiquée. En effet, à leur lecture, il n'est pas possible de trancher la question de savoir si les pathologies qui y sont décrites constituent effectivement une nouvelle manifestation des problèmes psychologiques qu'il a connus précédemment en raison de la décision annulée ou s'ils s'expliquent autrement, notamment par la déception qu'il a pu ressentir en s'apercevant *a posteriori* qu'en ayant accepté de renoncer temporairement à la direction d'un établissement d'enseignement et d'être, à partir du 1er octobre 2019, chargé d'une mission au secrétariat du conseil général de l'enseignement de

promotion sociale, il avait opéré un choix qui ne lui a pas réellement apporté le bénéfice qu'il en escomptait.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, force est de constater que si la décision annulée a effectivement pu avoir des effets négatifs sur la santé et la réputation du requérant, il n'est par contre pas établi que ses conséquences dommageables ont persisté durant une longue période après le moment où il a été mis fin à sa mise à l'écart. Les postes d'indemnisation nouvellement détaillés dans le dernier mémoire s'avèrent tardifs et, partant, irrecevables. L'indemnisation postulée dans la requête est dès lors manifestement trop élevée et il paraît équitable d'octroyer une indemnité de 2.000 euros afin de réparer les préjudices subis par le requérant.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Une indemnité réparatrice de 2.000 euros est accordée à Georges Cornette.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 novembre 2023, par la VIIIe chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,

Raphaël Born, conseiller d’État,
Valérie Vanderpère, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Luc Detroux