

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.323 du 27 décembre 2023

A. 231.177/XI-23.052

En cause : **COX** Laurence,
ayant élu domicile chez
M^{es} Elisabeth KIEHL et
Eric LEMMENS, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

**1. l'Institut d'enseignement de promotion sociale
de la Communauté française, pôle académique
Liège-Luxembourg,**

2. Wallonie-Bruxelles Enseignement

ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 juillet 2020, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - la décision de l'institut d'Enseignement de Promotion sociale de la Communauté française du 4 juin 2020 qui, sur recours de la partie requérante, lui refuse l'Unité de Formation "Formation initiale obligatoire des directeurs – Module administratif, matériel et financier – volet Réseau CF – Enseignement secondaire" ;
- la décision implicite de refuser de lui délivrer, sur base des résultats obtenus, une décision de réussite concernant l'Unité de Formation "Formation initiale obligatoire des directeurs – Module administratif, matériel et financier – volet Réseau CF – Enseignement secondaire" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

La seconde partie adverse a déposé un mémoire en réponse.

La partie requérante a déposé un mémoire en réplique et un mémoire ampliatif.

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

La partie requérante et la seconde partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 septembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 décembre 2023.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aurore Dewulf *loco* M^e Marc Nihoul, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants.

La partie requérante est directrice adjointe faisant fonction au sein d'un institut d'enseignement secondaire organisé par la seconde partie adverse.

Dans le cadre de la formation des directeurs, elle a suivi, auprès de l'Institut d'Enseignement de Promotion Sociale de la Communauté française, les cours de l'unité d'enseignement « Formation initiale obligatoire des directeurs –

module administratif, matériel et financier – volet réseau CF - enseignement secondaire ».

Le 13 novembre 2019, elle a présenté l'examen sanctionnant cette formation.

Le 2 décembre 2019, le conseil des études de l'établissement précité a décidé qu'elle a échoué.

Le 6 décembre 2019, la partie requérante a introduit un recours interne contre cette décision, lequel fut rejeté par l'Institut d'Enseignement de Promotion Sociale de la Communauté française en date du 11 décembre 2019.

Le 18 décembre 2019, la partie requérante a introduit un recours externe contre la décision d'échec, lequel fut déclaré recevable et fondé par la commission de recours pour l'enseignement de promotion sociale en date du 11 février 2020.

Le 4 juin 2020, le conseil des études de l'Institut d'Enseignement de Promotion Sociale de la Communauté française a adopté une nouvelle décision d'échec. Cette décision mentionne la possibilité d'introduire un recours interne auprès de l'établissement et un recours externe auprès de l'administration de la Communauté française, ainsi que les modalités et délais d'introduction de ces recours. Il s'agit du premier acte attaqué. Le second acte attaqué est le refus implicite de délivrer à la partie requérante un certificat de réussite de la formation concernée.

IV. Mise hors de cause

Aucune disposition du Décret de la Communauté française du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale ne confère de personnalité juridique à la première partie adverse. Cette dernière n'est qu'un organe de la seconde partie adverse. Il convient dès lors de la mettre hors cause d'office.

V. Recevabilité

V.1. Thèse des parties

Dans son mémoire en réponse, la seconde partie adverse relève que la décision du conseil des études de l'Institut d'Enseignement de Promotion Sociale de la Communauté française du « 8 juin 2020 » (lire « du 4 juin 2020 ») n'a fait l'objet d'aucun recours, ni interne ni externe. Elle en conclut que le recours doit être déclaré

irrecevable, à défaut pour la partie requérante d'avoir préalablement épuisé toutes les voies de recours organisées.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante conteste l'exception soulevée par la seconde partie adverse. Elle rappelle qu'elle a exercé les voies de recours, interne et externe, contre la décision du conseil des études de l'établissement précité du 2 décembre 2019. Le recours externe fut déclaré fondé et une nouvelle décision a été prise par le conseil des études le 4 juin 2020. La partie requérante estime qu'elle n'avait aucune obligation d'exercer à nouveau les voies de recours, interne et externe, contre la nouvelle décision. Ce d'autant moins que son recours externe n'a été déclaré fondé qu'en raison « d'un simple vice de motivation ». Son argumentation concernant l'irrégularité des critères de cotation ayant été rejetée par les deux organes de recours, elle estime n'avoir eu aucune obligation de soumettre à nouveau cette même argumentation à ces organes. D'après elle, le raisonnement de la seconde partie adverse la contraindrait à recommencer la même procédure à l'infini. Elle serait ainsi enfermée dans « un véritable carrousel de recours internes et externes successifs » qui la priverait de voir sa cause jugée dans un délai raisonnable, ce qui serait contraire à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La partie requérante ajoute que sa situation serait différente de celle de l'étudiant confronté à une première décision d'échec puisque la deuxième décision du conseil des études ne porte plus sur une copie anonyme.

Elle invoque également la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle l'obligation de préalablement épuiser les voies de recours internes doit être appliquée « avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif, étant donné le contexte de protection des droits de l'homme », ainsi que la jurisprudence de cette même cour dispensant le requérant d'épuiser les voies de recours internes « lorsqu'est prouvée une pratique administrative consistant dans la répétition d'actes interdits par la Convention et la tolérance officielle de l'Etat, de sorte que toute procédure serait vaine ou ineffective ».

La partie requérante estime encore que l'exception d'irrecevabilité est liée au fond du moyen unique qu'elle soulève, les arguments invoqués par le conseil des études pour justifier la deuxième décision d'échec étant les mêmes que ceux invoqués à l'appui de la première décision d'échec, les deux organes de recours ayant estimé que les critiques de la partie requérante contre les critères d'évaluation n'étaient pas fondées.

Enfin, à titre subsidiaire, la partie requérante estime qu'il conviendrait d'interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel sur la constitutionnalité de l'article 123^{ter}, § 4, du décret de la Communauté française du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale dès lors que, d'après elle et dans la thèse de la partie adverse, cette disposition reviendrait « à traiter de manière identique tous les étudiants se voyant opposer une décision d'échec et ceux se voyant opposer une décision d'échec après l'exercice des voies de recours interne et externe, ce qui porterait atteinte à l'effectivité du droit de recours ». La partie requérante répète à ce sujet que la seconde catégorie d'étudiants se verrait en effet « contrainte d'introduire, potentiellement à l'infini, des recours internes et externes successifs avant de pouvoir – éventuellement – saisir [le Conseil d'Etat] d'un recours en annulation, à la seule condition qu'elle soit déboutée dans son recours externe ». Selon elle, les étudiants concernés se verraient ainsi dans « l'impossibilité de contraindre l'établissement d'enseignement à adopter une décision conforme à la réglementation dans l'hypothèse où ils obtiennent gain de cause ». Elle demande dès lors de poser la question préjudicielle suivante : « L'article 123^{ter}, § 4, du décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion social, interprété en ce sens que la personne qui a exercé une première fois les voies de recours interne puis externe et qui a obtenu partiellement gain de cause doit de nouveau exercer les voies de recours interne puis externe avant de pouvoir saisir le Conseil d'Etat à la seule condition qu'il ait été débouté dans son recours externe, ce même si son argumentation principale a d'emblée été rejetée, est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention qui garantissent le droit à un procès équitable, en ce qu'il traite ces personnes de la même manière que tous les autres étudiants ? »

V.2. Appréciation

Un recours au Conseil d'État n'est en principe recevable que si le requérant a introduit préalablement, de manière recevable, les éventuels recours administratifs organisés ouverts à l'encontre de l'acte litigieux. À défaut, il se heurtera à l'exception dite *omisso medio*. L'irrecevabilité d'un recours en raison du non-épuisement des voies de recours organisées est justifiée par le fait que le recours en annulation doit, lorsqu'il existe des voies de recours préalables et obligatoires, être dirigé contre la décision finale.

A l'époque de l'adoption de l'acte attaqué, les articles 123^{ter} et 123^{quater}, § 4, du décret de la Communauté française du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale disposaient comme suit :

« Art. 123^{ter}. § 1^{er}. Dans le respect de la procédure décrite ci-dessous, tout élève a le droit d'introduire un recours écrit contre les décisions de refus prises à son égard par le conseil des études ou le jury d'épreuve intégrée. A peine d'irrecevabilité, ce recours doit mentionner les irrégularités précises qui le motivent.

§ 2. Dans le respect de la procédure décrite ci-dessous, tout élève a le droit d'introduire un recours écrit contre les décisions de refus prises à son égard par le jury réuni dans le cadre de l'épreuve finale d'une section de régime 2. A peine d'irrecevabilité, ce recours doit mentionner les irrégularités précises qui le motivent.

§ 3. Ce recours comporte deux étapes, l'une interne à l'établissement, l'autre externe à celui-ci.

§ 4. Le chef d'établissement pour l'enseignement organisé par la Communauté française ou le pouvoir organisateur pour l'enseignement subventionné par la Communauté française prévoit, dans le règlement d'ordre intérieur de l'établissement, les modalités d'une procédure de recours interne destinée à favoriser la conciliation des points de vue et, à défaut, à instruire les contestations pouvant survenir à propos des décisions des Conseils des études et jurys d'épreuve intégrée visés aux §§ 1^{er} et 2 du présent article. Néanmoins, l'introduction d'un recours interne ne peut se faire que sur la base d'une plainte écrite adressée par pli recommandé au chef d'établissement ou réceptionné par celui-ci contre accusé de réception. Cette plainte doit être déposée au plus tard le 4^e jour calendrier qui suit la publication des résultats. S'il échet, le chef d'établissement réunit à nouveau le conseil des études ou le jury; ces derniers peuvent prendre une décision valablement s'ils sont composés du président et de deux membres au moins du conseil des études ou du jury d'épreuve intégrée quand ils comprennent plus de deux membres. Toute nouvelle décision ne pourra être prise que par le conseil des études ou par le jury d'épreuve intégrée.

Cette procédure de recours interne ne peut excéder les sept jours calendrier hors congés scolaires qui suivent la publication des résultats, en ce compris l'envoi à l'élève, par le chef d'établissement, au moyen d'un pli recommandé, de la motivation du refus à la base du recours et de la décision motivée prise suite au recours interne.

L'élève qui conteste ladite décision peut, pour autant que la procédure de recours interne soit épuisée, introduire un recours externe par pli recommandé à l'Administration, avec copie au chef d'établissement. L'Administration transmet immédiatement le recours au Président de la Commission de recours. Ce recours est introduit dans un délai de sept jours calendrier à compter du troisième jour ouvrable qui suit la date d'envoi de la décision relative au recours interne. Doivent être jointes à ce recours, la motivation du refus et la décision prise à la suite du recours interne.

Le recours ne peut comprendre des pièces relatives aux décisions du conseil des études ou du jury d'épreuve intégrée relatives à d'autres étudiants.

En l'absence de décision au terme du recours interne, l'élève joint le récépissé postal de l'introduction ou l'accusé de réception de son recours interne.

Art. 123^{quater}. § 1^{er}. Il est créé une Commission de recours pour l'enseignement de promotion sociale.

Celle-ci statue sur la recevabilité et sur la pertinence du recours adressé par le requérant à l'Administration en fonction des informations communiquées par le

chef d'établissement ou son délégué, et/ou le pouvoir organisateur et/ou l'inspection de l'enseignement de promotion sociale et/ou l'administration. Elle dispose d'un pouvoir d'annulation de la décision du conseil des études ou du jury d'épreuve intégrée. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Si cette majorité n'est pas atteinte, le recours est rejeté. Le bien-fondé du recours ne conduit pas automatiquement à la décision de la réussite par le requérant de l'unité d'enseignement ou de la section concernée par le recours. La commission communique sa décision motivée par recommandé à l'élève et au chef d'établissement dans les trente jours calendrier hors congés scolaires. Toutefois, en ce qui concerne les recours externes introduits entre le 1^{er} juin et le 7 juillet, la commission communiquera sa décision au plus tard le 31 août de l'année concernée ».

Ces dispositions organisent ainsi des voies de recours préalables à la saisine du Conseil d'Etat.

L'article 22 du décret de la Communauté française du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs et directrices dans l'enseignement rend ces dispositions applicables aux membres du personnel de l'enseignement qui ont suivi, au sein d'un établissement d'enseignement de promotion sociale, une formation relative à la fonction de directeur.

Les articles 123^{ter} et 123^{quater}, § 1^{er}, précités du décret du 16 avril 1991 précité ne font aucune distinction entre les étudiants confrontés à une première décision d'échec ou à une deuxième décision d'échec après exercice des voies de recours interne et/ou externe.

Les étudiants doivent donc faire usage des voies de recours prévues par ces dispositions contre les décisions qui leur font grief.

Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, le fait de devoir, le cas échéant, introduire un deuxième recours interne et/ou externe n'enferme pas l'étudiant concerné dans « un véritable carrousel de recours internes et externes successifs », qui le priverait de voir sa cause jugée dans un délai raisonnable. En effet, à suivre l'hypothèse de la partie requérante – laquelle considère comme acquis qu'un deuxième recours, interne et externe, aurait été rejeté –, elle aurait pu, dès le rejet de son deuxième recours externe, introduire une requête en annulation auprès du Conseil d'Etat. Dans l'hypothèse où son deuxième recours, interne ou externe, aurait été déclaré fondé, le conseil des études aurait, comme tout organe soumis à un contrôle d'annulation, été contraint de respecter les enseignements de la décision rendue sur recours. Même dans cette hypothèse, l'étudiant concerné ne serait donc aucunement contraint à exercer des recours inutiles à l'infini.

La circonstance que sa copie n'est plus anonyme après un premier recours devant la commission de recours ne vide pas non plus de son sens tout nouveau recours devant la Commission de recours. Ce sauf à considérer que l'étudiant qui a déjà introduit un premier recours ne pourrait plus bénéficier d'un examen objectif et impartial de son dossier tant par le conseil des études que par la Commission de recours, ce qui ne peut être admis par principe et doit, au contraire, être démontré, ce que la partie requérante ne fait pas. En l'espèce, le recours en annulation introduit par la partie requérante devant le Conseil d'Etat démontre d'ailleurs qu'elle aurait pu faire valoir, devant la commission de recours, des arguments contre l'acte attaqué dont cette dernière n'avait pas connaissance puisque les moyens d'annulation ne sont pas entièrement identiques aux arguments présentés devant la commission de recours contre la décision du 2 décembre 2019.

De plus, et contrairement à ce que laisse entendre la partie requérante, il n'y a en l'espèce aucune preuve d'une « pratique administrative consistant dans la répétition d'actes interdits par la Convention [de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales] » ni de « tolérance officielle de l'Etat » à l'égard d'une telle pratique administrative, de sorte que l'affirmation selon laquelle il aurait été vain ou inefficace pour la partie requérante d'introduire un nouveau recours, interne et externe, contre l'acte attaqué n'est aucunement démontrée.

Par ailleurs, l'argumentation de la partie requérante pour justifier la recevabilité de son recours repose sur une prémisse erronée en fait. Son argumentation est, en effet, fondée sur l'affirmation selon laquelle les moyens qu'elle soulève à l'appui du présent recours ont déjà été soumis à l'appréciation des organes de recours préalables dirigés contre la décision du 2 décembre 2019 et examinés par ceux-ci.

Le Conseil d'Etat constate, toutefois, d'une part que ces recours préalables ne soulèvent pas les mêmes moyens tels qu'ils sont soulevés à l'appui du présent recours et, d'autre part, qu'il ne ressort pas de la décision du 11 février 2020 que tous ces moyens aient été rejetés par la commission de recours pour l'enseignement de promotion sociale, l'annulation étant intervenue en raison d'un vice de motivation formelle.

De même, la deuxième branche du moyen unique du présent recours invoque notamment une violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et formule un grief de motivation formelle de l'acte attaqué. Il n'est pas contestable que ce moyen, tel qu'il est soulevé dans le présent recours, n'a pas été soulevé dans les recours préalables

introduits à la suite de la décision du 2 décembre 2019. L'acte attaqué a, en effet, été adopté par la partie adverse à la suite de l'annulation par la commission de recours pour l'enseignement de promotion sociale de la décision du 2 décembre 2019 en raison précisément d'un vice de motivation. Il comporte une motivation plus complète que celle qui a ainsi été sanctionnée par la commission de recours qui n'a donc pas, contrairement à ce que soutient la partie requérante, pu examiner la validité de cette nouvelle motivation dans le cadre de sa décision du 11 février 2020.

C'est, dès lors, à tort que la partie requérante soutient que les moyens qu'elle soulève à l'appui du présent recours ont déjà été soumis à l'appréciation des organes de recours préalables dirigés contre la décision du 2 décembre 2019 et examinés par ceux-ci.

Il n'y a donc pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question suggérée par la partie requérante dès lors que celle-ci repose sur la prémisse erronée que son argumentation a déjà été rejetée par la commission de recours. Une telle question qui repose sur une prémisse inexacte n'est manifestement pas pertinente ni, partant, « préjudicielle » et ne doit, en conséquence, pas être posée.

Par ailleurs, l'exception d'irrecevabilité n'est pas liée au fond du moyen unique soulevé par la partie requérante puisque ce moyen critique l'acte attaqué, et non la conformité des articles 123^{ter} et 123^{quater}, § 4, du décret de la Communauté française du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale aux dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées.

Les autres considérations de la partie requérante ne permettent pas d'échapper à la conclusion selon laquelle le recours en annulation est irrecevable, à défaut pour la partie requérante d'avoir préalablement épuisé les voies de recours organisées disponibles.

VI. Indemnité de procédure et dépens

Dans son mémoire en réponse, la seconde partie adverse demande la condamnation de la partie requérante aux dépens en ce compris une indemnité de procédure au montant de base.

Dès lors que la seconde partie adverse obtient gain de cause, il y a lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

La première partie adverse est mise hors cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante 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 seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 décembre 2023, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacobowitz,
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer