

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.880 du 1^{er} octobre 2024

A. 237.691/VIII-12.089

En cause :

C. S.,

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

contre :

la commune de Soumagne,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Catherine JIMENEZ et
Michel KAISER, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 novembre 2022, la partie requérante sollicite une indemnité réparatrice « dans[le] cadre [de l']arrêt n° 254.535 du 20 septembre 2022, [annulant] la décision du 22 mars 2021 par laquelle le conseil communal de Soumagne [lui] inflige [...] la sanction disciplinaire de la rétrogradation ».

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Claudine Mertes, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 septembre 2024.

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

M^e Aurore Dewulf, *loco* M^{es} Eric Lemmens et Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Catherine Jimenez, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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° 250.305 du 2 avril 2021. Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant les éléments suivants.

1. La requérante a repris ses fonctions de directrice stagiaire le 23 septembre 2022, date à laquelle, d'après le mémoire en réponse, « il lui restait 4 mois et 19 jours de stage à accomplir ».

2. Le 23 janvier 2023, elle fait l'objet d'une évaluation de fin de stage défavorable, contre laquelle elle a formé un recours devant la chambre de recours.

IV. Exposé du préjudice

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La requérante indique que l'illégalité de sa rétrogradation a été constatée par l'arrêt n° 254.535, précité, qu'elle concerne une violation du principe général du délai raisonnable, les autres moyens n'ayant pas été examinés, et qu'il ne s'agit pas d'une illégalité de pure forme. Elle est d'avis que sans l'illégalité commise, elle aurait conservé son poste de directrice et n'aurait pas été rétrogradée dans un poste

subalterne. Elle sollicite, au titre de réparation du dommage matériel, que la perte de salaire subie en raison de l'acte attaqué « soit compensée ». Sur la base des données en sa possession, elle évalue ce dommage comme suit :

- salaire de directrice (en mars 2021) = 5.459,51 € bruts
- salaire après rétrogradation (en mai 2021) : 4.304,72 € bruts
- c'est-à-dire une différence de 1.154,79 € / mois
- soit pour 18 mois, correspondant à la période entre l'adoption de l'acte annulé et l'arrêt d'annulation : 20.786,22 €.

Elle précise que ces sommes ne tiennent pas compte des augmentations qui auraient dû avoir lieu durant la période concernée, des pécules de vacances différents, des primes de fin d'année, *etc.* et qu'en intégrant ces éléments, la demande d'indemnité peut être évaluée à 21.960,12 € provisionnels au titre de la rémunération perdue. Elle considère qu'il appartient à la partie adverse « de produire les calculs correspondants et de participer à la preuve du montant définitif dû » et ajoute qu'au regard de la jurisprudence, il s'agit de montants bruts. Subsidiairement elle soutient qu'elle a, « à tout le moins, perdu une chance de promér[it] cette rémunération "complémentaire" puisqu'elle a, à tout le moins, perdu une chance d'exercer ses fonctions de direction ». Elle estime que la perte de chance est très élevée et quasi-certaine, de sorte qu'elle peut être estimée à un pourcentage de 90 %, la demande portant dès lors *a minima* sur un montant, en principal, de 19.764,11 € provisionnels au titre de la rémunération perdue.

Elle postule également une indemnité de 3.600 € en raison du dommage moral subi qu'elle estime non réparé par l'arrêt d'annulation. Elle explique que ce montant correspond à 200 € par mois écoulé à dater de l'adoption de la sanction litigieuse et jusqu'à l'arrêt d'annulation (18 mois au total) et à un peu plus de 3 euros par jour écoulé durant cette période (547 jours). Selon elle, ce montant correspond « à une juste indemnisation dès lors qu'elle n'a eu de cesse d'attirer l'attention de la partie adverse sur le caractère tardif de la procédure » et « de contester le caractère trop vague et trop large de certains griefs issus d'une généralisation abusive ainsi que de contester les quelques éléments plus précis identifiés comme de prétendues fautes (deuxième moyen soulevé à l'appui du recours en annulation) ». Elle ajoute que si le rapport de l'auditeur rapporteur proposait de considérer ce moyen comme fondé, l'arrêt d'annulation n'a pas statué sur ces points, ce qui la prive *de facto* de la possibilité de se prévaloir de motifs décisifs ayant autorité de chose jugée sur ces points. Elle observe aussi que si elle a repris ses fonctions, elle a néanmoins été privée de leur exercice et été confrontée à la suspicion de ses élèves, de leurs parents et du corps enseignant en général, de sa hiérarchie et des autorités locales et administratives et que « cette suspicion demeure

vu le motif “technique” retenu – au demeurant à fort juste titre – par l’arrêt d’annulation ». Selon elle, ce dommage engendre un préjudice moral non réparable et non réparé par l’arrêt d’annulation puisque, toujours à l’heure actuelle et malgré sa reprise de fonction, elle doit se justifier et démontrer ses compétences plus que tout autre directeur ou directrice se trouvant dans ces conditions similaires. Elle soutient que le directeur général aurait indiqué qu’elle n’avait gagné qu’en raison d’un vice de procédure, qu’elle allait être réévaluée et qu’elle n’était là que pour quatre mois, et indique qu’une pétition a été lancée par des parents qu’elle ne connaît pas dès lors qu’ils n’étaient pas là en 2019. Elle estime que ces circonstances sont d’autant plus dommageables que l’acte attaqué a été adopté « dans un contexte conflictuel préexistant connu de la partie adverse » et que l’acte annulé et son illégalité ont eu pour effet de conforter la défiance des membres du personnel et de lui donner du crédit qui n’est, selon elle, « pas ébranlé par l’arrêt d’annulation vu la nature de l’illégalité d’autant que, surabondamment, nombre de personnes pensent qu’il n’y a pas de fumée sans feu ». Elle explique qu’elle a subi et subit ce dommage « de plein fouet » alors qu’elle est âgée, au moment de l’introduction de la demande, de plus de 62 ans et relativement proche de la fin de sa carrière et qu’elle escomptait l’achever paisiblement, ce qui ne sera pas le cas. Elle ajoute que les illégalités commises ont « délibérément et gravement affecté sa tranquillité » et que sa vie en a été fortement perturbée. Elle souligne qu’elle ne récupèrera jamais les 18 mois durant lesquels elle n’a pas pu prester, dans les faits, ses fonctions de direction et s’est vue rétrogradée sous les ordres d’une tierce personne occupant son propre poste, et qu’actuellement, une intermédiaire l’informe des *desiderata* des enseignantes et lui « impose des “compromis” avec l’accord des autorités communales ».

En ce qui concerne le lien causal, elle rappelle que les cours et tribunaux de l’ordre judiciaire appliquent unanimement la théorie de l’équivalence des conditions, qui peut être transposée en l’espèce.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève qu’au regard de l’arrêt d’annulation, le motif d’illégalité retenu à l’encontre de la rétrogradation est « la violation du principe général du délai raisonnable » dès lors que « plusieurs étapes substantielles de la procédure disciplinaire ont, sans aucune explication, connu des retards importants et non justifiés ». Selon elle, ce n’est que dans la mesure où l’illégalité consistant à avoir violé le principe général du délai raisonnable aurait causé un préjudice à la requérante non réparé par l’arrêt d’annulation, qu’elle est susceptible de donner lieu à indemnité réparatrice, à la condition qu’un préjudice en un lien causal avec elle

soit démontré. Elle rappelle que le principe du délai raisonnable concerne l'adoption de l'acte, que le point de départ de l'appréciation est le moment où l'autorité est saisie et que le point d'aboutissement de la mesure du délai (dé)raisonnable est le moment où la décision est prise. Elle observe que le Conseil d'État procède à une appréciation globale de la durée de la procédure administrative et vérifie également à chacune de ses étapes si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié. Elle constate que « cette théorie sur l'appréciation du respect du principe du délai raisonnable » se vérifie dans l'arrêt précité et que « c'est donc bien le temps [qu'elle a] pris pour mener la procédure en amont et adopter la sanction attaquée qui constitue l'illégalité constatée ». Elle relève que la circonstance que l'arrêt d'annulation n'a pas retenu les autres griefs de fond retenus par l'auditeur rapporteur est sans incidence dès lors que l'illégalité visée à l'article 11*bis* des lois coordonnées « ne saurait être toute illégalité soulevée dans le cadre de la procédure en annulation, peu importe qu'elle ait finalement été retenue ou non. Lorsque le Conseil d'État examine le bien-fondé d'une demande d'indemnité réparatrice, il ne peut remettre en cause l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation et doit s'en tenir à l'illégalité qui a été jugée par cet arrêt (C.E., arrêt n° 247.926 du 26 juin 2020 [...]) ».

Elle en conclut que c'est donc bien uniquement l'illégalité consistant à avoir violé le principe général du respect du délai raisonnable qu'il faut retenir pour examiner le bien-fondé de l'indemnité réparatrice et indique qu'elle « ne cerne pas comment le fait d'avoir traîné à mener la procédure d'instruction et à adopter la sanction aurait pu faire naître les dommages revendiqués qui lui sont, en outre, postérieurs ». Selon elle, la requérante « se méprend et présente, au titre de dommages réparables dans le cadre de l'article 11*bis* des lois coordonnées, des conséquences découlant de l'adoption de la rétrogradation et non de la seule illégalité constatée, à savoir la violation du principe général du respect du délai raisonnable ». Elle est également d'avis que ce type de raisonnement a déjà été sanctionné par un arrêt n° 244.535 du 17 mai 2019 et que la requérante « réclame la réparation des conséquences de l'adoption de l'acte annulé (perte de rémunération, atteinte à l'honneur et à la réputation) et non les conséquences de l'illégalité commise en amont de son adoption ».

En ce qui concerne le dommage matériel et la différence de revenus entre la fonction de directrice stagiaire qu'occupait la requérante à la veille de la sanction et la fonction d'institutrice dans laquelle elle a été rétrogradée, elle soutient que celle-ci ne trouve pas sa source dans l'illégalité constatée. Selon elle, le fait que la procédure disciplinaire a duré trop longtemps ne peut avoir causé aucune perte de traitement à la requérante « dès lors que, par principe, l'agent poursuivi

disciplinairement conserve sa rémunération durant la procédure et ce, même lorsqu'il est suspendu préventivement comme en l'espèce ».

À titre subsidiaire, quant à la détermination d'un dommage matériel indemnisable, elle relève qu'au jour de l'adoption de la sanction, il restait à la requérante 4 mois et 19 jours de stage à accomplir dans la mesure où lorsqu'elle a été sanctionnée, elle était encore sous le statut de directrice en stage au sens de l'article 33 du décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs et directrices dans l'enseignement'. Elle observe que, compte tenu des dispositions du statut telles qu'applicables à la requérante, son stage avait une durée totale de deux ans et a été interrompu en raison de périodes d'incapacité de travail, de suspension de l'exercice des fonctions, de dispense de service et par l'application de la rétrogradation annulée et que, « pour le calcul de la durée du stage, les dispositions de l'article 33 du décret du 2 février 2007 précité imposent de ne tenir compte que des services effectifs (C.E., arrêt n° 242.013 du 29 juin 2018 [...]) ». Elle en conclut que les périodes de prestation devant être « comptabilisées comme du stage » au jour de l'acte annulé sont de 10 mois et 15 jours (du 21 avril 2018 au 6 mars 2019) et de 8 mois et 26 jours (du 7 juillet 2020 au 2 avril 2021) soit un total de 19 mois et 11 jours sur 24 mois. Elle souligne aussi qu'à l'issue des 24 mois de stage, le directeur en stage doit être évalué et que cette évaluation débouche soit sur un acte de nomination (évaluation favorable), soit sur la fin d'office du stage (évaluation défavorable). Elle en déduit que si la sanction annulée n'avait pas été adoptée, la requérante aurait perçu de façon certaine, tout au plus, la rémunération pour 4 mois et 19 jours de stage qu'il lui restait à prêter « puisqu'après ce délai, un nouvel acte administratif (celui de l'évaluation) devait intervenir et statuer sur sa situation (nomination ou fin des fonctions) » et précise que cette évaluation finale de stage vient d'être réalisée par ses soins et s'est conclue par la mention défavorable et la fin d'office du stage. Elle conteste donc l'existence d'un préjudice matériel équivalent à 18 mois de perte de rémunération qu'elle réduit, tout au plus, à une période de 4 mois et 19 jours.

Concernant le dommage moral, elle estime que le seul aspect qui pourrait présenter un lien avec l'illégalité constatée est « le fait prétendu que "la requérante n'a eu de cesse d'attirer l'attention de la partie adverse sur le caractère tardif de la procédure (...)" ». Elle répond qu'elle ne perçoit cependant pas « en quoi le fait de dénoncer une potentielle violation du délai raisonnable et de ne pas être écoutée serait à la source d'un dommage moral non déjà réparé par le fait que l'arrêt d'annulation a donné raison, sur ce point, à la requérante ». Elle ajoute que les autres faits invoqués à l'appui du dommage, notamment des griefs trop vagues et trop larges non examinés par l'arrêt précité, ne présentent aucun lien de causalité avec l'illégalité constatée. Elle rappelle que l'atteinte à la réputation et à l'honneur est un

dommage qui est, par principe, réparé par l'arrêt d'annulation, que ce n'est qu'en présence de circonstances particulières qu'il peut éventuellement faire l'objet d'une indemnisation et que cette atteinte doit, en outre, être en lien causal avec les illégalités constatées. Or, selon elle, il ne peut être prétendu que le fait d'avoir pris un temps déraisonnable pour prononcer la sanction de la rétrogradation ait pu, en soi, atteindre l'honneur, la réputation ou l'image de la requérante. Elle souligne que ni au cours de la procédure ni lors de l'adoption de la sanction, il n'a été formulé de considération portant une atteinte à l'image ou à l'honneur de la requérante au sein de son milieu professionnel, d'une gravité telle qu'elle n'aurait pas été réparée par l'arrêt d'annulation qui l'a replacée dans l'exercice de ses fonctions. Elle estime que ce qu'invoque la requérante au titre de dommage moral (suspensions des élèves et des parents, défiance du corps enseignant, mal-être, image ternie, arrêt de travail généralisé des enseignants à son retour, *etc.*) n'est pas la conséquence de l'illégalité commise, ni même de l'adoption de la sanction, mais résulte des comportements de la requérante en tant que directrice stagiaire. Elle se réfère aux « difficultés relationnelles » mises en exergue par les enseignantes en 2018, aux plaintes croisées de la requérante, d'une part, et de certaines enseignantes, d'autre part, qui ont donné lieu à une intervention du SPMT-Arista, conseiller en prévention externe, à une information en cours auprès de l'auditorat du travail de Liège, à la suite des plaintes d'enseignantes à son encontre pour des faits présumés de harcèlement moral au travail et à une intervention des équipes mobiles de la Communauté française en 2019. Elle en conclut que le lien causal n'est pas établi.

Subsidiairement, elle répond que la requérante « ne fonde sa réclamation sur aucune pièce mais uniquement sur des développements qui sont de nature à démontrer que ce dommage est entièrement réparé par l'arrêt d'annulation », et sans explication ni preuve du bien-fondé de l'estimation de 200 euros par mois. Elle soutient que ce montant « apparaît totalement disproportionné au regard des indemnités accordées pour un dommage moral d'atteinte à la réputation : 1.500 euros dans l'arrêt n° 246.516 du 20 décembre 2019 [...] [et] 1.250 euros dans l'arrêt n° 243.207 du 11 décembre 2018 [...] ». Selon elle, ce montant réclamé au titre d'atteinte à l'honneur et à la réputation ne pourrait pas dépasser 1.000 € compte tenu de la jurisprudence.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante estime que « la (seule) question posée est celle de savoir si le préjudice serait survenu de la même manière, dans les mêmes circonstances concrètes, en l'absence de l'illégalité » et que pour vérifier ce qu'il en est, il convient de la « replacer dans la même situation en omettant fictivement

l'illégalité ». Elle constate que, dans un arrêt du 25 mars 1997 rendu en audience plénière, la Cour de cassation a consacré le principe selon lequel la théorie de l'équivalence des conditions doit être comprise « comme imposant au juge d'imaginer ce qui se serait produit non pas si le comportement fautif n'avait jamais eu lieu (procédure dite d'élimination) mais ce qui se serait produit si le comportement n'avait pas été fautif » et que la Cour propose ainsi de substituer aux faits une « alternative légitime ». Elle considère que, sous prétexte d'omettre fictivement l'illégalité, la partie adverse ne peut modifier les autres circonstances de la cause et qu'en particulier, en l'espèce, elle ne peut modifier l'aspect temporel des événements, par exemple en omettant l'illégalité et en se plaçant fictivement à un autre moment sur la ligne du temps. Elle estime que « la question n'est donc pas de déterminer si elle aurait pu adopter la même décision à un autre moment, sans violer le délai raisonnable, mais de savoir si elle aurait pu adopter la même décision au même moment, sans violer le délai raisonnable », ce qui n'est pas le cas d'après elle. Elle ajoute que « sans l'illégalité, la même décision ne pouvait être prise de la manière dont elle l'a été » de sorte qu'elle aurait continué à percevoir son traitement et qu'elle n'aurait par ailleurs subi aucun préjudice. Elle souligne que l'arrêt n° 244.535 ne concernait pas un cas de figure où l'illégalité rendait l'adoption de l'acte irrégulière en soi au moment concerné, rappelle qu'elle formule une demande subsidiaire visant la perte d'une chance de conserver son traitement de direction et observe que le lien causal ne fait l'objet d'aucune critique dans ce cadre subsidiaire puisque « même à admettre que les circonstances temporelles de la cause puissent être modifiées pour imaginer ce qui se serait produit des mois plus tôt, nul ne peut déterminer avec certitude si, en l'absence de la violation du délai raisonnable et donc des éléments intervenus durant les périodes litigieuses, la même décision aurait pu être adoptée ».

Après avoir observé que l'existence du dommage résultant de la perte salariale n'est pas contestée, elle réplique, quant au dommage moral, que la rétrogradation a été prononcée « en violation du principe général du délai raisonnable qui interdisait à la partie adverse de se prononcer au moment où elle l'a fait. Cette violation a donc directement entraîné les préjudices dénoncés dans le recours, notamment en termes d'atteinte à l'image, à l'honneur et à la réputation. Les autres circonstances de la cause peuvent et doivent par ailleurs être prises en compte pour apprécier *ex aequo et bono* le montant à allouer ». Elle ajoute qu'il convient encore de tenir compte du fait qu'elle est entrée en place le 22 septembre 2022 et qu'elle a dû reprendre en main trois implantations, après trois années d'interruption forcée, le tout en trois mois, ce qui a été « rendu encore plus difficile par la défiance toujours présente à son endroit » puisque le directeur général de la partie adverse lui a ainsi imposé une « personne de confiance » servant

d'intermédiaire entre les membres du personnel de l'implantation d'Evegnée et elle-même et qu'un compromis a été trouvé pour qu'elle soit présente de manière limitée, le jeudi. Selon elle, la partie adverse est « plus que malvenue d'invoquer un préjudice “réparé” dans ce contexte ». Elle insiste également sur le fait qu'elle ne rencontre des difficultés avec aucune des autres implantations et qu'elle s'oppose fermement aux affirmations de la partie adverse selon lesquelles elle serait elle-même à l'origine du préjudice subi.

Quant à la « problématique de la durée du stage », elle explique qu'un autre litige, sans lien direct avec la présente demande, oppose actuellement les parties puisque la partie adverse lui a attribué une évaluation défavorable alors qu'elle-même estime que son stage est achevé de longue date, et elle cite l'argumentation soulevée à cette occasion devant la chambre de recours. Elle ajoute que, pour évaluer le *quantum* du dommage, il n'est pas besoin d'apprécier un « lien causal » au regard de sa situation statutaire dès lors qu'elle réclame l'indemnisation d'une perte salariale durant la période où elle a été rétrogradée et qu'en l'absence de l'illégalité commise, ladite rétrogradation n'aurait pas eu lieu, de sorte que le dommage correspond bien à l'intégralité de la période écoulée entre l'adoption de l'acte entaché de l'illégalité et l'annulation dudit acte, correspondant au moment où il a cessé de produire ses effets.

Subsidiairement, si le Conseil d'État « devait s'écarter de ce qui précède », elle estime que la partie adverse ne peut se prévaloir d'une évaluation négative dès lors que « nul ne sait ce qui aurait pu avoir lieu ». Elle conteste en conséquence que le préjudice se limiterait à une période de 4 mois et 19 jours et ajoute : « même à suivre la partie adverse, le dommage serait en réalité de 100 % pour ladite période de 4 mois et 19 jours mentionnée et correspondrait à une perte de chance pour le surplus. Vu le doute, le taux peut être fixé, de manière neutre, à 50 % dans cette hypothèse subsidiaire ».

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle réitère que l'indemnité réparatrice ne peut être accordée qu'en cas de dommage en lien causal avec l'illégalité constatée et non l'adoption de l'acte annulé ou l'existence de celui-ci, et en déduit, en citant à nouveau l'arrêt n° 244.535, que « c'est donc l'illégalité, et non l'acte annulé, qu'il faut fictivement effacer pour évaluer le préjudice subi ». Elle conteste en conséquence que la perte partielle de rémunération consécutive à la rétrogradation annulée entre le moment où elle a pris ses effets et le moment où la requérante a repris ses fonctions de directrice stagiaire à la suite de l'arrêt d'annulation puisse être retenue au titre de préjudice, et répète

que « ce préjudice résulte de l'adoption de l'acte annulé (la sanction de rétrogradation) et non de l'illégalité constatée (l'adoption tardive de cette sanction au regard du principe du délai raisonnable). Le seul fait d'avoir tardé à mener l'instruction disciplinaire et adopter la sanction ne peut être la cause d'une perte de traitement ni d'un dommage moral qui lui sont, en outre, postérieurs ». Elle ajoute que durant toute la procédure disciplinaire, la requérante a perçu son traitement de directrice et que le fait d'avoir pris un temps déraisonnable pour prononcer la rétrogradation n'a pas pu porter atteinte à son honneur, sa réputation ou son image. Elle conclut en ces termes : « la requérante fait valoir un préjudice qui se serait produit tel qu'il s'est produit en l'absence de l'illégalité c'est-à-dire si [elle] avait adopté la sanction de rétrogradation dans un délai raisonnable. [Elle] ne démontre l'existence d'aucun dommage en lien de causalité avec l'illégalité constatée ».

Elle estime que le dommage moral ne présente, pour l'essentiel, aucun lien avec la rétrogradation dans la mesure où, au cours de la procédure et lors de l'adoption de la sanction, aucune considération portant une atteinte à l'image ou à l'honneur de la requérante au sein de son milieu professionnel n'a été formulée. Selon elle, « en réalité, la requérante avait terni son image auprès de ses collègues, des parents et des élèves et perdu leur confiance bien avant l'adoption de la sanction et en raison de ses propres comportements en tant que directrice stagiaire. Cela est démontré par les pièces du dossier administratif qui comprennent, notamment, des plaintes de certaines enseignantes auprès du conseiller externe en prévention et de l'auditorat du travail. Une information est en cours auprès de l'auditorat du travail de Liège (réf : 19LI561) (voir pièce n°11). À deux reprises, et la dernière fois au début de l'année 2019, une intervention des équipes mobiles de la Fédération Wallonie Bruxelles s'est avérée requise en raison de l'état de crise spécifiquement de l'école communale d'Evegnée. Elle a permis d'apaiser les tensions avant le départ en maladie de la requérante au mois de mars 2019 ». Elle en déduit que sa réputation professionnelle était déjà fortement dégradée avant l'adoption de la sanction disciplinaire annulée et qu'il n'est pas établi que sa réputation, « qui était déjà mise à mal en décembre 2018, se serait réellement dégradée à la suite de la décision annulée (C.E., arrêt n° 253.773 du 17 mai 2022 [...]) et encore moins en raison de la seule illégalité ».

En ce qui concerne le préjudice matériel, elle critique le raisonnement de l'auditeur rapporteur en ce qui concerne la période indemnisable de 18 mois, soit la période qui s'est écoulée entre la prise d'effet de la sanction (22 mars 2021) et son annulation (20 septembre 2022). Elle conteste le caractère fictif de cette période dû à l'effet rétroactif de l'annulation dans la mesure où « si la sanction n'avait pas été adoptée, la requérante n'aurait pas exercé les fonctions de directrice stagiaire du

21 mars 2021 au 22 septembre 2022 ». Elle explique que lorsqu'elle a été sanctionnée, elle comptabilisait un total de jours de prestations en tant que directrice stagiaire de 19 mois et 11 jours sur une durée total de stage de 24 mois, qu'au jour de l'adoption de la sanction, il lui restait 4 mois et 19 jours de stage à accomplir, que si la sanction n'avait pas été adoptée, elle aurait exercé les fonctions de directrice stagiaire, de manière certaine, durant 4 mois et 19 jours et qu'à l'issue de cette période, elle aurait été évaluée. Selon elle, cette évaluation aurait été identique à celle qui a été réalisée le 23 janvier 2023 et qui est défavorable. Elle précise que « cette évaluation a été contestée par la requérante devant la chambre de recours qui l'a confirmée et [elle] n'a pas introduit de recours auprès du Conseil d'État. Elle est donc définitive ». Elle en conclut que la requérante « n'aurait, dès lors, pas poursuivi dans la fonction de direction au-delà d'une période de 4 mois et 19 jours et aurait réintégré sa fonction initiale d'enseignante. Il en découle que, tout au plus, la requérante peut se voir reconnaître une indemnité pour une période de 4 mois et 19 jours qui correspond à la perte de la rémunération de directrice stagiaire, soit un montant de 5.350,53 euros ».

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante rejoint le rapport en ce qu'il indique que le fait générateur du dommage doit résider dans le constat d'illégalité, qu'en l'espèce, l'acte annulé l'a rétrogradée sans respecter les exigences posées par le principe du délai raisonnable, que la partie adverse a donc agi tardivement et que « la rétrogradation a donc bien généré l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation et, par conséquent, la perte d'une partie de la rémunération liée à la qualité de directrice stagiaire ». Elle rappelle avoir démontré « qu'en omettant fictivement l'illégalité – sans modifier les autres données du litige – le même acte ne pouvait pas être adopté de la même manière et dans les mêmes circonstances concrètes ». Elle estime que le raisonnement de la partie adverse « consiste à modifier l'aspect temporel des événements, en omettant l'illégalité et en se plaçant fictivement à un autre moment sur la ligne du temps », qu'elle ne pouvait pas « régulièrement statuer au même moment en supprimant l'illégalité liée au dépassement du délai raisonnable » et « que la sanction ne pouvait pas être légalement adoptée dans les mêmes circonstances – alors que cela a été le cas – ce qui implique que le dommage n'aurait pas été subi sans l'illégalité et que le lien causal est avéré ». Elle répète que l'illégalité sanctionnée « est un dépassement du délai raisonnable », ce qui, selon elle, « correspond à une forme d'incompétence de l'auteur de l'acte, *rationae temporis* » (*sic*). Elle ajoute que « l'illégalité ne consiste pas uniquement à avoir tardé mais bien à avoir statué à un moment où la [la partie adverse] ne le pouvait plus. Surabondamment, la problématique de la compétence / de l'incompétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public, ce qui

confirme qu'en aucun cas, dans les mêmes conditions, la partie adverse n'aurait pu adopter valablement une sanction quelconque ». Elle rappelle encore qu'elle formule une demande subsidiaire visant la perte d'une chance de conserver son traitement de direction.

En ce qui concerne le dommage moral, elle conteste avoir terni son image professionnelle avant l'acte attaqué et rappelle qu'elle « n'a eu de cesse de critiquer le caractère vague des griefs, à chaque stade de la procédure disciplinaire, et de contester ce qu'elle en comprenait. L'auditorat du travail n'a jamais engagé de poursuites ». Elle relève que la partie adverse admet elle-même qu'une intervention des équipes mobiles de la Communauté française, limitée à Evegnée, avait permis d'apaiser les tensions en début d'année 2019, que la présente espèce n'est pas comparable aux circonstances de l'arrêt n° 253.773 du 17 mai 2022 et elle cite le rapport déposé dans le cadre de la procédure en annulation. Elle conclut que « l'illégalité de l'acte attaqué a généré une sanction irrégulière, connue de tous et opposable à la requérante concernant chacune des écoles. Cette illégalité est bien seule à l'origine du préjudice moral ».

Elle observe que l'auditeur rapporteur confirme en substance que le dommage matériel correspond à la perte de rémunération sur une durée de 18 mois, soit un total provisionnel de 21.960,12 €, à majorer des intérêts. Quant à l'argument selon lequel elle aurait presté ses fonctions durant 4 mois et 19 jours, avant de les perdre en raison d'une évaluation qui aurait été défavorable, elle conteste la date de fin de stage retenue et indique qu'elle « bénéficiait d'une évaluation implicite ». Elle explique que le stage a une durée de 2 ans, et que c'est à tort que la partie adverse ne tient pas compte de la période du 25 août 2017 au 20 avril 2018 (7 mois et 3 semaines) durant laquelle elle a exercé la fonction à titre temporaire dans la mesure où l'article 33, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs et directrices dans l'enseignement' lui impose d'en tenir compte pour le calcul de la durée du stage puisqu'il précise que la durée du stage doit être réduite à concurrence du temps presté sans interruption à titre temporaire par le directeur occupant cet emploi. Elle en conclut que n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation au terme de sa seconde année de stage, elle serait irréfragablement présumée détenir une évaluation finale favorable et doit être nommée au sens de l'article 33, § 3, du même décret. Elle fait valoir que l'absence de recours, notamment pour des motifs financiers mais aussi pour cause de maladie, contre la décision finale de la partie adverse n'implique pas qu'il ne doit pas être tenu compte de ces circonstances pour apprécier le dommage subi. Subsidiairement, elle estime que la partie adverse ne peut affirmer avec certitude « quelle aurait été l'évaluation si elle avait eu lieu au moment indiqué (voir not. le point 3.2.3 du mémoire en réplique) » et elle conteste

que la période indemnisable soit limitée à une période de 4 mois et 19 jours, étant d'avis qu'il « convient tout au plus de raisonner en termes de perte de chance, au taux neutre de 50 % ».

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, § 1^{er} 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'arrêt 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. § 1^{er} 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 1^{er} ;

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 3bis, cette requête n'est pas enrôlée lorsque les mentions visées aux paragraphes 1^{er} 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, 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 11bis 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, 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 11bis 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, 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, 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8). D'autre part, ces dispositions n'exigent pas, sous peine d'irrecevabilité, que toute demande soit d'office accompagnée de toutes les pièces de nature à l'étayer. Cette réglementation impose seulement que cette demande comprenne un exposé du préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte annulé et indique le montant de l'indemnité demandée. Il peut être admis que ce montant ne soit que provisionnel si le préjudice allégué n'est pas entièrement consolidé.

En l'espèce, l'arrêt n° 254.535 a constaté l'illégalité de l'acte annulé en estimant que plusieurs étapes substantielles de la procédure disciplinaire ont, sans aucune explication, connu des retards importants et non justifiés. Ce faisant, le Conseil d'État a considéré qu'en rétrogradant disciplinairement la requérante, la partie adverse a méconnu le principe du délai raisonnable. Le préjudice allégué par la requérante consiste dans la perte partielle de rémunération consécutive à cette rétrogradation entre le moment où elle a sorti ses effets, soit le 3 avril 2021 en vertu de l'article 1^{er} de l'acte annulé, et le moment où elle a repris ses fonctions de directrice stagiaire à la suite de l'arrêt d'annulation, soit le 23 septembre 2022 d'après le mémoire en réponse. Comme rappelé ci-avant, une indemnité réparatrice peut être octroyée 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. En l'espèce, l'illégalité constatée est le fait que la partie adverse a rétrogradé la requérante alors qu'au moment où cette décision est prise, le délai raisonnable dans lequel une telle décision pouvait être prise était dépassé. Sans cette illégalité, la requérante n'aurait donc pas été rétrogradée, de telle sorte que le préjudice qu'elle subit du fait de l'illégalité de l'acte attaqué consiste bien dans les conséquences de cette rétrogradation, et non pas, contrairement à ce que soutient la partie adverse, dans le fait du temps mis à prendre cette décision.

Au moment de l'adoption de la décision de rétrogradation annulée, la requérante exerçait des fonctions de directrice stagiaire et était rémunérée en cette qualité. Du 3 avril 2021 au 20 septembre 2022, date de l'arrêt annulant cette sanction, la requérante a perçu une rémunération d'enseignante alors que sans l'acte annulé, elle aurait continué à percevoir sa rémunération de directrice stagiaire pendant la durée de son stage, soit 4 mois et 19 jours. Pour les mois qui ont suivi, soit 1 an, 1 mois et 8 jours, eu égard à l'aléa lié à l'évaluation de fin de stage, il s'agit d'une perte de chance dont le *quantum* est, *ex aequo et bono*, fixé à 50 %. Le montant brut n'ayant pas été contesté par la partie adverse, il y a lieu de considérer que la requérante doit se voir allouer un montant de : (20.786,22 euros : 532 jours x

139 jours) = 5.431 euros + (20.786,22 euros : 532 jours x 393 jours x 0,5) = 7.678 euros, soit un total de 13.109 euros.

En ce qui concerne le préjudice moral, celui-ci est en principe réparé par l'annulation de l'acte illégal. Cependant, s'il existe des circonstances particulières, l'octroi d'une indemnité réparatrice peut être octroyée à ce titre lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation. En l'espèce, la requérante a été rétrogradée de ses fonctions de directrice stagiaire, soit d'une fonction de chef d'établissement qui rend particulièrement visible celui qui l'exerce, et elle a dû, ostensiblement, reprendre ses fonctions d'enseignante sous la direction d'une tierce personne. Il n'est pas raisonnablement contestable, ni au demeurant contesté, que de nombreuses personnes (membres du personnel, élèves, parents d'élèves) ont ainsi pu constater la rétrogradation de la requérante. Cette situation a pu être ressentie d'autant plus difficilement par celle-ci qu'elle a dû prêter, pendant la période susvisée, en qualité d'enseignante et se conformer aux directives de la personne désignée, à sa place, en qualité de directeur. L'arrêt d'annulation ne lui permet par ailleurs pas d'être dédommée pour cette période pendant laquelle elle a été privée de l'exercice effectif de la fonction de directrice stagiaire. Le dommage moral est donc avéré et peut, *ex aequo et bono*, être fixé au montant de 3.600 euros réclamé dans la demande d'indemnité réparatrice.

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 1^{er}.

Il est alloué à C. S. une indemnité réparatrice de 13.109 euros au titre de dommage matériel, à majorer des intérêts compensatoires calculés au taux légal, à partir la date de la survenance du dommage et de 3.600 euros au titre de dommage

moral, le tout à majorer des intérêts moratoires à dater du jour du prononcé du présent arrêt jusqu'au complet paiement.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1^{er} octobre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux