

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.269 du 13 mai 2025

A. 238.447/VIII-12.156

A. 238.895/VIII-12.230

En cause :

G.D.,

ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
avenue du Luxembourg 37/11
4020 Liège,

contre :

WALLONIE-BRUXELLES ENSEIGNEMENT,
en abrégé « **WBE** »,

ayant élu domicile chez
M^{es} Laurane FERON et Judith MERODIO, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 février 2023 enrôlée sous le numéro A. 238.447/VIII-12.156 (ci-après : la première affaire), la partie requérante demande l'annulation de :

- « - la décision de la partie adverse du 22 décembre 2022 qui refuse le changement d'affectation sollicité dans la fonction d'administrateur à l'Internat autonome de la Communauté française (IACF) "Maison des Étudiants" à Uccle [...] ;
- la décision de la partie adverse de date inconnue qui désigne M. G.S. au poste d'administrateur à l'Internat autonome de la Communauté française "Maison des Étudiants" à Uccle [...] ».

Par une requête introduite le 18 avril 2023 enrôlée sous le numéro A. 238.895/VIII-12.230 (ci-après : la seconde affaire), la même partie requérante sollicite l'annulation de :

- « - la décision de la partie adverse de date inconnue qui ne le désigne pas à la fonction de promotion d'administrateur à l'Internat autonome de la Communauté française (IACF) "Maison des Étudiants" à Uccle [...] ;
- la décision de la partie adverse de date inconnue qui désigne M. G.S. au poste d'administrateur à l'Internat autonome de la Communauté française "Maison des Étudiants" à Uccle [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Dans la première affaire, les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Dans la seconde affaire, la partie adverse n'ayant pas déposé de mémoire en réponse, la partie requérante a régulièrement déposé un mémoire ampliatif.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport commun aux deux affaires sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Dans les deux affaires, la partie requérante a déposé une lettre valant dernier mémoire. Quant à la partie adverse, elle déposé un dernier mémoire commun aux deux affaires.

Par ordonnances du 7 avril 2025, les affaires ont été fixées à l'audience du 9 mai 2025.

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

M^e Mike Lemaître, *loco* M^e Laurence Rase, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Théo Santamaria, *loco* M^{es} Laurane Feron et Judith Merodio, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint, 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

1. Le requérant est nommé en qualité d'administrateur et affecté à l'Internat autonome de la Communauté française (IACF) « Folon » à Wavre depuis le 1^{er} janvier 2013.

2. Le 12 octobre 2022, répondant à un appel aux candidats de la partie adverse du 7 octobre 2022 selon lequel « les membres du personnel nommés dans une fonction de promotion, à l'exception de la fonction de directeur [...], ont la possibilité de solliciter un changement d'affectation dans un autre établissement », il demande explicitement un changement d'affectation vers un emploi vacant d'administrateur au sein de l'IACF « Maison des étudiants » à Uccle.

3. Le 24 octobre 2022, la partie adverse publie un appel aux candidats à une désignation dans une fonction de promotion et de sélection, « en application de la procédure prévue à l'article 28 du décret du 4 janvier 1999 'relatif aux fonctions de promotion et de sélection' ». Parmi les quatre emplois mentionnés figure celui d'administrateur à l'IACF « Maison des étudiants » à Uccle.

4. Le 9 novembre 2022, le requérant se porte candidat pour cette fonction.

5. Le 29 novembre 2022, la commission interzonale d'affectation (CIZA) se réunit et propose le changement d'affectation du requérant à l'IACF « Maison des étudiants » à Uccle.

6. Par un courriel du 15 décembre 2022 ayant pour objet l'« appel à candidatures pour le poste d'Administrateur au sein de l'Institut Supérieur d'Uccle », un agent de la partie adverse informe le requérant que, « faisant suite à la décision de [son] pouvoir organisateur », sa candidature n'a pas été retenue « pour le poste à pourvoir » et que « la décision officielle [lui] parviendra prochainement par voie postale ».

7. Le 21 décembre 2022, la partie adverse désigne G.S. par promotion en qualité d'administrateur à l'IACF « Maison des étudiants » à Uccle.

Il s'agit du second acte attaqué dans les deux affaires.

8. Par un courrier du 22 décembre 2022, le directeur général de la partie adverse informe le requérant qu'il a décidé de ne pas lui accorder le changement d'affectation dans la fonction d'administrateur à l'IACF « Maison des étudiants » à

Uccle pour le motif que « l'emploi pour lequel [il] a demandé un changement d'affectation n'est pas vacant ».

Il s'agit du premier acte attaqué dans la première affaire.

9. Par un courrier du 14 février 2023, la partie adverse l'informe de sa décision de ne pas le désigner dans l'emploi litigieux et de suivre la proposition de la commission de sélection en désignant le candidat le mieux classé.

Il s'agit du premier acte attaqué dans la seconde affaire.

IV. Connexité

Il est de jurisprudence constante que sont connexes des demandes qui sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et les juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément.

En l'espèce, la décision du 22 décembre 2022 de ne pas accorder au requérant le changement d'affectation sollicité (première affaire) et la décision du 14 février 2023 de ne pas le désigner dans le poste d'administrateur au terme de la procédure de promotion (seconde affaire) trouvent leur fondement dans la décision d'attribuer l'emploi à G.S. le 21 décembre 2022, dont l'annulation est sollicitée dans les deux recours. Les faits à l'origine des trois décisions attaquées et les parties sont identiques dans les deux affaires. Celles-ci s'avèrent donc connexes et il y a lieu, en vue d'une bonne administration de la justice administrative, de les traiter conjointement.

V. Premier moyen, deuxième branche, dans la première affaire

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de « la violation des articles 92 et 94 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, de l'absence de fondement légal, de l'erreur de motifs en fait et en droit, de la

violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, de l'adage *patere legem quam ipse fecisti*, [et] de l'erreur manifeste d'appréciation ».

À l'appui de la deuxième branche, le requérant soutient en substance que c'est en violation des articles 92 et 94 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 que la partie adverse a lancé un appel à candidatures en vue d'une désignation dans la fonction de promotion d'administrateur à l'IACF « Maison des étudiants » à Uccle, et qu'elle a sélectionné un candidat au terme de cette procédure avant que la procédure de changement d'affectation ne soit clôturée et avant que l'autorité compétente ait statué sur sa demande de changement d'affectation.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse examine conjointement les trois branches du moyen. Elle considère que le requérant fait une interprétation erronée des dispositions applicables et de la jurisprudence, cite les articles 92 et 94 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, et explique que lors d'une demande de changement d'affectation, les commissions zonales et interzonales d'affectation doivent rendre un avis non contraignant de sorte qu'il n'existe aucun droit à la réaffectation à la suite d'un avis, favorable ou non, de la commission. Elle ajoute que le changement d'affectation ne peut revêtir de caractère prioritaire concernant les fonctions de promotion et de sélection. Elle cite les versions passée et actuelle de l'article 28, § 2, du décret du 4 janvier 1999 'relatif aux fonctions de promotion et de sélection' dont elle déduit qu'aucune priorité au changement d'affectation ne peut être fondée sur les dispositions actuelles. Elle expose que « cette absence de priorité au changement d'affectation concernant les fonctions de promotion et de sélection correspond à la préoccupation du législateur de donner aux pouvoirs organisateurs la capacité plénière de choisir leurs membres du personnel engagés dans une fonction de promotion ou de sélection sur base d'un profil de fonction propre à un établissement donné et de professionnaliser davantage le processus de sélection de ces fonctions de promotion et sélection, objectif double du Pacte pour un enseignement d'Excellence ». Selon elle, « l'interprétation mise en exergue ne correspond dès lors pas à l'application des nouvelles dispositions du décret du 4 janvier 1999 tel que modifié par le décret du 14 mars 2019, qui indiquent clairement la volonté de permettre de choisir un candidat selon une procédure de recrutement professionnalisée et qui instaurent de nouveaux processus de sélection pour les fonctions de promotion et de sélection, à savoir la désignation du candidat qui correspond le plus au profil de fonction ». Elle considère que c'est ce qui transparaît de l'exposé des motifs du décret du 14 mars 2019 'modifiant diverses dispositions

relatives aux fonctions de directeur et directrice, aux autres fonctions de promotion et aux fonctions de sélection' qu'elle cite.

Elle répète que l'article 28 du décret du 4 janvier 1999 qui prévoit les conditions générales d'accès et de dévolution des emplois de promotion et de sélection n'accorde aucune priorité à la réaffectation et, invoquant un arrêt n° 218.435 du 13 mars 2012, elle fait valoir qu'un changement d'affectation, qui constituait un des procédés auxquels recourir par priorité, devait intervenir dans un délai strict et que le ministre ne pouvait ni accorder un changement d'affectation qui n'a pas été sollicité, ni modifier d'office une demande de mutation qui lui est adressée. Selon elle, aucune priorité au changement d'affectation pour les emplois de promotion et de sélection, *a fortiori* au regard des dispositions actuelles, ne peut être déduit de cet arrêt et elle indique que lorsqu'elle a lancé l'appel à candidatures le 24 octobre 2022, elle ne pouvait pas présumer des changements d'affectation qui seraient formulés et elle relève que, dans sa demande du 12 octobre 2022, le requérant ne demandait d'ailleurs pas de réaffectation à l'IACF d'Uccle. Elle en conclut que c'est à tort qu'il lui reproche d'avoir lancé un appel pour l'emploi d'administrateur à l'IACF d'Uccle alors que des demandes de réaffectation pouvaient encore être formulées et que « la deuxième branche du moyen n'est pas fondée ».

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle répète qu'il ne ressort pas des différentes dispositions « qu'il existerait une priorité du changement d'affectation par rapport à la procédure de promotion ». Elle estime qu'un tel raisonnement est incorrect au regard de la réforme du décret du 4 janvier 1999, tel que modifié par le décret du 14 mars 2019, lequel a pour objectif de rendre le processus de sélection des candidats « plus professionnel, en permettant de choisir un candidat sur la base d'un profil de fonction spécifique à chaque établissement » et « s'inscrit dans la volonté de donner aux pouvoirs organisateurs la possibilité de choisir leur personnel sur des critères plus adaptés aux besoins spécifiques de chaque établissement ». Elle répète qu'il en résulte que l'article 28 du décret du 4 janvier 1999 qui prévoit les conditions générales d'accès et de dévolution des emplois de promotion et de sélection n'accorde aucune priorité à la réaffectation. Elle ajoute que même dans l'hypothèse où le changement d'affectation serait prioritaire, *quod non*, le pouvoir organisateur conserve un certain pouvoir d'appréciation concernant les différents profils par rapport aux besoins de l'établissement de sorte que « la demande de changement d'affectation ne produit aucun droit automatique à être nommé dans la fonction en question, qui reste à l'appréciation du pouvoir organisateur. Si cela avait été le cas, cela signifierait que chaque agent qui en fait la demande se verrait automatiquement

changé d'affectation sans examen de l'espèce, ce qui est totalement absurde ». Elle réitère que l'interprétation du requérant et de l'auditeur rapporteur est erronée et ne s'inscrit pas dans la récente réforme dont l'objectif est de placer les intérêts des établissements au centre dans les procédures de sélection afin que le meilleur profil soit retenu.

V.2. *Appréciation*

L'article 92, alinéas 1^{er} et 2, 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, artistique et normal 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' dispose comme suit :

« La nomination à une fonction de promotion ne peut avoir lieu qu'en cas de vacance d'emploi de la fonction à conférer.

Un emploi vacant d'une fonction de promotion ne peut être conféré par promotion que s'il n'a pas été conféré par réaffectation aux membres du personnel nommés à titre définitif à la fonction de promotion dont relève l'emploi à conférer mis en disponibilité par défaut d'emploi. Un emploi vacant d'une fonction de promotion ne peut être attribué par promotion que s'il n'a pas été conféré par changement d'affectation ou par application de l'article 50 ».

Contrairement à ce qui est avancé par les parties dans leurs écrits, l'article 94 du même arrêté contient encore deux paragraphes, l'article 1^{er} du décret du 14 mars 1999 'modifiant diverses dispositions relatives aux fonctions de directeur et directrice, aux autres fonctions de promotion et aux fonctions de sélection' n'ayant abrogé que les §§ 3 à 5 de cet article et non son § 2, contrairement à ce qu'indique la version coordonnée de l'arrêté royal du 22 mars 1969 publiée par la Communauté française sur son site *Gallilex*. L'article 94 se lit donc comme suit :

« § 1^{er}. Tout membre du personnel nommé à titre définitif à une fonction de promotion, à l'exception de la fonction de directeur de l'enseignement primaire, fondamental et de l'enseignement secondaire et de directeur dans l'enseignement de promotion sociale, peut, à sa demande, obtenir un changement d'affectation dans un autre emploi vacant de sa fonction.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le membre du personnel titulaire d'une fonction de promotion ne peut demander de changement d'affectation qu'après avoir exercé ses fonctions dans l'emploi qu'il occupe durant un délai de trois ans. Ce changement d'affectation produit ses effets le 1^{er} janvier suivant, sauf dans l'enseignement de promotion sociale où il produit ses effets le premier jour de l'année scolaire suivante.

§ 2. Le membre du personnel qui désire obtenir un changement d'affectation dans un autre établissement de la même zone ou dans une autre zone introduit, selon les modalités fixées par l'avis visé à l'article 93, une demande motivée par des circonstances exceptionnelles auprès du Ministre dans le courant du mois

d'octobre, et dans l'enseignement de promotion sociale dans le courant du mois de février.

Le Ministre n'accorde le changement d'affectation que moyennant avis favorable de la commission interzonale d'affectation ».

L'article 92, alinéa 2, interdit donc à l'autorité d'attribuer par promotion un emploi vacant d'une fonction de promotion lorsqu'il peut être conféré par changement d'affectation à la suite d'un avis favorable de la commission interzonale d'affectation. Il s'ensuit qu'un emploi vacant d'une fonction de promotion ne peut être attribué par promotion aussi longtemps qu'il n'a pas été régulièrement statué sur les demandes de changement d'affectation que des membres du personnel nommés à titre définitif dans la fonction en cause ont introduites vers l'établissement où se trouve le poste considéré. Selon l'article 94, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, seuls les agents nommés à titre définitif dans une fonction de promotion autre que celles de directeur peuvent solliciter un changement d'affectation dans un autre emploi vacant.

Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, il ressort du dossier administratif que le requérant a bien indiqué l'établissement litigieux dans sa demande de changement d'affectation du 12 octobre 2022. Ensuite, les modifications apportées au décret du 4 janvier 1999 'relatif aux fonctions de promotion et de sélection' par le décret du 14 mars 2019 'modifiant diverses dispositions relatives aux fonctions de directeur et directrice, aux autres fonctions de promotion et aux fonctions de sélection' ne lui permettent pas de déroger à cette règle. D'une part, depuis la modification de l'article 94 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 par ledit décret du 14 mars 2019, seuls les agents nommés dans la fonction de directeur de l'enseignement primaire, fondamental, secondaire et de promotion sociale sont dorénavant exclus du bénéfice du régime du changement d'affectation. L'exposé des motifs du décret du 14 mars 2019 indique à cet égard ce qui suit :

« De nouvelles dispositions sont proposées en ce qui concerne la mobilité des directeurs définitifs qui changent d'école (au sein de leur pouvoir organisateur ou dans un autre pouvoir organisateur). Il est mis fin aux changements d'affectation définitifs de droit : dans la logique de tout le décret qui vise à ce que les directeurs soient désignés suite à un appel à candidatures, après vérification de leurs compétences pour exercer la fonction dans une école bien déterminée, avec ses caractéristiques et ses besoins propres, les directeurs qui souhaitent changer d'école devront répondre à un appel à candidatures et être auditionnés par la commission de sélection, qui n'aura plus à examiner leur aptitude à diriger une école mais leur adéquation au profil de fonction, au projet du PO et de l'école. Ils entreront alors en stage, bénéficiant alors d'un changement d'affectation temporaire ou bien d'un engagement à titre temporaire, conservant évidemment le bénéfice de leur nomination dans l'établissement dans lequel ils bénéficieront d'un congé. Au sein d'un même pouvoir organisateur, le stage sera d'un an et une évaluation sera menée sur cette adéquation aux spécificités de l'école au terme d'une année ; en cas d'évaluation favorable, il sera immédiatement nommé ou engagé à titre définitif ; en cas d'évaluation défavorable, le directeur reprendra son ancienne fonction » (*Doc. parl. Parl. Comm. fr., sess. 2018-2019, exposé des motifs, n° 766/1, p. 11*).

Les mêmes travaux parlementaires précisent que l'article 1^{er} du décret du 14 mars 2019, qui a modifié l'article 94 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 invoqué au moyen, « a pour but [...] de supprimer la possibilité de demander un changement d'affectation dans un emploi de directeur sans faire application de la procédure prévue à l'article 35, §§ 4 et 5 du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs, tel qu'il est modifié par l'article 22 du présent décret. Un des principes à la base de ce décret est que tout poste de directeur doit être pourvu à la suite d'un appel à candidatures s'adossant à un profil de fonction spécifique à l'établissement dont le poste de directeur est à pourvoir [...] » (*ibid.*, p. 14). Il en résulte que contrairement à un directeur, un agent nommé à titre définitif dans une fonction de promotion d'administrateur comme le requérant peut toujours solliciter un changement d'affectation.

D'autre part, il ne ressort pas de l'article 28 du décret du 4 janvier 1999, tel que modifié notamment par le décret du 14 mars 2019, qui « instaure une nouvelle procédure de sélection dans les emplois de promotion et de sélection par une commission de sélection pour toute désignation dans un emploi vacant ainsi que toute désignation dans un emploi non vacant lorsque l'absence du titulaire de l'emploi est de 15 semaines » (*ibid.*, p. 22), que la partie adverse ne serait plus tenue par la règle de priorité prévue à l'article 92, alinéa 2, précité, lorsqu'elle attribue une fonction conformément audit article 28, dont le § 4 confirme que le lauréat de la procédure de promotion désigné dans l'emploi de promotion vacant ne peut être nommé dans cet emploi que s'il n'a pas été attribué à un membre du personnel nommé à titre définitif par changement d'affectation. La procédure d'attribution des emplois organisée à l'article 28 du décret du 4 janvier 1999 dont excipe la partie adverse ne déroge donc pas à la priorité inscrite à l'article 92, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 mars 1969, contrairement à ce qu'elle soutient dans ses écrits de procédure.

En l'espèce, le requérant, nommé à titre définitif dans la fonction de promotion d'administrateur et affecté à l'IACF « Folon » à Wavre a régulièrement formulé, le 12 octobre 2022, une demande de changement d'affectation précisément vers l'IACF « Maison des étudiants » à Uccle où l'emploi d'administrateur était vacant. La commission interzonale d'affectation a remis un avis favorable à cette demande le 29 novembre 2022. Il ressort toutefois du dossier administratif que, le 21 décembre 2022, avant de statuer le lendemain sur la demande de changement d'affectation du requérant, la partie adverse a décidé, en adoptant le second acte attaqué, d'attribuer par promotion l'emploi convoité à G.S.. La deuxième branche du moyen est, partant, fondée en ce qu'elle invoque la violation de l'article 92, alinéa 2, et 94 de l'arrêté royal du 22 mars 1969.

L'irrégularité du second acte attaqué entraîne celle du premier dès lors qu'il est exclusivement fondé sur celui-ci. Le même constat s'impose, par identité de motifs, à l'égard du premier acte attaqué dans la seconde affaire.

VI. Autres branches et deuxième moyen

L'annulation des actes attaqués pouvant être prononcée sur la base de la deuxième branche du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner ses autres branches ni le deuxième moyen.

Il n'y a pas davantage lieu d'examiner les moyens soulevés par la requête enrôlée sous le n° 238.895/VIII-12.230.

VII. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires A. 238.447/VIII-12.156 et A. 238.895/VIII-12.230 sont jointes.

Article 2.

Sont annulées :

- la décision du directeur général de la direction générale des personnels de l'enseignement organisé par la Communauté française du 21 décembre 2022 de désigner par promotion G.S. au 22 décembre 2021 dans la fonction d'administrateur à l'internat autonome de la Communauté française « Maison des Etudiants » à Uccle ;
- la décision du même directeur général du 22 décembre 2022 de ne pas accorder à G.D. le changement d'affectation dans la fonction d'administrateur à l'internat autonome de la Communauté française « Maison des Etudiants » à Uccle ;

- la décision du même directeur général du 14 février 2023 de ne pas désigner G.D. dans la fonction d'administrateur à l'internat autonome de la Communauté française « Maison des Etudiants » à Uccle au terme de la procédure de promotion.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens dans les deux affaires, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 48 euros et l'indemnité de procédure de 1540 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 mai 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux