

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.615 du 17 juin 2025

A. 237.110/VIII-12.031

A. 237.112/VIII-12.032

En cause :

1. **G. B.**,

2. **F. R.**,

3. **S. A.**,

4. **P. S.**,

5. **C. L.**,

6. **F. C.**,

ayant tous élu domicile chez
M^e Laura MERODIO, avocat,
quai Marcellis 24
4020 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 août 2022, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération du 27 juin 2022 du conseil communal de la ville de Liège décidant d'adopter les statuts administratif et pécuniaire et le règlement de travail ainsi que ses annexes, dont la date d'affichage n'est pas connue » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision (A. 237.110/VIII-12.031).

Par une requête introduite le même jour, les mêmes parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération du 27 juin 2022 du conseil communal de la Ville de Liège décidant d'abroger les textes actuels fixant le statut communal du personnel du service de l'Inspection pédagogique, dont

la date d’affichage n’est pas connue » et, d’autre part, l’annulation de cette même décision (A. 237.112/VIII-12.032).

II. Procédure

Un arrêt n° 255.115 du 28 novembre 2022 a joint les deux affaires, a rejeté les demandes de suspension et a réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.255.115).

Un arrêt n° 261.035 du 15 octobre 2024 a rouvert les débats, a chargé le membre de l’auditorat désigné par M. l’auditeur général adjoint de poursuivre l’instruction et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties. (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.035).

M. Gil Renard, auditeur adjoint au Conseil d’État, a rédigé un rapport sur la base de l’article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 avril 2025, l’affaire a été fixée à l’audience du 13 juin 2025.

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

M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Laura Merodio, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Gil Renard, 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

Il est renvoyé à l’arrêt n° 255.115, précité, pour les faits utiles à l’examen des recours.

IV. Deuxième moyen dans les deux recours

IV.1. Thèse des parties requérantes

IV.1.1. Les requêtes en annulation

Le moyen est « pris de la violation des articles 23 de la Constitution dont le principe de *standstill*, des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, des principes de bonne administration, dont ceux de légitime confiance, de sécurité juridique et de l'équivalence des rémunérations, du principe général de droit relatif à la mutabilité et à la loi du changement, du devoir de minutie et de prudence, du principe de proportionnalité, des articles 1 à 3 de la loi du 29/07/1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'inadéquation ou de l'obscurité des motifs de droit et de fait invoqués, de l'obligation de statuer en parfaite connaissance de cause, de l'erreur manifeste d'appréciation, [...] et du détournement de pouvoir ».

En substance, les parties requérantes considèrent que les actes attaqués entraînent une régression sensible de la protection sociale accordée aux inspecteurs pédagogiques en matière de conditions de travail et de rémunération. En premier lieu, en ce qui concerne le régime de leurs congés, elles exposent qu'elles bénéficiaient des congés scolaires, soit 65 jours par an, et que la modification statutaire a pour effet de les soumettre au régime des vacances annuelles du personnel administratif, soit 30 jours de congés par an selon elles, de sorte qu'elles invoquent une diminution de 35 jours de congés par an sans aucune compensation financière, ce qu'elles estiment constituer une régression substantielle. En deuxième lieu, s'agissant de leur traitement, elles exposent que, par une décision de la partie adverse du 12 février 1973 qui est désormais abrogée, elles bénéficiaient de l'échelle barémique 514 applicable au personnel enseignant, soit 49.870,35 €, et que, dans le nouveau statut pécuniaire, les inspecteurs pédagogiques relèvent du grade A3SP (soit 38.343,21 €) et l'inspecteur général du grade A5 (soit 40.902,52 €). Elles indiquent que la diminution du traitement est donc très significative. Elles ajoutent que l'évolution barémique est plus rapide et importante en application de l'ancien statut pécuniaire enseignant que par rapport à celui applicable au personnel administratif. Elles expliquent qu'il existe un régime transitoire permettant aux agents déjà nommés ou désignés de conserver leurs droits mais que ce régime ne s'applique pas aux nouveaux engagés et qu'il cesse de produire ses effets si l'agent postule dans une autre fonction reprise au cadre du personnel communal, en ce compris dans la fonction d'inspecteur général. Elles exposent qu'elles peuvent donc être concernées par cette diminution de traitement barémique et qu'elles sont ainsi bloquées dans leur évolution de carrière. Elles indiquent encore que cette dévalorisation barémique va rendre la fonction moins attractive pour des profils qui présentent un degré d'expertise important, ce qui va

globalement avoir une incidence sur tout le service d'inspection dont les parties requérantes font partie. En troisième lieu, elles exposent que les conditions d'accès à la fonction sont modifiées et assouplies, qu'il n'y a plus de cohérence par rapport aux autres réseaux d'enseignement où le service de l'inspection est assimilé à du personnel enseignant et qu'elles craignent ainsi une dévalorisation de la fonction et une perte d'expertise alors que cette fonction occupe un rôle pédagogique majeur dans l'enseignement communal. Elles craignent également la désignation d'agents n'ayant pas une connaissance approfondie des spécificités du milieu scolaire.

Elles font encore valoir que cette régression n'est pas guidée par des motifs d'intérêt général admissibles, nécessaires et proportionnés à l'objectif poursuivi. Elles estiment que la décision d'adopter les statuts administratif et pécuniaire ainsi que le règlement de travail et ses annexes ne contient aucun motif lié à la situation spécifique des inspecteurs pédagogiques alors qu'ils subissent une modification majeure de leurs conditions de travail et de rémunération et font même l'objet de chapitres entiers de mesures transitoires. Elles exposent que la motivation principale de la partie adverse semble être d'ordre pécuniaire dès lors qu'il est question de meilleurs choix et stratégie en termes de gestion de la masse salariale et des ressources humaines dans le contexte du plan « Oxygène ». Elles sont d'avis qu'il n'est toutefois pas mentionné les raisons précises pour lesquelles le changement de statut des inspecteurs pédagogiques constituerait un meilleur choix. Elles considèrent qu'à défaut d'identifier les motifs sur lesquels repose cette décision, il n'est pas possible de vérifier si la partie adverse a fait usage de son pouvoir discrétionnaire dans le respect de l'intérêt général.

S'agissant la décision d'abroger les textes actuels fixant le statut communal du personnel du service de l'inspection pédagogique, elles estiment que cette décision repose sur des motifs inadéquats et qu'elle n'est pas justifiée par l'intérêt général. Elles relèvent que la partie adverse invoque l'obsolescence du statut du personnel enseignant communal en raison de l'adoption d'une série de décrets par la Communauté française et qu'elle indique que ce serait par défaut, en l'absence de dispositions récentes propres, que le service de l'inspection continuerait à se voir appliquer ce statut, et elles rétorquent que le statut n'est pas abrogé en ce qui concerne les dispositions résiduelles applicables au personnel enseignant et qu'il n'est en outre pas exposé en quoi ce statut serait concrètement obsolète ou inadapté. Elles citent la convocation à la commission paritaire locale du 20 juin 2022 dont elles estiment que les motifs qui y sont repris ne sont ni précis ni adéquats étant donné qu'il s'agit d'une motivation générale dépourvue de toute précision ne permettant pas de comprendre les raisons concrètes ayant conduit l'autorité à réglementer en ce sens et qu'il n'est pas précisé les raisons concrètes pour lesquelles le changement de statut serait une mesure adéquate pour mieux respecter les délais imposés par le rythme scolaire. Elles

considèrent qu'il est erroné de justifier les actes attaqués par une volonté imposée par la Communauté française alors qu'au contraire, celle-ci entend, selon elles, soumettre son propre service général de l'Inspection et les services d'inspection de l'enseignement organisé ou subventionné aux mêmes statuts administratif et pécuniaire que le personnel enseignant.

Elles considèrent encore que l'intérêt général commande de maintenir les inspecteurs pédagogiques sous le statut du personnel enseignant. En ce qui concerne les conditions d'accès à la fonction, elles expliquent qu'il importe que les inspecteurs pédagogiques soient issus du monde enseignant afin de mieux le comprendre et de pouvoir conseiller, évaluer et former les professeurs concernant leurs aptitudes pédagogiques. S'agissant tant du traitement barémique que des conditions d'accès à la fonction et de la diminution des congés, elles craignent que les nouvelles dispositions causent une perte d'expertise au sein du service de l'inspection pédagogique et ce, à défaut de pouvoir attirer des profils attrayants. Elles indiquent que, de façon plus générale, relever du statut du personnel enseignant communal est conforme à l'intérêt général dès lors que les inspecteurs sont issus du milieu de l'enseignement et représentent le pouvoir organisateur dans plusieurs instances de l'enseignement. En ce qui concerne le régime des congés, elles exposent que le choix de leur faire bénéficier des vacances annuelles du personnel administratif ne saurait être lié à un quelconque motif d'intérêt général, sinon strictement budgétaire, étant donné que se calquer au rythme scolaire est nécessaire au bon fonctionnement du service de l'inspection pédagogique au regard de ses missions. Elles estiment qu'il est difficile de comprendre les raisons pour lesquelles ces missions sont conciliables avec le statut des agents administratifs alors que ces dernières sont intrinsèquement liées au rythme scolaire. Elles soutiennent ainsi qu'inévitablement, les absences durant les périodes scolaires vont poser des soucis organisationnels et qu'il n'est ni admissible ni proportionné d'imposer aux inspecteurs pédagogiques, outre une réduction de l'échelle barémique, « tous les inconvénients liés aux deux statuts », à savoir une réduction du nombre de congés par rapport au statut enseignant et une exigence de prendre ses vacances durant les congés scolaires pour raison de service, qui n'est pas imposée au personnel administratif. Elles indiquent qu'à l'inverse, durant les vacances scolaires, il est difficile de comprendre la manière dont le service de l'inspection va rester occupé à suffisance dès lors qu'il n'aura plus de professeurs à évaluer ou à conseiller, plus de classes à inspecter, plus de projets à monter en collaboration avec les écoles, plus de jurys d'examen, *etc.* Elles considèrent que l'intérêt public commande donc que ce service soit soumis au même statut que les autres acteurs de l'enseignement, son travail étant lié au rythme et à l'organisation des établissements scolaires. Elles exposent qu'aucun problème n'a été dénoncé auparavant par la partie adverse concernant l'organisation du travail de l'inspection pédagogique selon le rythme scolaire, que l'ancien statut était en adéquation avec les nécessités de

fonctionnement et d'organisation du service et qu'il permettait de fonctionner en parfait accord avec la réalité scolaire quotidienne.

Elles estiment encore qu'un motif purement budgétaire ne saurait justifier adéquatement les actes attaqués eu égard aux considérations précédentes liées à l'intérêt général, et que les mesures adoptées n'étaient ni nécessaires, ni proportionnées à l'objectif économique recherché. Selon elles, l'économie réalisée « semble anecdotique » étant donné que le service de l'inspection pédagogique n'est composé que de six personnes en comparaison avec la masse salariale communale. Elles exposent qu'en outre, le nouveau régime de congés risque de poser des problèmes en termes d'efficacité du service, ce qui aura aussi un coût direct ou indirect.

IV.1.2. Les mémoires en réplique

Les parties requérantes répètent que le recul de leurs droits est sensible. En ce qui concerne le régime des congés, elles répliquent que la partie adverse se fonde sur un règlement de travail du 9 mai 1978 et que ce dernier n'était plus appliqué comme tel depuis de nombreuses années. Elles estiment que, dans les faits et tel que cela résulte de leurs relevés, elles bénéficiaient bien de 65 jours de congé par an. Elles indiquent que le règlement de travail précité se calquait sur un arrêté royal du 15 janvier 1974 pris en application de l'article 160 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, lequel est toujours en vigueur. Elles exposent que, dans sa version applicable au 19 juillet 2021, avant la réforme du rythme scolaire, cet arrêté royal imposait les mêmes congés à tout le personnel enseignant et pas seulement au personnel de l'inspection. Elles font valoir que ce règlement ne fixe manifestement qu'un minimum de congés et qu'il n'est nullement représentatif de la réalité, qu'il est « avéré factuellement » que le service de l'inspection, tout comme les enseignants, bénéficie de l'intégralité des congés scolaires. Elles relèvent que les actes attaqués ne visent pas ce règlement parmi les dispositions abrogées et qu'elles passent donc de 65 à 28 jours de congés par an, sans compensation financière et sans contrepartie organisationnelle. Elles exposent que la prétendue flexibilité qui leur est accordée est démentie dans les faits dès lors qu'elles sont désormais soumises à un horaire de travail et au pointage, en précisant que ce système n'est, selon elles, pas adapté à leur manière de travailler. Elles indiquent que les repos compensatoires allégués par la partie adverse ne sont en réalité pas comptabilisés et que ceux-ci ne sont acceptés qu'après validation et ce, dans une limite de 15 heures par mois. Selon elles, ces heures ne permettent aucune flexibilité parce qu'elles doivent obligatoirement être récupérées dans le mois et doivent donc presque toujours être récupérées pendant les jours scolaires. Elles indiquent que les congés compensatoires ou de récupération pendant ces jours scolaires « sont un échec généralisé » car cela ne permet pas de satisfaire aux besoins

des établissements scolaires continuant de fonctionner. Elles exposent qu'elles s'organisent afin de répondre aux sollicitations de ces établissements scolaires et pour récupérer un maximum en période de congés scolaires, ce qui est selon elles contraire à l'idée même d'une flexibilité compensant la diminution de jours de congés. Elles considèrent qu'elles n'ont pratiquement aucun travail pendant les congés scolaires de sorte qu'elles ont posé des jours de récupération ou de congé et qu'elles ont fait du télétravail pour le surplus, en précisant que ce télétravail leur a été limité à deux jours par semaine alors que le règlement de travail autorise trois jours de télétravail.

Elles exposent encore qu'il est prévu qu'en horaire flottant, la pause de midi doit être de minimum 45 minutes entre 12h et 14h et qu'à défaut de prendre cette pause de midi, celle-ci est automatiquement comptabilisée durant les 2 heures. Elles indiquent qu'en cas de réunion sur le temps de midi dans les établissements scolaires ou de déplacement, il n'est pas toujours possible de prendre une telle pause à ce moment et qu'elles sont donc sanctionnées de 2 heures de temps de travail non-comptabilisées. Elles considèrent que le régime des congés est défaillant dans leur chef dès lors, notamment, que leurs congés et récupérations sont systématiquement comptabilisés en absences injustifiées, qu'elles n'ont pas accès à leur quota de congés pris/restants, qu'elles bénéficiaient de « pots de congé maladie » dans l'enseignement et qu'elles ignorent si elles en bénéficieront encore.

En ce qui concerne les échelles barémiques et la rémunération, elles relèvent que la partie adverse indique à juste titre que le service général de l'Inspection de la Communauté française relève encore des anciens barèmes. Elles indiquent que la partie adverse prétend harmoniser le statut qui leur est applicable avec les nouvelles dispositions décrétales applicables aux inspecteurs pédagogiques de la Communauté française mais elles estiment qu'elle s'en écarte totalement en leur appliquant tant le rythme scolaire que les anciennes échelles barémiques, la Communauté française n'ayant jamais entendu exclure les inspecteurs pédagogiques du personnel enseignant. Elles considèrent que, même si elles bénéficient d'un régime transitoire, elles ont un intérêt à agir étant donné que le nouveau barème est susceptible de leur être appliqué, notamment en cas de changement de fonction ou en cas de désignation en tant qu'inspecteur général. Elles expliquent que, s'agissant d'un acte à portée réglementaire, l'intérêt à agir doit être apprécié de façon plus souple et qu'à défaut, personne n'aurait en réalité l'intérêt suffisant pour critiquer les actes attaqués dès lors que personne n'est actuellement soumis au nouveau barème. Elles indiquent qu'il suffit de constater qu'elles pourraient potentiellement être concernées et qu'en tout état de cause, elles subissent directement des effets qui leur font griefs, à savoir la modification globale de leur statut et la dévalorisation de leur fonction d'inspecteur pédagogique. En ce qui concerne les conditions d'accès à la fonction, elles exposent que leur intérêt ne saurait être remis en cause par la circonstance que deux d'entre

elles sont proches de la pension étant donné qu'il suffit que l'intérêt d'une seule des parties requérantes soit établi et que, même proches de la pension, elles sont toutes concernées. D'après elles, il est difficile de soutenir qu'en proposant un traitement inférieur à celui d'un directeur d'école, avec des conditions de travail moins favorables que dans le milieu de l'enseignement, la fonction ne perdrait pas en attractivité. Elles exposent que ce défaut d'attractivité et la diminution du nombre d'exigences pour accéder à la fonction induisent indubitablement le risque d'une perte d'expertise. Elles indiquent que la fonction sera accessible à une plus grande variété de profils, mais elles considèrent que cela n'est pas souhaitable si cela se fait « au prix d'une déperdition de compétences ». Elles estiment que les anciennes conditions d'accès garantissaient une réelle expertise en matière pédagogique et qu'il n'y a actuellement plus aucune garantie que les candidats bénéficient d'une expérience utile et valorisable dans cette matière.

Elles soutiennent que les nouveaux critères d'accès sont contraires à la loi du 22 juin 1964 'relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'État' et à 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, spécialisé, 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'. Elles expliquent que ces statuts sont applicables aux membres du personnel des services d'inspection et imposent d'être titulaire d'un titre requis ou d'être nommé dans l'enseignement pour être désigné dans une fonction de recrutement ou nommé dans une fonction de sélection, et que la partie adverse fixe ainsi de nouveaux critères de recrutement qui ne rencontrent nullement les exigences qui sont propres au milieu de l'enseignement. Elles observent encore que la composition de la COPALOC compétente pour le personnel enseignant et de la COPA compétente pour le personnel administratif n'a pas été modifiée. Elles exposent qu'auparavant, le recrutement des inspecteurs était soumis à la COPALOC et que, désormais, il sera confié à la COPA qui ne bénéficie d'aucune représentation du milieu de l'enseignement et qui n'a donc pas de compétence à cet égard. Elles indiquent que la ligne hiérarchique, en ce compris la directrice de l'enseignement, n'aura plus aucune visibilité sur la procédure de recrutement et ne pourra pas donner son avis sur les candidats, ses exigences et besoins. D'après elles, il s'agit « d'un non-sens total mais également d'un risque certain pour la qualité des procédures de recrutement » des inspecteurs.

Elles maintiennent que le but poursuivi n'est pas légitime, qu'il ne correspond pas à l'intérêt général et que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'objectif est exclusivement pécuniaire. Elles relèvent que celle-ci prétend

vouloir clarifier la situation des agents du service de l'inspection, supprimer les dispositions obsolètes et tirer les conséquences de l'évolution de la réglementation, alors que, selon elles, aucun problème statutaire n'a jamais été rencontré. Elles exposent que la création d'un service général de l'inspection par la Communauté française n'a eu aucune incidence sur le statut des inspecteurs pédagogiques et que cette dernière a en outre maintenu les congés et traitements desdits inspecteurs. Elles contestent donc l'argument selon lequel celle-ci aurait voulu harmoniser la situation. Elles indiquent encore que la partie adverse prétend aussi vouloir fournir une meilleure réponse aux attentes et exigences administratives du terrain et répliquent qu'elle ne décrit toutefois pas celles-ci, tout en indiquant qu'il est difficile de comprendre que le fait de calquer les horaires de travail sur un autre rythme que le rythme scolaire répondrait aux attentes et exigences de terrain alors qu'il s'agit manifestement de l'inverse, la situation actuelle étant source de nombreuses difficultés d'après elles. Elles en concluent que les mesures adoptées ne sont pas proportionnées à l'objectif poursuivi qui est, selon elles, purement pécuniaire.

Enfin, elles indiquent ainsi que si l'obligation de motivation formelle ne s'applique pas, « il n'en est pas moins vrai que les actes attaqués doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et adéquats » qui doivent ressortir du dossier administratif relatif à l'élaboration desdits actes. Elles considèrent qu'en l'espèce, la partie adverse ne fait cependant état d'aucun document établi lors de l'élaboration du nouveau statut du personnel qui permettrait de démontrer l'objectif poursuivi par la réforme statutaire ou encore la mise en balance de ce nouveau statut avec le recul de leurs droits. Elles exposent que les explications fournies *a posteriori* ne peuvent suppléer la carence du dossier.

IV.1.3. Les derniers mémoires

Dans leur courrier valant dernier mémoire, les parties requérantes ne développent pas d'argumentation complémentaire.

IV.2. Appréciation

Le détournement de pouvoir est l'illégalité de l'acte quant à son but. Il requiert que l'auteur vise un autre but que celui que le législateur a en vue, c'est-à-dire un but qui est alors illicite. Le détournement de pouvoir n'est toutefois admis qu'à une double condition : la présence d'un but illicite et l'absence de but licite. Il faut à tout le moins que l'autorité ait agi principalement sinon exclusivement dans un but illicite. La charge de la preuve du détournement de pouvoir incombe à celui qui l'invoque. En l'espèce, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris du détournement de pouvoir, faute pour les parties requérantes d'exposer expressément et concrètement

dans quelle mesure l'adoption des actes attaqués révélerait un tel détournement. Par ailleurs, comme elles l'admettent elles-mêmes en réplique, les actes attaqués sont de nature réglementaire de sorte que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque une violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', qui ne s'applique qu'aux actes à portée individuelle.

En vertu de la loi du changement invoquée au moyen, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents ou les modalités d'exercice de leurs fonctions. Ce principe de mutabilité, inhérent au fonctionnement du service public, implique qu'un fonctionnaire ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction.

L'article 23 de la Constitution dispose :

« Art. 23. Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

[...] ».

Cet article consacre le droit de chacun à mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. Il ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes. Il contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable (C. const, 5 juin 2025, n° 85/2025, ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.085, B.28.2 et B.28.3).

En l'espèce, en ce qui concerne l'existence d'un recul significatif concernant le régime des congés des parties requérantes, qui relève du droit à des conditions de travail équitables, force est tout d'abord de constater que, comme le relève la partie adverse, elles n'établissent pas matériellement et réglementairement

qu'elles bénéficiaient de 65 jours de congés par an et que les actes attaqués entraîneraient une diminution de 35 jours de congés par an sans aucune compensation financière. Ensuite, comme le relève encore la partie adverse sans être contredite, elles étaient auparavant soumises au régime des congés prévu par une décision du 9 mai 1978 dont l'article 1^{er}, § 8, dispose que « les membres du personnel du service d'inspection bénéficient d'un congé de vacances annuelles fixé comme suit : a) vacances de Noël : du 21 décembre au 03 janvier inclus ou du 22 décembre au 04 janvier inclus ou du 23 décembre ou 05 janvier inclus ; b) vacances de Pâques : deux semaines ; c) vacances d'été : du 06 juillet au 15 août ». En ne tenant ainsi pas compte des samedis et dimanches, elles bénéficiaient de la possibilité de prendre 10 jours de congés durant les « vacances de Noël », 10 jours de congés durant les « vacances de Pâques » et 29 jours durant les « vacances d'été ». Les parties requérantes bénéficiaient donc d'un total de maximum 49 jours de congés annuels, sans distinction entre jours ouvrables et jours fériés, et elles ne contestent pas que cette décision du 9 mai 1978 leur était applicable. La circonstance qu'elles ont éventuellement pu bénéficier d'un autre régime de congés ne peut être prise en compte pour apprécier l'existence d'un recul dans leurs droits si ce dernier régime ne reposait pas sur un texte légalement ou réglementairement applicable, ce qu'elles ne soutiennent pas et n'établissent pas davantage. Par ailleurs, contrairement à ce qu'elles indiquent, la décision du 9 mai 1978 a bien été abrogée par les actes attaqués et ce, « à dater du 1^{er} janvier qui suit l'entrée en vigueur du statut administratif ». Désormais, ce nouveau statut administratif prévoit notamment, en son article V.6, alinéa 1^{er}, que « l'agent communal a droit à un congé annuel de vacances en jours ouvrables dont la durée est fixée comme suit : moins de 35 ans : 26 jours ; de 35 à moins de 40 ans : 27 jours ; 40 ans et plus : 28 jours ; à partir de 60 ans : 29 jours », le nombre de jours ouvrables de congés étant ensuite augmenté d'un jour tous les ans avec un maximum de 33 jours à partir de 64 ans. Les parties requérantes ne contestant pas, à la suite du rapport de l'auditeur rapporteur, être âgées de 40 ans et plus, elles bénéficient dès lors de 28 jours ouvrables de congés annuels au minimum. L'article V.11, alinéa 1^{er}, prévoit également qu'« outre les congés annuels de vacances, l'agent communal bénéficie des jours fériés suivants : 1^{er} janvier ; lundi de Pâques ; 1^{er} mai ; Ascension ; lundi de Pentecôte ; 21 juillet ; 15 août ; 1^{er} novembre ; 11 novembre ; 25 décembre ». Les alinéas 2 et 3 du même article précisent aussi qu'« en complément des jours susmentionnés, les 27 septembre – Fête de la Fédération Wallonie-Bruxelles, 2 novembre et 26 décembre sont assimilés aux jours fériés » et que « l'agent bénéficie de congé compensatoire lorsqu'un jour férié ou assimilé susvisé coïncide avec un samedi ou un dimanche ». Sur la base de l'ancien régime, les parties requérantes bénéficiaient des mêmes jours fériés légaux que ceux visés à l'article V.11, alinéa 1^{er}. Au regard des trois périodes déterminées de vacances au cours desquelles elles pouvaient prendre des jours de congés, elles étaient susceptibles de ne bénéficier finalement que de 44 jours ouvrables de congés, exclusion ainsi faite de cinq jours

fériés susceptibles de coïncider avec un jour de semaine, à savoir le 1^{er} janvier, le lundi de Pâques, le 21 juillet, le 15 août et le 25 décembre. Sur la base du nouveau régime, elles sont désormais susceptibles de bénéficier de 7 jours de congés compensatoires si le 1^{er} janvier, le 1^{er} mai, le 21 juillet, le 15 août, le 1^{er} novembre, le 11 novembre et le 25 décembre coïncident avec un samedi ou un dimanche. Elles bénéficient également de 3 jours fériés assimilés supplémentaires, qui peuvent aussi être compensés s'ils coïncident avec un samedi ou un dimanche. Il en résulte qu'elles sont donc susceptibles de bénéficier, selon les années, de près de 40 jours ouvrables de congés.

Il résulte de ces constats non contestés dans leurs derniers mémoires, qu'en termes de nombre de jours ouvrables de congés annuels, les parties requérantes ne peuvent finalement valablement prétendre qu'à une diminution de quelques jours ouvrables de congés annuels. Cette diminution est en outre compensée par la circonstance que les parties requérantes disposent désormais d'une certaine flexibilité dès lors qu'il n'est pas davantage contesté qu'elles ne sont plus tenues de prendre leurs jours de congés durant les trois périodes de vacances précédemment déterminées.

Comme l'expose la partie adverse, il convient encore de relever que le nombre de jours de congés de circonstances est également augmenté et n'est plus limité à un certain nombre par année civile. Ainsi, l'article 5 de la décision précitée du 9 mai 1978 prévoyait que « des congés exceptionnels dont la durée ne peut excéder huit jours par année civile peuvent être accordés ». Cette limite n'est plus prévue dans le nouveau statut qui, en son article V.12, prévoit des congés pour les mêmes circonstances que précédemment ainsi que pour des nouvelles circonstances, le nombre de jours de congés étant augmenté significativement. Par exemple, le mariage de l'agent passe d'un jour à « 4 jours ouvrables » ou encore le décès du conjoint ou de la personne avec laquelle l'agent vivait en couple, ou de l'enfant de l'agent, passe de quatre jours à « 10 jours ». Enfin, comme le relève encore la partie adverse toujours sans être contestée, les parties requérantes peuvent désormais aussi bénéficier de jours de congés pour récupérer leurs heures de travail supplémentaires. Si elles invoquent des difficultés pratiques pour l'encodage de leurs heures et la validation de leurs jours de congés de récupération, elles n'établissent pas qu'elles ne sont pas en mesure de bénéficier de tels congés, autres ceux annuels, fériés et compensatoires.

Il résulte de ce qui précède qu'à supposer même qu'il existe un recul des droits des parties requérantes quant à leur régime de congés, ce recul ne peut être qualifié de significatif. Il n'est pas requis de vérifier que celui-ci aurait été justifié par des motifs d'intérêt général admissibles.

S'agissant de l'existence d'un recul significatif concernant les échelles barémiques et les conditions d'accès à la fonction, il apparaît que, comme elles l'admettent elles-mêmes, les parties requérantes font l'objet de nombreuses dispositions transitoires. Ainsi, le nouveau statut administratif contient spécifiquement un Titre VIII comportant un « régime transitoire pour les agents exerçant les fonctions d'inspecteur pédagogique et d'inspecteur général à l'entrée en vigueur du présent statut ». L'article VIII.1 dispose que « l'ensemble des dispositions du présent statut administratif pour lesquels aucun régime transitoire n'est arrêté par le présent titre s'applique aux agents visés par les articles VIII.2 et VIII.3 dès l'entrée en vigueur du présent statut administratif », et les articles VIII.2 et VIII.3 visent les agents nommés à titre définitif et désignés à titre temporaire dans une fonction d'inspecteur pédagogique ou d'inspecteur général à la date d'entrée en vigueur du statut.

L'article VIII.4 dispose que, « par dérogation à l'article II.2 et pour les agents visés par le présent Titre, les fonctions d'Inspecteur pédagogique et d'Inspecteur général sont classées en fonction de promotion conformément aux articles 141 à 144 tels que successivement modifiés de la délibération du Conseil communal du 29 novembre 1993 coordonnant et renumérotant le statut du personnel enseignant et à la délibération du 12 février 1973 relative à la fixation de tous les nouveaux barèmes, au 1^{er} avril 1972 et ce, jusqu'à la date correspondant à la cessation définitive de leur fonction ou jusqu'à la date à laquelle ils postulent à une autre fonction reprise au cadre du personnel communal, en ce compris à la fonction d'Inspecteur général, pour autant qu'ils accèdent à cette fonction ». L'article VIII.7 dispose que « toute nomination à un emploi d'Inspecteur pédagogique et d'Inspecteur général, d'un agent visé par le présent Titre et occupant cette fonction à titre temporaire à l'entrée en vigueur du présent statut, est effectuée dans le respect des articles 141.2 à 143 tels que successivement modifiés de la délibération du Conseil communal du 29 novembre 1993 coordonnant et renumérotant le statut du personnel enseignant ». L'article VIII.10 dispose encore que, « par dérogation à l'article II.24, l'agent visé au présent titre est nommé à titre définitif ou désigné à titre temporaire à l'entrée en vigueur du présent statut : 1. Dans une fonction de promotion d'Inspecteur pédagogique correspondant à l'échelle qui lui était attribuée par la délibération du Conseil communal du 12 février 1973 (point n° 28) – traitements – Enseignement relatif à la fixation de tous les nouveaux barèmes, au 1^{er} avril 1972 ; 2. Dans une fonction de promotion d'Inspecteur général correspondant à l'échelle qui lui était attribuée par la délibération du Conseil communal du 12 février 1973 (point n° 28) – traitements – Enseignement relatif à la fixation de tous les nouveaux barèmes, au 1^{er} avril 1972 ; et ce, jusqu'à la date correspondant à la cessation définitive de leur fonction ou jusqu'à la date à laquelle il postule à une autre fonction reprise au cadre du personnel communal, en ce compris à la fonction d'Inspecteur général, et pour

autant qu'il accède à cette fonction ». Parallèlement, le nouveau statut pécuniaire comporte également un chapitre comportant plusieurs dispositions transitoires spécifiquement applicables aux agents occupant les fonctions d'inspecteurs pédagogiques et d'inspecteur général. Ses articles 87 et suivants comportent ainsi des dispositions transitoires corollaires à celles qui sont prévues dans le nouveau statut administratif.

Il résulte de toutes ces dispositions transitoires que les parties requérantes conservent le bénéfice de toutes les dispositions qui leur étaient précédemment applicables concernant leurs échelles barémiques, niveaux et grades et les conditions d'accès à leur fonction. Elles ne peuvent tirer aucun argument de ce qu'elles n'en conserveraient le bénéfice que jusqu'à la cessation définitive de leurs fonctions ou jusqu'à ce qu'elles postulent une autre fonction, en ce compris celle d'inspecteur général, et qu'elles y accèdent. L'article 23 de la Constitution ne consacre pas un droit à l'accès à d'autres fonctions en y conservant ses conditions de travail et de rémunération ni le droit au maintien des conditions d'accès à d'autres fonctions. Elles n'excipent pas davantage de l'intérêt personnel requis pour critiquer la circonstance que, selon elles, les futurs candidats ou lauréats à ces fonctions n'auront pas les qualités requises pour les assumer.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen dans les deux recours

V.1. Thèse des parties requérantes

V.1.1. Les requêtes en annulation

Le moyen est « pris de la violation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des principes de bonne administration, dont ceux de légitime confiance, de sécurité juridique, de l'équivalence des rémunérations, de prudence et de minutie, des articles 1 à 3 de la loi du 29/07/1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'inadéquation ou de l'obscurité des motifs de droit et de fait invoqués, des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'erreur manifeste d'appréciation [...] et du détournement de pouvoir ».

En substance, les parties requérantes exposent que, bien que les inspecteurs pédagogiques ne sont plus dans le cadre du personnel enseignant, ils ont pour mission d'évaluer le personnel enseignant et directeur de sorte qu'ils devraient bénéficier d'un grade supérieur à ceux-ci et que leurs grades devraient s'intégrer dans une hiérarchie commune. Elles considèrent que tel n'est pas le cas et que les

inspecteurs pédagogiques vont bénéficier d'un grade et d'une échelle barémique qui a une correspondance inférieure à celle des enseignants qu'ils évaluent et à l'égard desquels ils rédigent des rapports après inspection. Elles estiment qu'une telle organisation est contraire aux préceptes de l'article L1212-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et qu'elle est dès lors irrégulière.

V.1.2. Les mémoires en réplique

Les parties requérantes renvoient aux développements de leurs requêtes et ajoutent qu'elles bénéficient d'un véritable pouvoir hiérarchique sur le personnel enseignant en précisant que le pouvoir de sanctionner un membre du personnel n'est pas déterminant pour évaluer le lien hiérarchique, que les inspecteurs pédagogiques ont le pouvoir d'établir des rapports défavorables concernant les enseignants ayant des effets directs étant donné que cela empêche une nouvelle désignation temporaire d'un enseignant dans le même établissement et que cela reporte d'un an la nomination d'un enseignant désigné temporaire prioritaire. Elles indiquent encore que, dans les écoles à pédagogie Frenay, il existe une commission présidée par l'inspection pédagogique ayant le pouvoir de ne pas désigner à nouveau un enseignant qui aurait échoué à plus de deux reprises.

V.1.3. Les derniers mémoires

Les parties requérantes ne développent pas d'argumentation complémentaire.

V.2. Appréciation

Par identité de motifs avec ceux exposés à l'occasion de l'examen du deuxième moyen, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris du détournement de pouvoir et de la violation de la loi du 29 juillet 1991. Par ailleurs, le principe selon lequel « dans l'administration, un membre du personnel ne peut pas se trouver dans une fonction du cadre hiérarchiquement inférieure à celle d'un membre du personnel ayant un grade inférieur au sein » ne constitue pas un principe général de droit consacré par la jurisprudence et, partant, ne peut être appréhendé comme une norme juridique dont la violation pourrait entraîner l'annulation des actes attaqués. Enfin, tel que cela résulte de l'examen du deuxième moyen, les parties requérantes conservent le bénéfice des dispositions qui leur étaient applicables concernant leurs niveaux, grades et échelles barémiques. Comme le relève la partie adverse, elles ne disposent dès lors pas d'un intérêt personnel à critiquer le fait qu'elles ne bénéficieraient plus, *quod non*, d'un grade et d'une échelle barémique supérieurs au personnel enseignant qu'elles ont notamment pour mission d'évaluer.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 924 euros dans chacune des deux affaires.

Dans la mesure où les affaires ont été jointes dès l'arrêt rendu au stade de la suspension, il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en réduisant l'indemnité due pour la deuxième affaire à son montant minimum.

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

Article 1^{er}.

Les requêtes sont rejetées dans les deux affaires.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir les droits de rôle de 4.800 euros, les contributions de 88 euros et les indemnités de procédure d'un montant total de 1108,8 euros accordées à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 juin 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux