

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.729 du 24 juin 2025

A. 234.697/VIII-11.807

A. 235.338/VIII-11.876

A. 235.996/VIII-11.944

En cause : R. D.,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth KIEHL, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

Wallonie-Bruxelles Enseignement (en abrégé : WBE),
représenté par son conseil,
ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objets des requêtes

Par une requête introduite le 29 septembre 2021, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution « de la décision de la partie adverse du 9 août 2021 confirmant la mesure de suspension préventive précédemment décidée à [son] encontre [...] pour une nouvelle période de 3 mois » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision (A. 234.697/VIII-11.807 – première affaire).

Par une requête introduite le 29 décembre 2021, la même requérante demande l'annulation de « la décision de la partie adverse du 9 novembre 2021 confirmant la mesure de suspension préventive précédemment décidée à [son] encontre [...] pour une nouvelle période de 3 mois » (A. 235.338/VIII-11.876 – deuxième affaire).

Par une requête introduite le 31 mars 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la partie adverse du 8 février 2022 confirmant la mesure de suspension préventive précédemment décidée à [son] encontre [...] pour une nouvelle période de 3 mois » (A. 235.996/VIII-11.944 – troisième affaire).

Dans les trois affaires, par des requêtes introduites le 25 janvier 2023, la partie requérante sollicite une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Dans l'affaire A. 234.697/VIII-11.807, un arrêt n° 252.757 du 25 janvier 2022 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties. (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.252.757).

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Dans toutes les affaires, les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure dans l'affaire A. 234.697/VIII-11.807 et des rapports sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure dans les affaires A. 235.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

La partie requérante a déposé un courrier valant dernier mémoire dans l'affaire A. 234.697/VIII-11.807.

Les parties ont déposé un dernier mémoire dans les affaires A. 235.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944.

Par des ordonnances du 6 mai 2025, les affaires ont été fixées à l'audience du 20 juin 2025.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport dans les trois affaires.

M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Deborah Dianingama, *loco* M^e Lawi Orfila, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans les arrêts n° 252.757 précité, n° 260.364 du 2 juillet 2024 et n° 261.992 du 15 janvier 2025.

Il y a lieu de s'y référer en tenant compte également des éléments qui suivent.

1. Par un courrier du 9 décembre 2021, la requérante est convoquée pour être entendue dans le cadre d'une audition disciplinaire au sujet des griefs suivants :

« 1/ Avoir adopté une attitude inappropriée lors d'un échange avec un membre de votre personnel, en date du 18 mars 2021, notamment en adoptant un comportement agressif lors d'une conversation avec Madame [G.] en refusant de la saluer, en lui tirant la langue et en menaçant de vous en prendre physiquement à la directrice du fondamental de votre établissement, Madame [W.] ;

2/ Avoir remis en question l'action du S.A.J. de Liège en adoptant une attitude inadéquate notamment en :

- o Vous imposant à une réunion ayant pour objet le placement d'une fratrie dans une institution adaptée à leur situation et en vous opposant à ce placement. Vous auriez également insinué que le S.A.J. serait à l'origine de la délinquance juvénile ;
- o Refusant que l'assistante sociale de l'école accompagne la fratrie concernée lors de la visite des institutions dans lesquelles ils allaient être placés ;
- o Annulant une visite prévue de longue date avec une fratrie de deux fillettes avec la maman de celles-ci ainsi que la déléguée en charge du dossier en arguant que les fillettes étaient en activité alors qu'il apparaît que ce n'était pas le cas. Lors de l'arrivée de la maman des fillettes à l'internat à l'heure de la visite initialement prévue, vous auriez également dénigré le S.A.J. auprès de cette dernière ;

3/ Avoir transmis, par le biais d'un courriel du 15 mars 2021, des documents confidentiels concernant [H. J.], Chef de travaux f.f. auprès de plusieurs membres de votre personnel en leur enjoignant de "planquer ou d'effacer" les documents transmis contribuant ainsi à l'aggravation du climat délétère déjà présent dans l'établissement ».

2. Le 21 décembre 2021, la requérante est entendue, en présence de son conseil.

3. Par un courrier du 26 avril 2022, la requérante est convoquée à une audition préalable à une éventuelle mesure de confirmation de la décision de suspension préventive du 12 mai 2021.

4. Le 6 mai 2022, la requérante est entendue en présence de son conseil.

5. Par un courrier du 12 mai 2022, celui-ci informe la partie adverse de la volonté de sa cliente de réintégrer ses fonctions dans les dix jours ouvrables conformément à l'article 157*bis*, § 6, de l'arrêté royal du 22 mars 1969.

6. Le 24 mai 2022, le directeur général de la partie adverse décide d'accorder à la requérante une dispense de service à dater du 11 mai 2022.

Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation, enrôlé sous le numéro A. 236.630/VIII-11.991.

7. Par un courrier du 1^{er} juin 2022, la partie adverse notifie à la requérante une proposition de sanction de la suspension disciplinaire pour une durée de trois mois avec une réduction de son traitement de moitié.

8. Le 16 juin 2022, la requérante introduit un recours devant la chambre de recours contre cette proposition de sanction disciplinaire.

9. La requérante est admise à la pension le 1^{er} novembre 2022.

10. Le 11 novembre 2022, la requérante reçoit par courriel une copie avancée d'un courrier de convocation pour être entendue par la chambre de recours le 29 novembre suivant.

11. Par un courriel du 14 novembre 2022, le conseil de la requérante informe la chambre de recours que sa cliente est pensionnée et qu'elle « [s'] interroge dès lors quant au bienfondé du maintien de cette chambre de recours ».

12. Le 29 novembre 2022, la chambre de recours se réunit et est d'avis que du fait de l'admission à la pension de la requérante, « l'intéressée ne peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire et qu'il n'y a plus lieu de réunir la chambre de recours dans cette affaire ».

13. Par un courrier du 6 janvier 2023, la partie adverse informe la requérante de la clôture de la procédure disciplinaire initiée à son encontre.

IV. Jonction

Selon une jurisprudence constante, seules 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, il apparaît d'office que les affaires enrôlées sous les numéros A. 234.697/VIII-11.807, A. 235.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944 concernent des actes litigieux qui se succèdent de peu, concernent la prolongation de la même mesure de suspension préventive prise à l'égard de la requérante et présentent un objet substantiellement semblable. Ces requêtes contiennent également un moyen unique presque identique.

Dans l'intérêt d'une bonne justice, il y a lieu de joindre l'examen de ces causes.

V. Moyen unique dans les trois affaires

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. Les requêtes en annulation

Dans les trois affaires, un moyen unique est pris de la violation de l'article 157bis 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, 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' et du principe général de droit d'impartialité, du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles, du défaut de motivation formelle et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans les deuxième et troisième affaires, le moyen unique est pris, en outre, de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Dans les trois affaires, la requérante soutient que les actes attaqués doivent être annulés dans la mesure où ils constituent, selon elle, la confirmation et le prolongement d'une décision de suspension préventive illégale. Elle considère par ailleurs que ces actes reposent sur des motifs illégaux et une motivation non conforme aux exigences de la loi du 29 juillet 1991, dès lors qu'ils sont la conséquence d'une

décision antérieure illégale, qu'ils la visent explicitement dans ses motifs et qu'ils s'en approprient les motifs.

Dans les deuxième et troisième affaires, dans une seconde branche, elle indique que lorsque les actes attaqués ont été adoptés, elle n'occupait plus ses fonctions de directrice compte tenu de la sanction disciplinaire de rétrogradation adoptée le 23 septembre 2021 à son encontre. Elle en déduit que la partie adverse n'était plus compétente pour adopter ces actes aux moments où elle a statué.

Elle considère également que, pour ces motifs, ils reposent sur une motivation interne non pertinente, adéquate ou légalement admissible.

Elle ajoute, dans la troisième affaire, que l'ordonnance du 25 janvier 2022 du président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, qui a ordonné à la partie adverse de suspendre l'exécution de la sanction disciplinaire de la rétrogradation du 23 septembre 2021 dans l'attente d'un arrêt du Conseil d'État dans le cadre du recours dirigé contre cette décision, ne modifie pas le raisonnement qui précède. Elle estime que cette injonction provisoire ne peut porter atteinte au fond du litige et que la partie adverse a eu tout le loisir de se positionner et d'en tirer d'éventuelles conséquences.

V.1.2. Les mémoires en réponse

Sur les secondes branches, dans la deuxième affaire, la partie adverse répond que la sanction disciplinaire de rétrogradation n'a trouvé d'effet et n'a été concrétisée que postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué de sorte que celui-ci devait être considéré au plus comme sans objet, sans que sa légalité s'en trouve affectée.

Dans la troisième affaire, elle ajoute qu'elle a exécuté l'ordonnance susvisée du 25 janvier 2022 et que, dans les faits, la sanction de rétrogradation a également été privée d'effet. Elle précise que si la mesure de suspension préventive initiale n'avait pas été confirmée par les actes attaqués, la requérante aurait *de facto* repris ses fonctions de directrice.

V.1.3. Les mémoires en réplique

Dans les trois affaires, la requérante réplique que le moyen n'est pas irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 157*bis* de l'arrêté royal du 22 mars 1969 dès lors que les requêtes précisent les raisons pour lesquelles cette disposition est méconnue. Elle ajoute que la violation du principe général de droit

d'impartialité et l'erreur manifeste d'appréciation sont essentiellement soulevées dans le recours dirigé contre la mesure de suspension préventive initiale du 12 mai 2021. Elle estime que cette décision adoptée en violation de ces règles devant être annulée, la même violation se répercute sur les actes attaqués de sorte qu'il lui semble prudent de les viser au moyen.

Elle indique ensuite qu'elle ne soutient pas que les recours en annulation devant le Conseil d'État auraient un effet suspensif et insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas de l'objet de sa critique. Elle précise que l'illégalité du fondement de l'acte attaqué est critiquée, en tant que telle, par application de l'article 157*bis*, § 6, du statut du 22 mars 1969.

Elle relève également que le fait que les décisions attaquées soient motivées par référence à l'intérêt du service et de l'enseignement n'empêche pas qu'elles doivent par ailleurs obligatoirement confirmer une décision de suspension « valide » pour pouvoir elles-mêmes être considérées comme régulières.

V.1.4. Les derniers mémoires de la partie requérante

Elle ne revient pas sur l'irrecevabilité partielle du moyen unique ni sur le fond, qui correspond à la première branche dans les deuxième et troisième affaires.

V.1.5. Les derniers mémoires de la partie adverse

Dans les deuxième et troisième affaires, sur la seconde branche, la partie adverse se prévaut de l'effet rétroactif de l'annulation de la sanction de rétrogradation, par l'arrêt n° 261.992 précité. Elle en déduit qu'à défaut de réfection de cette sanction, la requérante « n'a *de facto* pas été rétrogradée à partir du 1^{er} octobre 2021 » et que sa critique est donc devenue sans objet.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens ». L'alinéa 2 du même article 2, § 1^{er}, énonce que « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans

ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, dans les trois affaires, le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe d'impartialité et de l'erreur manifeste d'appréciation à défaut d'indiquer dans quelle mesure ils seraient méconnus en l'espèce.

Sur le moyen unique, dans la première affaire, et sur la première branche du moyen unique dans les deuxième et troisième affaires, il y a lieu de constater que, par son arrêt n° 260.364, le Conseil d'État a rejeté la requête en annulation introduite à l'encontre de la mesure de suspension préventive prise à l'égard de la requérante en date du 12 mai 2021, au motif que le moyen unique n'était pas fondé. Il s'en déduit que la critique de cette dernière selon laquelle les actes attaqués reposent sur un fondement illégal, n'est pas fondée.

Sur la seconde branche du moyen unique, dans les deuxième et troisième affaires, il est de jurisprudence constante que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au moment de son adoption.

Il est également constant que la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

En l'espèce, l'acte attaqué dans la deuxième affaire a été adopté le 9 novembre 2021, sur le fondement de l'article 157*bis* de l'arrêté royal du 22 mars 1969. Il a pour objet la prolongation, pour une nouvelle période de trois mois, à partir

de cette date, de la mesure de suspension préventive dont la requérante a fait l'objet depuis le 12 mai 2021.

Toutefois, cette dernière ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire de rétrogradation, adoptée le 23 septembre 2021, prenant effet selon ses termes le 1^{er} octobre 2021 et notifiée le 9 novembre 2021, soit le même jour que celui de l'acte attaqué en cause, la requérante n'était plus en charge de la fonction dont cet acte visait à prolonger son écartement.

L'ordonnance du 25 janvier 2022 du président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, qui a ordonné à la partie adverse de suspendre l'exécution de cette sanction disciplinaire est postérieure à cette décision et ne peut dès lors, en tout état de cause, modifier le raisonnement qui précède.

En outre, la circonstance que la sanction disciplinaire susvisée du 23 septembre 2021 a été annulée, avec effet rétroactif, par l'arrêt n° 261.992 du 15 janvier 2025, ne peut, dans les circonstances particulières de l'espèce, restaurer la validité de ces décisions. L'annulation, si elle efface la décision en tant qu'acte juridique, n'en laisse pas moins subsister la décision annulée comme élément de fait incontestable et constant, susceptible même de se répercuter sur l'ordonnancement juridique, non seulement parce que, fait juridique, elle est de nature à produire des effets juridiques mais aussi parce qu'elle peut constituer le fait déclaratif de l'intention qu'à un moment précis l'autorité a eue dans une cause déterminée. En l'occurrence, les actes attaqués constituent des prolongations de mesures de suspension préventives qui ne peuvent être adoptées que dans l'intérêt du service et de l'enseignement. Or, *in specie*, cet intérêt découlait exclusivement de la volonté exprimée par la partie adverse d'écarter la requérante de sa fonction de directrice, fonction qu'au moment où la décision du 9 novembre 2021 a été prise et eu égard à la sanction disciplinaire de rétrogradation intervenue entre-temps, elle n'exerçait pas et n'aurait pas pu exercer. En conséquence, l'intérêt du service et de l'enseignement ne pouvait, tant en fait qu'en droit, fonder une telle décision.

Partant, l'acte attaqué dans cette affaire ne repose pas sur une motivation pertinente et légalement admissible.

De même, la confirmation portée par l'acte attaqué dans la troisième affaire, adopté le 8 février 2022, ne peut être décidée que si la suspension préventive dont elle constitue la prolongation a été régulièrement prolongée jusqu'alors. Elle ne peut, en effet, exister sans une décision de prolongation antérieure valable. Partant, l'irrégularité de la décision du 9 novembre 2021 rejaillit sur la régularité de cet acte qui s'avère ainsi dépourvu de son fondement juridique.

En sa seconde branche, le moyen unique dans ces affaires est fondé.

VI. Demandes d'indemnité réparatrice

Le 25 janvier 2023, la requérante a introduit une demande d'indemnité réparatrice dans chacune des trois affaires.

VI.1. A. 234.697/VIII-11.807

Compte tenu du caractère non fondé du moyen unique et, par voie de conséquence, du rejet de la requête en annulation, il n'y a pas lieu d'examiner la demande d'indemnité réparatrice.

VI.2. A. 233.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944

Il convient de rouvrir les débats et de procéder conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure, afin que ces demandes puissent être instruites par le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint.

VII. Indemnités de procédure relatives aux requêtes en annulation

VII.1. A. 234.697/VIII-11.807

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII.2. A.233.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944

Dans chacune de ces affaires, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en réduisant l'indemnité due pour la troisième affaire à son montant minimum.

VIII. Dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice dans l'affaire A. 234.697/VIII-11.807

L'article 70, § 1^{er}, alinéa 5, du règlement général de procédure dispose que « lorsque la section du contentieux administratif rejette la demande d'indemnité réparatrice par un arrêt rendu en application de l'article 25/3, § 3, le droit et la contribution visée à l'article 66, 6^o, qui y sont attachés ne sont pas dus ».

Il résulte de cette disposition que le droit de 200 euros et la contribution de 20 euros versés par la partie requérante doivent lui être remboursés, selon les modalités prévues à l'article 72 du même règlement.

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

Article 1^{er}.

Les affaires A. 234.697/VIII-11.807, A. 235.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944 sont jointes.

Article 2.

Dans l'affaire A. 234.697/VIII-11.807, la requête et la demande d'indemnité réparatrice sont rejetées.

Dans les affaires A. 235.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944, les décisions prises les 9 novembre 2021 et 8 février 2022 par le directeur général de Wallonie-Bruxelles Enseignement, confirmant la mesure de suspension préventive décidée le 12 mai 2021 à l'encontre de R. D. pour de nouvelles périodes de trois mois, sont annulées.

Article 3.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne les demandes d'indemnité réparatrice dans les affaires A. 235.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944.

La procédure est poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

Article 4.

Dans l'affaire A. 234.697/VIII-11.807, la partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Dans les affaires A. 235.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944, la partie adverse supporte les dépens relatifs aux requêtes en annulation, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 44 euros et les indemnités de procédure d'un montant total de 924 euros.

Article 5.

Les dépens relatifs aux demandes d'indemnité réparatrice sont réservés dans les affaires A. 235.338/VIII-11.876 et A. 235.996/VIII-11.944.

Article 6.

Le droit de 200 euros et la contribution de 20 euros relatifs à la demande d'indemnité réparatrice dans l'affaire A. 234.697/VIII-11.807, versés par la partie requérante, seront remboursés à celle-ci par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 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