CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.730 du 24 juin 2025

A. 236.630/VIII-11.991

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),
ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 juin 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la partie adverse du 24 mai 2022 qui la place rétroactivement en position de dispense de service ».

Par une requête introduite le 25 janvier 2023, elle sollicite une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 juin 2025.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Deborah Dianingama, *loco* M^e^ Lawi Orfila, avocat, comparaissant 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 du 25 janvier 2022, n° 260.364 du 2 juillet 2024, n° 261.992 du 15 janvier 2025 et n° 263.729 du 24 juin 2025.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

La requérante estime avoir un intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué dès lors qu'il lui cause un préjudice en l'empêchant de reprendre ses fonctions de directrice à quelques mois de son départ à la pension. Elle estime que l'acte attaqué confirme de manière déguisée la mesure de suspension préventive adoptée le 12 mai 2021, mesure prolongée les 9 août 2021, 9 novembre 2021 et 8 février 2022.

Elle indique que ce constat est renforcé par les spécificités du contenu et du contexte d'adoption de l'acte attaqué. Elle estime que la décision attaquée sera ainsi nécessairement appréhendée par les membres du personnel normalement soumis à son autorité hiérarchique, soit comme une preuve de la défiance dont il convient de faire preuve à son égard, la partie adverse considérant elle-même devoir l'éloigner à tout prix de son poste, soit comme une sanction disciplinaire.

Enfin, elle soutient qu'au regard de ce qui précède, il importe peu que son traitement soit maintenu et qu'elle ne subisse pas un préjudice financier du fait de l'acte attaqué.

IV.I.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que l'acte attaqué n'est pas susceptible de recours dès lors qu'il ne constitue ni une sanction disciplinaire déguisée ni une mesure grave prise en raison du comportement de la requérante. Elle indique que la décision de dispense de service a été adoptée pour éviter qu'un changement de direction en fin d'année scolaire ne perturbe le bon fonctionnement de l'école ni ne nuise aux intérêts des élèves, *a fortiori* dans le contexte tout à fait particulier de l'institut d'enseignement spécialisé primaire et secondaire de la Communauté française « Étienne Meylaers » à Grivegnée (ci-après : institut « Étienne Meylaers ») dont l'équipe pédagogique est rééquilibrée mais encore fragile.

Elle ajoute que l'acte attaqué ne préjudicie en rien la requérante dès lors que son statut tant administratif que pécuniaire reste inchangé.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse maintient que le recours en annulation est irrecevable dès lors que l'acte attaqué constitue une mesure d'ordre intérieur. Elle réitère que s'il a été adopté dans un contexte particulier, marqué par la succession de décisions de suspension préventive et de prolongation de suspension préventive, les motifs de cet acte font apparaître qu'il a été adopté le 24 mai 2022, soit en fin d'année scolaire, à l'approche des examens, des conseils de classe et des éventuels recours d'élèves, et qu'afin de ne pas perturber le bon fonctionnement du service, il a été jugé préférable de ne pas changer l'équipe de direction. Elle ajoute que la requérante a perçu son traitement à 100 % durant cette dispense de service et qu'aucun lien n'est fait avec son comportement. Elle déduit de ces circonstances que l'acte attaqué ne constitue ni une sanction disciplinaire déguisée, ni une mesure grave prise en raison du comportement de la requérante.

Elle relève encore que l'acte attaqué ne peut être qualifié de grave, n'ayant pas vocation à sanctionner cette dernière, ni à modifier sa situation administrative ou pécuniaire. Elle renvoie enfin à un arrêt n° 222.202 du 23 janvier 2013 sur la prétendue atteinte à l'honneur et à la réputation de la requérante.

IV.2. Appréciation

En vertu de la loi du changement, 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.

Une mesure d'ordre intérieur prise par l'autorité en vue d'organiser le bon fonctionnement de ses services n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, étant en principe sans incidence sur la situation juridique des agents. Il n'en va autrement que s'il s'avère que cette mesure constitue, en réalité, une sanction disciplinaire déguisée ou lorsqu'elle s'appréhende comme une mesure d'ordre prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle porte atteinte à sa situation statutaire ou engendre une modification importante de ses fonctions de nature à lui faire grief .

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« [La requérante] a été nommée à titre définitif à la fonction de directrice en date du 1er janvier 2015 et affectée à l'Institut d'enseignement spécialisé de la Communauté française "Etienne Meylaers" à Grivegnée.

En date du 12 mai 2021, [la requérante] a fait l'objet d'une mesure administrative de suspension préventive prise par le pouvoir organisateur Wallonie Bruxelles Enseignement, dénommé ci-après WBE.

En date du 23 septembre 2021, le pouvoir organisateur WBE a infligé à l'intéressée la peine disciplinaire de la rétrogradation suite à la proposition formulée en date du 18 mars 2021 et de l'avis rendu par la chambre de recours en date du 21 mai 2021.

Un recours en annulation de la décision précitée a été introduit par [la requérante] devant le Conseil d'État, en date du 29 décembre 2021 et est toujours pendant actuellement.

En date du 25 février [lire : janvier] 2022, suite à une action devant le tribunal de première instance de Liège introduite par l'intéressée, ce dernier a rendu une Ordonnance faisant injonction au pouvoir organisateur WBE de ne pas mettre à exécution la décision de rétrogradation adoptée le 23 septembre 2021 précitée et ce, dans l'attente du prononcé d'un arrêt d'annulation ou de rejet par le Conseil d'État dans le cadre de la procédure actuellement pendante enregistrée sous le numéro de rôle général G/A 235.355.

Le pouvoir organisateur WBE ayant eu connaissance de nouveaux faits commis par [la requérante] durant ses fonctions de directrice, faits n'ayant pas fondé la décision de rétrogradation précitée, une nouvelle décision administrative de suspension préventive a été prise à l'égard de [la requérante] en date du 8 février 2022, mesure prenant effet à la date du 11 février 2022.

La mesure précitée a pris fin à la date du 10 mai 2022 et ne peut plus être reconduite en application de l'article 157*bis*, § 5, alinéa 4 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant.

> Considérant que dans l'intérêt des élèves et de l'enseignement, il y a lieu de maintenir la stabilité de l'équipe éducative en place en ce compris l'équipe de direction, il y a lieu de ne pas permettre le retour de [la requérante] au sein de l'Institut d'enseignement spécialisé de la Communauté française "Etienne Meylaers" à Grivegnée, à dater du mercredi 11 mai 2022 ».

Il résulte de cette motivation de l'acte attaqué qu'il fait suite à la mesure de suspension préventive du 12 mai 2021, prolongée à trois reprises les 9 août 2021, 9 novembre 2021 et 8 février 2022, et qu'il a donc été adopté dès lors qu'une nouvelle décision de prolongation de la décision de suspension préventive ne pouvait plus être prise sur la base de l'article 157*bis*, § 5, 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'. L'acte attaqué vise ainsi à empêcher le retour de la requérante au sein de l'institut « Etienne Meylaers » « dans l'intérêt des élèves et de l'enseignement ». Enfin, l'acte attaqué a été adopté alors qu'une procédure disciplinaire avait été entamée à l'encontre de la requérante le 9 décembre 2021 pour les mêmes faits que ceux qui ont justifié la mesure de suspension préventive et les décisions de confirmation de celle-ci.

Sur la base de ces différents éléments, il y a lieu de considérer que l'acte attaqué peut être appréhendé, dans les circonstances particulières de l'espèce, à une quatrième décision de prolongation de la mesure de suspension préventive du 12 mai 2021, prise en raison du comportement de la requérante et de la compatibilité de celui-ci avec l'intérêt du service.

De plus, au vu des données de l'espèce et bien que la dispense de service n'emporte aucune conséquence pécuniaire dans le chef de la requérante, la mesure attaquée peut être qualifiée de grave pour cette dernière. En effet, outre qu'elle perturbe le bon déroulement de sa fin de carrière, elle est susceptible de porter atteinte à son honneur et à sa réputation dès lors qu'elle apparaît comme la continuation de la mesure de suspension préventive dont elle faisait préalablement l'objet et qui était justifiée en raison du comportement inapproprié qu'elle aurait adopté dans l'exercice de ses fonctions de directrice.

Partant, il importe peu que la mesure attaquée ait été adoptée en fin d'année scolaire, à l'approche des examens, des conseils de classe et des éventuels recours d'élèves. Le même constat s'impose d'office quant à la mise à la pension de la requérante le 1er novembre 2022.

La requérante est recevable à solliciter l'annulation de l'acte attaqué.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

La requérante prend un premier moyen « du défaut de base légale, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 157*bis* et 158 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, du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles ».

Elle considère que l'acte attaqué ne repose sur aucun fondement légal ou règlementaire. Elle estime que ni le décret spécial du 7 février 2019 'portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française', ni la 'décision de délégations de compétences et de signature en matière d'organisation de l'enseignement et de gestion des membres du personnel' du conseil WBE du 22 août 2019, ni le décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs et directrices dans l'enseignement' ne prévoient la possibilité d'une dispense de service.

Elle indique que l'article 157*bis*, § 5, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 interdisait à la partie adverse de prolonger sa suspension préventive et que la possibilité de confirmation prévue à l'article 157*bis*, § 6, du même arrêté ne déroge pas à la durée maximale prévue à l'article 157*bis*, § 5, et ne permet un éventuel maintien de la mesure de suspension préventive que dans le respect de la légalité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon elle.

Elle estime que l'acte attaqué est également contraire à l'article 158 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 dans la mesure où la position de dispense de service n'est pas prévue.

V.I.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse considère, au regard de différents arrêts du Conseil d'État qu'elle cite, qu'en sa qualité de pouvoir organisateur responsable du bon fonctionnement de l'enseignement, elle est compétente pour adopter des mesures

d'ordre intérieur visant à assurer l'intérêt du service et de l'enseignement et, à ce titre, pour accorder une dispense de service à un membre de son personnel. Elle indique que c'est en ce sens que le Conseil d'État s'est prononcé dans un arrêt n° 211.856 du 8 mars 2011. Elle en déduit que même si une telle mesure n'est pas formellement prévue par un texte, elle est bien compétente pour l'adopter dans l'intérêt du service et de l'enseignement et des élèves. Elle soutient que ce faisant, l'acte attaqué a été adopté en dehors du cadre d'une prolongation de la suspension préventive et qu'à compter du moment où la situation administrative et pécuniaire de la requérante demeure inchangée, il est clair qu'elle était en position d'activité de service. Elle indique enfin qu'elle n'aperçoit pas en quoi l'article 158 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 aurait été méconnu.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle réitère le fait que l'acte attaqué est sans lien avec la procédure disciplinaire et avec les mesures de suspension préventive antérieures, ainsi que ses motifs le précisent. Il s'agissait uniquement de ne pas perturber la fin de l'année scolaire dans l'intérêt de l'enseignement et des élèves.

V.2. Appréciation

L'article 157*bis*, §§ 1er, 2 et 5, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 dispose comme suit :

« § 1. Lorsque l'intérêt du service ou de l'enseignement le requiert, une procédure de suspension préventive peut être entamée à l'égard d'un membre du personnel définitif :

1° s'il fait l'objet de poursuites pénales ;

2° avant l'exercice de poursuites disciplinaires ou s'il fait l'objet de poursuites disciplinaires ;

3° dès que le ministre lui notifie, par lettre recommandée à la poste, la constatation d'une incompatibilité ;

4° s'il est fait application de l'article 67, § 17, ou de l'article 68, § 14, du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.

§ 2. La suspension préventive organisée par le présent chapitre est une mesure purement administrative, n'ayant pas le caractère d'une sanction.

Elle est prononcée par le ministre et est motivée. Elle a pour effet d'écarter le membre du personnel de ses fonctions.

Pendant la durée de la suspension préventive, le membre du personnel reste dans la position administrative de l'activité de service.

§ 3. […]

§ 4. […]

§ 5. Dans le cadre de la constatation d'une incompatibilité ou dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou avant l'exercice éventuel d'une procédure disciplinaire, la durée de la suspension préventive ne peut dépasser un an et dans le cadre d'une procédure disciplinaire expire en tout cas :

1° après six mois si aucune proposition de peine disciplinaire n'a été formulée et notifiée au membre du personnel dans ce délai ;

2° le troisième jour ouvrable qui suit la notification de la proposition de peine disciplinaire si cette proposition est le rappel à l'ordre, la réprimande ou la retenue sur traitement ;

3° pour une proposition de peine disciplinaire autre que celles visées au point 2°, quatre-vingts jours calendrier après la notification de la proposition de peine disciplinaire au membre du personnel si ce dernier n'a pas introduit de recours à l'encontre de ladite proposition ;

4° pour une proposition de peine disciplinaire autre que celles visées au point 2°, quatre-vingts jours calendrier après la notification au ministre de l'avis de la chambre de recours sur la proposition de peine disciplinaire formulée à l'encontre du membre du personnel ;

5° le jour où la peine disciplinaire sort ses effets.

Dans le cadre de poursuites pénales, la durée de la suspension préventive n'est pas limitée à un an.

Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée ou poursuivie après une décision judiciaire de condamnation pénale coulée en force de chose jugée, le délai d'un an visé à l'alinéa 1er ne commence à courir qu'à dater du prononcé de la condamnation définitive.

Dans le cadre d'une procédure visée au § 1er, 4°, la suspension préventive peut être prise pour une ou plusieurs périodes avec un maximum de 12 mois ».

Il découle de ce qui précède qu'un membre du personnel nommé à titre définitif peut être suspendu préventivement de ses fonctions lorsque l'intérêt du service ou de l'enseignement le requiert, notamment avant l'exercice de poursuites disciplinaires ou s'il fait l'objet de poursuites disciplinaires. Dans cette hypothèse, la suspension préventive doit faire l'objet d'une confirmation écrite tous les trois mois et elle ne peut durer plus d'un an, sans préjudice des cinq hypothèses visées à l'alinéa 1er du paragraphe 5 de l'article 157*bis*, précité, en cas de procédure disciplinaire, ou des alinéas 2 et 3 en cas de poursuites pénales ou de décision judiciaire de condamnation pénale coulée en force de chose jugée.

En l'espèce, la partie adverse a décidé de suspendre préventivement la requérante le 12 mai 2021 pour une période de trois mois à la suite de deux incidents survenus les 18 mars et 19 avril 2021. La durée de cette suspension préventive adoptée

avant l'exercice de poursuites disciplinaires ne pouvait excéder un an, étant précisé qu'aucune exception à cette limite n'est applicable en l'occurrence.

Après trois décisions portant confirmation de la décision de suspension préventive, respectivement adoptées les 9 août 2021, 9 novembre 2021 et 8 février 2022 et après avoir rappelé que la mesure de suspension préventive ne pouvait plus être reconduite, la partie adverse a toutefois décidé d'accorder à la requérante une dispense de service pour éviter le retour de l'intéressée au sein de l'institut « Etienne Meylaers ». Comme il a été relevé au sujet de la recevabilité du recours, cette mesure, dont la motivation n'indique pas le fondement légal et dont l'objectif est d'empêcher le retour de la requérante au sein de l'institut, peut être appréhendée, dans les circonstances particulières de l'espèce, comme une nouvelle décision de prolongation de la mesure de suspension préventive, adoptée en méconnaissance de l'article 157*bis*, § 5, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 22 mars 1969.

En ce qu'il est pris de la violation de l'article 157*bis* de l'arrêté royal du 22 mars 1969, le premier moyen est fondé.

VI. Deuxième moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen.

VII. Demande d'indemnité réparatrice

Le 25 janvier 2023, la requérante a introduit une demande d'indemnité réparatrice.

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

VIII. Indemnité de procédure relative à la requête en annulation

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 1er.

La décision prise le 24 mai 2022 par le directeur général de Wallonie-Bruxelles Enseignement, qui place R. D. en position de dispense de service à partir du 11 mai 2022, est annulée.

Article 2.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

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

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens relatifs à la requête en annulation, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 juin 2025, par la VIIIe 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