CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 266.463 du 23 avril 2026

A. 243.117/VIII-12.709
A. 243.890/VIII-12.824

En cause : W.M.,
ayant élu domicile chez
M^es^ Elisabeth KIEHL et Aurore DEWULF, avocats
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE),
ayant élu domicile chez
M^es^ Judith MERODIO et Laurane FERON, avocats,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège.

I. Objets des requêtes

Affaire A. 243.117/VIII-12.709 (ci-après : la première affaire)

Par une requête introduite le 1^er^ octobre 2024, la partie requérante demande l'annulation la décision de la partie adverse du 6 août 2024 selon laquelle elle « est suspendu[e] de ses fonctions pour une période 3 mois, et ce, conformément aux articles 157*bis* et suivants de l'Arrêté royal du 22 mars 1969 […] ».

Affaire A.243.890-12.824 (ci-après : la seconde affaire)

Par une requête introduite le 6 janvier 2025, la même partie requérante demande l'annulation de la décision de la partie adverse du 8 novembre 2024 selon laquelle elle « est suspendu[e] de ses fonctions pour une période 3 mois, et ce, conformément aux articles 157*bis* et suivants de l'Arrêté royal du 22 mars 1969 […] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Florian Dufour, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 19 février 2026, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 avril 2026 et le rapport leur a été notifié.

M. Frédéric Gosselin, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Aurore Dewulf, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Theo Santamaria, *loco* M^es^ Judith Merodio et Laurane Feron, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur, 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 l'arrêt n° 263.620 du 17 juin 2025. Il y a lieu de s'y référer en ajoutant les éléments qui suivent.

1. Par un courrier du 29 juillet 2024, le requérant est convoqué pour être entendu, le 6 août suivant, préalablement à une éventuelle décision de confirmation de sa suspension préventive.

2. Par un courriel du 31 juillet 2024, son conseil informe la partie adverse qu'ils ne pourront être présents à l'audition et qu'ils se réfèrent au mémoire en défense déposé à l'occasion de l'audition du 25 avril 2024.

3. Le 6 août 2024, la partie adverse suspend le requérant de ses fonctions pour une nouvelle période de trois mois.

Il s'agit de l'acte attaqué dans la première affaire.

4. Par un courrier du 25 octobre 2024, il est convoqué pour être entendu, le 4 novembre suivant, préalablement à une éventuelle nouvelle décision de confirmation de sa suspension préventive.

5. Le 4 novembre 2024, le conseil du requérant est entendu par la partie adverse.

6. Le 8 novembre 2024, celle-ci le suspend de ses fonctions pour une nouvelle période de trois mois.

Il s'agit de l'acte attaqué dans la seconde affaire.

IV. Connexité

Il résulte de l'exposé des faits qu'il existe une connexité entre les deux actes attaqués de sorte qu'il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de traiter conjointement les deux affaires, d'autant que les moyens invoqués sont identiques.

V. Débats succincts

Dans les deux affaires, l'auditeur rapporteur a examiné le recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que les deux moyens sont non fondés.

VI. Premier moyen exposé dans les requêtes dans les deux affaires

Le moyen est pris de « la violation de l'article 157*bis* 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'Etat, 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 fondement et de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles, du défaut de motivation formelle [et] de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Le résumé du moyen formulé conformément à l'article 2, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement général de procédure), est libellé comme suit :

« L'acte attaqué ordonne la prolongation de la mesure de suspension visant la partie requérante.

Cette première mesure étant irrégulière et devant être annulée, l'acte attaqué est privé de fondement régulier au sens des dispositions visées au moyen ».

VII. Second moyen exposé dans les requêtes dans les deux affaires

Le second moyen est pris de « la violation de l'article 157*bis* 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 la Communauté française, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation et de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles, et de l'excès de pouvoir ».

Conformément à la disposition précitée du règlement général de procédure, le moyen est résumé comme suit :

« L'acte attaqué affirme en substance que la suspension préventive du requérant s'impose en raison de l'intérêt du service et de l'enseignement, apprécié au regard de sept griefs potentiels dont chacun est jugé non dépourvu de toute crédibilité. La partie adverse tient notamment compte, au titre de grief, d'un courriel adressé par le conseil du requérant à WBE le 24 mars 2024 pour signaler des difficultés quant aux conditions dans lesquelles l'enquête était alors menée, la confidentialité de certains propos n'étant pas assurée.
Le moyen dénonce l'erreur dans les motifs et le vice de la motivation formelle, ce grief ne pouvant pas être retenu au sens de l'article 157*bis*, § 1er, du statut du 22 mars 1969 en ce qu'il ne constitue pas une potentielle faute disciplinaire. A tout le moins, l'acte attaqué repose sur une erreur manifeste en ce qu'il en tient compte, erreur qui constitue l'un des motifs décisoires.
L'acte attaqué repose par ailleurs sur des motifs illégaux et une motivation non conforme aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dès lors qu'il est la conséquence d'une décision antérieure illégale, qu'elle vise explicitement dans ses motifs et dont elle s'approprie les motifs.
En effet, le grief irrégulier évoqué ci-dessus (sixième grief) figurait déjà dans la décision de suspension antérieure ».

VIII. Les mémoires en réplique dans les deux affaires

Ils sont résumés en ces termes :

« La partie adverse, bien en peine de se justifier, tente de soutenir que les motifs de la décision de suspension seraient différents des griefs reprochés, tout en ajoutant qu'elle doit se prononcer sur un faisceau raisonnable d'indices permettant de supposer que les griefs qui lui sont adressés ne sont pas dépourvus de toute crédibilité.
Elle confirme ainsi que son argument ne présente en réalité pas le moindre sérieux.
Qu'il s'agisse d'apprécier le caractère fautif du [...] grief ou la crédibilité de celui-ci, l'analyse reste identique : en ce qu'il soutient qu'un agent pourrait – même dans l'absolu – commettre un manquement disciplinaire par la voie de son conseil, le grief est dépourvu de toute crédibilité et de tout sérieux. Il l'est d'autant plus lorsqu'il s'agit d'évaluer la nécessité d'écarter l'agent du service au vu de l'intérêt dudit service.
Ce constat est lié à la nature du grief.
La même conclusion doit cependant être posée au regard du contenu du courriel dont question, qui invite simplement la partie adverse à faire preuve de prudence lors de l'enquête ».

IX. Appréciation quant aux deux moyens

L'arrêt n° 263.620 a rejeté la requête en annulation introduite à l'encontre de la mesure de suspension préventive initiale du 7 mai 2024, au motif que le moyen unique n'est pas fondé. Le premier moyen, exclusivement basé sur l'irrégularité de cette première suspension préventive et l'absence subséquente de fondement régulier des actes attaqués n'est donc pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen, les deux actes attaqués, qui prolongent la suspension préventive initiale précitée, sont fondés sur sept griefs, dont un grief libellé comme suit :

« Avoir adopté un comportement coercitif en tenant des propos menaçants visant à dissuader les membres du personnel de participer à l'enquête menée par le pouvoir organisateur, en ce que :
- [Le requérant] aurait, lors d'une conversation téléphonique en date du 13 mars 2024, intimidé sa remplaçante, Madame C., en lui précisant qu'il aurait accès aux auditions et témoignages de toute personne qui rencontrera "la juriste" (pièce 14) ;
- [Le requérant] a, par la voix de [son] conseil, réitéré cette manœuvre intimidante et perturbatrice du bon déroulement de l'enquête organisée par le pouvoir organisateur, en envoyant un mail au pouvoir organisateur durant la tenue des auditions (pièce 16). Ce mail est une parfaite illustration du climat de peur et de délation que [le requérant] aurait instauré au sein de l'établissement ».

Il s'agit respectivement du cinquième et sixième grief repris dans les actes attaqués. Ce grief figurait déjà dans la décision de suspension préventive initiale du 7 mai 2024 (sixième grief). Les actes attaqués indiquent notamment, en réponse aux arguments avancés par le requérant dans le cadre des procédures de prolongation de la suspension préventive qui les ont précédés, que celui-ci « n'invoque aucun élément

nouveau auquel il n'aurait pas déjà été répondu dans la décision de suspension préventive du 7 mai 2024 (annexe 25) auquel le pouvoir organisateur se réfère entièrement et qui fait partie intégrante de la présente décision ». Il ressort de ce motif que ladite décision de suspension préventive initiale fait partie intégrante de la motivation des actes attaqués auxquels il n'est pas contesté qu'elle est annexée.

L'article 157*bis*, §§ 1er à 3, 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' dispose notamment comme suit :

> « § 1er. 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 :
> [...] ;
> 2° avant l'exercice de poursuites disciplinaires ou s'il fait l'objet de poursuites disciplinaires ;
> [...].
> § 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. Avant toute mesure de suspension préventive, le membre du personnel doit avoir été invité à se faire entendre par le fonctionnaire général désigné par le Gouvernement ou le délégué dudit fonctionnaire et par le directeur de zone et le délégué au contrat d'objectifs de l'établissement concerné, en ce qui concerne le § 1er, 4°.
> La convocation à l'audition ainsi que les motifs justifiant la suspension préventive sont notifiés au membre du personnel trois jours ouvrables au moins avant l'audition, soit par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception portant ses effets trois jours ouvrables après la date de son expédition, soit par la remise d'une lettre de la main à la main avec accusé de réception portant ses effets à la date figurant sur cet accusé de réception.
> […] ».

S'il résulte de cette disposition, particulièrement de son paragraphe 1er, 2°, que l'autorité compétente peut adopter une mesure de suspension préventive à l'égard d'un membre du personnel définitif lorsque l'intérêt du service ou de l'enseignement le requiert et, notamment, « avant l'exercice de poursuites disciplinaires », elle ne peut, sous peine de vider les dispositions précitées de leur substance et sans exiger qu'elle établisse la matérialité des faits et leur imputabilité à cet agent, se dispenser de faire apparaître qu'il existe un faisceau raisonnable d'indices permettant de supposer que les griefs qui lui sont adressés ne sont pas dépourvus de toute crédibilité et sont de nature à engendrer une telle perturbation du bon

fonctionnement du service ou de l'enseignement. Ces considérations supposent que l'autorité administrative analyse minutieusement les éléments portés à sa connaissance et veille à recueillir, autant que faire se peut, les informations complémentaires pertinentes pour s'assurer de la crédibilité des griefs allégués.

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. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. S'agissant du fondement juridique de l'acte administratif, son omission est également sans incidence sur la légalité de cet acte lorsqu'il peut être déterminé aisément et avec certitude ou qu'il résulte des circonstances de l'affaire que le destinataire de la décision concernée en avait connaissance. De même, il est admis que l'autorité ne donne pas les motifs de ses motifs de sorte qu'elle n'est pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement et l'omission du fondement juridique n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude ou lorsqu'il résulte des circonstances de l'affaire que l'administré en avait connaissance. L'interprétation raisonnable de la loi rappelée ci-avant implique que cette obligation n'impose pas à l'autorité de répondre point par point à tous les arguments soulevés tout au long de la procédure administrative, pour autant qu'il apparaisse qu'elle y a eu globalement égard, qu'elle a répondu aux arguments essentiels qui s'y trouvent invoqués et que le destinataire de la décision comprenne, à première lecture, les raisons pour lesquelles sa position est accueillie ou est rejetée. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

Il s'ensuit notamment que, lorsque l'autorité décide de suspendre préventivement un membre du personnel d'un établissement d'enseignement organisé par la partie adverse, elle doit montrer, dans l'*instrumentum* de cet acte, que toutes les conditions auxquelles l'article 157*bis*, § 1er, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 subordonne l'adoption d'une telle mesure se trouvent bien réunies. Si dans ce cadre, l'autorité n'est certes pas tenue de répondre point par point à tous les éléments invoqués par l'agent concerné, elle doit néanmoins procéder à un examen complet et détaillé de l'affaire et faire apparaître dans sa décision les raisons pour lesquelles elle estime que les arguments en cause ne peuvent être pris en considération au regard desdites conditions.

En l'espèce, le grief sur la base duquel l'auteur des actes attaqués a entre autres entendu suspendre préventivement le requérant tient dans le fait d'« avoir adopté un comportement coercitif en tenant des propos menaçants visant à dissuader les membres du personnel de participer à l'enquête » et repose sur les deux éléments précités. Le second de ceux-ci, seul à être critiqué à l'appui du second moyen dans les deux recours, se fonde sur le courriel que son conseil a adressé à la partie adverse le 19 mars 2024 en ces termes :

« Je tenais par ailleurs à attirer, officiellement, votre attention sur le fait que mon mandant a été informé du fait que des auditions ont actuellement lieu au sein de l'établissement. Celles-ci se déroulent dans un local qui est directement adjacent à celui de la directrice de la section fondamentale, où une paroi laisse passer les sons et permet une "surveillance" de tiers. Il en résulte que la confidentialité n'est pas de mise et que les membres du personnel qui en sont fort conscients, ne témoignent pas librement ».

L'acte attaqué précise à cet égard :

« […]
Qu'il est ainsi surprenant que le conseil [du requérant] soutienne ne pas comprendre la raison pour laquelle un mail adressé par ses soins puisse se retrouver au rang de grief et dès lors être reproché à son client ;
Que les correspondances et positions qu'adopte le conseil [du requérant] constituent toutefois la voix [de ce dernier] lui-même, au regard du mandat conféré par ce dernier à son avocat, et que, ce faisant, il n'y a rien de surprenant à ce qu'une correspondance du conseil [du requérant] puisse lui être reprochée et ainsi constituer un grief à son égard ;
Quant au contenu de ce mail, il y a lieu de considérer qu'il y a déjà été répondu par une correspondance du 24 mars 2024 auquel le pouvoir organisateur renvoie ;
Que si ce mail se retrouve au rang de griefs, c'est en raison de la circonstance qu'il accréditerait certains faits dénoncés par les membres du personnel, et notamment le fait de contrevenir à l'enquête menée par le pouvoir organisateur ;

> Ainsi, et alors que toutes les précautions avaient été prises afin de veiller à la confidentialité des auditions, [le requérant] a informé le pouvoir organisateur, par la voix de son conseil, être au courant de la tenue d'auditions et a soutenu que la confidentialité de celles-ci ne serait pas assurée au motif qu'une surveillance de ces auditions serait possible depuis le bureau de la directrice du fondamental, tentant de ce fait de qualifier d'irrégulières les auditions menées le 19 mars 2024 ; […] ».

Il en résulte que si l'auteur de l'acte attaqué a estimé devoir verser au dossier et prendre en compte le courriel du conseil du requérant du 19 mars 2024, c'est au seul motif que cette pièce « accréditerait certains faits dénoncés par les membres du personnel, et notamment le fait de contrevenir à l'enquête menée par le pouvoir organisateur », en ce que le requérant « a informé le pouvoir organisateur, par la voix de son conseil, être au courant de la tenue d'auditions » et « que la confidentialité de celles-ci ne serait pas assurée au motif qu'une surveillance de ces auditions serait possible depuis le bureau de la directrice du fondamental ». Le second fait litigieux ne peut dès lors se comprendre qu'à l'aune du premier, non critiqué, qui fonde le grief susvisé et qui se base sur une attestation rédigée par la remplaçante du requérant, M. C., conformément à l'article 961/1 du Code judiciaire, dans laquelle cette personne indique qu'il l'a contactée par téléphone, lui « a dit de [s]e méfier des personnes qui [lui] sont proches au sein de l'équipe de direction car elles auraient témoigné contre [elle] le 14 février, sans toutefois vouloir les nommer », qu'elle lui a « dit qu'il [lui] faisait "peur" » et a « pris cela pour une tentative de déstabilisation et de division », le requérant l'informant encore, d'après cette attestation, « qu'il disposera des témoignages et de l'identité des personnes qui rencontreront la juriste », ce qui « [lui] a semblé être une menace ».

Dans ces circonstances particulières, la partie adverse a pu, sans méconnaître les dispositions visées au moyen, relever les éléments factuels mentionnés tels que l'information de la tenue des auditions au moment où ce courriel a été envoyé, la possible « surveillance » (*sic*) depuis le bureau de la directrice de la section fondamentale ou encore la confidentialité potentiellement mise à mal. La partie adverse a ainsi pu y voir la confirmation, ou la réitération, de « cette manœuvre intimidante et perturbatrice du bon déroulement de l'enquête organisée par le pouvoir organisateur » non pas, à l'évidence, de la part du conseil du requérant, mais dans le chef du requérant lui-même, ce dernier faisant ainsi apparaître, par ces éléments factuels, qu'il était bien en mesure de disposer « des témoignages et de l'identité des personnes qui rencontreront la juriste », comme M. C. l'avait indiqué dans son attestation. Ce second fait revêt un caractère confirmatif et surabondant, insusceptible de mener seul à l'annulation de l'acte attaqué, dès lors que le premier fait invoqué n'a pas été contesté. Pour le surplus, la circonstance que ce second fait repris à l'appui du grief susvisé ne constitue pas, selon le requérant, une faute disciplinaire est impuissante à démontrer l'existence d'une violation des dispositions et principes

repris au moyen dans la mesure où, selon l'article 157*bis*, § 1er, de l'arrêté royal du 22 mars 1969, il s'agit uniquement de démontrer que le fait invoqué n'est pas dépourvu de toute crédibilité et est susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement de l'enseignement ou du service.

Les deux moyens ne sont pas fondés.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

X. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros dans chaque affaire. Il y a lieu de faire droit à sa demande en ce qui concerne la première affaire. En revanche, l'indemnité sera ramenée au minimum fixé conformément à l'article 67, § 1er, du règlement général de procédure en ce qui concerne la seconde affaire, les écrits de procédure étant strictement identiques à ceux déposés dans la première affaire.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les affaires enrôlées sous les numéros A. 243.117/VIII-12.709 et A. 243.890/VIII-12.824 sont jointes.

Article 2.

Le requête est rejetée dans les deux affaires.

Article 3.

La partie requérante 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 924 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 avril 2026, par la VIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Frédéric Gosselin