

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 104.643 du 13 mars 2002

A. 93.682/VIII-2429

En cause : **GROGNA-DEHUY** Michelle,

ayant élu domicile chez
Me Danielle DONNE, avocat,
avenue J. Lebeau 1
4500 Huy,

contre :

la commune de Vaux-sur-Sûre,

ayant élu domicile chez
Mes Dominique WAGNER et
Laurence RASE, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 juillet 2000 par Michelle GROGNA-DEHUY, qui demande l'annulation de "la décision définitive de mise en disponibilité par mesure disciplinaire d'un an prise par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Vaux-sur-Sûre, présumée conforme à l'avis donné par la chambre de recours de l'enseignement fondamental officiel subventionné daté du 18 mai 2000 en l'absence de décision prononcée par cette même autorité dans le délai d'un mois (article 65, § 4, du décret de la Communauté française du 6 juin 1994)";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 août 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 7 janvier 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 février 2002;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DONNE, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me WAGNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La requérante est institutrice dans l'enseignement fondamental organisé par la commune de Vaux-sur-Sûre, elle exerce ses fonctions à l'école de Remichampagne.

2. Pendant l'année scolaire 1999-2000, la requérante a en charge les classes de troisième, quatrième, cinquième et sixième années primaires.

3. Au mois de juin 1999, une collègue, en charge des première et deuxième années primaires, écrit au bourgmestre en se plaignant d'avoir été "agressée verbalement" par la requérante; elle se plaint également du comportement du fils de la requérante qui figure au nombre de ses élèves. A la même époque, le président du comité des parents s'adresse au collège des bourgmestre et échevins, pour demander "qu'une décision soit prise rapidement vis-à-vis des problèmes soulevés (...) par le comportement" de la requérante.

Le 9 août 1999, le collège des bourgmestre et échevins décide ne prendre aucune "mesure d'exclusion ou de sanction" à l'égard de la requérante, et ce "bien qu'aucune amélioration n'ait été constatée depuis la réunion du 3 juin 1999".

4. Entre le mois de septembre et le mois de novembre 1999, rapports et inspections se succèdent et des plaintes sont formulées par certains parents au sujet du comportement de la requérante à l'égard des enfants. Plusieurs réunions se tiennent, qui mettent les protagonistes en présence.

5. Le collège des bourgmestre et échevins ayant préconisé un examen de la requérante par le Service de santé administratif (S.S.A.), celui-ci écrit, le 10 décembre 1999, que l'intéressée "est actuellement inapte à assurer des fonctions normales et régulières" et qu'elle "ne peut reprendre sans autorisation du S.S.A.". Dès le 23 décembre 1999, il la considère à nouveau "apte à assurer son service normal et régulier".

6. Le 4 janvier 2000, le collège entend des membres du personnel de l'école au sujet du comportement de la requérante vis-à-vis des élèves et de ses collègues et le directeur établit un nouveau rapport.

7. Le 6 janvier 2000, le collège des bourgmestre et échevins prend la décision suivante :

" Vu l'article 60, § 4, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

Vu le dossier constitué par l'autorité communale relatif au comportement de Madame Michelle DEHUY épouse GROGNA, institutrice primaire à l'implantation de Remichampagne.

Considérant qu'il ressort de ce dossier que des faits graves sanctionnables disciplinairement pourraient être reprochés à madame Michelle DEHUY et notamment :

- attitudes agressives verbales et physiques à l'égard d'élèves;
- punition collective inappropriée, en l'espèce retour à pied des élèves sur la fin du trajet entre la piscine et l'école le 10 novembre 1999;
- manque de collaboration avec les autres institutrices.

Vu les lettres de Monsieur Maquoi, inspecteur cantonal, adressées les 8 et 20 décembre 1999 au Collège des Bourgmestre et Echevins.

Considérant que, durant la procédure disciplinaire qui sera entamée à l'encontre de Madame DEHUY, il est nécessaire d'éloigner celle-ci de ses fonctions sur-le-champ en raison de la gravité des faits reprochés afin de supprimer tout risque pour la santé physique et morale des élèves de l'implantation de Remichampagne, dans l'hypothèse où les griefs graves d'agressivité s'avèreraient ultérieurement fondés.

Décide, au vote secret par 3 voix contre 0

- de suspendre préventivement sur-le-champ Madame Michelle DEHUY, épouse GROGNA de ses fonctions d'institutrice primaire;
- de convoquer Madame Michelle DEHUY à une audition conformément à l'article 60, § 3, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné;
- de proposer au prochain conseil communal d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de Madame DEHUY".

Cette décision est notifiée à la requérante par lettre recommandée du 7 janvier 2000 et ne fait l'objet d'aucun recours.

8. Par lettre recommandée du 12 janvier 2000, la requérante est convoquée afin d'être entendue en ses moyens de défense "à l'encontre de la suspension préventive que le collège des bourgmestre et échevins à l'intention de prononcer à (son) égard".

La lettre de convocation précise ce qui suit :

" Cette suspension préventive est motivée par l'intérêt de l'enseignement et plus particulièrement la nécessité d'éviter tout risque pour la santé morale et physique des élèves de Remichampagne, vu la gravité des faits qui vous sont reprochés et qui fondent la procédure disciplinaire qui est entamée à votre égard.

Ces faits sont les suivants :

- agressivités verbales et physiques à l'encontre des élèves et notamment :
 - * le 9 novembre 1999, geste violent à l'égard de Sophie DEPIREUX, élève de maternelle;
 - * dans le courant de l'année 1998-1999, gestes violents à l'égard de Mike CROES et Quentin LUYCKFASSEEL;
 - * en novembre 1999, non-intervention pour empêcher un élève, Fabian GROGNA, de frapper violemment un autre élève, Valentin REYTER;
 - * geste violent à l'égard de Jodie GEORGES, élève de maternelle, lors d'une répétition de la veillée de Noël en décembre 1998;
 - * geste violents à l'égard de Mike CROES lors d'un trajet en bus vers la piscine;
 - * geste violent à l'égard de Priscilla PHILIPPIN durant le premier trimestre de cette année scolaire;
- punition collective inadéquate : le 10 novembre 1999, vous avez obligé les enfants qui revenaient de la piscine à descendre du bus plus ou moins deux kilomètres avant l'école et à terminer le trajet à pied malgré leurs cheveux mouillés et la présence d'un élève récemment opéré de l'appendicite;
- climat très tendu dans votre classe : cris, hurlements, coups de sifflets, engendrant du stress chez vos élèves;
- difficultés relationnelles avec vos collègues".

Le collège des bourgmestre et échevins entend la requérante le 21 janvier 2000 et décide, le jour même, de maintenir la suspension préventive.

9. Le 27 janvier 2000, la requérante est convoquée par courrier recommandé "à une audition aux fins de [l'] entendre en [ses] moyens de défense à l'encontre de la mesure disciplinaire envisagée à [son] égard [...] : mise en disponibilité par mesure disciplinaire pour une durée de 2 ans au moins". La date de l'audition est fixée au 15 février 2000. Les faits qui sont reprochés à la requérante sont les mêmes que ceux dont il est fait état dans la convocation précitée le 12 janvier 2000.

10. Le 15 février 2000, le conseil communal entend la requérante au sujet des faits qui lui sont reprochés.

11. Le même jour, le conseil communal décide d'infliger à la requérante "la sanction de mise en disponibilité par mesure disciplinaire pour une durée de deux ans". Cette décision est notamment motivée par les considérations suivantes :

" Considérant que les déclarations de Madame DEHUY et de son défenseur, Maître DONNE ne permettent pas de considérer que les témoignages et éléments concordants figurant au dossier ne refléteraient pas la réalité;

Considérant qu'il ressort du dossier disciplinaire que Madame DEHUY a fait preuve à diverses reprises d'un manque de contrôle de ses réactions à l'égard des enfants, y compris des plus jeunes, manque de contrôle menant à des gestes brusques que l'on peut qualifier à tout le moins de violences légères;

Considérant qu'un tel manque de contrôle et de telles réactions sont constitutifs de fautes dans le chef d'une enseignante chargée d'encadrer de jeunes enfants;

Considérant que la punition collective visée au point 2 (retour en partie à pied de la piscine) démontre également que Madame DEHUY réagit inadéquatement et de manière excessive à l'égard des enfants, alors que le chauffeur du bus, Monsieur WILKIN, rapporte que ceux-ci n'étaient pas plus turbulents que d'autres enfants qu'il transporte;

Considérant qu'il ressort également du dossier disciplinaire que Madame DEHUY entretient un climat tendu dans sa classe, au préjudice des enfants;

Considérant que la présence d'un élève malentendant ne suffit pas à expliquer les hurlements et cris dont le dossier disciplinaire fait état;

Considérant qu'il n'est pas sérieusement contestable que les relations entre les enseignantes sont mauvaises. Madame DEHUY critiquant ses collègues les uns auprès des autres, ce qui nuit au bon fonctionnement de l'implantation de RÉMICHAMPAGNE.

Considérant que, bien que l'état de perpétuel énervement de Madame DEHUY puisse trouver son origine dans de graves problèmes relevant de la vie privée, il ne peut être toléré que les élèves subissent ces énervements et réactions excessivement brusques de l'institutrice;

Considérant qu'une révocation sanctionnerait trop sévèrement ce comportement dont une modification positive n'est pas impossible;

Considérant qu'un éloignement temporaire de ses fonctions devrait permettre à Madame DEHUY de réfléchir à son comportement et de l'améliorer;

Considérant en outre que la protection de la santé mentale et physique des élèves doit être prise en considération notamment pour fixer la durée de cet éloignement;

Considérant qu'au vu de ses (sic) éléments, une mise en disponibilité par mesure disciplinaire de deux ans est une sanction adéquate".

La requérante reçoit notification de cette décision par courrier recommandé daté du 16 février 2000.

12. Le 3 mars 2000, la requérante introduit un recours devant la chambre de recours de l'enseignement fondamental officiel subventionné. Une note est déposée par la requérante ainsi que par la partie adverse devant cette même chambre de recours.

13. Après avoir constaté "que la personnalité de M^{me} GROGNA semble complexe en fonction, d'une part, de ses exigences pédagogiques à l'égard de ses élèves et, d'autre part, du climat créé par l'intéressée elle-même au sein de l'implantation où elle enseigne" et que "sans vouloir entrer dans le détail des reproches formulés par l'intéressée à l'égard tant du collègue que de la direction et que des collègues, il échet de se rendre compte que les activités professionnelles journalières avec M^{me} GROGNA ne doivent pas être simplifiées", la chambre de recours rend, le 18 mai 2000, un avis dans lequel elle "estime en conscience que le principe de la sanction infligée doit être maintenu sous la réserve que la durée de la mise en disponibilité par mesure disciplinaire devrait être ramenée à 1 an". Elle "invite toutefois l'intéressée à faire usage de plus de modération et de circonspection dans les jugements et interprétations qu'elle serait amenée à émettre à l'avenir dans sa carrière professionnelle".

14. Le 11 juillet 2000, la partie adverse écrit à la requérante pour l'informer que l'avis de la chambre de recours "lui a été notifié le 24 mai 2000", "que le conseil communal n'a pas pris de décision explicite suite à l'avis de la chambre de recours qui lui a été notifié le 24 mai 2000", que "conformément à l'article 65, § 4, in fine du décret du 6 juin 1994, fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, la décision est réputée conforme à l'avis de la chambre de recours à l'expiration du délai d'un mois qui suit la réception de l'avis de la chambre de recours" et que "ce délai a expiré ce 24 juin 2000". La partie adverse conclut en écrivant qu' "en conséquence, la peine disciplinaire de la mise en disponibilité par mesure disciplinaire

de 2 ans qui vous a été infligée par la délibération du conseil communal du 15 février 2000 est implicitement ramenée à une durée de 1 an".

Cette décision implicite constitue la décision attaquée.

15. Le 18 juillet 2000, la requérante sollicite "sa réintégration dans l'enseignement, puisqu'elle a subi plus de la moitié de sa sanction". La partie adverse répond le 1^{er} août 2000 qu'elle n'accède pas à cette demande, eu égard au fait que "la période de suspension préventive antérieure à [la date du 24 juin 2000] ne peut être considérée comme l'exécution de la sanction disciplinaire, devenue définitive en date du 24 juin seulement". Elle considère également que "la requérante ne peut pas invoquer une motivation inexacte ou insuffisante" eu égard aux motifs précités;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la "violation des articles 64 et suivants du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné et des articles 1^{er} et 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'elle expose qu'en s'abstenant de prendre une décision après l'avis de la chambre de recours, la partie adverse est censée avoir pris une décision conforme à cet avis, c'est-à-dire une décision fondée sur un comportement et non sur des faits qualifiés "d'actes de violence"; que, selon elle, un comportement nuisant à la bonne marche du service peut donner lieu à une mesure d'ordre intérieur et non à une sanction disciplinaire; qu'elle fait valoir qu' "En l'espèce, la motivation retenue par le pouvoir organisateur, adoptant celle de la chambre de recours, ne porte pas sur des manquements, sur des fautes, mais sur le caractère, la personnalité de la requérante, elle ne peut justifier l'application des articles 64 et suivants du décret précité"; qu'elle précise, dans son mémoire en réplique, qu'elle critique également l'avis de la chambre de recours; qu'elle explique que cet avis devait être formellement motivé et qu'il ne peut en être déduit, en l'espèce, que les faits de violence qui lui étaient reprochés et qu'elle a toujours contestés, étaient établis; qu'elle précise, dans son dernier mémoire, qu'elle ne demande pas l'annulation de l'avis de la chambre de recours, mais en critique la motivation dans la mesure où la décision définitive de la partie adverse est une décision réputée conforme à l'avis et s'en approprie les motifs;

Considérant que la seule décision dont l'annulation est demandée est la décision implicite du conseil communal, réputée conforme à l'avis de la chambre de recours; que l'avis de la chambre de recours est un acte préparatoire; qu'il est permis de critiquer un acte préparatoire à l'occasion du recours dirigé contre l'acte final; que

l'article 65, § 4, du décret du 6 juin 1994 précité dispose que, lorsque la chambre de recours est saisie en matière disciplinaire, elle donne un avis motivé; que cette obligation ne résulte pas de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs qui ne s'applique pas, non plus, aux décisions implicites; qu'il se déduit de l'avis de la chambre de recours que celle-ci a mis en balance le comportement de la requérante, le rôle du pouvoir organisateur et un fait de la vie privée de la requérante qui a pu créer chez celle-ci un traumatisme certain; que son avis révèle ainsi pourquoi elle a estimé devoir ramener à un an la durée de la suspension disciplinaire initialement infligée par le conseil communal; qu'il ressort des pièces du dossier que c'est sur la base des éléments concrets retenus par la partie adverse et non sur la seule personnalité de l'intéressée que la chambre de recours a forgé son opinion sur le comportement de la requérante; que la matérialité de ces faits n'est pas niée par la requérante qui en donne seulement un éclairage différent; que les faits reprochés à la requérante ont pu être qualifiés de manquements disciplinaires; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de la violation du principe de bonne administration et des droits de la défense; que ce moyen se rapporte au grief concernant le comportement de la requérante à l'égard de certains élèves; que la requérante expose que le dossier "monté" par la partie adverse contient le témoignage de collègues et du directeur de l'établissement mais que, malgré sa demande, le témoignage des parents d'élèves ne s'y trouve pas; que, de manière plus générale, elle se plaint de ce que les seuls éléments à charge ont été versés au dossier; que, selon elle, le dossier est partial; qu'elle soutient qu'en refusant d'entendre les parents d'élèves, la partie adverse et la chambre de recours l'ont privée d'un moyen de preuve; qu'elle relève que des témoins ont été entendus hors de sa présence, ce qui, selon elle, constitue une atteinte au principe des débats contradictoires, puisqu'elle-même n'a pas pu interroger les témoins; qu'elle estime "qu'il existe un déséquilibre manifeste entre les moyens mis à la disposition du pouvoir organisateur pour étayer ses arguments et ceux laissés à la requérante pour établir sa bonne foi"; qu'elle étend ces reproches à l'égard de la procédure devant la chambre de recours; que dans son mémoire en réplique, elle admet que des rencontres informelles avec le pouvoir organisateur et les parents d'élèves ont eu lieu et qu'elles ont été positives, mais qu'aucun procès-verbal n'en a été dressé et que seuls ont été versés au dossier des comptes rendus établis par le directeur et "étonnamment plus négatifs"; qu'elle développe les raisons pour lesquelles elle souhaitait être confrontée aux parents et soutient que, faute d'avoir entendu ceux-ci, le conseil communal et la chambre de recours n'ont pas été complètement informés; qu'elle

insiste encore sur ces différents points dans son dernier mémoire en citant des exemples de documents qu'elle qualifie de "tendancieux";

Considérant que ni le conseil communal statuant au disciplinaire ni la chambre de recours ne sont des organes juridictionnels; qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'oblige l'autorité disciplinaire à entendre des témoins à décharge et qu'il lui appartient d'apprécier si elle en a besoin pour former sa conviction; qu'en l'espèce, elle a eu à sa disposition un important dossier qui, contrairement à ce que soutient la requérante, ne comprend pas que des éléments à charge et qu'elle disposait d'informations suffisantes pour se prononcer sur la matérialité et la gravité des faits; que les témoins qui ont été entendus l'ont été avant l'intentement de la procédure disciplinaire; que la requérante a eu la faculté, dont elle a fait usage, de commenter et de contredire leurs déclarations; que pendant la procédure disciplinaire elle n'a demandé ni au conseil communal ni à la chambre de recours l'audition de témoins ou une confrontation avec les personnes interrogées avant la mise en oeuvre de cette procédure; qu'elle-même a fait état des éléments qu'elle se plaint de ne pas trouver dans le dossier disciplinaire; que la partie adverse et la chambre de recours ont été mises en mesure de se prononcer en connaissance de cause; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que dans un troisième moyen intitulé "absence de fondement de la décision attaquée et non imputabilité des faits reprochés" la requérante conteste le fondement des griefs articulés à son égard; qu'elle explique qu'à l'origine, il n'a été question que de relations conflictuelles avec les autres enseignantes et qu'une concertation a été préconisée, sans que soit alors mise en cause sa conduite "à l'égard de ses collègues, des parents et des élèves"; qu'elle reproche à la partie adverse de n'avoir pas appliqué les conseils de l'inspection cantonale; qu'elle soutient que les difficultés relationnelles dont il lui est fait grief trouvent leur origine dans des remarques qu'elle a émises à propos de l'enseignement d'une collègue et que depuis lors, quoique n'ayant aucun reproche à lui faire sur le plan de la compétence professionnelle, le pouvoir organisateur a cherché à l'exclure; que c'est dans cette perspective que, selon elle, "ses faits et gestes sont d'office qualifiés d'actes de violence, de punition inadéquate"; qu'elle replace dans leur contexte les "gestes violents" dont elle est accusée et souligne qu'ils n'avaient entraîné aucune contestation; qu'elle relève qu'il n'y a pas de description précise de certains faits qui font l'objet d'une "interprétation contradictoire" et relève à titre d'exemple d'une "interprétation subjective" une promenade qualifiée de punition collective et pourtant appréciée par les enfants; qu'elle souligne encore qu'un seul parent l'a, à tort, accusée de faits de violence;

Considérant que le troisième moyen rejoint en partie le premier moyen; que la lecture du dossier permet de constater que la requérante ne nie pas la matérialité des faits mais la manière dont ils sont décrits et que là où la partie adverse voit des "actes de violence", elle ne voit que de la force ou, tout au plus de la brusquerie; que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, interpréter comme elle l'a fait les faits et gestes de la requérante; qu'en outre, aucun élément du dossier ne corrobore la thèse selon laquelle la partie adverse aurait cherché un prétexte pour exclure la requérante; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la "disproportion entre les faits reprochés et la sentence"; que, selon elle, la sanction est disproportionnée parce que "jusqu'alors, elle n'avait jamais fait l'objet du moindre rappel à l'ordre, ni quant à ses compétences pédagogiques, ni quant à son attitude à l'égard des enfants"; que, selon elle, aucun manquement ne lui est reproché mais elle est finalement sanctionnée "au motif qu'elle a une personnalité complexe"; qu'elle ajoute, dans son dernier mémoire, que son éloignement "est une décision adoptée par la partie adverse pour solutionner un climat relationnel difficile entre les enseignants, lequel climat rejaillit indubitablement sur les enfants et leurs parents" et qu' "eu égard à sa réelle motivation, la sanction paraît bel et bien disproportionnée";

Considérant qu'en matière disciplinaire, le pouvoir d'appréciation de l'autorité est très large; que le Conseil d'Etat ne peut y substituer sa propre appréciation et que son contrôle de la proportion entre la sanction décidée et les manquements reprochés est marginal; que seule une sanction manifestement disproportionnée peut être annulée; qu'en l'espèce, la sanction infligée à la requérante est sévère, mais qu'elle n'est pas manifestement disproportionnée au regard des faits qui résultent du dossier, d'autant que la partie adverse était tenue de prendre en considération l'intérêt des élèves; que ce n'est pas la personnalité de la requérante mais son comportement qui est la cause de la sanction; que la circonstance que la requérante n'avait jusqu'à l'acte attaqué, fait l'objet d'aucune sanction est dépourvue de pertinence; qu'au demeurant, la procédure disciplinaire a été précédée de tentatives de conciliation qui constituaient un avertissement; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize mars deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	BLANJEAN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Th. BLANJEAN.

J.-Cl. GEUS.