CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.976 du 24 mai 2002

A.93.647/VIII-2640
A.97.791/VIII-2638

En cause : **GODARD** Marie-Anne,

ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la Commune de Bertrix,

ayant élu domicile chez
Me Dominique DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège**.**

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 juillet 2000 par Marie-Anne GODARD, qui demande l'annulation de la "délibération du conseil communal de la commune de Bertrix du 10 janvier 2000 de ne pas [l'] agréer (...) en qualité de maître spécial de religion catholique";

Vu le mémoire ampliatif;

Vu la requête introduite le 24 novembre 2000 par Marie-Anne GODARD, qui demande l'annulation de "la décision du Collège échevinal de la commune de Bertrix du 1er septembre 2000 de ne pas [l'] agréer en qualité de maître spécial de religion catholique";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 3 octobre 2001 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et des rapports;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires de la partie adverse;

Vu les ordonnances du 14 février 2002 notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 15 mars 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me CRAPPE, loco Me BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Xavier DRION, loco Me Dominique DRION, 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 des recours sont les suivants :

1. La requérante, titulaire du diplôme d'institutrice primaire, est désignée pendant l'année scolaire 1998-1999 en qualité de maître spécial de religion catholique à l'école communale d'Assenois, établissement d'enseignement dont la partie adverse est le pouvoir organisateur. Ses enfants sont inscrits dans cette école.

2. Au cours des années scolaires 1997-1998 et 1998-1999, l'époux de la requérante adresse plusieurs lettres au directeur de l'école d'Assenois; ces lettres qui concernent un de ses enfants sont écrites sur un ton acerbe.

3. Estimant "que durant l'année académique 98-99, les prestations de l'intéressée ont engendré un climat tendu et d'importants problèmes relationnels en l'école d'Assenois et que d'aucun(s) ne souhaite(nt) (pas) voir renouveler une telle situation", le conseil communal de Bertrix décide, le 2 septembre 1999, "de ne pas agréer la nomination de la requérante en qualité de maître spécial de religion catholique dans l'enseignement primaire communal, à titre temporaire, à raison de 4h./semaine" et

"de signifier cette décision aux autorités compétentes en sollicitant la désignation d'une autre personne pour assurer cette charge".

Sur recours de la requérante, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne décide, le 6 décembre 1999, d'annuler la décision précitée du conseil communal de Bertrix.

4. Le 20 décembre 1999, le ministre du culte, délégué par le chef du culte pour l'enseignement de la religion catholique dans l'enseignement primaire soumet à l'agréation du conseil communal de Bertrix la nomination de la requérante en qualité de maître spécial de religion catholique à titre temporaire, du 1er janvier au 30 juin 2000, dans un emploi vacant aux écoles communales de Bertrix.

5. Le 24 décembre 1999, le chef de l'école d'Assenois établit un rapport "concernant le refus de désignation de Madame M.A. GODARD"; il y explique "les circonstances et les raisons qui ont conduit au refus par le P.O. de la redésignation de Madame M.A. GODARD comme professeur de religion en septembre 1999".

Le même jour, les parents d'élèves de l'école communale d'Assenois signent un document dans lequel ils se déclarent "entièrement satisfaits des cours de religion dispensés par Madame Christine FROGNET" et s'opposent "formellement à la désignation de Madame GODARD Marie-Anne qui fut en son temps source de nombreux conflits".

Le 26 décembre 1999, l'échevin de l'Instruction rédige au nom du collège une "note complémentaire" qui confirme "en tous points" le rapport du chef d'école, explique que le collège des bourgmestre et échevins n'a "pas cru bon à l'époque de longuement argumenter" la décision de refus de désignation de la requérante et conclut que "Ce dossier semble le faire amplement actuellement". Le 28 décembre 1999, il établit une note de synthèse un peu plus détaillée mais dans le même sens.

6. Par lettre du 27 décembre 1999, la partie adverse s'adresse à la requérante en ces termes :

" Le conseil communal est saisi d'une demande d'agréation de votre désignation en qualité de maître spécial de religion catholique à dater du 01.01.2000 à raison de 4 h/semaine.

Avant de statuer sur cette demande, le collège échevinal souhaite vous entendre à propos de votre attitude de ces derniers mois. L'audience est fixée ce vendredi 31 décembre 1999 à 11 heures (...)".

La requérante déclare sans être contredite avoir reçu cette lettre le 29 décembre 1999.

7. Le 30 décembre 1999, la requérante établit un "mémoire en réponse au dossier du pouvoir organisateur"; elle y dénonce le peu de temps dont elle a disposé, les lacunes du dossier qu'elle qualifie de "montage tardif, mais aussi unilatéral"; elle explique que l'on se trompe de cible, la plupart des pièces concernant son mari, et relève des inexactitudes et des contradictions dans les pièces; en conclusion, elle demande l'audition du chef d'école, de l'inspecteur cantonal et de deux autres personnes.

8. L'audition de la requérante a lieu le 31 décembre 1999. Un procès-verbal manuscrit - en grande partie illisible - est établi; l'exemplaire figurant au dossier ne produit aucune signature.

9. Le 10 janvier 2000, le conseil communal décide "de ne pas agréer les désignations de Madame GODARD Marie-Anne (...) en qualité de maître spécial de religion catholique dans l'enseignement primaire communal, à titre temporaire, à raison de 4 h./semaine du 01.09.99 au 30.06.2000" et "de signifier cette décision aux autorités compétentes en sollicitant la désignation d'une autre personne pour assurer cette charge".

La requérante est informée de la teneur de cette décision par lettre du 11 janvier 2000. La décision fait l'objet du recours G/A. 93.647/VIII-2640.

10. Le 30 août 2000, la partie adverse écrit ce qui suit à la requérante :

" Nous avons reçu du Ministre du Culte votre désignation en qualité de maître spécial de religion catholique à raison de 4 h./semaine à titre temporaire du 01 au 30.09.2000.

Pour les motifs repris dans la délibération du conseil communal en date du 10.01.2000 et à l'égard desquels aucun élément nouveau n'est intervenu, le collège ne souhaite pas agréer cette désignation.

Néanmoins, avant d'adopter une décision définitive, les membres du collège échevinal vous entendront, si vous le souhaitez, le vendredi 1er septembre 2000 à 8 heures précises (...).

(...)".

Par une lettre du 31 août 2000, la requérante "conteste formellement cette procédure" qui, eu égard au délai de convocation, la prive de la possibilité d'être assistée de ses conseils; elle y expose d'autre part qu'elle remplit les conditions pour être désignée et que l'appréciation de son travail est positive. Cette lettre est remise à la partie adverse le 1er septembre 2000 par le mari de la requérante.

11. Le 1er septembre 2000, le collège des bourgmestre et échevins décide "vu l'urgence" de ne pas agréer la désignation de la requérante, de solliciter la désignation d'une autre personne pour assurer la charge et de soumettre sa décision à la ratification du conseil communal.

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours G/A.97.791/VIII-2638.

La décision du 1er septembre 2000 a été ratifiée par le conseil communal le 14 septembre 2000;

Considérant que les actes attaqués ont trait à une même situation contentieuse et se fondent sur les mêmes faits; qu'à l'exception de celui relatif à l'incompétence de l'auteur de la décision du 1er septembre 2000, les moyens invoqués dans les deux requêtes sont les mêmes; que les causes sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que la partie adverse souligne que la requérante n'a pas attaqué la décision du conseil communal du 14 septembre 2000 ratifiant celle du collège des bourgmestre et échevins du 1er septembre 2000; que, selon elle, cette dernière décision est censée n'avoir jamais produit d'effet et la requérante n'a par conséquent pas intérêt à son annulation; qu'elle ajoute, à titre subsidiaire, que la décision du collège des bourgmestre et échevins du 1er septembre 2000 est un acte préparatoire qui ne peut pas faire l'objet d'un recours en annulation; que, dans son dernier mémoire, elle conteste que l'objet du recours puisse être étendu à la décision du conseil communal du 14 septembre 2000; qu'elle "souligne l'incohérence entre la thèse développée par la partie requérante en termes de moyen d'annulation (le conseil communal était seul compétent) et l'absence de recours en annulation contre la délibération du conseil communal du 14 septembre 2000, pourtant connue par la partie requérante" et estime qu'étendre l'objet du recours "procéderait à une violation des choix procéduraux de la partie requérante"; qu' "à titre infiniment subsidiaire", elle fait valoir "que la partie requérante n'a pas apposé les doubles droits de timbres";

Considérant que l'objectif poursuivi par la requérante est la mise à néant de la décision de refus d'agréer sa désignation en qualité de maître spécial de religion catholique à l'école communale d'Assenois pour la période du 1er septembre 2000 au 30 septembre 2000; qu'en étendant l'objet du recours à un acte qui n'est pas explicitement visé par la requête mais qui participe de ce refus, le Conseil d'Etat ne statue pas sur une chose non demandée; que le caractère inquisitorial de la procédure lui permet d'étendre l'objet formel du recours à un acte dont le maintien serait incompatible avec l'annulation de l'acte expressément attaqué; que l'extension de l'objet du recours ne donne pas lieu au paiement d'une taxe supplémentaire; qu'en l'espèce, le conseil communal s'est borné, par sa décision du 14 septembre 2000, à ratifier la décision du collège des bourgmestre et échevins du 1er septembre 2000; qu'en cas d'annulation de cette dernière, l'acte de ratification perdrait sa raison d'être; qu'il y a lieu d'étendre

d'office l'objet du recours à la décision de ratification du 14 septembre 2000; que l'exception déduite du défaut d'intérêt n'est pas accueillie;

Considérant que la décision du collège des bourgmestre et échevins du 1er septembre 2000 ne constitue pas une étape d'une procédure administrative complexe et a modifié par lui-même l'ordonnancement juridique; qu'il ne constitue par un acte préparatoire; que l'exception invoquée à titre subsidiaire n'est pas accueillie;

Considérant que la requérante prend à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins du 1er septembre 2000 un premier moyen de la violation des articles 33 et 149 de la nouvelle loi communale et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'elle expose que l'acte attaqué a été pris par le collège des bourgmestre et échevins alors que le conseil communal est seul compétent pour la nomination des membres du personnel enseignant des communes;

Considérant que la partie adverse répond à titre principal que le moyen manque en fait puisque l'acte attaqué a été ratifié par le conseil communal qui l'a fait sien; qu'à titre subsidiaire, elle distingue la nomination et la désignation à titre temporaire et soutient que le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour désigner à titre temporaire un maître spécial de religion; que, dans son dernier mémoire, elle souligne, à titre subsidiaire, "que la ratification de la décision entreprise par le conseil communal emporte un transfert de décision vers le conseil communal";

Considérant que l'article 149 de la nouvelle loi communale réserve en principe au conseil communal la compétence de nommer les membres du personnel enseignant et de prendre les décisions qui modifient leur situation juridique; que, sauf les exceptions expressément prévues par la loi ou par le décret, cette compétence emporte celle de désigner des membres temporaires du personnel enseignant ou de mettre fin à leur désignation et, pour ce qui concerne les maîtres spéciaux de religion, celle d'agréer ou de ne pas agréer les personnes chargées par les ministres des cultes de dispenser l'enseignement des religions; qu'en l'espèce, c'est le collège des bourgmestre et échevins qui a, par un acte motivé, décidé de ne pas agréer la désignation de la requérante en qualité de maître spécial de religion catholique; que le 14 septembre 2000, le conseil communal a purement et simplement ratifié la décision du collège des bourgmestre et échevins; qu'il n'apparaît pas du dossier que cette ratification ferait suite à un examen autonome du dossier par le conseil communal; que la ratification par le conseil communal d'une décision prise par le collège des bourgmestre et échevins ne peut purger cette dernière du vice d'incompétence dont elle est affectée, dès lors que,

comme en l'espèce, le conseil communal n'a pas réexaminé l'affaire et n'a pas pris de décision nouvelle; qu'en outre, dans ces circonstances, le vice d'incompétence qui affecte la décision du collège des bourgmestre et échevins s'étend à la décision du conseil communal qui la ratifie; que le moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend encore notamment un moyen, le premier de la requête G/A. 93.647/VIII-2640 et le deuxième de la requête G/A. 97.791/VIII-2638, de "la violation des principes généraux du droit fondés sur l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la violation du principe de bonne administration et de prudence, de la violation de l'article 301 de la nouvelle loi communale"; qu'elle expose, dans une première branche, que les actes attaqués ont été pris "en considération de documents qui n'ont pas été portés à [sa] connaissance (...) en temps utile" puisque, dans le premier cas, elle a reçu le 29 décembre 1999 une convocation à comparaître le 31 décembre 1999 et, dans le second cas, c'est le 30 août 2000 qu'elle a reçu l'invitation à comparaître le 1er septembre 2000 à 8 heures du matin; qu'elle estime n'avoir pas disposé de délais suffisants pour préparer sa défense, ce qui, selon elle, constitue une violation du principe "audi alteram partem";

Considérant que la partie adverse répond que la requérante confond la procédure disciplinaire et la procédure de désignation d'un agent temporaire, que la convocation était claire, que dans le second cas, le dossier était celui constitué à l'occasion de la première décision et que la requérante a déposé des écrits pour sa défense; que dans son dernier mémoire, elle souligne que "si le délai laissé à la partie requérante pour préparer l'audition du 31 août (lire 1er septembre) 2000 peut paraître court, il doit être rappelé que l'ensemble des éléments invoqués par la partie adverse étaient connus par et en possession de la partie requérante depuis bien longtemps";

Considérant qu'il ressort des actes attaqués et du dossier que les refus successifs d'agréer la désignation de la requérante sont fondés sur le comportement imputé à celle-ci; qu'il s'agit de décisions graves qui ont eu une répercussion sur sa situation administrative; qu'en vertu du principe de bonne administration et d'équitable procédure que traduit l'adage "audi alteram partem", la requérante devait être mise en mesure de faire valoir son point de vue avant la prise de décision; que la partie adverse l'a implicitement admis, puisqu'elle a, les deux fois, procédé à l'audition de la requérante; que pareille audition n'atteint toutefois son objectif que si la personne à l'égard de laquelle la mesure grave est envisagée peut préparer utilement l'audition; qu'en l'espèce, la requérante n'a, chaque fois, disposé que d'un jour ouvrable pour se préparer;

que la circonstance qu'elle a déposé un écrit n'enlève rien à l'excessive brièveté du délai de préparation dont elle a disposé; qu'est dépourvu de pertinence le fait que la deuxième décision attaquée est fondée sur le dossier qui a servi de base à la première; que la requérante n'était en effet pas censée le savoir; que la première branche du moyen est fondée;

Considérant qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres branches du moyen ni les autres moyens des requêtes qui, à les supposer fondés, n'entraîneraient pas une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Les affaires portant les numéros A.93.647/VIII-2640 et A.97.791/VIII-2638 sont jointes.

Article 2.

Sont annulées :

- la délibération du conseil communal de Bertrix du 10 janvier 2000 de ne pas agréer Marie-Anne GODARD en qualité de maître spécial de religion catholique;
- la décision du collège des bourgmestre et échevins de Bertrix du 1er septembre 2000 de ne pas agréer Anne-Marie GODARD en qualité de maître spécial de religion catholique;
- la décision du conseil communal de Bertrix du 14 septembre 2000 ratifiant cette dernière décision.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,05 euros sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre mai deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M^me^	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M^me^	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M^me^	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.