

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 118.479 du 18 avril 2003

A. 116.770/VIII-2894

En cause : **PROESMAN** Patrick,
ayant élu domicile chez
Mes Dominique WAGNER et
Laurence RASE, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

la commune de Marchin,
ayant élu domicile chez
Me Patrick HENRY, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 février 2002 par Patrick PROESMAN, qui demande l'annulation de la délibération du 11 janvier 2002 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Marchin décide de l'affecter en qualité de maître d'adaptation pour 12 périodes à l'école communale de Belle-Maison et pour 12 périodes à l'école communale de La Vallée;

Vu l'arrêt n° 106.491 du 8 mai 2002 ordonnant la suspension de l'exécution de la délibération précitée;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse;

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 25 octobre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 13 février 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 mars 2003;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me WAGNER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me VAN DER HEYDEN, loco Me HENRY, 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. Le requérant, né le 8 février 1954, est titulaire du diplôme d'instituteur primaire depuis 1977. Il bénéficie d'une nomination en qualité d'instituteur primaire dans les établissements d'enseignement organisés par la partie adverse depuis le 1^{er} janvier 1987.

Il enseigne dans les établissements organisés par la partie adverse depuis le mois de septembre 1980 et est titulaire de classe depuis 1984. Il est notamment affecté dans l'implantation de "Belle-Maison", pendant les années scolaires 1988-1989 à 1995-1996, et dans l'implantation de "Fourneau", à partir de l'année scolaire 1996-1997. Dans cette dernière implantation, il est successivement titulaire de la quatrième année primaire pendant les années scolaires 1996-1997 à 1999-2000, et titulaire de la troisième année pendant l'année scolaire 2000-2001, ainsi qu'au début de l'année scolaire 2001-2002.

2. Le 6 septembre 2001, a lieu une réunion de concertation à laquelle participe le requérant. Il y est constaté une diminution de la population scolaire de 5 %. Cette diminution y est expliquée dans les termes qui suivent :

" Une baisse "naturelle" de la population, l'aspect des bâtiments, des changements au sein de l'équipe éducative, l'attrait des cours de langue proposés dès la 1^{ère} année dans les autres écoles, le manque de motivation de certains enseignants".

3. Le 20 septembre 2001, le conseil communal de la partie adverse fait également état de la diminution du nombre d'élèves dans les classes primaires de l'école "de la Vallée", également appelée école de "Fourneau".

4. Le 24 septembre 2001, l'école de la Vallée fait l'objet d'un rapport d'inspection, qui donne lieu aux observations suivantes dans la rubrique "améliorations" :

" La première amélioration à apporter est la présence du Directeur dans l'école car sa mission est de diriger et d'animer l'équipe et de gérer l'école [...]. La seconde est de définir les modes et les outils d'évaluations formative et sommative en conformité avec les socles, les décrets et les projets. Il doit en résulter une pratique de classe centrée davantage sur les compétences à développer et l'autonomie à construire chez chaque élève, dans un climat d'accueil et de valorisation".

5. Le 26 septembre 2001, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse prend la décision suivante :

" Séance du 26 SEPTEMBRE 2001

Présents MM. E. LOMBA, Bourgmestre-Président
F. LEROY, G. DONJEAN, Echevins
C. HELLA, Secrétaire communal

Enseignement communal - Encadrement des élèves à partir du 1/10/2001 - Décision
Le Collège Echevinal,

Vu la délibération du Conseil Communal du 20/9/2001, par laquelle cette Assemblée prend connaissance de la situation supposée dans les écoles communales au 30/9/2001;

Attendu qu'il y a lieu de restructurer l'encadrement des enfants à partir du 1^{er} octobre 2001;

Attendu que la diminution de la population scolaire résulte d'une part d'une décroissance naturelle de la population, d'autre part, d'un nombre d'élèves sortants supérieur au nombre d'élèves entrants;

Attendu qu'en date du 24 septembre 2001 une visite de l'Inspection scolaire a révélé un problème relatif aux règles d'évaluation appliquées à l'école communale de la Vallée plus particulièrement au degré moyen;

Attendu qu'il est apparu que Monsieur Patrick PROESMAN éprouve des difficultés à s'intégrer dans l'équipe éducative, et ce, depuis de nombreuses années;

Attendu que depuis de nombreuses années, Monsieur Patrick PROESMAN éprouve également des difficultés relationnelles avec certains enfants, lesquelles sont relatées d'une part, par la Direction scolaire et d'autre part, par certains parents;

Attendu que le nombre d'élèves sortants apparaît particulièrement important dans cette implantation scolaire;

Attendu que Monsieur Eric LOMBA, Bourgmestre, ayant l'instruction publique dans ses attributions, a entrepris des investigations afin de résoudre ces difficultés, notamment par des rencontres avec les enseignants ou les parents d'élèves;

Attendu que les éléments susmentionnés n'ont été portés à la connaissance de Monsieur R. DOCQUIER, Directeur, et par là, de Monsieur le Bourgmestre et du Collège des Bourgmestre et Echevins, que lors de la rentrée scolaire 2001-2002;

Attendu qu'il est de la compétence du pouvoir organisateur de prendre les dispositions qui s'imposent pour assurer au mieux l'organisation de l'enseignement;

Sur proposition de Monsieur E. LOMBA, Bourgmestre, ayant l'instruction publique dans ses attributions;

Par ces motifs, et statuant à l'unanimité;

Décide, que compte tenu des compétences pédagogiques de Monsieur P. PROESMAN, et d'autre part, des populations scolaires aux degrés supérieurs des deux établissements scolaires, qu'à partir du 1^{er} octobre 2001, Monsieur P. PROESMAN est affecté en qualité de maître d'adaptation pour 12 périodes à l'école communale de la Vallée et pour 12 périodes à l'école primaire communale (Belle-Maison), et ce, dans le degré supérieur;

CHARGE Monsieur E. LOMBA, Bourgmestre, ayant l'instruction publique dans ses attributions, d'en informer Monsieur P. PROESMAN, ainsi que les enseignants concernés par cette modification en présence des deux directeurs d'écoles lors d'une réunion qui aura lieu le 28/9/2001, à 15 heures, à l'Administration Communale, Salle des mariages".

Le requérant est informé verbalement de cette décision le 28 septembre 2001. Il est remplacé par une enseignante engagée sur fonds propres de la partie adverse.

Par courrier du 27 novembre 2001, une copie de la décision du 26 septembre 2001 est envoyée au conseil du requérant à la suite de la demande formulée par ce dernier le 23 octobre 2001.

6. Le 15 octobre 2001, une réunion a lieu qui met en présence le bourgmestre de la partie adverse, le directeur de l'école de Fourneau et des parents d'élèves, lors de laquelle est évoqué le changement d'affectation du requérant.

7. Dans le courant du mois d'octobre 2001 diverses lettres sont rédigées par des parents d'élèves ou d'anciens élèves, qui marquent leur désapprobation quant à la décision prise par la partie adverse.

8. Pendant les mois d'octobre à décembre 2001, le requérant est en congé de maladie.

Le 19 octobre 2001, une personne est chargée de contrôler l'incapacité de travail pour raisons médicales du requérant. Le contrôleur fait état de son "accord avec la période [d'incapacité] proposée" par le médecin du requérant.

Le 21 novembre 2001, ce médecin écrit que le requérant "présente des problèmes de santé et un état dépressif important réactionnel à de sévères difficultés professionnelles".

9. Le 21 novembre 2001, le requérant sollicite la suspension et l'annulation de la délibération précitée du 26 septembre 2001 auprès de l'autorité de tutelle.

Celle-ci annule cette délibération le 31 décembre 2001, considérant notamment que le requérant "n'a pas été mis en mesure de faire valoir ses arguments quant aux griefs qui lui étaient reprochés préalablement à la prise de décision" et "que la décision attaquée n'explicite pas à suffisance en quoi le comportement de l'intéressé nuit à la qualité de l'enseignement dispensé par ce dernier".

10. Dans le courant des mois de décembre 2001 et de janvier 2002 plus d'une vingtaine de parents d'élèves signent une lettre type par laquelle ils affirment n'avoir jamais eu à se plaindre du comportement du requérant, et font état de ce que sa pédagogie a permis à leur enfant d'apprendre d'une façon constructive les matières enseignées. Sept collègues ou anciens collègues du requérant rédigent par ailleurs des lettres de soutien à son attention.

11. Entre le 7 et le 10 janvier 2002, sept parents d'élèves écrivent à la partie adverse pour marquer leur mécontentement par rapport au retour du requérant dans sa fonction d'instituteur titulaire de la classe de troisième année primaire à l'école de Fourneau, retour annoncé le lundi 7 janvier 2002 par sa remplaçante.

12. Le 8 janvier 2002, la partie adverse écrit au requérant pour lui confirmer sa réintégration dans son ancienne affectation. La partie adverse fait cependant état de sa "volonté de réexaminer l'organisation des classes" eu égard à la "baisse de fréquentation" de l'école, dont elle écrit qu'elle "semble [...] liée [aux] méthodes de travail [du requérant], et au fait qu'[il] éprouve des difficultés relationnelles avec certains enfants et leurs parents". Elle reproche par ailleurs au requérant d'avoir "des difficultés d'intégration avec le reste de l'équipe éducative".

La partie adverse estime que ces difficultés "pourraient être incompatibles avec une charge de titulaire de classe de 3^{ème} primaire" et que le profil du requérant pourrait "paraître plus adéquat en vue d'une affectation en qualité de maître d'adaptation au cycle supérieur". Elle convoque le requérant à une audition pour qu'il s'explique sur "ces circonstances" et qu'il exprime son "point de vue sur l'opportunité de ce changement d'affectation".

13. Les 9 et 10 janvier 2002, le conseil du requérant reçoit - à sa demande - divers documents en vue de l'audition précitée.

14. Le 11 janvier 2002, le requérant est entendu par le collège des bourgmestre et échevins. Cette audition donne lieu à un compte rendu. Le requérant y est assisté par son conseil, qui y dépose une "note de défense".

Le même jour, le collège décide d' "affecter [le requérant] en qualité de Maître d'adaptation à l'école communale de la Vallée (12 périodes) et à l'école primaire communale Belle-Maison (12 périodes), dans le degré supérieur". Il s'agit de la décision attaquée, qui est libellée comme suit :

" (...)

Attendu que le Collège des Bourgmestre et Echevins a également pris connaissance des attestations de soutien de certains enseignants, à l'égard de Monsieur PROESMAN; que le Collège des Bourgmestre et Echevins prend acte de ces marques de sympathie, mais doit tenir compte de ce qu'elles ont été rédigées dans un climat conflictuel, et par une minorité du corps enseignant;

Qu'une nouvelle fois, même si Monsieur PROESMAN a de bonnes relations avec quelques enseignants, il reste que l'exposé de sa note même montre qu'il est en conflit ouvert avec plusieurs autres, ce qui ne peut que nuire à la qualité de l'enseignement et à la sérénité de l'établissement;

Que Monsieur le Directeur DOCQUIER, le plus au courant des méthodes de travail de Monsieur PROESMAN, a, depuis quelques temps, relevé que Monsieur PROESMAN éprouvait des difficultés pour mettre en oeuvre le projet pédagogique de l'école et avait tendance à travailler en autonomie, sans les interactions nécessaires avec les autres titulaires; Que ces difficultés se sont marquées sur le terrain par des orientations de son enseignement incompatibles avec celles des autres enseignants et ont entraîné des conflits relationnels avec une bonne partie de l'équipe éducative;

Que dans le souci du respect du projet de l'établissement, lequel définit l'ensemble des choix pédagogiques et les actions concrètes avec l'équipe éducative doit mettre en oeuvre, il est indispensable d'obtenir une réelle collaboration entre les enseignants pour assurer la continuité dans les apprentissages;

Qu'une affectation de Monsieur PROESMAN en qualité de maître d'adaptation est, dès lors, de nature à assurer une mise en oeuvre plus harmonieuse du projet pédagogique de l'école; que de plus, cette affectation l'amènera à collaborer avec les autres instituteurs dans le respect du projet pédagogique des écoles communales; que cette nécessaire collaboration l'amènera à mieux intégrer le projet

pédagogique et devrait de plus, pour autant que chacun fasse preuve de bon esprit, aplanir les querelles de personnes qui sont apparues à la suite de ces difficultés;

Attendu qu'en conclusion, il résulte de ces considérations que la présence de Monsieur PROESMAN comme titulaire de classe suscite des difficultés, aussi bien parmi certains enfants et leurs parents et une partie du corps enseignant, provoquant de graves perturbations dans l'enseignement de la commune de Marchin;

Que ces difficultés et perturbations sont incontestables et ne sont d'ailleurs pas contredites par la note et le dossier déposé par Maître WAGNER;

Que, si ces circonstances ne sont pas considérées par le Collège des Bourgmestre et Echevins comme constitutives de faute dans le chef de Monsieur PROESMAN et si elles ne doivent donc pas donner lieu à une sanction quelconque, il n'en reste pas moins que l'intérêt du service impose de prendre les mesures nécessaires pour assurer au mieux la meilleure organisation, la qualité et la sérénité de l'enseignement (pour les enfants, leurs parents et le corps enseignant);

Que les compétences et le profil de Monsieur PROESMAN apparaissent, pour les raisons qui précèdent, plus adéquats avec une charge de maître d'adaptation, avec une affectation dans le degré supérieur; Que son affectation à pareille charge semble donc de nature à ramener la sérénité au sein de l'établissement;

Sur proposition de Monsieur E. LOMBA, Bourgmestre, ayant l'instruction publique dans ses attributions;

Par ces motifs, et statuant à l'unanimité;

DECIDE d'affecter Monsieur Patrick PROESMAN en qualité de Maître d'adaptation à l'école communale de la Vallée (12 périodes) et à l'école primaire communale Belle-Maison (12 périodes), dans le degré supérieur".

Lors de la rentrée 2002-2003, le requérant s'est vu confier le titulariat de la 5^{ème} année primaire à l'école de Fourneau;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; qu'elle considère que l'affectation du requérant à la fonction de maître d'adaptation "a été dictée par des motifs liés exclusivement à l'intérêt et au bon fonctionnement du service" et constitue une mesure d'ordre non susceptible de recours; qu'elle fait valoir que ce sont les perturbations au sein de l'école communale de la Vallée qui l'ont amenée à adopter l'acte attaqué qui n'est justifié "que pour des raisons pédagogiques (intérêt des élèves) et pour la meilleure organisation et qualité de l'enseignement"; que la partie adverse précise que la mesure contestée est dénuée de tout caractère disciplinaire et ajoute qu'elle "n'entraîne aucune modification sur la situation administrative, pécuniaire et statutaire du requérant" et qu'elle n'a pas de conséquences préjudiciables sur la manière dont il doit exercer ses fonctions; qu'elle expose encore que la distance entre les deux implantations concernées n'est que de deux mille cent mètres, qu'un maître d'adaptation est un instituteur au même titre qu'un titulaire de classe, que cette fonction n'est en rien

déshonorante, humiliante ou inintéressante et que le requérant n'a aucun droit à l'obtention d'une fonction de titulaire de classe;

Considérant que l'acte attaqué a été pris en raison du comportement du requérant; qu'il a pour effet de modifier la manière dont il exerce ses fonctions et lui impose des sujétions nouvelles; qu'il s'agit d'un acte qui fait grief; qu'en outre, il est singulier dans le chef de la partie adverse de soutenir que la mesure contestée ne ferait pas grief alors qu'il a été admis par l'arrêt n° 106.491 du 8 mai 2002, qui, sur ce point, est revêtu de l'autorité de la chose jugée, que l'exécution immédiate de celle-ci causerait au requérant un préjudice grave difficilement réparable; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le premier de la requête de "l'erreur des motifs, de l'absence de motivation formelle et de la violation de la loi du 31 (lire : 29) juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'il fait notamment valoir qu'aucun élément du dossier ne permet d'établir que le départ de certains élèves serait dû à ses méthodes de travail ou à des difficultés relationnelles et précise que le directeur de l'école n'a jamais effectué de visite de sa classe ou établi de rapport sur ses méthodes de travail; qu'il fait état d'attestations de parents d'élèves "confirmant l'appréciation favorable du plus grand nombre des parents à son égard" et dont la partie adverse n'a pas tenu compte; qu'il énonce les raisons pour lesquelles les cinq attestations de parents qui lui sont défavorables doivent être interprétées "avec une grande prudence"; qu'à cet égard, le requérant soutient que le manque de confiance manifesté par certains parents trouve sa cause dans l'attitude de la partie adverse et fait notamment état des circonstances dans lesquelles son titulariat lui a été retiré; que le requérant expose que les divers reproches qui lui sont adressés ne reposent sur aucun élément concret ou aucun élément de preuve objectif; qu'il n'aperçoit pas en quoi son changement d'affectation servirait l'intérêt de l'enseignement, notamment en assurant une "meilleure organisation" ou en augmentant sa qualité ou sa sérénité;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué est longuement motivé et fondé sur des motifs exacts en fait, admissibles en droit et pertinents; qu'elle fait état de ce que le directeur de l'école était informé de la situation "sur le terrain" et des entrevues qu'il a eues avec le requérant à propos de ses méthodes de travail et de ses difficultés relationnelles; qu'elle soutient que s'il n'existe "aucun rapport écrit mettant en exergue les difficultés relationnelles du requérant ainsi que ses méthodes pédagogiques inappropriées" ni de procès-verbal relatant les entretiens du requérant avec son directeur, de tels documents ne sont pas nécessaires en l'espèce dès lors que l'on se trouve en dehors d'une procédure disciplinaire; qu'elle expose également que Marchin est une petite commune de quelques milliers d'habitants disposant de peu de moyens et d'une

petite administration; qu'elle ajoute que, compte tenu des éléments fournis par le directeur de l'école, "le Collège a correctement apprécié que le départ de cinq enfants (trois au mois de juin 2001 et deux au mois de septembre 2001) était en relation avec le comportement du requérant", appréciation par ailleurs corroborée par l'ensemble du dossier administratif; qu'elle expose que "le Collège a remarqué qu'un grand nombre [des] attestations [déposées] par le requérant semblaient manquer de spontanéité" et que leur objectivité "est également contestable"; qu'elle précise que les attestations de soutien rédigées par des enseignants en faveur du requérant sont à considérer avec prudence, notamment parce que beaucoup d'entre elles ont été rédigées par voie de pétition et que les parents qui ont soutenu le requérant n'étaient plus concernés par l'enseignement dispensé par celui-ci; que la partie adverse fait également valoir que "contrairement à ce que prétend le requérant, plusieurs parents se sont plaints de son comportement" et considère que ces réclamations ont suffisamment de crédit, bien qu'elles soient postérieures au changement d'affectation du requérant; qu'enfin, elle allègue que "le Collège a (...) décidé d'affecter le requérant comme maître d'adaptation dans le degré supérieur (...) car il estimait que ses compétences pédagogiques étaient plus appropriées avec les enfants âgés";

Considérant que l'acte attaqué est longuement motivé; qu'il y a lieu de vérifier si les motifs sur lesquels il se fonde trouvent un appui suffisant dans le dossier administratif; que l'acte attaqué fait état de ce que "le départ de 5 élèves en juin 2001 et septembre 2001 doit être mis en relation avec, soit [les] méthodes de travail inadaptées [du requérant], soit ses difficultés relationnelles avec certains de ses élèves et/ou leurs parents"; qu'il est ainsi fait allusion au départ de l'école communale de la Vallée de trois élèves devant passer de la deuxième année primaire à la troisième, soit la classe dont le requérant était titulaire, et au départ de deux élèves qui ont quitté la troisième année primaire au mois de septembre 2001; que, lors de l'audition du requérant le 11 janvier 2002, son conseil a relevé, d'une part, que pour l'année scolaire 2001-2002, les pertes d'élèves de l'école précitée se situent principalement en quatrième, cinquième et sixième années et, d'autre part, que le départ des trois enfants qui avaient réussi la deuxième année n'était nullement dû à une appréciation négative des méthodes de travail du requérant; que ces assertions n'ont été réfutées ni dans l'acte attaqué ni dans les écrits de procédure de la partie adverse; qu'il s'ensuit que, sur ce point fondamental, l'acte attaqué se fonde sur une présentation très partielle, et donc inexacte, des données de la cause;

Considérant que le dossier administratif contient cinq lettres, toutes datées du 7 janvier 2002, émanant de parents d'élèves; qu'étant postérieures au premier changement d'affectation du requérant, elles n'ont pas été rédigées en un temps non suspect; qu'il en va a fortiori de même pour une lettre datée du 10 janvier 2002; que ne

constitue pas plus une justification admissible une lettre attribuée aux époux THIRY, qui n'est ni datée ni signée et dont le ou les destinataires ne sont pas identifiés; qu'en revanche, le dossier administratif ne contient aucun rapport relatif à la manière d'enseigner du requérant rédigé par le chef d'établissement, aucune mise en garde formulée par celui-ci à l'adresse du requérant et aucun rapport émanant de l'inspection cantonale;

Considérant que non seulement les pièces déposées par les parties ne contiennent pas d'éléments objectifs et vérifiables qui soient de nature à fonder les reproches formulés à l'encontre du requérant, mais certaines d'entre elles tendent à les démentir; qu'il en va ainsi du procès-verbal de la réunion de concertation du 6 septembre 2001 et du rapport d'inspection de l'école de la Vallée du 24 septembre 2001; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du 11 janvier 2002 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Marchin décide d'affecter Patrick PROESMAN en qualité de maître d'adaptation pour 12 périodes à l'école communale de Belle-Maison et pour 12 périodes à l'école communale de La Vallée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit avril deux mille
trois 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.