

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 180.874 du 12 mars 2008

A.186.117/VIII-6159

En cause : **AMOROSO** Concetta,
ayant élu domicile chez
Me Hervé DECKERS, avocat,
rue Courtois 32
4000 Liège,

contre :

la Ville de Roeulx.

--

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 29 novembre 2007 par Concetta AMOROSO qui tend à la suspension de l'exécution et à l'annulation de la décision prise par le conseil communal de la Ville de Roeulx le 25 octobre 2007 et décidant de lui infliger la sanction disciplinaire de la rétrogradation, avec effet au 5 novembre 2007;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 14 février 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 4 mars 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Lucie LEYDER, loco Me DECKERS, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Christelle DUJACQUIER, loco Me REDKO, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier 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 enseigne en qualité d'institutrice maternelle à l'école de Ville-Sur-Haine depuis l'année scolaire 1993-1994, d'abord à titre d'institutrice maternelle temporaire, et en qualité d'institutrice maternelle, à titre définitif, depuis le 1^{er} mai 1998.

2. Depuis le 10 janvier 2002, la requérante assure la responsabilité de directrice d'école (chef d'école) pour les sites de l'école communale de la partie adverse à Thieu, Gottignies, et Ville-Sur-Haine. Dans un premier temps, elle exerce cette fonction à titre temporaire et en gardant un temps plein dans sa classe, puis toujours à titre temporaire, mais en prestant un mi-temps en classe, l'autre mi-temps étant consacré à ses fonctions de chef d'école.

3. Le 1^{er} juillet 2006, la requérante a été désignée par le conseil communal de la partie adverse, à titre définitif, en qualité de chef d'école. Elle a alors continué à assurer le rôle d'institutrice primaire dans une classe pour un mi-temps de son horaire de travail.

La partie adverse précise dans sa note que si la requérante a bien été nommée par le conseil communal, le vote était cependant négatif (quatre oui pour onze non), la nomination étant la conséquence de l'article 50, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

Selon la note d'observations, cette décision était motivée comme il suit :

" ...
Attendu que le conseil prend connaissance en séance de dettes ignorées à ce jour (...), ces dettes venant en plus de la dette connue vis-à-vis du CPAS du ROEULX.

Que l'accumulation de ces dettes, parfois fort ancienne, est de nature à s'interroger sur la capacité de gérer un établissement scolaire,

Attendu enfin qu'un dossier d'information est ouvert auprès de la Direction générale de l'Enseignement de la Communauté française, dossier dont le conseil attend les conclusions.

Attendu que le conseil communal décide à l'unanimité des membres présents de marquer son accord sur les motivations ainsi développées, justifiant le vote négatif.

Attendu cependant que l'article 50, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné dispose que :

" Dans l'hypothèse visée à l'alinéa 1^{er}, 3/, et au plus tard au terme d'un délai de deux ans, le membre du personnel est nommé définitivement dans la fonction de promotion s'il répond à ce moment à toutes les conditions de l'article 49 et si le pouvoir organisateur ne l'en a pas déchargé".

Attendu que Madame AMOROSO fait fonction de directrice d'école depuis le 2 janvier 2002, sans interruption et sans avoir été déchargée de cette fonction par le pouvoir organisateur. (...)".

4. Le 2 mai 2007, par un envoi recommandé à la poste, la requérante est convoquée par le secrétaire communal et le bourgmestre de la Ville du ROEULX, partie adverse, pour être entendue, le 30 mai 2007, à 21 heures, dans le cadre d'une procédure disciplinaire devant le conseil communal. Elle est ainsi informée que le conseil communal a décidé, à l'unanimité, de charger le secrétaire d'instruire une procédure disciplinaire à son égard.

Cette convocation précisait encore que la requérante

" a le droit :

- de se faire assister ou représenter par un avocat ou un défenseur choisi par les membres du personnel de l'enseignement officiel subventionné en service ou retraité ou encore par un délégué d'une organisation syndicale représentative selon l'arrêté royal du 28 septembre 1984;
- de consulter son dossier disciplinaire dès le 2 mai dans les bureaux du secrétaire communal en prenant au préalable contact avec lui".

Les griefs reprochés à la requérante étaient joints dans une note en annexe à cette convocation.

Ils sont également repris dans le rapport disciplinaire. Ces griefs sont développés comme il suit :

" I. Gestion des dossiers enseignement

- a. Documents légaux (règlement d'ordre intérieur, projet d'établissement, pédagogique, etc.) : inexistantes ou non-conformes au décret et remis en retard au P.O.

- b. Dossiers subsides : introduits à la Communauté française en retard ou non-introduits.
- c. Comptage des élèves : erreur dans le décompte.
- d. Non-respect du pourcentage de participation aux classes de dépaysement.

II. Gestion financière

- a. Existence de plusieurs factures impayées.
- b. Absence d'informations données au service finances pour l'élaboration du budget.
- c. Existence d'une dette vis-à-vis du C.P.A.S.

III. Gestion administrative

- a. Rouge & Noir : erreurs de publication.
- b. Prise en charge d'un mi-temps par la commune.

IV. Relations de travail

- a. Contacts avec parents
- b. Problème de disponibilité (GSM, clés, e-mail, réunion CECP)".

En termes de conclusion, le rapport disciplinaire mentionne que :

- " Les lacunes et erreurs à charge de Madame AMOROSO, directrice d'école, ont été stigmatisées par des courriers récents émanant de la direction générale de la Communauté française.

S'il est vrai que certains faits sont plus anciens, des éléments très récents ne peuvent être laissés sans suite.

Tous les faits reprochés démontrent une absence totale de rigueur dans la gestion administrative des écoles entraînant des conséquences éminemment préjudiciables pour le P.O. (...), pour les enfants (...), pour les parents (...), le tout au détriment de l'image de marque des écoles communales qui subissent une perte de vitesse et de fréquentation tout à fait compréhensible eu égard à la manière dont les écoles sont gérées.

Malgré les rapports écrits de la Communauté française et du conseil communal (cf. délibération de nomination de la directrice qui formule un certain nombre de reproches au niveau de la gestion), et les nombreux avertissements verbaux du précédent échevin de l'enseignement, du Secrétaire communal, du collège, aucun changement positif n'est constaté. Seule une sanction disciplinaire semble donc de nature à faire prendre conscience à la directrice de ses torts".

5. En date du 25 mai 2007, un courrier a été transmis à la requérante lui précisant que, compte tenu de l'ordre du jour du conseil communal du 30 mai 2007, elle devait "se présenter à 21 heures 30 au lieu de 21 heures, sachant que l'heure exacte de son audition ne peut être fixée avec précision puisqu'elle dépend de la longueur des débats de la séance publique".

6. Le 30 mai 2007, à 21 heures 30, soit à l'heure prévue pour l'audition, la requérante s'est présentée accompagnée de son délégué syndical. Ils n'ont effectivement été reçus par le conseil communal qu'aux alentours de 23 heures 30. La séance s'est

déroulée à huis-clos et s'est terminée dans la nuit, à l'heure 35. Le procès-verbal dressé à l'issue de cette audition de l'accord des parties n'a pas été signé en séance. La requérante a signé le rapport d'audition en y joignant une note de deux pages sollicitant diverses modifications et l'a renvoyé à la partie adverse par un envoi recommandé à la poste le 12 juin 2007. La requérante a déposé un dossier de pièces.

7. Par une décision longuement motivée du 18 juin 2007, le conseil communal de la partie adverse a infligé à la requérante la sanction disciplinaire de la rétrogradation.

Cette décision mentionne ainsi notamment ce qui suit :

" (...)
Attendu que le conseil communal considère comme fondés les reproches suivants :
(...)

Que ces faits sont incontestablement révélateurs d'un manque évident de compétence, de professionnalisme, de zèle et de rigueur dans la gestion;

Que toute directrice d'un établissement scolaire ne cumulerait pas, en si peu de temps, autant de problèmes de gestion;

Que si certains faits sont, intrinsèquement, de moindre importance, ils s'inscrivent dans un contexte général et confirment, si nécessaire, certains faits beaucoup plus graves;

Attendu que le conseil communal relève que les pièces du dossier disciplinaire n'est pas constitué que de rapports internes à la Ville du Roeulx mais également, et cela a toute son importance, de courriers émanant de la Directrice générale de la Communauté française, directrice qui a des propos très durs alors que, bien évidemment, ni sa compétence ni son intégrité ou son impartialité ne peuvent être mises en doute.

Attendu que le Pouvoir organisateur voit sa confiance totalement rompue dans la directrice dont les problèmes de gestion touchent à toutes les facettes de sa profession : gestion administrative et financière, comportement vis-à-vis du P.O., etc.;

Que, sans aucunement mettre en cause les qualités pédagogiques ou d'institutrices de Madame AMOROSO, le conseil dresse le constat d'une incapacité totale et incontestable à diriger un établissement d'enseignement;

Attendu que la multitude des faits reprochés et établis, leur variété quant aux types de problèmes rencontrés, leur répétition (...), aboutisse à la seule et unique conclusion possible : si Madame AMOROSO est une bonne institutrice, ses compétences de directrice font plus que largement défaut;

Que la sanction doit prendre en considération l'ensemble de ces éléments, nombreux et graves;

Que le pouvoir organisateur se doit de prendre les mesures qui s'imposent, eu égard au contenu du présent du dossier, pour préserver l'intérêt des enfants et de

l'enseignement communal afin de pouvoir le redresser alors qu'il est en déclin depuis trop longtemps".

Cette décision a été notifiée à la requérante en date du 21 juin 2007.

8. En date du 5 juillet 2007, la requérante a introduit un recours devant la Chambre de recours de l'Enseignement officiel subventionné des niveaux préscolaire et primaire, ordinaire et spécial, conformément à l'article 65, § 3, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

9. Après avoir instruit l'affaire, entendu les parties le 3 octobre 2007 et reçu un dossier de pièces déposé par la requérante, la Chambre de recours compétente a rendu son avis le 9 octobre 2007.

Cet avis est favorable à la sanction disciplinaire de rétrogradation décidée par la partie adverse. Il repose notamment sur les motifs qui suivent :

" Attendu que le pouvoir organisateur a été privé d'un demi emploi subventionné, ceci en raison d'une erreur de comptage et d'une transmission tardive de la demande au service compétent de la Communauté française; Que Madame AMOROSO reconnaît être responsable de ces manquements.

Qu'il ressort d'un courrier du 14 mars 2007 adressé au pouvoir organisateur par Madame la directrice générale de l'Administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique, que les manquements avaient déjà été commis précédemment par Madame AMOROSO;

Que Madame AMOROSO a également omis de rentrer une demande d'octroi pour un poste de puéricultrice dans les délais impartis (année scolaire 2006-2007) ce qui, selon les propres termes du pouvoir organisateur, a placé celui-ci dans une position "délicate" quant au maintien d'une garderie à l'école de Gottignies;

Qu'il ressort des pièces du dossier que de nombreux rappels et mises en demeure ont été adressés au pouvoir organisateur en raison de factures impayées par l'école dont Madame AMOROSO assure la direction; que cet élément est de nature à entacher la crédibilité de l'école et du pouvoir organisateur;

Qu'il apparaît enfin inacceptable que certaines activités financières puissent s'exercer en marge du pouvoir organisateur;

Que depuis l'année scolaire 2002, Madame AMOROSO exerce les fonctions de directrice, d'abord à titre temporaire puis à titre définitif depuis 2006,

Que l'expérience dont dispose Madame AMOROSO aurait dès lors dû lui permettre d'éviter de commettre les erreurs précitées;

Que le pouvoir organisateur reconnaît toutefois les compétences de Madame AMOROSO en qualité d'institutrice maternelle;

Que dès lors, au vu de ce qui précède, la sanction décidée par le pouvoir organisateur constitue une réponse adéquate aux manquements dénoncés ci-avant".

10. En date du 25 octobre 2007, le conseil communal de la Ville du ROEULX a décidé de maintenir à charge de la requérante la sanction disciplinaire de la rétrogradation.

Le conseil communal motive sa décision notamment en ces termes :

" (...) Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en ses articles L1122-10 et suivants et L1122-30 et suivants;

Vu le décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, notamment en ses articles 64 et suivants qui traitent du régime disciplinaire; (...)

Vu l'avis motivé de la Chambre de Recours notifié par courrier recommandé avec accusé de réception du 9 octobre 2007 et rédigé comme suit :

(...)

Attendu que l'avis de la chambre de recours, rendu après audition des parties, confirme la délibération du conseil communal du 18 juin 2007 infligeant la sanction disciplinaire de la rétrogradation;

Attendu qu'il y a lieu de souligner que cet avis ne formule aucune critique vis-à-vis de la délibération précisée du conseil communal, ni quant à une éventuelle faute de procédure, ni quant à des faits qui ne seraient pas établis ni enfin quant à une éventuelle disproportion de la sanction prononcée;

Qu'au contraire, la sanction est qualifiée de "réponse adéquate" et ce, d'autant plus que Madame AMOROSO exerçait les fonctions de directrice depuis plusieurs années, une telle expérience aurait dû lui permettre d'éviter les erreurs commises;

Attendu qu'il revient maintenant au conseil communal, seul compétent pour infliger la sanction disciplinaire de la rétrogradation, de prendre une décision définitive, laquelle devra ensuite être notifiée à la chambre de recours et à l'intéressée;

Attendu que le conseil communal tient ici pour reproduit l'ensemble des motifs repris dans la délibération du 18 juin 2007, laquelle est annexée à la présente;

Pour l'ensemble de ces motifs,
après en avoir délibéré à huis-clos;
au scrutin secret où 19 membres prennent part au vote,
19 bulletins sont trouvés dans l'urne,
le dépouillement donne 15 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention,
le Conseil communal décide:

Article 1^{er}

d'infliger à Madame Concetta AMOROSO, directrice des écoles communales de la Ville du ROEULX, la sanction disciplinaire de la rétrogradation".

Cette décision a pris cours à dater du 5 novembre 2007.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article L 1215-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'elle expose que les audiences du conseil communal des 30 mai 2007 et 25 octobre 2007 se sont tenues à huis-clos et que la convocation qui lui a été adressée le 2 mai 2007 ne précisait pas qu'elle pouvait demander la publicité de son audition par le conseil communal, alors que la première disposition visée garantit le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue publiquement et que la seconde prévoit que la possibilité de demander la publicité de l'audition doit être mentionnée dans la lettre de convocation;

Considérant que, sans qu'il faille s'interroger sur le point de savoir si l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est applicable au cas d'espèce, il y a lieu de constater qu'il ressort du dossier de l'affaire, et plus particulièrement du procès-verbal de l'audition, que la requérante n'a, à aucun stade de la procédure disciplinaire, demandé en vain que son audition ait lieu en séance publique; que seul un refus motivé de l'autorité disciplinaire de l'entendre publiquement aurait pu, le cas échéant, constituer une violation de la disposition précitée;

Considérant que l'article L 1215-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'est pas applicable en l'espèce, s'agissant d'un membre du personnel enseignant; que la convocation adressée à la requérante contenait toutes les mentions requises en application de l'article 70 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidie de l'enseignement officiel subventionné; que la procédure prévue par ce décret a été respectée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article L 1215-12 du code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la violation des droits de la défense, du principe de légitime confiance et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose, d'une part, que la convocation qui lui a été envoyée le 2 mai 2007 ne contenait pas toutes les mentions prévues par l'article L 1215-12 précité; qu'elle fait valoir, d'autre part, que son audition s'est déroulée à huis-clos et qu'elle-même et son défenseur ont dû attendre cette audition pendant plus de deux heures, ce qui a accentué l'état de stress précédant une audition disciplinaire et serait révélateur d'une

attitude abusive du conseil communal, d'autant que, par l'intermédiaire de son défenseur, elle s'est plainte du décalage entre l'heure où elle était convoquée et celle où son audition a effectivement commencé;

Considérant qu'il a été constaté à l'occasion de l'examen du premier moyen que l'article L 1215-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'est pas applicable en l'espèce;

Considérant qu'il est établi que la requérante convoquée pour 21h30 "sachant que l'heure exacte de son audition ne peut être fixée avec précision puisqu'elle dépend de la longueur des débats en séance publique", n'a effectivement été entendue qu'à partir de 23h40; qu'il lui était loisible, de même qu'à son défenseur, de demander un report, avant l'audition ou au début de celle-ci s'ils estimaient l'heure trop tardive; qu'ils se sont abstenus de le faire, ce qui signifie qu'ils s'estimaient en mesure de faire valoir leurs arguments devant le conseil communal, ce qu'ils ont fait de manière circonstanciée et en déposant un dossier de pièces; qu'absolument rien ne révèle une volonté délibérée du conseil communal d'entendre la requérante à une heure tardive et qu'on ne peut par conséquent pas lui reprocher une attitude abusive; qu'il n'est pas démontré que les droits de la défense auraient été violés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen "de la violation de l'article 1122-16 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'excès et/ou du détournement de pouvoir et de la violation du principe du contradictoire et/ou du principe "audi alteram partem", et du principe du respect des droits de la défense"; qu'elle expose que, selon trois membres du conseil communal, il leur a été demandé de ne pas intervenir pendant l'audition de la requérante et il leur a été dit qu'il ne s'agissait pas d'une audition disciplinaire; que la requérante estime que le caractère contradictoire de la procédure en a été affecté et que ses droits de défense ont été méconnus puisqu'elle a été placée "dans l'impossibilité d'être entendue en ses justifications et/ou moyens de défense et que son audition n'a pas été menée de façon contradictoire";

Considérant, d'une part, que la requérante dénonce une méconnaissance des prérogatives des conseillers communaux, méconnaissance que seuls ceux-ci ont intérêt à invoquer; que, d'autre part, le procès-verbal de l'audition démontre qu'il n'était pas possible de se méprendre sur le caractère disciplinaire de celle-ci et que la requérante et son défenseur ont été mis en mesure de s'expliquer de manière complète, comme en témoigne aussi la durée de la séance; que ni dans ses observations écrites à propos du procès-verbal d'audition, ni devant la chambre de recours la requérante n'a invoqué la moindre objection à cet égard; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation du principe d'administration raisonnable et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle expose que les faits qui lui ont été reprochés étaient connus de la partie adverse depuis le mois de mars, mai ou juin 2006, que le courrier de la directrice générale à la Communauté française date du 15 janvier 2007, et que le rapport disciplinaire indique que "depuis plusieurs mois, un certain nombre de griefs peuvent être formulés à l'encontre de Madame AMOROSO, directrice de l'enseignement communal du Roeulx"; qu'elle fait valoir en substance que la plupart des faits reprochés étaient connus depuis plus d'un an, qu'elle n'a reçu aucun avertissement ou réprimande, et qu'il n'est pas raisonnable de découvrir après un an que la présence de l'agent dans son service n'est pas compatible avec l'intérêt de celui-ci; qu'elle fait aussi état du caractère exemplaire de sa carrière jusqu'à la procédure litigieuse et de ce qu'elle a demandé en vain une aide administrative; qu'elle déduit de l'ensemble de ces éléments "que la peine de la rétrogradation est une peine disproportionnée au regard des faits reprochés et de leur ancienneté, puisqu'elle occupe la cinquième position dans la hiérarchie des peines qui en comprend huit";

Considérant qu'il ressort du dossier de l'affaire que l'élément déclencheur de la procédure disciplinaire est la lettre de la directrice générale de l'enseignement en Communauté française refusant une dérogation sollicitée par la partie adverse à propos de l'inscription de trois élèves non comptabilisés à la date du 30 septembre 2006 en raison d'une erreur de la requérante, erreur que celle-ci ne conteste pas; que la lettre du 14 mars 2007 précise que la dérogation est refusée parce que l'erreur commise n'est pas exceptionnelle et s'est déjà produite dans le passé; que cette erreur a eu pour conséquence que la partie adverse a été privée d'un demi emploi subventionné, ce qui est manifestement une conséquence lourde; qu'il convient de rappeler que la requérante a été nommée chef d'école à la suite d'un vote "négatif" déjà motivé par une mauvaise gestion; que la requérante ne peut donc pas prétendre qu'aucun reproche quant à sa capacité de diriger un établissement scolaire ne lui a été fait auparavant; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer à l'autorité disciplinaire dans l'appréciation de la peine, mais seulement de sanctionner une erreur manifeste d'appréciation; qu'en égard aux éléments qui viennent d'être rappelés et à l'avis circonstancié de la chambre de recours - reproduit intégralement dans l'acte attaqué et mettant en évidence l'erreur dont il vient d'être question - il ne peut être considéré que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation - c'est-à-dire une erreur qu'une autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise - en prononçant la sanction litigieuse, qui tient compte des indéniables qualités d'institutrice de la requérante; que la requérante ne démontre par ailleurs pas qu'un délai

déraisonnable se serait écoulé entre l'erreur lourde constatée et le début de la procédure disciplinaire; que le moyen n'est pas fondé;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête unique est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

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

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

L. LEJEUNE.

S. GEHLEN.