

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 187.098 du 15 octobre 2008

G./A.140.488/VI-17.851

En cause : **NOËL** Chantale,

rue Middelbourg, n° 70,
1170 Bruxelles,

contre :

la commune de Watermael-Boitsfort,

ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Cédric MOLITOR, avocats,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 août 2003 par Chantale NOËL, qui demande l'annulation de la délibération du 24 juin 2003 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Watermael-Boitsfort lui infligeant la peine disciplinaire du rappel à l'ordre;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 9 septembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 octobre 2008;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Monique DETRY, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Sandrine WATTHE, loco Mes Jean BOURTEMBOURG et Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} CARLIER, Premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent ainsi qu'il suit :

1. La requérante est professeur de photographie à l'Académie des Beaux-Arts de Watermael-Boitsfort, depuis le 1^{er} septembre 1985, nommée à titre définitif depuis le 1^{er} mai 1992.

2. A la suite de deux plaintes adressées par des anciens élèves du cours de photographie au ministre, la requérante a fait l'objet, le 8 novembre 2002, d'une inspection de l'inspecteur coordonnateur de l'enseignement artistique.

Le 19 novembre 2002, le collège des bourgmestre et échevins a entendu la requérante et le directeur de l'établissement.

3. Le 4 décembre 2002, l'inspecteur a établi un rapport relatif au fonctionnement de l'atelier de photographie. Ce rapport articule différents griefs dont certains s'appuient sur des éléments de fait qui remontent à 1990 et 1991.

Le rapport se conclut par les considérations suivantes :

" A l'examen de ces principaux griefs, il appert que Madame NOËL doit prendre en compte et en charge la formation de tous les élèves, dans le respect de leur créativité, de leur sensibilité, de leur culture personnelle, ainsi que le stipulent sans ambiguïté le décret missions et le décret de l'E.S.A.H.R. du 02 juin 1988. Trop de plaintes, depuis 1990, indiquent que Madame NOËL ne remplit pas ce devoir.

La formation entend l'enseignement des techniques, les contenus artistiques, les méthodes pédagogiques, les critères d'évaluation formative des travaux réalisés et les compétences à atteindre.

Il est tout à fait anormal et inacceptable qu'un nombre important d'élèves se plaignent (par écrit ou oralement) - même si d'autres élèves, minoritaires, ne s'expriment pas, sans que le professeur réalise, prenne en compte celles-ci et s'impose de corriger ses attitudes pédagogiques. Par ailleurs, certains élèves restent

dans l'atelier parce qu'ils bénéficient du matériel que l'académie met à leur disposition tout en se plaignant, oralement, auprès du directeur, des manques de formation technique et artistique et de pédagogie. Parmi leurs plaintes, une s'adressait tout particulièrement au directeur: celle de ne pas les avoir avertis des incompétences de la titulaire du cours lors de leur inscription.

En ce qui concerne les sorties à l'extérieur, celles-ci ne peuvent se réaliser qu'après demande écrite justifiée, accompagnée de la liste des élèves concernés, adressée au Pouvoir organisateur via le directeur de l'académie et accord écrit du Pouvoir organisateur. Une copie de l'accord doit être adressée à l'Inspection pour information. Je n'ai jamais reçu d'information à ce sujet. Quant aux retards et absences injustifiées, ainsi que les certificats médicaux, il apparaît que les problèmes de santé invoqués par Madame NOEL existent depuis au moins 1990 !

Enfin, lors de ma visite d'inspection de l'atelier, j'ai relevé la présence de six élèves (en ce compris deux élèves venant de la filière de formation pluridisciplinaire). J'ai demandé à Madame NOËL de situer les élèves présents par année et par filière. Ce qu'elle n'a pu faire. Interrogeant alors les élèves, j'ai constaté qu'eux-mêmes ne savaient pas se situer! C'est par le secrétariat que j'ai obtenu réponse. [...]"

4. Le collège des bourgmestre et échevins a pris connaissance du rapport précité le 17 décembre 2002. Retenant certains griefs énoncés dans le rapport, le collège a décidé d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante. Ces griefs sont formulés dans le rapport disciplinaire établi par le secrétaire communal le 9 janvier 2003.

5. Par une lettre recommandée à la poste le 10 janvier 2003, la requérante a été convoquée à comparaître le 28 janvier 2003 devant le collège pour être entendue sur les faits suivants :

- " - Pas de prise en compte, ni en charge de la formation de tous les élèves, dans le respect de leur créativité, de leur sensibilité, de leur culture personnelle, ainsi que le stipulent sans ambiguïté le décret missions et le décret de l'E.S.A.H.R. du 2 juin 1998;
 - Pas de prise en compte des demandes des élèves de corriger certaines attitudes pédagogiques, comme par exemple la répétition ou une seconde voire troisième explication;
 - Organisation de sorties à l'extérieur sans demande écrite justifiée;
 - Abandon de votre classe avant la fin du cours ou début des cours en retard;
- Lors de l'inspection de l'atelier, le 8 novembre 2002, l'Inspecteur a relevé la présence de six élèves. L'inspecteur vous a demandé de situer les élèves présents par année et par filière.
L'inspecteur a constaté que vous étiez dans l'impossibilité de fournir les explications demandées, et l'Inspecteur a obtenu la réponse par le Secrétariat."

La lettre avertit la requérante qu'une peine disciplinaire est envisagée et précise les peines que le collège est habilité à prononcer.

6. Par une lettre du 19 janvier 2003, la requérante a demandé l'audition de sept témoins, élèves ou anciens élèves du cours de photographie.

Le 24 janvier 2003, la requérante a demandé le report de sa comparution devant le collège pour raisons médicales. Celle-ci a été remise au 11 février 2003. La partie adverse a convoqué les témoins cités par la requérante pour cette date.

7. Le 11 février 2003, la requérante a été entendue par le collège. Il ressort du procès-verbal de l'audition que quatre des sept témoins cités par elle ont été entendus, que les trois autres, absents et excusés, ont envoyé une déclaration écrite et que deux témoignages spontanés ont été versés au dossier. Tous ces témoignages sont favorables à la requérante. Pour chacun des témoins présents, un procès-verbal d'audition a été établi.

8. En sa séance du 4 mars 2003, le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'infliger à la requérante la peine disciplinaire du rappel à l'ordre. La décision s'appuie sur les motifs suivants :

" Attendu que pour la première prévention il n'a pas été établi que Madame Chantale NOEL ne prenait pas en charge la formation de tous les élèves;
Attendu que pour la seconde prévention il n'a pas été établi que Madame Chantale NOEL ne prenait pas en compte les demandes de ses élèves de corriger certaines attitudes pédagogiques;
Attendu que pour la troisième prévention Madame Chantale NOEL a présenté des documents prouvant ses demandes d'activités extérieures mais qu'il s'est avéré que pour au moins une de ces activités l'autorisation du Directeur ne lui avait pas été notifiée;
Attendu que pour la quatrième prévention Madame Chantale NOEL reconnaît qu'à de très rares exceptions elle a quitté la classe avant la fin du cours mais qu'il s'agissait de départs pour raisons médicales;
Attendu que pour la cinquième prévention Madame Chantale NOEL reconnaît de ne pas avoir su situer les élèves présents par année et par filière, tout en insistant sur le fait qu'une telle distinction est complexe et relève de nombreux paramètres;
Attendu que l'on pourrait attendre d'un professeur ayant l'expérience professionnelle de Madame Chantale NOEL une capacité à situer ses élèves dans le cursus;
Attendu qu'il est apparu un manque de rigueur dans les obligations de Madame Chantale NOEL envers la Direction et dans l'horaire des cours;
Attendu que Madame Chantale NOEL n'a jamais fait l'objet d'une procédure disciplinaire tout au long de sa carrière;
Considérant dès lors qu'il convient d'appliquer la sanction minimum prévue par les chapitres IX et X du statut du personnel enseignant".

9. Le 27 mars 2003, la requérante a introduit un recours contre la décision précitée devant la chambre de recours des enseignements officiels subventionnés de promotion sociale et de promotion socio-culturelle.

Le 18 juin 2003, après avoir entendu les parties le 4 juin 2003, la chambre de recours, statuant à l'unanimité, a donné un avis défavorable au sujet de la décision du collège du 4 mars 2003.

Cet avis est justifié en ces termes :

- " I) Attendu que le dossier soumis à la Chambre de recours fait apparaître :
- 1/. Que les griefs articulés à l'égard de M^{me} NOËL ont un caractère abstrait et se présentent sous forme d'appréciations générales;
 - 2/. Que les éléments concrets (lettres ou plaintes d'élèves) sont contredits par d'autres «preuves» de même nature, affirmant le contraire du contenu des reproches invoqués;
 - 3/. Qu'en dépit de l'ancienneté de la requérante (11 ans depuis la nomination de 1992), aucune trace écrite, circonstanciée et précise ne révèle que des instructions, des conseils, des mises en garde auraient été adressés à M^{me} NOËL au cours de sa carrière;
 - 4/. Que, notamment, les reproches (dérivés du rapport d'inspection ou de la délibération du Collège échevinal) formulés à l'encontre de M^{me} NOËL ne sont objectivés par aucune date ou aucun fait qui puisse être contrôlé;
 - 5/. Que lors d'une audition du 19 novembre 2002 (soit peu avant la décision litigieuse du 4 mars 2003) - étrangère à la présente procédure - à laquelle ont été conviés par le Collège échevinal à la fois M. FROMONT, Directeur de l'Académie, et M^{me} NOËL, se révèlent déjà les nombreux points de désaccord et de friction existants; à cette occasion, la Chambre relève que M^{me} le Bourgmestre fait opportunément observer :
 - que M. FROMONT est invité « à faire des rapports écrits pour les moindres manquements constatés (retard, départ en avance, etc.) »;
 - qu'il « lui semble que M. FROMONT joint du passionnel à son discours »;
 - « qu'en la matière, il faut s'en tenir aux données objectives »;

En conclusion, le Collège invite le Directeur à établir des rapports écrits en cas de manquements constatés;

II) Attendu que les remarques exprimées par le Collège, notamment par la voix de M^{me} le Bourgmestre (voir 5/ ci-dessus) restent parfaitement valables après le rapport d'inspection et la décision incriminée;

Attendu que, compte tenu de la longue carrière de la requérante (en activité depuis 1985), la Chambre estime qu'en raison du caractère vague et imprécis des motifs retenus pour justifier une mesure disciplinaire - fût-elle un rappel à l'ordre - il y a lieu de donner un avis défavorable au sujet de la décision du Collège échevinal;

Attendu également qu'en égard au contenu inconsistant du dossier, tout contrôle du bien-fondé de la mesure prise ne peut être sérieusement exercé;

III) Attendu par ailleurs qu'il convient, pour autant que de besoin, de souligner divers manquements aux règles de procédure qui se traduisent par une violation des droits de la défense: délai accordé pour constituer le dossier, mode de notification de la proposition de sanction prononcée."

10. Par une délibération du 24 juin 2003, le collège a décidé de "maintenir la décision du Collège échevinal du 4 mars 2003 infligeant la sanction du rappel à l'ordre de Madame Chantale NOEL".

La décision est motivée comme suit :

" Considérant que les attendus de cet avis [de la chambre de recours] ne tiennent pas compte du fait que les griefs soulevés par l'Inspecteur, pouvant avoir aux yeux de la Commission un caractère abstrait, n'ont pas été repris dans le rapport disciplinaire établi à charge de Madame NOEL;
Attendu que rien n'oblige le pouvoir organisateur ou le Directeur de l'Académie des Beaux-Arts à adresser des instructions, conseils ou mises en garde écrites aux professeurs;
Attendu qu'il convient de faire nettement la distinction entre le rapport de l'inspecteur et le rapport disciplinaire sur lequel s'est reposé la décision du Collège échevinal;
Attendu que l'avis négatif de la Commission puise des arguments dans l'audition non disciplinaire du 19 novembre 2002 et que cette audition informelle n'a pas été mentionnée dans le rapport disciplinaire;
Attendu que le Collège échevinal a réagi conformément aux principes de bonne administration en initiant une procédure disciplinaire à la réception d'un rapport de l'Inspecteur;
Attendu que les délais de constitution du dossier ont été respectés et que les témoins sollicités par Madame Chantale NOEL ont été dûment convoqués;
Attendu que les témoignages oraux et écrits ont été pris en considération lors de la délibération du 4 mars 2003.[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué notifié à la requérante par lettre recommandée à la poste le 4 juillet 2003;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la "violation des principes généraux du droit et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe d'impartialité; - violation du principe de proportionnalité et du principe du raisonnable; - qualification fausse, inexacte et abusive des motifs de la décision; - Motivation fausse, inexacte et abusive; - Violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et particulièrement de ses articles 2 et 3, [e]n ce que, [l']acte attaqué a été adopté par la partie adverse sans que les éléments sur lesquels repose sa motivation ne soient de nature à justifier la décision, [a]lors que, [l]es principes invoqués ci-dessus supposent qu'une décision disciplinaire se fonde sur des éléments avérés, pertinents, correctement qualifiés et que la décision soit raisonnable par rapport aux reproches formulés et proportionnés à la gravité des faits sanctionnés"; que la requérante expose que les éléments essentiels d'accusation ayant justifié l'engagement de la procédure disciplinaire ont été écartés par la partie adverse, faute d'être avérés et que, dès lors, la décision du collège des bourgmestre et échevins du 4 mars 2003 n'est motivée qu'au

regard d'un prétendu manque de rigueur de sa part dans ses obligations à l'égard de sa direction et dans les horaires de cours; qu'elle souligne que, dans son avis, la chambre de recours a relevé que le dossier était inconsistent et que les éléments retenus manquaient d'objectivation; que la requérante observe que, dans l'acte attaqué, la partie adverse a réfuté la plupart des éléments de la motivation de l'avis de la chambre de recours, mais n'a pas aperçu que celle-ci a également retenu le manque de fondement de la décision du 4 mars 2003 et l'inconsistance du dossier; que la requérante fait valoir qu'écartant l'avis de la chambre de recours, la partie adverse a, le 24 juin 2003, maintenu sa décision du 4 mars 2003 sans y apporter une autre motivation, alors que la motivation de cette décision ne peut être retenue dès lors que les faits sur lesquels elle s'appuie ne peuvent justifier raisonnablement une sanction disciplinaire et que ne pouvant être tenue pour exacte, pertinente et admissible, elle ne répond pas au prescrit d'adéquation des motifs contenu dans la loi invoquée au moyen;

Considérant que, dans le mémoire en réponse, la partie adverse souligne que la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre de la requérante, étant le rappel à l'ordre, est la moins élevée dans l'échelle des sanctions prévues par l'article 64 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidie de l'enseignement officiel subventionné; qu'elle rappelle que tant dans le rapport disciplinaire établi par le secrétaire communal le 9 janvier 2003 que dans la convocation du 10 janvier 2003 en vue de l'audition disciplinaire, seuls cinq faits précis étaient mentionnés et que le collège n'a eu égard qu'à ces faits; qu'elle fait valoir que trois de ces faits au moins sont établis, leur réalité n'étant pas contestée par la requérante, à savoir l'organisation de sorties à l'extérieur sans le moindre écrit justificatif, l'abandon de la classe avant la fin du cours et la circonstance qu'à l'occasion d'une inspection, la requérante n'a pas pu situer ses élèves dans leurs cursus scolaires respectifs; qu'elle fait observer que, comme elle l'a indiqué dans la décision attaquée du 24 juin 2003, l'avis de la chambre de recours a eu principalement égard à des faits mentionnés dans le rapport de l'inspecteur du 4 décembre 2002 ou dont il a été question lors de l'audition de la requérante du 19 novembre 2002, alors que ces faits ne lui ont pas été reprochés dans le cadre de la procédure disciplinaire; que la partie adverse ajoute qu'elle ne peut accepter l'appréciation de la chambre de recours selon laquelle les griefs articulés à l'égard de la requérante "ont un caractère abstrait et se présentent sous forme d'appréciation générale", dans la mesure où la requérante n'a pas contesté la matérialité des faits; que la partie adverse soutient que la divergence d'appréciation entre elle et la requérante est relative à la qualification des faits en tant que faute ou manquement au sens disciplinaire du terme, qu'il n'apparaît pas qu'il était déraisonnable de considérer ces faits comme des manquements disciplinaires et qu'elle n'a pas exercé

son pouvoir d'appréciation de manière déraisonnable en choisissant la sanction la moins grave dans l'échelle des peines;

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie adverse soutient que l'acte attaqué du 24 juin 2003 est adéquatement motivé; qu'après avoir relevé "la manière particulière" dont l'avis de la chambre de recours est motivé, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué contient suffisamment d'éléments de réponse à l'égard de cet avis; qu'elle fait valoir que la décision du 24 juin 2003 "ne peut se lire indépendamment de la délibération du Collège du 4 mars 2003, à laquelle la délibération du 24 juin se réfère expressément" et que le renvoi par la décision du 24 juin 2003 au rapport disciplinaire et à la délibération du 4 mars 2003 "constitue une réponse, adéquate et suffisante, à la critique formulée par la Chambre de recours dans son avis, relative au caractère vague et imprécis des motifs retenus pour justifier la sanction disciplinaire"; qu'elle soutient qu'il apparaît, en effet, à la lecture de la décision du 4 mars 2003, "que sur les cinq griefs initialement formulés à l'égard de la requérante, seuls les deux derniers ont été retenus, le premier de ceux-ci étant expressément reconnu par la requérante, le second n'étant pas contesté et étant par ailleurs précisément situé dans le temps puisqu'il se réfère à une constatation faite à l'occasion de l'inspection de l'atelier, le 8 novembre 2002";

Considérant que selon l'article 65, § 4, du décret précité du 6 juin 1994, la décision définitive prise par l'autorité après l'avis de la chambre de recours doit être motivée si elle s'écarte soit de l'avis soit de la motivation de celui-ci; que la délibération attaquée du 24 juin 2003 répond sur plusieurs points à la motivation de l'avis de la chambre de recours; qu'elle s'abstient toutefois de rencontrer expressément certains éléments de cette motivation étant que les reproches formulés à l'encontre de la requérante "ne sont objectivés par aucune date ou aucun fait qui puisse être contrôlé" et que les motifs retenus pour justifier la sanction disciplinaire ont un "caractère vague et imprécis"; qu'en décidant de maintenir sa décision du 4 mars 2003 sans assortir d'une autre motivation, en ce qui concerne les griefs retenus à charge de la requérante, la délibération du 24 juin 2003, le collège a fait siens les motifs énoncés dans la délibération du 4 mars 2003;

Considérant que dans sa délibération du 4 mars 2003, le collège a écarté les deux premiers griefs articulés à l'encontre de la requérante; que s'agissant du troisième grief, "organisation de sorties à l'extérieur sans demande écrite justifiée", le collège reconnaît que la requérante a déposé lors de son audition des autorisations d'activités extérieures mais ajoute "que pour au moins une de ces activités l'autorisation du

Directeur ne lui avait pas été notifiée", sans préciser ni de quelle activité il s'agit ni la date de celle-ci; qu'il s'ensuit que le "manque de rigueur" dans "ses obligations [...] envers la Direction" reproché à la requérante dans la délibération précitée n'est pas suffisamment justifié; que de plus, il s'indique de relever que selon le dernier mémoire de la partie adverse, le grief relatif à l'organisation de sorties à l'extérieur n'a pas été retenu par le collège alors que, selon le mémoire en réponse, il l'a été; que s'agissant du troisième grief, "Abandon de votre classe avant la fin du cours ou début des cours en retard", la délibération relate les explications de la requérante indiquant "qu'à de très rares exceptions elle a quitté la classe avant la fin du cours mais qu'il s'agissait de départs pour raisons médicales"; qu'il ressort du dossier administratif que la requérante a produit plusieurs attestations médicales consistant en listes de dates auxquelles il est certifié qu'elle s'est présentée à des consultations ou à des séances de soins dans un service hospitalier; que la délibération conclut à un "manque de rigueur" de la requérante "dans l'horaire des cours" sans préciser pourquoi et dans quelle mesure le collège a écarté ses explications; que le reproche n'est pas suffisamment justifié; que la requérante a reconnu le troisième grief, étant que le 8 novembre 2002, elle n'a pas été en mesure de répondre à l'inspecteur qui lui demandait "de situer les élèves présents par année et par filière"; qu'à supposer que, dans les circonstances de la cause, cette ignorance de la requérante soit à considérer comme une faute disciplinaire, il n'apparaît d'aucun élément de la délibération que ce reproche était, à lui seul, susceptible de justifier la mesure prise; qu'en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 et dénonce l'insuffisance ainsi que l'inadéquation des motifs sur lesquels s'appuie la peine disciplinaire infligée à la requérante, le premier moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}

Est annulée la délibération du 24 juin 2003 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Watermael-Boitsfort par laquelle la peine disciplinaire de rappel à l'ordre est infligée à Chantale NOEL.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
quinze octobre deux mille huit par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

K. LAUVAU.

M.-L. WILLOT-THOMAS.