

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 188.792 du 15 décembre 2008

G./A.182.407/VI-17.850

En cause : **GUILMIN** Jeanine,

ayant élu domicile chez
Me Philippe SIMONART, avocat,
avenue de la Toison d'Or, n° 68/9,
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Berchem-Sainte-Agathe,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 avril 2007 par Jeanine GUILMIN qui demande l'annulation de "la décision du Collège des Bourgmestre et Echevins de la partie adverse du 13 février 2007 lui infligeant la sanction disciplinaire du blâme";

Vu l'arrêt n° 180.585 du 6 mars 2008 rouvrant des débats;

Vu le mémoire complémentaire de la partie requérante;

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

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

Vu l'ordonnance du 14 novembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 décembre 2008;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Pierre GEERINCKX, loco Me Philippe SIMONART, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Nathalie FORTEMPS, loco Me Jean BOURTEMBOURG, 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 sont les suivants :

1. Le 6 mai 1999, la requérante est nommée par le conseil communal en tant que directrice de l'école primaire communale de Berchem-Sainte-Agathe avec effet au 1^{er} septembre 1998.

2. Le 15 juillet 2006, les tâches administratives afférentes à l'organisation de l'année scolaire 2006-2007 ayant été accomplies, la requérante a pris ses congés d'été.

3. Pendant les vacances scolaires, des travaux importants ont été réalisés dans les locaux de la direction et du secrétariat de l'école; pour des raisons de sécurité, l'accès à ces locaux a été interdit de sorte que les classeurs, ordinateurs et mobiliers étaient inaccessibles et le téléphone coupé pendant cette période.

4. La requérante est rentrée de vacances le soir du vendredi 25 août 2006.

5. Lors de son retour de vacances, la requérante a trouvé dans son courrier deux convocations du collège des bourgmestre et échevins, respectivement du 17 août et du 22 août 2006, à une réunion relative à la répartition des horaires des enseignants pour la rentrée scolaire 2006-2007.

6. Le lundi 28 août 2006, la requérante s'est présentée sur son lieu de travail et y a rencontré le bourgmestre et l'échevin de l'enseignement. Un entretien orageux s'ensuivit en raison de l'absence de la requérante à la réunion précitée. La requérante resta toute la journée à l'école afin d'y prendre les éventuelles inscriptions. Il est à noter que les travaux n'étaient pas terminés et que le téléphone n'était toujours pas raccordé.

7. Le 6 septembre 2006, la requérante a été convoquée à comparaître le 26 septembre 2006 devant le collège des bourgmestre et échevins pour s'expliquer, lors d'une audience disciplinaire, sur les faits suivants :

- " - En séance du 16 août 2006, le Collège des bourgmestre et Echevins a décidé de vous inviter à participer à sa séance du 22 août 2006, pour commenter les propositions de répartition des horaires des enseignants pour la rentrée scolaire 2006-2007. Une correspondance vous fut envoyée le 17 août 2006 pour vous informer de cette convocation. Vous ne vous êtes pas présentée et n'avez rien communiqué. Le Collège a alors décidé de tenir une réunion extraordinaire le 25 août à 10h sur le même sujet. Une lettre recommandée vous a été adressée le 23 août 2006; une copie de cette correspondance a été déposée à votre domicile le même jour et un message fut laissé sur votre GSM. Il vous est reproché de n'avoir pas fait en sorte de pouvoir vous présenter à des convocations du Collège des Bourgmestre et Echevins portant sur un sujet de la première importance, à savoir les propositions de répartition des horaires de l'Ecole primaire pour la rentrée des classes 2006-2007, alors même que selon les dispositions de l'arrêté royal du 15 janvier 1974, les vacances d'été des chefs d'établissement expirent le 15 août 2006.
- Il vous est, au surplus, reproché de n'avoir pas, après les dates des réunions du Collège des Bourgmestre et Echevins et lorsque vous auriez pu connaître les convocations qui vous étaient adressées, fait part spontanément de vos explications."

8. Le 26 septembre 2006, la requérante, accompagnée de son conseil syndical, a été entendue par le collège des bourgmestre et échevins.

9. Le 14 novembre 2006, le collège des bourgmestre et échevins lui a infligé la sanction disciplinaire du blâme.

10. A la suite d'un recours introduit le 30 novembre 2006 par la requérante auprès de la chambre de recours compétente, celle-ci a rendu, le 23 janvier 2007, un avis négatif quant à la sanction disciplinaire proposée.

11. Le 13 février 2007, le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire du blâme.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

" LE COLLEGE,

Vu la délibération du Collège des Bourgmestre et échevins du 14 novembre 2006 infligeant à Madame Jeanine GUILMIN, directrice de l'Ecole communale primaire, la sanction disciplinaire du blâme;

Vu le recours, non motivé, introduit par Madame GUILMIN, le 30 novembre 2006, contre la proposition de sanction disciplinaire, auprès de la Chambre de recours de

l'Enseignement officiel subventionné niveaux préscolaire et primaire, ordinaire et spécialisé;

Vu la correspondance recommandée, non datée, reçue par la Commune le 1^{er} février 2007 par laquelle le président de la Chambre de recours notifie «l'avis motivé rendu par la Chambre de recours au terme de sa réunion du 23 janvier 2007»;

Vu l'avis motivé de la Chambre de recours, lequel est rédigé comme suit :

[...];

Considérant que selon l'article 79, dernier alinéa, du décret du 6 juin 1994, l'avis motivé de la Chambre de recours est signifié aux parties par lettre recommandée à la poste dans les 5 jours qui suivent la réunion au cours de laquelle il a été donné; que l'avis a été donné le 23 janvier; qu'il eut dû être notifié «par lettre recommandée à la poste » pour le 28 janvier 2006, au plus tard; que le 28 janvier étant un dimanche, il a été reporté au lundi 29 janvier au plus tard; que l'avis ne paraît pas avoir été notifié dans les délais fixés par le décret;

Considérant que l'article 79, alinéa 4, du même décret, «L'avis est donné à la majorité. Le vote est secret. En cas de parité, le président décide.»;

Considérant que l'avis énonce qu'il fut donné «par consensus»; qu'il se déduit de ce libellé qu'il n'a pas été rendu au scrutin secret; qu'il s'agit-là, cependant, d'une formalité substantielle;

Considérant que l'on observera encore que l'avis se fonde, notamment, sur la circonstance «que l'application de l'arrêté royal du 15 janvier 1974 n'a pas fait l'objet d'un point du règlement de travail approuvé par la COPALOC»; que cet argument n'a été évoqué ou soulevé par personne à l'occasion du recours ou de la séance de la Chambre de recours;

Considérant, quoi qu'il en soit, qu'il résulte de l'article 65, § 3, du décret qu'une décision définitive est prise par le Collège dans le mois qui suit la réception de l'avis; que la décision reproduit l'avis motivé de la Chambre de recours; que la décision doit être motivée si elle s'écarte, soit de l'avis, soit de la motivation de celui-ci;

Considérant que la recevabilité du recours n'était pas contestée;

Considérant que la Chambre de recours énonce, pour le surplus, d'une part «que la carrière professionnelle de Madame GUILMIN est irréprochable », d'autre part «que l'application de l'arrêté royal du 15 janvier 1974 n'a pas fait l'objet d'un point du règlement de travail approuvé par la COPALOC»;

Considérant que la délibération du Collège des bourgmestre et échevins du 14 novembre 2006 énonce elle-même «qu'il importe, cependant, de tenir également compte de l'absence de sanction disciplinaire antérieure»;

Qu'il s'en déduit que cette circonstance avait déjà été prise en considération par le Collège des bourgmestre et échevins; que la circonstance que le comportement antérieur d'un membre du personnel ait été jusqu'à la commission d'une éventuelle faute disciplinaire irréprochable n'est évidemment pas de nature à justifier qu'en aucun cas une sanction disciplinaire puisse être prononcée étant entendu que dans tous les cas cette circonstance sera prise en considération lorsqu'il s'agira d'examiner le taux de la sanction disciplinaire à prononcer le cas échéant;

Considérant que deux griefs disciplinaires étaient faits, le premier relatif en substance à des reproches faits à Madame GUILMIN de n'avoir pas fait en sorte de pouvoir se présenter aux convocations. du Collège des bourgmestre et échevins, le second de n'avoir pas, après les dates des réunions du Collège des bourgmestre et échevins et lorsqu'elle avait pu connaître les convocations qui lui avaient été adressées, fait part spontanément de ses explications;

Considérant que même si les vacances d'été de Madame GUILMIN n'expiraient pas le 15 août 2006, selon les dispositions de l'arrêté royal du 15 janvier 1974, il n'en reste pas moins que reprenant son service le 28 août 2006, à 4 jours de la rentrée scolaire, Madame GILMIN avait pu prendre connaissance des correspondances qui lui avaient été adressées les 17 août et 22 août 2006, qu'il n'est pas contesté qu'elle n'a pas pris contact spontanément avec les autorités communales, à tout le moins dès son retour de vacances et qu'il a fallu que le bourgmestre et l'échevine DUPONT,

s'inquiétant des conditions dans lesquelles la rentrée était organisée et également des conditions dans lesquelles les parents devaient être accueillis à l'Ecole se rendent eux-mêmes à l'Ecole communale primaire pour pouvoir y constater la présence de Madame GUILMIN; que lorsqu'un directeur d'école primaire se rend compte, à son retour de congé, que des convocations lui ont été adressées auxquelles il n'a pu satisfaire en raison de son absence, le moins qu'on puisse attendre de lui, à la veille d'une rentrée scolaire, est qu'il prenne spontanément contact avec les autorités communales, ce qui ne fut pas fait et obligea le bourgmestre et l'échevine à se rendre eux-mêmes à l'Ecole communale; que ce grief est établi, et, en rien, énervé par la considération que «l'application de l'arrêté royal du 15 janvier 1974 n'a pas fait l'objet d'un point du règlement de travail approuvé par la COPALOC»;

Considérant, quant au premier grief, qu'il paraît se déduire de la motivation de l'avis que l'arrêté royal du 15 janvier 1974 n'était pas applicable en l'espèce; qu'il aurait dû faire l'objet d'un point du règlement de travail approuvé par la COPALOC;

Considérant que Madame GUILMIN est membre du personnel subsidie de l'Enseignement officiel subventionné;

Considérant que selon l'article 10, alinéa 1^{er}, du décret du 6 juin 1994, les membres du personnel doivent fournir, dans les limites fixées par la réglementation par les règles complémentaires de la Commission paritaire compétente et par leur acte de désignation, les prestations nécessaires à la bonne marche des établissements où ils exercent leurs fonctions;

Considérant, d'abord, qu'il résulte clairement de ce prescrit, d'abord que les membres du personnel de l'enseignement ont même en l'absence des dispositions spécifiques du règlement de travail, des obligations, ce qui tombe d'ailleurs sous le sens; qu'ensuite une «réglementation» - ce qui n'est pas nécessairement un «règlement de travail» peut énoncer des prestations «nécessaires à la bonne marche des établissements»;

Considérant que la réglementation, en l'espèce, l'arrêté royal du 15 janvier 1974 porte bien que les vacances d'été d'un chef d'établissement expirent le 15 août 2006;

Considérant que depuis l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 29 mai 1991 relatif à l'appellation des membres du personnel enseignant assurant la fonction de direction dans l'enseignement fondamental, l'appellation «directeur» remplace toute autre appellation reprise dans les textes en vigueur, en ce qui concerne le membre du personnel enseignant chargé de la direction d'un établissement de l'enseignement maternel, primaire fondamental autonome subventionné par la Communauté française;

Que le «directeur» est selon le décret du 13 juillet 1998 le chef d'une école fondamentale, primaire ou maternelle;

Considérant qu'il se déduit tant du principe constitutionnel de l'égalité et de la non-discrimination que de la circonstance que le traitement du directeur de l'école communale est égal à celui que l'intéressé percevrait s'il exerçait les mêmes fonctions dans l'enseignement de la Communauté, que le régime des vacances du directeur d'école primaire de l'enseignement communal est le même que celui de son collègue de l'enseignement de la Communauté;

Qu'il n'est point besoin d'un règlement de travail pour le préciser;

Considérant qu'à cela s'ajoute que l'acte de nomination de Madame GUILMIN implique à l'évidence qu'elle effectue les prestations nécessaires à la bonne marche des établissements où elle exerce ses fonctions;

Que comme le Collège des bourgmestre et échevins l'avait observé, par sa délibération du 14 novembre 2006, «lorsqu'une rentrée de classes est organisée le 1^{er} septembre 2006, il est réellement déraisonnable de prétendre qu'une présence à l'école le 28 août permettrait d'organiser cette rentrée»;

Que manifestement, le Collège pouvait souhaiter la présence de la directrice à une réunion dans le cadre de l'organisation de la rentrée des classes le 22 août 2006 et à tout le moins lors de la réunion organisée le 25 août 2006;

Considérant que dans de telles circonstances, la reprise de service d'un directeur 4 jours avant le jour de la rentrée des classes n'est pas admissible; qu'on se demande

comment pouvaient être organisés, notamment, les accueils de parents pouvant, très légitimement, avant le début de l'année scolaire, avoir des entretiens; Considérant que la Commune a toujours attaché le plus grand souci à l'organisation de son enseignement et à la qualité de l'accueil dans les établissements de l'enseignement qu'elle organise;

Que le comportement qui consiste à ne reprendre son service que le 28 août, alors même que les congés d'été se terminaient le 15 août et à ne pas chercher, spontanément, à prendre contact avec les autorités communales alors même que l'on sait - qu'à tort ou à raison -, à raison en l'espèce, les autorités communales avaient souhaité un entretien avec elle lors de la séance du Collège du 22 août et lors d'une séance extraordinaire organisée à cet effet pour le 25 août 2006, griefs qui sont considérés comme étant établis, Madame GUILMIN témoigne d'une conception qui n'est pas acceptable des devoirs et responsabilités d'un chef d'établissement scolaire; qu'en tant que tel, ce comportement mérite une sanction; qu'un chef d'établissement scolaire jouit des prérogatives et de devoirs tout à fait particuliers à l'égard de l'ensemble de la communauté éducative et vis-à-vis du pouvoir organisateur qui doit pouvoir lui faire confiance;

Que s'il convient, assurément, de tenir compte du passé disciplinaire irréprochable de l'intéressée, il n'en reste pas moins que le taux de la sanction doit tenir compte du caractère inacceptable du comportement; que la sanction doit permettre à Madame GUILMIN de se pénétrer des devoirs de sa charge;

Vu la Nouvelle loi communale, vu le décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, particulièrement son chapitre IX;

Au scrutin secret, par 6 voix pour, 0 voix contre,

DECIDE,

Article 1 : La sanction disciplinaire de blâme est infligée à Madame Jeanine GUILMIN, directrice de l'Ecole communale primaire.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée, à Madame Jeanine GUILMIN, avec indication de ce qu'elle peut saisir le Conseil d'Etat d'une requête en annulation et le cas échéant en suspension de la délibération notifiée, dans les 60 jours de la notification ainsi qu'à la Chambre de recours.";

Considérant que dans le dernier mémoire du 21 décembre 2007, la partie adverse s'interroge sur l'actualité de l'intérêt de la requérante au présent recours dès lors qu'elle a été admise, à sa demande, à la retraite;

Considérant qu'il est de jurisprudence constante qu'un agent, après sa mise à la retraite, conserve à tout le moins un intérêt moral à l'annulation de la sanction disciplinaire qui l'a frappé; que le recours est recevable;

Considérant que la requérante prend un moyen, le second de la requête, de "la violation du principe général de droit de motivation interne des actes administratifs, de la violation du principe général de droit de bonne administration, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, du respect dû aux droits de la

défense"; qu'en ce qui concerne le premier grief, elle fait valoir qu'aucun règlement de travail n'existe à Berchem-Sainte-Agathe, qu'il est vain de la sanctionner pour une violation d'une norme légale par son employeur qui est resté en défaut d'adopter le règlement de travail visé à l'article 4 de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, qu'un projet de règlement de travail datant de 2005 indique que le directeur bénéficie d'un congé annuel allant jusqu'au 25 août inclus de sorte que l'autorité communale a considéré qu'un tel congé était compatible avec l'intérêt de l'enseignement, qu'il en va d'autant plus ainsi que dans les faits, tout travail de direction était matériellement impossible pendant la période de vacances en raison des impératifs de sécurité sur le chantier existant, qu'en outre, jamais auparavant la partie adverse n'avait sollicité le moindre éclairage quant à la répartition des horaires des enseignants, et que la motivation de la décision litigieuse ne fait apparaître aucune réponse à ces divers arguments; qu'en ce qui concerne le second reproche formulé à son encontre, la requérante relève que la partie adverse ne répond pas à l'argument selon lequel, étant rentrée dans la nuit du vendredi 25 août 2006, elle ne pouvait contacter l'administration durant le week-end et qu'arrivant à la première heure dans son école le lundi 28 août 2006, elle y a trouvé le bourgmestre et l'échevin de l'enseignement et leur a fait part de ses explications ainsi que l'attestent les observations jointes au procès-verbal d'audition;

Considérant que dans son dernier mémoire du 21 décembre 2007, la partie adverse soutient que le premier reproche formulé à l'encontre de la requérante est de n'avoir pas fait en sorte de pouvoir se présenter aux convocations du collège alors même que ses vacances d'été expiraient le 15 août 2006, que l'applicabilité en l'espèce des dispositions de l'arrêté royal du 15 janvier 1974 ayant été contestée, au motif prétendu qu'il n'aurait pas été retranscrit dans un règlement de travail approuvé par la commission paritaire locale (en abrégé, COPALOC), l'acte attaqué justifie légalement ce grief et que ce dernier répond également adéquatement à l'argumentation présentée par la requérante selon laquelle les instituteurs en chef bénéficient d'un congé jusqu'au 25 août; qu'en ce qui concerne le second grief, la partie adverse, citant les déclarations de la requérante, observe qu'elle ne pouvait répondre à une argumentation selon laquelle la requérante "serait rentrée dans la nuit du 25 août" dès lors que cet argument apparaît pour la première fois dans la requête en annulation déposée devant le Conseil d'Etat, qu'en tout état de cause, si l'on admettait que la requérante était rentrée "dans la nuit du 25 août", il est incontestable qu'à ce moment, elle a pris connaissance des convocations qui lui avaient été adressées les 22 et 25 août et du message téléphonique, que le 28 août, après le week-end, la requérante n'a nullement pris contact avec l'administration communale et il a fallu que le bourgmestre et l'échevin de l'instruction

publique se déplacent eux-mêmes à l'école pour y constater la présence de la requérante qui n'avait pas cru nécessaire de prendre contact avec eux, que l'absence éventuelle d'une ligne téléphonique à l'école le 28 août ne pouvait à l'évidence empêcher la requérante de prendre contact, dès son retour, avec le bourgmestre ou avec l'échevin, qu'un tel comportement pouvait être qualifié de désinvolte;

Considérant que l'autorité qui inflige une sanction disciplinaire, même mineure, ne peut le faire que si les faits qui ont donné lieu aux poursuites sont établis et peuvent être raisonnablement qualifiés de manquements disciplinaires; que la sanction doit être motivée, notamment au regard de la défense de l'agent poursuivi, et faire apparaître pourquoi les faits retenus sont considérés comme fautifs sur le plan disciplinaire;

Considérant, quant au premier grief, que dans l'acte attaqué, la partie adverse expose longuement les diverses dispositions légales et réglementaires relatives aux appellations "chef d'établissement" et "directeur" pour conclure à l'application, au nom du principe d'égalité, aux directeurs des établissements primaires de l'enseignement communal de la réglementation applicable aux directeurs des établissements primaires de l'enseignement organisé par la Communauté française et ce, afin de justifier que les vacances d'été de la requérante - directrice de l'école primaire de Berchem-Sainte-Agathe - expiraient bien le 15 août et non le 25 août; que ce faisant, la partie adverse reste totalement en défaut de répondre à l'argument invoqué au cours de la procédure disciplinaire par la requérante - et non contesté par la partie adverse - selon lequel, depuis 1996, soit l'année à partir de laquelle elle a exercé les fonctions de directrice, la commune ne lui a jamais fixé comme date de fin de ses vacances d'été une date antérieure à celle du 25 août; que la partie adverse n'indique pas et ne démontre pas avoir signifié à la requérante, préalablement à son départ de vacances, une date différente de celle retenue pendant onze ans à son égard et ce, d'autant plus que le règlement de travail en préparation en 2005 retenait la date du 25 août; que le premier grief retenu à l'encontre de la requérante n'est pas établi;

Considérant, quant au second grief, que lors de son audition disciplinaire le 26 septembre 2006 par le collège, la requérante a précisé qu'"elle n'avait pas son gsm à l'étranger, qu'elle a fait le nécessaire le plus vite possible car l'administration communale était fermée le 26 et 27 août. Le 28 août M. le Bourgmestre et M^{me} DUPONT étaient dans l'établissement scolaire et ils ont pu constater sa présence"; qu'il s'ensuit que la partie adverse connaissait cet argument avant d'adopter l'acte attaqué; qu'il apparaît qu'en se rendant sur son lieu de travail le lundi 28 août, soit le premier

jour ouvrable qui suit sa rentrée de congé et en s'entretenant avec le bourgmestre et l'échevin des circonstances l'ayant empêchée d'être présente aux deux réunions programmées par le collège, la requérante n'a pas manqué à ses obligations statutaires;

Considérant que le second moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du collège des bourgmestre et échevins de Berchem-Sainte-Agathe du 13 février 2007 infligeant la sanction disciplinaire du blâme à Jeanine GUILMIN.

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 décembre 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.