

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 214.375 du 1^{er} juillet 2011

G./A.191.961/VI-18.168

En cause : **LIMON** Christiane,

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

contre :

1. la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Marc NIHOUL, avocat,
rue du Mail, n° 13,
1050 Bruxelles,

2. la commune de Schaerbeek,

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

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 26 mars 2009 par Christiane LIMON
qui demande la suspension de l'exécution et l'annulation des décisions suivantes :

- " - l'avis motivé de la chambre de recours des enseignements officiels et subventionnés des niveaux préscolaire et primaire, ordinaire et spécial, non daté, rendu dans [son] affaire [et] favorable à la mesure disciplinaire de la rétrogradation [...];
- la décision définitive de rétrogradation [la concernant], prise de manière implicite par le conseil communal de la commune de Schaerbeek, laquelle est présumée conforme à l'avis donné par la chambre de recours de l'enseignement fondamental officiel subventionné, [...] en l'absence de décision prononcée par ce même conseil communal dans le délai d'un mois de la réception de cet avis (art. 65, § 4, du décret de la Communauté française du 6 juin 1994);
- la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek, prise le 10 mars 2009, décidant qu'«à dater du 4 mars 2009, Madame

Christiane LIMON, enseignante, est provisoirement affectée qualité d'institutrice à l'école communale fondamentale n° 10 dans l'emploi rendu définitivement vacant par la mise à la retraite de M. Jean-Pierre SWERTS, instituteur définitif»";

Vu l'arrêt n° 195.228 du 14 juillet 2009 rejetant la requête en réouverture des débats introduite par la seconde partie adverse et la demande de suspension ainsi que renvoyant l'examen du recours en annulation à la procédure ordinaire;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 23 juillet 2009 par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, Premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante et de la seconde partie adverse;

Vu l'ordonnance du 15 avril 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 mai 2011;

Entendu, en son rapport, M^{me} Odile DAURMONT, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, la requérante ainsi que Me Bertrand HEYMANS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Caroline CARPENTIER, loco Me Marc NIHOUL, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me François BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 195.228 du 14 juillet 2009, précité; que le troisième acte attaqué, à savoir l'affectation provisoire de la requérante, a été confirmé par une décision du conseil

communal de la commune de Schaerbeek, prise le 25 mars 2009, décidant qu'"à dater du 4 mars 2009, Madame Christiane LIMON, enseignante, est affectée provisoirement en qualité d'institutrice à l'école communale fondamentale n° 10 dans l'emploi rendu définitivement vacant par la mise à la retraite de M. Jean-Pierre SWERTS, instituteur définitif"; que le recours en suspension introduit par la partie requérante contre cette décision a été rejeté par l'arrêt n° 196.397 du 25 septembre 2009, la requérante s'étant désistée; que l'arrêt n° 199.548 du 15 janvier 2010 a décrété le désistement d'instance;

Considérant que l'article 65, § 4, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné prévoit ce qui suit :

" § 4. La décision définitive est prise par l'autorité habilitée à prononcer la peine dans le mois qui suit la réception de l'avis.

Elle reproduit l'avis motivé de la chambre de recours. Elle est, elle-même, motivée si elle s'écarte soit de l'avis, soit de la motivation de celui-ci.

L'autorité notifie sa décision à la chambre de recours et au requérant.

Si elle omet de se prononcer dans le délai requis, la décision est réputée conforme à l'avis.";

Considérant qu'aux termes de l'article 65 susvisé, la régularité de l'avis d'une chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné, qui est un organe de la première partie adverse, affecte, en toute hypothèse, la décision disciplinaire définitive; que dès lors, à l'occasion du recours dirigé contre la décision disciplinaire définitive, la partie requérante peut dénoncer l'éventuelle illégalité de l'avis de la chambre de recours; qu'en conséquence, la présence de la première partie adverse à la cause et la production du dossier en possession de celle-ci sont indispensables pour que le contrôle de légalité puisse s'effectuer; que les circonstances de la présente cause illustrent parfaitement cette nécessité; qu'en effet, à l'exception du cinquième moyen de la requête, tous les autres moyens invoquent des irrégularités de l'avis de la chambre de recours; que la deuxième partie adverse a obtenu de la première partie adverse le dossier constitué par celle-ci; que la deuxième partie adverse a dès lors pu assurer sa défense ainsi qu'il apparaîtra spécialement de l'examen du troisième moyen; que si la première partie adverse n'avait pas collaboré au contrôle de légalité, il aurait fallu que le Conseil d'Etat exerce son pouvoir inquisitorial afin d'obtenir le dossier de la première partie adverse à la cause et qu'il ordonne des mesures d'instruction; que s'il est vrai qu'en vertu de l'article 21, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 et de l'article 6, § 3, du règlement général de procédure, le Conseil d'Etat peut se faire communiquer le dossier qui n'est pas en possession d'une partie

adverse, l'efficacité du contrôle de légalité impose de maintenir la première partie adverse à la cause; qu'il en est d'autant plus ainsi, en la présente espèce, puisque l'avis de la chambre de recours n'est pas un simple avis mais, aux termes de l'article 65, alinéa 4, du décret du 6 juin 1994 précité, un avis conforme; que la demande de mise hors de cause de la première partie adverse est rejetée;

Considérant d'office pour ce qui concerne le troisième acte attaqué, que celui-ci est devenu définitif à la suite de l'arrêt n° 199.548 du 15 janvier 2010 susvisé; que le recours est dès lors irrecevable en tant qu'il vise ce troisième acte;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 79 in fine du décret du 6 juin 1994; qu'elle dirige ce moyen contre l'avis de la chambre de recours, soit contre le premier acte attaqué; qu'elle estime que ce dernier n'est pas motivé à suffisance de droit; qu'elle relève, d'une part, la phrase par laquelle la chambre de recours constate "un manque de rigueur évident dans la gestion des comptes de l'école", en ne citant selon elle aucun élément tendant à prouver cette allégation et, d'autre part, la phrase par laquelle la même instance précise qu'"une discussion sur l'ampleur des conséquences financières induites par ce manquement peut subsister entre les deux parties", ce qui tend à démontrer selon la requérante que la matérialité des faits reste contestée; qu'elle rappelle l'arrêt n° 186.237 du 11 septembre 2008, par lequel le Conseil d'Etat a annulé la mesure de suspension préventive et censuré l'inadéquation entre la mesure de suspension préventive et les griefs lui étant reprochés; qu'elle se réfère ensuite à l'article 65, § 4, du décret du 6 juin 1994, en rappelant que la décision disciplinaire implicite doit in casu être réputée conforme à l'avis motivé et que toute irrégularité affectant l'avis de la chambre de recours rejaillit sur la décision finale prise par l'autorité communale; qu'elle cite l'arrêt Burlet (n° 169.736 du 3 avril 2007) à l'appui de sa thèse; qu'elle souligne encore que la chambre de recours n'a aucunement émis un avis nuancé quant à la gravité de la sanction et a "[balayé] d'un revers de la main les arguments de la requérante présentés à l'occasion de son audition par la chambre de recours en sa séance du 29 janvier 2009 sans toutefois préciser, selon elle, pourquoi les arguments factuels de la requérante ne peuvent être retenus";

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe général de proportionnalité des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de préparation avec soins des décisions administratives, et du principe du raisonnable; qu'elle soutient que la sanction est disproportionnée; qu'elle considère déraisonnable le fait que la chambre de recours, et à sa suite l'autorité habilitée à prendre la décision finale,

n'ont pas pris en considération ses antécédents, et principalement "l'absence d'antécédents disciplinaires"; qu'elle estime que les circonstances ne justifiaient pas cette sanction (elle exerce des fonctions pédagogiques depuis près de quarante ans, elle n'a jamais encouru le moindre reproche pédagogique, aucune plainte des parents, elle avait reçu des instructions de son prédécesseur, elle n'a jamais eu aucune intention de nuire et son honnêteté ne peut être remise en cause, elle ne s'est pas personnellement enrichie);

Considérant que dans son dernier mémoire, la deuxième partie adverse, à savoir la commune de Schaerbeek, répond sur les premier et deuxième moyens réunis; qu'elle estime, que "le cœur du problème" est la motivation; qu'elle explique ce qui suit :

" C'est en ce sens que la seconde partie adverse soutient qu'il y aurait un formalisme étroit à juger qu'une suite de décisions et d'avis convenablement motivés au regard de votre jurisprudence et de l'article 65, § 4 du décret du 5 juin [lire «6» juin] 1994 aboutiraient finalement à une sanction disciplinaire insuffisamment motivée, parce que la motivation de cette sanction disciplinaire ne répondrait qu'au recours introduit par l'agent et ne justifierait donc pas la sanction disciplinaire elle-même.

Autrement dit, la seconde partie adverse ne saurait être d'accord avec les conclusions de votre auditorat selon lesquelles, tout à la fois, la Chambre de recours se serait contentée de se référer aux motifs qui avaient conduit le conseil communal à prononcer la première décision disciplinaire du 15 octobre 2008, la motivation de la Chambre de recours devrait être tenue pour trop lacunaire pour ce motif, et en même temps, il aurait appartenu au pouvoir organisateur, au regard de l'avis de la Chambre de recours, de reproduire expressément la motivation contenue dans sa décision initiale.

Encore une fois, soit le recours de la requérante devait conduire à remettre en cause la décision du 15 octobre 2008, et il appartenait à la Chambre de recours ou à l'autorité disciplinaire elle-même de motiver cette remise en cause, soit ce recours ne portait pas préjudice à la décision disciplinaire prononcée, et l'article 65, § 4 du décret du 6 juin 1994 n'exigeait aucune motivation supplémentaire, ni de la part de la Chambre de recours ni de la part de l'autorité disciplinaire.";

qu'elle se réfère à l'arrêt n° 195.228 du 14 juillet 2009 qui a jugé que ces deux moyens n'étaient pas sérieux et rappelle la motivation de l'avis de la chambre de recours selon laquelle "aucun des arguments présentés par la requérante ne conduisait à remettre en cause les conclusions de la délibération du 15 octobre 2008 étant, en bref, quant aux faits, que Madame Limon manquait de rigueur dans la gestion de son école (elle avait d'ailleurs reconnu les faits devant le collège) et ne présentait pas toutes les compétences relationnelles requises, et quant à la sanction, qu'elle était justifiée par la circonstance que le pouvoir organisateur n'avait plus confiance dans les capacités de direction de la requérante mais bien toujours dans ses capacités pédagogiques"; qu'elle souligne que la requérante avait d'emblée avoué les faits en cause; qu'elle

considère aussi que la motivation de la sanction décidée est pertinente; qu'elle conclut comme suit :

" La seule question qui pourrait être posée est celle de savoir si la seconde partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en retirant sa confiance aux capacités de direction de la requérante, au regard des faits qui lui étaient reprochés. La requérante prétend que tel était le cas. La seconde partie adverse a toutefois jugé que ce retrait de confiance était opportun. La chambre de recours a partagé cet avis. Votre Conseil, par son arrêt n° 195.228 du 14 juillet 2009 n'y a vu aucune erreur manifeste d'appréciation";

Considérant sur les premier et deuxième moyens réunis, qu'aux termes de l'article 65, § 4, du décret du 6 juin 1994 et de sa cohérence, la décision définitive implicite est réputée conforme à l'avis tant en ce qui concerne "l'avis" - en quelque sorte le dispositif - que "la motivation de celui-ci";

Considérant qu'en l'espèce, la requérante n'expose pas dans sa requête d'autres arguments que ceux avancés par elle devant le conseil communal ou devant la chambre de recours auxquels il n'aurait pas été répondu; que de la phrase "un manque de rigueur évident dans la gestion des comptes de l'école est attesté, même si une discussion sur l'ampleur des conséquences financières induites par ce manquement peut subsister entre les deux parties", il ne peut être déduit que la chambre de recours considère que le grief n'est pas suffisamment établi; que cette phrase doit en effet être lue à la lumière des éléments versés au dossier, soumis au débat contradictoire, et dont il ressort clairement que le manque de rigueur, et notamment la pratique consistant à commander moins de repas que ceux payés par les parents, est incontestablement établi, mais que la discussion a porté sur l'ampleur du solde créditeur que ces pratiques jugées inacceptables avaient engendré; qu'enfin en exposant "que le décret du 02.02.07 fixant le statut des directeurs attribue au directeur une compétence générale d'organisation de l'établissement; que le même décret organise les missions spécifiques des directeurs dans le cadre de trois axes: relationnel; administratif, matériel et financier; pédagogique et éducatif; que, dans le cas de la requérante, les deux premiers axes de mission ne semblent pas remplis de manière adéquate, le pouvoir organisateur lui reconnaissant des qualités aux plans pédagogique et éducatif", que "cependant [...] à aucun moment l'honnêteté de l'intéressée n'est [mise] en cause par le pouvoir organisateur et qu'aucune intention d'enrichissement personnel n'est à relever " et "qu'il n'existe donc, aux yeux de la Chambre de recours, aucun élément dans la condition de l'intéressée pouvant faire obstacle à la poursuite de sa carrière au sein du pouvoir organisateur comme enseignante", la chambre a motivé adéquatement son avis favorable; qu'en ce qui concerne la violation du principe de proportionnalité, s'il est vrai que la peine de la rétrogradation se situe au cinquième degré de l'échelle des peines qui en compte huit, elle n'apparaît pas en l'espèce

disproportionnée au regard des griefs constatés et du but poursuivi, compte tenu du fait que, comme le relève l'avis de la chambre de recours, les manquements constatés concernent deux des trois axes de la mission légale des directeurs, et que la mesure lui permet d'exercer une fonction d'enseignante pour laquelle ses compétences ne sont pas contestées; que les premier et deuxième moyens ne sont pas fondés;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 79 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiaire de l'enseignement officiel subventionné; qu'elle rappelle que cette disposition énonce ce qui suit :

" La chambre de recours ne peut se prononcer que si au moins deux membres représentant les pouvoirs organisateurs et deux membres représentant les membres du personnel sont présents.

Les membres représentant les pouvoirs organisateurs et les membres représentant les membres du personnel doivent être en nombre égal pour prendre part au vote. Le cas échéant, la parité est rétablie par l'élimination d'un ou plusieurs membres après tirage au sort.

Si le quorum visé à l'alinéa 1^{er} n'est pas atteint, le président convoque une nouvelle réunion dans les quinze jours. Au cours de cette réunion, une décision pourra être prise quel que soit le nombre des membres présents.

L'avis est donné à la majorité. Le vote est secret. En cas de parité, le président décide.

[...];

qu'elle constate que ni le rétablissement de la parité, ni le vote au scrutin secret ne sont constatés dans l'avis motivé de la chambre de recours et que dès lors, la disposition susvisée a été violée;

Considérant que dans son dernier mémoire, la deuxième partie adverse, fait valoir ce qui suit :

" Il n'est pas possible, à la lecture des considérants de l'arrêt Trine, de savoir si votre Conseil a rejeté la défense de la partie adverse parce qu'il estimait que la preuve du caractère secret du scrutin ne pouvait pas être apportée par toutes voies de droit ou parce qu'il estimait que cette preuve n'était pas apportée en l'espèce. La seconde partie adverse n'aperçoit pas ce qui justifierait la première interprétation, qui transformerait la mention du caractère secret du scrutin et non plus ce caractère secret lui-même, en formalité substantielle.

En tout état de cause, la seconde partie adverse dépose, en annexe au présent dernier mémoire, d'une part, la copie des bulletins utilisés par la Chambre de recours pour rétablir la parité, et d'autre part, les bulletins utilisés dans le cadre du vote à bulletins secrets intervenu après le rétablissement de la parité. Ces

documents viennent d'être transmis à la seconde partie adverse par la première partie adverse. Ils apportent la preuve du caractère secret du scrutin.";

Considérant que l'article 79, alinéas 1^{er} à 4, du décret du 6 juin 1994 dispose :

" La chambre de recours ne peut se prononcer que si au moins deux membres représentant les pouvoirs organisateurs et deux membres représentant les membres du personnel sont présents.

Les membres représentant les pouvoirs organisateurs et les membres représentant les membres du personnel doivent être en nombre égal pour prendre part au vote. Le cas échéant, la parité est rétablie par l'élimination d'un ou de plusieurs membres après tirage au sort.

Si le quorum visé à l'alinéa 1^{er} n'est pas atteint, le président convoque une nouvelle réunion dans les quinze jours. Au cours de cette réunion, une décision pourra être prise quel que soit le nombre des membres présents.

L'avis est donné à la majorité. Le vote est secret. En cas de parité, le président décide [...]"

qu'il ressort du procès-verbal de la délibération litigieuse que l'exigence de parité a été respectée ainsi que le reconnaît la partie requérante dans son mémoire en réplique; qu'à défaut d'avoir visé expressément que la délibération a eu lieu au scrutin secret, même si c'est le mode habituel voire unique de vote, il revient à la première partie adverse d'établir que le vote en question a bien eu lieu au scrutin secret; qu'en l'espèce, la première partie adverse a apporté la preuve du caractère secret du scrutin; que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 77 du décret du 6 juin 1994 de l'article 7 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 7 décembre 2007 portant approbation du règlement d'ordre intérieur de la Chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné des niveaux préscolaire et primaire ordinaire et spécial, du principe *pater lege quam ipse fecisti* et du principe d'impartialité; qu'elle précise que la section CGSP-Enseignement de son établissement s'était fait l'écho de griefs particulièrement vifs des enseignants à son encontre, en demandant notamment que le pouvoir organisateur prenne des mesures, que le président et la secrétaire de la section CGSP-Enseignement avaient adressé le 9 septembre 2008 un courrier à l'échevin de l'instruction publique de la deuxième partie adverse en faisant état d'une organisation catastrophique des garderies et que le quotidien "Le Soir" a indiqué, en date du 5 février 2009, que le syndicat socialiste aurait réclamé le départ de la directrice; qu'elle en tire comme conclusion que, dès lors, le membre de la chambre de recours, membre de la CGSP, aurait dû identifier une cause de récusation dans son chef et se démettre d'initiative;

que si elle n'est pas une juridiction administrative, elle joue un rôle primordial dans les procédures disciplinaires prises à l'encontre du personnel enseignant et qu'en l'espèce ce rôle est encore affirmé par le fait que le conseil communal de la deuxième partie adverse a pris sa décision définitive implicitement;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante précise en outre que le tirage au sort destiné à rétablir l'équilibre entre la représentation patronale et syndicale est intervenu hors de sa présence, après son audition;

Considérant que l'article 77, alinéas 3 et 4, du décret prévoit que le membre du personnel peut récuser trois membres au maximum, que "tout membre qui sait cause de récusation dans son chef est tenu de s'abstenir", et qu'"un membre peut également demander à être déchargé s'il estime avoir un intérêt moral en la cause ou s'il croit que l'on puisse douter de son impartialité"; que, par un courrier du 13 novembre 2008 adressé à la première partie adverse par le conseil précédent de la requérante, celle-ci a choisi de demander la récusation de trois représentants des pouvoirs organisateurs; que dans ce même courrier, elle demande qu'il soit fait obligation à un membre du personnel de la commune de Schaerbeek de se déporter; que ces demandes ont été satisfaites; qu'elle n'a en revanche nullement remis en cause à cette occasion l'impartialité de membres de la chambre de recours représentant la centrale générale des services publics, alors qu'elle connaissait les éléments qu'elle invoque dans la présente requête pour douter de l'impartialité d'un membre de la chambre de recours; qu'à défaut d'avoir fait valoir en temps utile ces éléments devant la chambre de recours, la requérante n'est pas recevable à encore invoquer ce moyen devant le Conseil d'Etat; que si une nouvelle composition de la chambre de recours a été décidée, après son audition, pour rétablir la parité exigée, la requérante n'établit pas en quoi, concrètement, celle-ci lui causerait grief; que le quatrième moyen n'est pas recevable;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation du principe Audi alteram partem, de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de bonne administration; qu'elle soutient qu'elle devrait être entendue préalablement à son changement d'affectation et souligne que le seul motif de celui-ci est que la nouvelle affectation "ne paraît pas pouvoir susciter, en tant que telle, une objection de la part de Madame Christiane Limon";

Considérant qu'il a été jugé ci-dessus que le recours est irrecevable contre ce troisième acte; que le cinquième moyen est dès lors irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La demande de mise hors de cause de la première partie adverse est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le premier juillet deux mille onze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
David DE ROY,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Odile DAURMONT.