

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 219.509 du 25 mai 2012

A. 203.691/VIII-7997

En cause : **CAPPELAERE** Gudrun,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>cs</sup> Laurence RASE et Anne VILLERS, avocats,  
quai de Rome 2  
4000 Liège,  
  
contre :  
  
**la commune de Meix-Devant-Virton**,  
représentée par le collège communal.

---

**LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête unique introduite le 17 février 2012 par Gudrun CAPPELAERE tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du Collège communal de la commune de Meix-Devant-Virton du 25 août 2011 qui décide de l'affecter, jusqu'à nouvel ordre, à des tâches administratives, à l'accompagnement des élèves lors des différentes sorties en bus, à apporter son aide à la responsable de la cantine de Sommethonne et au remplacement de collègues malades ou absents temporairement" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 2 mai 2012 convoquant les parties à comparaître le 15 mai 2012;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, M<sup>e</sup> Bérénice BROKAMP, loco M<sup>es</sup> Laurence RASE et Anne VILLERS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Élisabeth KIEHL, loco M<sup>e</sup> Martine BARIAU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante est institutrice primaire depuis 1978 et a été nommée institutrice primaire dans l'enseignement fondamental de Meix-Devant-Virton, d'abord à mi-temps en 1994 puis à temps plein en 1999.

2. Au cours des années scolaires 2007-2008, 2008-2009 et 2009-2010, la requérante est chargée d'une classe regroupant les trois premières années d'enseignement primaire à l'école de Robelmont.

3. Le 10 juin 2008, un inspecteur de l'enseignement primaire de la Communauté française, Victor NIZET, procède à une visite d'inspection destinée à évaluer les aptitudes pédagogiques de la requérante. Dans le rapport qu'il rédige à cette occasion, sous l'évaluation des aptitudes pédagogiques, l'inspecteur relève plusieurs difficultés d'apprentissage des élèves tant en première qu'en deuxième années, et insiste sur l'importance de l'accompagnement des élèves en difficulté qui ne peut se limiter à attendre de ceux-ci qu'ils s'adaptent aux exigences de l'enseignant mais qui implique plutôt que l'enseignant "descende" à leur niveau.

4. Le 16 mars 2010, elle fait l'objet d'une deuxième inspection de la part de Victor NIZET. Dans le rapport qu'il rédige à cette occasion, l'inspecteur formule de nombreuses remarques négatives, notamment en ce qui concerne l'absence de mise en œuvre d'une pédagogie différenciée, le peu de référence aux socles ou aux programmes, ou le peu de progrès depuis la précédente inspection.

5. Le 10 juin 2010, le collège communal entend la requérante au sujet des difficultés relevées dans les deux rapports d'inspection précités, et le 17 juin 2010, il décide de l'affecter à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2010 à l'école de Sommethonne pour y dispenser des cours à des enfants plus âgés, plus précisément des cours de français et de mathématique (en 3<sup>e</sup> année) et le cours d'éveil (en 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, et 6<sup>e</sup> années).

6. Par un courrier du 9 juin 2011, la directrice de l'école de Sommethonne, Madame OLIVIER, informe son pouvoir organisateur des problèmes relationnels de la requérante avec les enfants, leurs parents et les collègues enseignants, ainsi que de critiques concernant l'enseignement dispensé, notamment l'absence de différenciation ou d'aide aux enfants en difficulté. Elle y annexe diverses plaintes émanant de parents ou de collègues.

7. Par un courrier du 15 juin 2011, le collège communal informe la requérante qu'il est à nouveau interpellé sur son attitude et ses propos vis-à-vis de certains élèves, et l'invite à une audition le 1<sup>er</sup> juillet 2011 en vue de l'entendre pour "savoir ce qui se passe".

8. L'audition prévue le 1<sup>er</sup> juillet 2011 n'a pas lieu, à la suite d'une demande d'ajournement de l'intéressée pour raisons médicales.

9. Par un courrier du 11 juillet 2011, deux collègues enseignants de la requérante (de l'implantation de Sommethonne) informent le pouvoir organisateur de ce que l'intéressée insulterait régulièrement certains élèves ou s'en moquerait.

10. Par un courrier réceptionné le 15 juillet 2011, un parent d'élève de Sommethonne informe le pouvoir organisateur de l'appréhension manifestée par sa fille à l'idée de devoir intégrer la classe de la requérante dans un an.

11. Par un courrier reçu le 18 juillet 2011, une autre collègue de celle-ci (de l'implantation de Robelmont) informe le pouvoir organisateur de ce que l'intéressée maltraite moralement et parfois physiquement des élèves.

12. Par un courrier du 25 juillet 2011, le collège communal informe la requérante de ce qu'il "se voit de nouveau interpellé en ce qui vous concerne, notamment au niveau de votre attitude et vos propos vis-à-vis de certains élèves", que "au vu de ces renseignements (...) (il) considère qu'il s'agit de manquements répétés et avérés de votre part (manque de respect, dévalorisation, etc.), et ceci ayant déjà été constaté précédemment", qu'en séance du 25 juillet 2011, il a dès lors manifesté son intention de prononcer une sanction disciplinaire à son encontre, et que dans ce cadre, elle est convoquée à une audition devant le collège communal le 2 août 2011.

13. Le 2 août 2011, la requérante est entendue par le collège communal.

14. Par un courrier du 26 août 2011, le collège communal lui communique la teneur d'une décision prise à son égard.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

" OBJET : Décision du collège communal suite à votre audition du 02 août 2011.

Madame CAPPELAERE,

Nous accusons réception du procès-verbal d'audition du 2 août 2011, muni de votre approbation, ainsi que des annexes que vous avez voulu y joindre. Le collège en a pris connaissance lors de sa séance du 25 août 2011.

Après en avoir délibéré, il ne peut que constater que les parents qui se plaignent, tiennent le même langage depuis un certain temps déjà et cela ne se limite pas à l'implantation de Sommethonne. S'y ajoutent aussi les remarques des autres enseignants ainsi que les rapports de l'Inspecteur et de la directrice, que le collège ne peut pas ignorer.

La mesure prise de vous affecter à Sommethonne, semblait être la solution la mieux appropriée, d'une part, pour vous aider, puisque vous étiez appelée à gérer un groupe d'élèves plus âgés et moins nombreux et d'autre part, pour maintenir une bonne organisation au sein de l'école.

Le collège se doit de constater que la mesure prise à titre d'essai, n'a pas donné les résultats attendus, ce qu'il regrette.

Aussi, si le collège n'a pas voulu vous infliger de sanction, il a pris la décision, ce, jusqu'à nouvel ordre, de vous affecter à des tâches administratives et à l'accompagnement des élèves lors des différentes sorties en bus. Vous serez aussi appelée à apporter votre aide, à Madame ALLARD, responsable de la cantine de Sommethonne et serez éventuellement affectée au remplacement de collègues malades ou absents temporairement.

(...)"

15. Entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 27 novembre 2011, la requérante est en congé de maladie. Pendant cette période, par un courriel du 7 novembre 2011, elle informe la partie adverse de la fin de son congé prévue le 27 novembre 2011, et de son souhait de reprendre ses activités à l'école de Robelmont.

16. Par un courrier du 28 novembre 2011, la partie adverse l'informe qu'en sa séance du 24 novembre 2011, le collège communal a décidé de proposer au conseil communal de la révoquer, et l'invite à se présenter à une audition le 13 décembre 2011 afin d'être entendue "au sujet des faits qui vous sont reprochés, en l'occurrence, votre attitude et vos propos vis-à-vis des élèves (manque de respect, dévalorisation, etc.), des enseignants de l'équipe pédagogique et des parents d'élèves, ainsi que des problèmes au niveau pédagogique (non respect des dispositions dictées au décret mission – 24/07/1997)". Elle est également informée de son droit de se faire assister par un défenseur de son choix et de consulter le dossier disciplinaire.

17. Le 13 décembre 2011, la requérante est entendue par le collège communal.

18. Par une décision du 27 décembre 2011, le conseil communal la révoque.

19. Par un courrier du 10 janvier 2012, l'intéressée introduit un recours devant la chambre de recours contre la décision de la révoquer.

20. Le 29 février 2012, la chambre de recours émet son avis motivé, défavorable à la sanction prononcée, en raison de l'irrégularité de la procédure disciplinaire suivie, pour non respect de l'article 65, § 2bis, du décret de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné;

Considérant que la partie adverse soutient que la décision attaquée ne constitue qu'une mesure d'ordre intérieur, que cette décision a été prise en dehors de toute procédure disciplinaire puisqu'à ce moment-là, aucun dossier disciplinaire n'était constitué, que les motifs de l'acte attaqué ont été expliqués à la requérante lors de son audition du 2 août 2011 devant le collège communal et étaient fondés sur l'intérêt pour l'école de conserver un nombre stable d'élèves face au mécontentement généralisé de nombreux parents, et que ce n'est qu'ultérieurement, le 27 décembre 2011, qu'une sanction disciplinaire fut prise;

Considérant que l'acte attaqué ne constitue pas un simple changement d'affectation d'une institutrice - changement de classe ou d'implantation scolaire - qui ressortit normalement à la compétence du collège communal en application de l'article L1123-23, 9°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation; que cette mesure prive la requérante des attributions essentielles qui sont inhérentes à une fonction d'instituteur puisqu'elle est désormais affectée principalement à des tâches administratives, des tâches de surveillance d'élèves lors de sorties en bus, et à l'assistance de la responsable de la cantine scolaire, et que ses missions pédagogiques ne revêtent plus qu'un caractère éventuel et aléatoire pour des remplacements de collègues malades ou absents temporairement; qu'il s'agit donc d'une mesure grave prise en raison du comportement de l'intéressée; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le deuxième de la requête, de la violation du principe du contradictoire, du respect des droits de la défense, des articles 64 et 65 du décret du 6 juin 1994, précité, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de

fondement légal, de l'erreur et/ou de l'absence de motifs, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'en une première branche, elle soutient en substance que l'acte attaqué a été pris dans le cadre d'une procédure disciplinaire intentée contre elle puisque le courrier du 25 juillet 2011 la convoquant à une audition l'invitait à se défendre sur des manquements qui lui étaient reprochés et précisait que le collège communal avait manifesté l'intention de prononcer une sanction disciplinaire; que la décision attaquée de modifier les affectations de la requérante "jusqu'à nouvel ordre" a été prise dans l'intention de la sanctionner même si sa motivation prétend le contraire; que d'ailleurs, à l'issue de son congé de maladie, la partie adverse a repris la procédure disciplinaire pour lui infliger une deuxième sanction à propos des mêmes faits, et qu'elle a donc prononcé une sanction disciplinaire déguisée sans respecter les règles prescrites à l'article 65 du décret du 6 juin 1994, précité, sanction qui du reste ne figure pas parmi les sanctions disciplinaires pouvant être prononcées et énumérées à l'article 64; qu'en une deuxième branche, elle reproche à la partie adverse de ne pas l'avoir informée, préalablement à son audition disciplinaire, des griefs disciplinaires qui lui étaient reprochés ni de la possibilité de consulter le dossier disciplinaire et de se faire assister d'un défenseur de son choix, violant ainsi le principe du respect des droits de la défense et l'article 65 du décret du 6 juin 1994, précité; qu'en une troisième branche, la requérante reproche à la motivation formelle de l'acte attaqué de ne pas comprendre l'indication des griefs disciplinaires considérés comme avérés qui auraient pu justifier la sanction; qu'en une quatrième branche, elle soutient que le pouvoir organisateur aurait d'abord dû formuler une proposition de sanction contre laquelle elle aurait pu introduire un recours devant la chambre de recours compétente, ce qui ne fut pas le cas; qu'en une cinquième branche, elle dénonce l'incompétence de l'auteur de l'acte en ce que le collège communal lui a infligé une sanction qui s'apparente à une sanction disciplinaire de rétrogradation ou de suspension par mesure disciplinaire d'une durée supérieure à un mois alors que ces sanctions ne peuvent être prononcées que par le conseil communal;

Considérant que la partie adverse soutient qu'il appartient à la requérante de prouver l'intention de punir qui aurait animé l'auteur de l'acte, que le comportement de la requérante n'a jamais été qualifié de fautif, et que l'acte attaqué n'a aucun caractère punitif mais visait seulement à rencontrer la volonté de divers parents et à assurer la stabilité et le bon fonctionnement de l'établissement scolaire;

Considérant que la décision attaquée porte atteinte aux attributions essentielles pour lesquelles la requérante a été nommée et est prise pour une durée indéterminée; que, dès lors, le collège communal a outrepassé les compétences qu'il tient de l'article L1123-23, 9°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation au titre de la "surveillance des employés salariés par la commune

autres que les membres du corps de police locale"; que l'acte attaqué a été pris à l'issue d'une procédure disciplinaire puisque la convocation du 25 juillet 2011 informait la requérante que "lors de sa séance du 25 juillet, (le conseil communal a(vait) manifesté son intention de prononcer une sanction disciplinaire à (son) encontre" en raison de "manquements répétés et avérés de (sa) part"; que, d'autre part, l'acte attaqué indique que "le collège n'a pas voulu (lui) infliger de sanction"; que, toutefois, alors que la requérante était en congé de maladie du 1<sup>er</sup> septembre 2011 au 27 novembre 2011, le collège communal a décidé le 24 novembre 2011, de l'entendre à nouveau et de proposer au conseil communal de la révoquer en raison des griefs pour lesquels elle avait déjà été entendue préalablement à l'adoption de l'acte attaqué; que la motivation formelle n'indique pas que la modification des attributions de la requérante aurait été prise à titre préventif et en vue de préserver l'intérêt du service; que même si, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le collège communal avait décidé de prendre une mesure préventive, il ne pouvait que suspendre préventivement la requérante, conformément aux articles 60 à 63 du décret du 6 juin 1994, précité; que la décision attaquée, qui s'apparente à une rétrogradation pour une durée indéterminée, constitue une sanction disciplinaire déguisée; que le moyen est fondé,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision du collège communal de la commune de Meix-Devant-Virton du 25 août 2011 affectant Gudrun CAPPELAERE, jusqu'à nouvel ordre, à des tâches administratives, à l'accompagnement des élèves lors des différentes sorties en bus, à apporter son aide à la responsable de la cantine de Sommethonne et au remplacement de collègues malades ou absents temporairement.

### **Article 2.**

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

### **Article 3.**

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre,  
le vingt-cinq mai deux mille douze par :

|              |                       |
|--------------|-----------------------|
| M. GEUS,     | président de chambre, |
| M. DELANNAY, | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J.-Cl. GEUS.