

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 220.389 du 30 juillet 2012

A. 205.678/VI-19.642

En cause : **CAPPELAERE** Gudrun,
 ayant élu domicile chez
 Mes Laurence RASE et
 Anne VILLERS, avocats,
 Quai de Rome 2
 4000 Liège,

 contre :

 la Commune de Meix-devant-Virton.

**LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la requête introduite le 20 juillet 2012 par Gudrun CAPPELAERE qui demande la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de la décision du conseil communal de la commune de Meix-devant-Virton du 9 juillet 2012 qui décide de la démettre d'office et sans préavis de l'exercice de ses fonctions d'institutrice primaire, en application de l'article 58 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné;

Vu l'ordonnance du 23 juillet 2012, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 25 juillet 2012 à 10 heures;

Vu la note d'observations;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me B. BROKAMP, loco Mes L. RASE et A. VILLERS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. BELVA, loco Me M. BARIAU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que la requérante expose comme suit les éléments de la cause :

- " 1. La requérante est institutrice primaire nommée à titre définitif par la partie adverse.

Au cours de l'année scolaire 2011-2012, sauf quelques jours de prestations en décembre 2011, elle a été absente pendant toute l'année (du 1^{er} septembre 2011 au 30 juin 2012) pour cause de maladie dûment justifiée par des certificats médicaux.

2. Par un courrier du 1^{er} juin 2012, la partie adverse a convoqué la requérante à une audition le 14 juin 2012. Elle a estimé que la requérante serait en absences injustifiées d'une durée ininterrompue de plus de 10 jours et a souhaité l'entendre dans le cadre de l'application de l'article 58 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

Selon cette disposition :

«Les membres du personnel désignés à titre temporaire et les membres du personnel nommés à titre définitif sont démis de leurs fonctions d'office et sans préavis :

...

2° si après une absence autorisée, ils négligent, sans motif valable, de reprendre leur service et restent absents pendant une période ininterrompue de plus de dix jours;

3° s'ils abandonnent leur emploi sans motif valable et restent absents pendant une période ininterrompue de plus de dix jours.

...».

3. Par un courrier du 7 juin 2012, le conseil de la requérante a fait valoir par écrit les «moyens de défense» et les observations de sa cliente :

«2. Votre courrier fait état d'absences prétendument non justifiées, de certificats médicaux couvrant finalement ces absences prétendument injustifiées et de l'obligation de tout membre du personnel d'informer au plus vite sa direction ou sa hiérarchie d'une absence.

De la sorte, il n'est pas possible de déterminer ce qui est exactement et concrètement reproché à Madame CAPPELAERE.

En tout état de cause, d'une part, il ne s'agit pas d'absences injustifiées puisque les périodes mentionnées dans votre courrier ont été justifiées par des certificats médicaux non contestés.

A ce sujet, je vous rappelle que sauf quelques jours en décembre 2011, Madame CAPPELAERE est en incapacité de travail dûment justifiée par des certificats médicaux depuis le 1^{er} septembre 2011.

D'autre part, l'article 58 du décret du 6 juin 1994 précité dispose que

Comme dit ci-avant, l'absence de Madame CAPPELAERE est médicalement justifiée, ce qui implique que l'application de l'article 58 du décret précité ne se justifie pas légalement.

3. Pour le surplus, Madame CAPPELAERE a de bonne foi pensé que puisqu'elle était absente pour cause de maladie depuis le début de l'année, la direction savait qu'elle ne reprendrait pas l'exercice de ses fonctions, son incapacité étant prolongée. D'ailleurs, ni la direction, ni les autorités communales ne se sont renseignées auprès d'elle afin de savoir pourquoi elle ne reprenait pas l'exercice de ses fonctions.

N'est-il pas du devoir d'un directeur d'école de prendre des nouvelles d'un membre du personnel qui ne serait pas présent et qui ne justifierait pas de son absence ?

4. Par ailleurs, la situation précitée n'a créé aucun désagrément dans le chef de la direction et dans celui de l'enseignante qui remplace Madame CAPPELAERE. L'organisation de l'enseignement et de l'établissement scolaire n'a pas été perturbée. Si tel avait été le cas, on peut légitimement présumer que la direction se serait adressée à très bref délai à Madame CAPPELAERE...

5. Pour le surplus, compte tenu des éléments précisés ci-avant, les absences de Madame CAPPELAERE ont toutes été justifiées par des certificats médicaux. Il vous appartient en conséquence de régulariser sa situation administrative auprès de l'administration concernée en la déclarant en congé de maladie au cours des périodes litigieuses.

6. Je note enfin que la convocation à l'audition intervient après que vous ayez déjà à plusieurs reprises tenté d'évincer de manière illégale Madame CAPPELAERE non seulement de l'exercice de ses fonctions d'institutrice primaire mais également de votre enseignement primaire communal.

A nouveau, votre attitude s'apparente à un abus de droit...».

Ce courrier vaut procès-verbal d'audition.

4. Par un courrier du 15 juin 2012, la partie adverse a reconvoqué la requérante à une audition le 25 juin 2012 pour les mêmes motifs que ceux invoqués dans le courrier du 1^{er} juin 2012.
5. Par un courrier du 21 juin 2012, le conseil de la requérante a réitéré par écrit les «moyens de défense» et les observations de sa cliente, déjà invoqués dans le courrier du 7 juin 2012, valant procès-verbal d'audition.
6. Par une décision du 9 juillet 2012, le conseil communal de la partie adverse a décidé de démettre d'office et sans préavis la requérante de ses fonctions d'institutrice primaire, en application de l'article 58 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

Cette décision constitue l'acte attaqué par le présent recours.

Cette décision a été notifiée à la requérante par un courrier recommandé de la partie adverse du 11 juillet 2012, reçu le 12 juillet 2012.

7. Dans un souci d'éclairer parfaitement le Conseil d'Etat sur sa situation au sein de l'enseignement de la partie adverse, la requérante se permet de rappeler ci-après sa situation depuis le mois de juin 2011, situation qui a déjà donné lieu à un arrêt d'annulation de Votre Conseil et un avis défavorable à la sanction disciplinaire de la révocation de la Chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné.

7.1 La requérante est institutrice primaire, diplômée depuis 1978. Elle est entrée en fonction dans l'enseignement en novembre 1978. Elle preste ses fonctions au service de la commune de Meix-devant-Virton depuis novembre 1989. Elle a été nommée à titre définitif à mi-temps en 1994 et l'est à temps plein depuis 1999. Elle preste donc dans l'enseignement communal précité depuis 23 ans.

7.2 Depuis sept années scolaires consécutives, elle est détachée, à temps partiel, de ses fonctions d'institutrice primaire et preste comme maître de formation pratique à la Haute Ecole Robert Schuman. Elle y est engagée à titre temporaire dans un contrat à durée indéterminée. Les autorités responsables de la Haute Ecole sont entièrement satisfaites de ses services.

7.3 Elle est titulaire du CAPAES, obtenu en décembre 2010.

7.4 Elle n'a aucun antécédent disciplinaire au sein de la commune de Meix-devant-Virton.

Avant 2008, elle n'a rencontré aucun problème majeur, que ce soit d'ordre pédagogique ou relationnel.

7.5 En 2007-2008, la requérante est chargée du titulariat d'une classe regroupant les 1^{ère} et 2^{ème} années primaires et, à temps partiel, regroupant la 3^{ème} année primaire, à l'implantation de Robelmont.

En juin 2008, elle a fait l'objet d'une inspection de la part de Monsieur NIZET.

Le rapport qui a été établi à la suite de cette inspection n'est pas défavorable.

Il met toutefois en exergue certaines difficultés liées à la différenciation au sein d'une classe à trois niveaux. Il conclut :

«Madame CAPPELAERE a exprimé, lors de l'entretien subséquent à l'inspection, le souhait d'être éclairée par exemple quant à la mise en oeuvre d'une pédagogie davantage centrée sur les difficultés des élèves.

- L'intervention, à la demande du pouvoir organisateur, d'un animateur pédagogique devra être envisagée et pourrait s'avérer un accompagnement constructif dans l'évolution de ses pratiques.

- La brochure proposant des 'outils pour le diagnostic et la remédiation des difficultés d'acquisition de la lecture en 1^{ère} et 2^{ème} années primaires' constitue une autre source d'interventions didactiques dans ce domaine.»

Le rapport recommande également au pouvoir organisateur de rappeler aux acteurs pédagogiques le rôle de chacun.

7.6 Lors de l'année scolaire 2008-2009, la requérante est toujours titulaire d'une classe à trois niveaux à Robelmont.

L'assistance pédagogique sollicitée par elle n'a pas été mise en oeuvre par le pouvoir organisateur. Elle n'a pas été inspectée. Elle n'a fait l'objet d'aucun rapport sur sa manière de servir et sa pédagogie.

- 7.7 Lors de l'année scolaire 2009-2010, la requérante est toujours à Robelmont, titulaire d'une classe regroupant les trois niveaux inférieurs de l'enseignement primaire. L'assistance pédagogique sollicitée en juin 2008 a été mise en place. Elle a essentiellement porté sur l'acquisition de la lecture, à l'exclusion de porter sur les problèmes de remédiation et de différenciation.

En mars 2010, l'inspecteur, Monsieur NIZET, a effectué une nouvelle visite de classe. Le rapport établi le 22 mars 2010 n'est pas un rapport défavorable. Il épingle les difficultés à gérer un groupe-classe à deux et surtout à trois divisions :

«Sur base des constats rapportés ci-avant, il apparaît que Madame CAPPELAERE développe des résistances (qu'elle interprète comme difficultés) à gérer un groupe-classe à deux et surtout à trois divisions.

Il conviendrait cependant qu'elle mobilise ses aptitudes pédagogiques et professionnelles avec l'objectif de mettre en oeuvre les prescrits tels que :

- faire référence aux socles de compétences (...),
- pratiquer effectivement la continuité des apprentissages, l'évaluation formative et la différenciation à l'intérieur de chaque année d'études (...),
- adapter sa réflexion préparatoire au constat rapporté antérieurement et dans ce document (...),
- être attentive à respecter ses élèves, surtout ceux qui ne lui renvoient pas l'image valorisante qui, à ses yeux, est le fruit de ses interventions didactiques (...).»

- 7.8 A la suite de ce rapport - qui n'est pas un rapport insatisfaisant -, le collège communal a décidé d'affecter, au cours de l'année scolaire 2010-2011, la requérante au sein d'une autre implantation que celle de Robelmont, celle de Sommethonne et de lui confier des enfants plus âgés pour leur dispenser «les cours de français et mathématiques aux élèves de 3^{ème} primaire et ce pendant trois matinées par semaine et le cours d'éveil aux élèves de 3, 4, 5 et 6^{ème} primaires selon un horaire qui reste encore à finaliser...».

- 7.9 L'année scolaire 2010-2011 se passe sans difficultés pour la requérante. Il n'y a ni rapport d'inspection, ni rapport de direction.

Les parents ne se plaignent de rien auprès d'elle sauf à deux occasions (une discussion avec le papa de Léa qui accuse la requérante de lui avoir donné une gifle, et une discussion avec une maman qui avait refusé que son fils fasse une punition).

La directrice ne lui signifie ni manquements, ni plaintes de parents ou de collègues quels qu'ils soient.

- 7.10 Par un courrier du 15 juin 2011, la requérante est invitée devant le collège communal le 1^{er} juillet 2011.

«Le collège se voit de nouveau interpellé en ce qui vous concerne, notamment au niveau de votre attitude et de vos propos vis-à-vis de certains élèves. Aussi, il aimerait de vous rencontrer et vous entendre afin de savoir ce qui se passe.»

La requérante a signalé qu'elle n'était pas disponible le 1^{er} juillet, devant se rendre à un rendez-vous médical fixé de longue date.

- 7.11 Par un courrier du 25 juillet 2011, elle est reconvoquée devant le collège communal le 2 août. Cette fois, le courrier mentionne que le collège a manifesté son intention de prononcer une sanction disciplinaire à son encontre :

«Le collège 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.

Au vu des renseignements en sa possession, le collège considère qu'il s'agit de manquements répétés et avérés de votre part (manque de respect, dévalorisation, etc.), ceci ayant déjà été constaté précédemment.

Aussi, lors de sa séance du 25 juillet 2011, il a manifesté son intention de prononcer une sanction disciplinaire à votre encontre...».

Le courrier ne mentionne cependant pas qu'une procédure disciplinaire est entamée. Il ne mentionne pas la possibilité de consulter le dossier disciplinaire et ne mentionne pas la possibilité pour la requérante de se faire représenter ou assister par un défenseur de son choix lors de l'audition.

Avant l'audition, la requérante ignore totalement les raisons de celle-ci.

- 7.12 Lors de l'audition du 2 août 2011, elle est entendue par une partie du collège communal, à savoir le bourgmestre et trois échevins. Elle se présente seule à l'audition. On lui lit, par surprise et de manière brutale, des passages de courriers qui émaneraient de parents et de collègues et on lui demande de s'expliquer.

- 7.13 Par un courrier du 26 août 2011, le collège communal informe la requérante de sa décision du 25 août 2011 : il n'y aura pas de sanction disciplinaire mais elle sera, au cours de l'année scolaire 2011-2012, affectée à des tâches autres que pédagogiques :

«... 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...».

Cet acte a fait l'objet d'un recours devant Votre Conseil, recours G/A. 203.691/VIII-7997.

- 7.14 Très affectée par cette décision, la requérante sera en incapacité de travail dûment justifiée par des certificats médicaux, du 1^{er} septembre 2011 au 27 novembre 2011.

Peu avant le terme de son congé de maladie, elle informe le collège de son retour et lui demande de préciser quelles seront ses tâches pédagogiques.

- 7.15 Par un courrier du 28 novembre 2011 et alors même qu'elle n'a pas encore repris l'exercice de ses fonctions, le collège communal la convoque à une audition disciplinaire :

«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 juillet 1997).

Lors de sa séance du 24 novembre 2011, le collège communal a également décidé de proposer au conseil communal de vous révoquer...».

7.16 Sur les conseils de son organisation syndicale et alors qu'elle n'a reçu aucune information à ce sujet, la requérante a sollicité la communication du dossier disciplinaire.

7.17 Lors de l'audition du 13 décembre 2011, seuls deux membres du collège communal étaient présents, le bourgmestre et l'échevine de l'enseignement, outre le secrétaire communal et le défenseur de la requérante, membre de l'organisation syndicale à laquelle celle-ci est affiliée.

La note de défense préalablement établie par Madame CAPPELAERE a été lue. Aucune question d'ordre pédagogique ou relationnel ne lui a été posée.

Une discussion a cependant lieu sur l'ampleur de la sanction disciplinaire envisagée.

Le procès-verbal établi à la suite de l'audition n'a pas été signé par le représentant de l'organisation syndicale de la requérante.

7.18 Par une délibération du 27 décembre 2011, le conseil communal a proposé d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de la révocation.

Cette décision lui a été notifiée par un courrier du 2 janvier 2012. Elle a fait l'objet d'un recours devant la Chambre de recours compétente.

7.19 Le 29 février 2012, la Chambre de recours a rendu un avis défavorable à la décision prise par la commune le 27 décembre 2011 de révoquer la requérante sans audition préalable de celle-ci.

Cet avis lie la partie adverse.

7.19 Depuis le 9 janvier 2012, la requérante est de nouveau en incapacité de travail justifiée par des certificats médicaux.

7.20 Par un arrêt du 25 mai 2012, Votre Conseil a annulé la décision du collège communal de la partie adverse du 25 août 2011 l'affectant 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 et au remplacement de collègues malades ou absents temporairement.";

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité tirée de l'incompétence du Conseil d'Etat parce que, selon elle, "la Chambre compétente en matière de recours d'une décision disciplinaire de démission (est) la Chambre de Recours déterminée par l'article 75 du décret du 06 juin 1994"; qu'elle se réfère aussi à l'article 65, § 3, dudit décret;

Considérant que le courrier de notification de l'acte attaqué informe la requérante de l'existence d'un recours devant la chambre de recours instituée par l'article 75 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidie de l'enseignement officiel subventionné; que comme le soutient la requérante dans sa requête en suspension, il s'agit d'une erreur de la partie adverse; qu'en effet, la démission d'office décidée en application de l'article 58 du décret précité du 6 juin 1994 ne peut être confondue avec la démission d'office décidée conformément aux dispositions du chapitre IX du même décret ("Régime disciplinaire"); que l'article 65 qui organise un recours devant la chambre de recours n'est applicable qu'aux démissions d'office décidées à titre de sanction disciplinaire et non à la démission d'office qui constitue l'acte attaqué; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen, de la violation de l'article 58 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidie de l'enseignement officiel subventionné, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'absence et/ou de l'erreur de motifs, de l'absence de fondement légal valable, et de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure; que, dans une seconde branche, elle reproche à la partie adverse de lui avoir appliqué la sanction de démission d'office prévue à l'article 58 du décret précité du 6 juin 1994 sans expliquer en quoi les certificats médicaux qu'elle a remis (en retard) n'étaient pas valables; qu'elle soutient encore que si "la personne responsable" n'a pas été avisée en temps utile de la prolongation de son incapacité de travail, ce retard ne pouvait entraîner une démission d'office mais uniquement, le cas échéant, l'application de la législation en matière de contrôle médical;

Considérant que, en tant que pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement primaire, la partie adverse est tenue de respecter les articles 2 à 21 du décret du 22 décembre 1994 portant des mesures urgentes en matière d'enseignement qui sont relatives au contrôle médical des membres du personnel malades; que l'article 5 de ce décret dispose notamment comme suit :

- " Si le membre du personnel se sent incapable de reprendre son service à l'expiration de l'absence prévue, il doit envoyer à l'organisme de contrôle un nouveau certificat médical la veille du jour où le congé expire et informer son chef d'établissement, directeur de centre ou supérieur hiérarchique de la prolongation. En l'absence d'information de la part du membre du personnel concerné, ce dernier est présumé prolonger son absence. Il appartient au chef d'établissement ou directeur de centre ou au supérieur hiérarchique de signaler la prolongation de l'absence de l'organisme de contrôle, dès le jour prévu pour la reprise.";

que l'article 20, alinéa 1^{er}, énonce ce qui suit :

" L'inobservance des dispositions des articles 2 à 19 du présent décret entraîne le caractère irrégulier de l'absence et la perte du droit au traitement ou à la subvention-traitement pour cette période d'absence.";

Considérant que telle est la sanction qui peut donc s'appliquer, le cas échéant, aux retards injustifiés dans la transmission des certificats médicaux; que l'article 58 du décret précité du 6 juin 1994 ne peut s'appliquer en une telle hypothèse; qu'il ne pourrait l'être que si les certificats médicaux n'étaient pas valides;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte de la motivation de l'acte attaqué que la requérante a transmis, mais avec retard, des certificats médicaux couvrant ses périodes d'absence; que l'acte attaqué n'expose pas en quoi ces certificats seraient non valides, et n'en tient aucunement compte en raison de leur transmission tardive; que l'acte attaqué ne justifie donc pas légalement que la démission d'office prévue à l'article 58 du décret précité du 6 juin 1994 pouvait être appliquée;

Considérant que la deuxième branche du premier moyen est manifestement sérieuse;

Considérant que la requérante présente comme suit le préjudice grave difficilement réparable que risque de lui causer l'exécution immédiate de l'acte attaqué :

" Il est manifeste que la décision attaquée jette le discrédit et le déshonneur sur la requérante, sentiment renforcé par le contexte qui prévaut depuis le mois de juin 2011.

Compte tenu de l'absence d'antécédent disciplinaire, ou relationnel, du fait qu'elle a presté ses fonctions pendant trente-quatre ans sans aucun problème, le préjudice moral causé par l'acte attaqué ne saura jamais être réparé.

L'acte attaqué prive en outre la requérante de la faculté de poursuivre l'exercice de ses fonctions de maître de formation pratique auprès de la Haute Ecole Robert Schuman à concurrence d'1/5^{ème} temps.

Enfin, financièrement, l'acte attaqué prive la requérante de ses seules ressources financières.

La requérante a bien sûr la possibilité de s'inscrire à l'ONEM comme demandeuse d'emploi mais cette solution ne lui procurera pas d'avantages avant plusieurs semaines et ne réparera pas le préjudice grave que risque de causer la décision attaquée.

La requérante justifie d'un préjudice grave et difficilement réparable dans son chef lié à l'exécution immédiate de l'acte attaqué.";

Considérant que le préjudice ainsi allégué est grave et difficilement réparable;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont remplies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du conseil communal de la commune de Meix-devant-Virton du 9 juillet 2012 qui décide de démettre d'office et sans préavis Gudrun CAPPELAERE de l'exercice de ses fonctions d'institutrice primaire, en application de l'article 58 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations, le trente juillet deux mille douze par :

M.	M. HANOTIAU,	Président de chambre,
M.	X. DUPONT,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT.

M. HANOTIAU.