

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 224.759 du 20 septembre 2013

A. 210.179/VIII-8940

En cause : **PANNE** Laurence,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Nivelles,
représentée par le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence MARKEY, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 12 septembre 2013 par Laurence PANNE tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision du Collège communal de la Ville de Nivelles procédant à la suspension préventive de la partie requérante le troisième jour suivant la notification de la décision, soit le lundi 9 septembre 2013";

Vu l'ordonnance du 13 septembre 2013 convoquant les parties à comparaître le 17 septembre 2013;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Diego GUTIERREZ CACERES, loco M^e Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Laurence MARKEY et Laura BERTRAND, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

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

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 depuis 1988. Elle est nommée depuis 2000 et exerce dans l'école communale André HECQ depuis 2008.

Pendant vingt-cinq années de carrière, elle a eu l'opportunité d'enseigner à des enfants de tous les âges.

2. Dans sa note d'observations, la partie adverse précise que, déjà au mois de mai 2011, la requérante avait éprouvé des difficultés de gestion personnelle de ses réactions, de maîtrise de ses gestes et du contrôle de sa voix envers les jeunes élèves qui lui sont confiés. Une mesure d'accompagnement par une équipe mobile de la Communauté française a aussi été prise à son égard. Au mois de juin 2012, la requérante a fait l'objet d'une évaluation au terme de laquelle il a été décidé de prolonger le suivi par une équipe mobile jusqu'à la fin de l'année scolaire 2012-2013. Au mois de mai 2013, une nouvelle évaluation est intervenue au terme de laquelle il a été constaté que tous les objectifs comportementaux assignés à la requérante n'étaient pas atteints. Une prolongation du suivi par l'équipe mobile a donc été décidée pour l'année scolaire 2013-2014.

3. Par un courrier du 19 mai 2013, un parent d'élève, Jean BOSMAN, écrit à la partie adverse afin de porter à la connaissance du pouvoir organisateur des faits qui se seraient déroulés le 17 mai 2013. Il est reproché à la requérante d'avoir donné une "fessée" à un enfant de sa classe, âgé de deux ans et demi.

4. À la suite de la prise de connaissance de cette plainte, la partie adverse a décidé d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante et a convoqué celle-ci, par une lettre du 29 mai 2013, pour une audition disciplinaire devant se tenir le 10 juin 2013.

5. La requérante ayant fait un malaise à la suite de l'initiation de la procédure disciplinaire à son encontre, elle est sous certificat médical du 10 au 25 juin 2013.

6. Par un courrier du 13 juin 2013, la requérante est à nouveau convoquée par le pouvoir organisateur en vue d'être entendue dans le même cadre disciplinaire le 24 juin.

7. La requérante, accompagnée de Bégonia PAZ, secrétaire communautaire SLFP Enseignement, s'est présentée à l'audition. Une note de défense comportant huit pages a été déposée. Un procès-verbal a été réalisé et il a été permis à la requérante d'y apporter des modifications. À ce jour, aucune suite disciplinaire n'a été réservée à cette audition.

8. Par un courrier du 25 juillet 2013, il est demandé à la requérante de se présenter le 26 août 2013 afin d'être à nouveau entendue. Cette audition est prévue devant le conseil communal du pouvoir organisateur.

9. Par un courrier du 22 août 2013, le conseil de la requérante sollicite un report de l'audition en vue de présenter utilement ses arguments de défense.

10. Par un courrier du 23 août 2013, la partie adverse informe le conseil de la requérante que la procédure disciplinaire est suspendue sine die dans l'attente des résultats de l'enquête ouverte auprès des services de l'Inspection de la Communauté française.

11. Par une délibération du 26 août 2013, le collège communal décide de suspendre la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante, dans l'attente du rapport d'enquête de l'inspection scolaire. Il est également décidé de convoquer la requérante pour une audition, le 2 septembre 2013.

12. Par un courrier du 27 août 2013, la requérante est convoquée dans le cadre d'une procédure de suspension préventive devant le collège communal pour une audition fixée, le 2 septembre 2013.

13. Le 2 septembre 2013, la requérante, accompagnée de Bégonia PAZ, secrétaire communautaire SLFP Enseignement et de son conseil, s'est présentée à l'audition. Une note de seize pages a été déposée.

14. Par un courrier recommandé du 4 septembre 2013, la partie adverse notifie à la requérante la décision qui a été prise le jour même par le collège communal. Il s'agit de l'acte attaqué qui est libellé comme suit :

" Vu les articles 59bis à 63septies du décret du 06/06/1994, fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné, relatifs à la suspension préventive (mesure administrative);

Vu la circulaire n° 4422 du 24/05/2013 relative à la suspension préventive dans l'enseignement officiel subventionné;

Vu le courrier de plainte de Monsieur BOSMAN daté du 17/05/2013, adressé au Collège communal, et réceptionné le 22/05/2013, relatif au comportement de Madame Laurence PANNE, institutrice maternelle, nommée à l'école communale fondamentale André HECQ, envers son fils (...), inscrit en classe d'accueil dans la classe de celle-ci;

Vu le rapport de Madame Cécile ENGELBIENNE, Directrice, daté du 24 mai 2013, et ses annexes, relatif au comportement de Madame PANNE envers (...) BOSMAN, entre autres, confirmant les dires de Monsieur BOSMAN, relatant plusieurs faits concernant le travail et l'attitude de Madame PANNE;

Vu les rapports établis suite à l'intervention de l'équipe mobile de la Fédération Wallonie-Bruxelles, mise en place depuis mai 2011;

Vu la délibération du Collège communal du 27 mai 2013 décidant de convoquer Madame PANNE afin qu'elle soit entendue par le Collège communal dans le cadre d'une procédure disciplinaire;

Vu le courrier de convocation adressé à Madame PANNE par voie recommandée avec accusé de réception en date du 30 mai 2013; soit plus de 5 jours ouvrables avant la date prévue pour l'audition, c'est-à-dire le 10 juin 2013;

Considérant qu'en date du 06/06/2013, M^{me} Laurence PANNE a consulté son dossier dans les locaux de l'école André HECQ, dossier comportant entre autres le courrier de M. BOSMAN et a obtenu copie de certains documents, selon son choix;

Considérant qu'en date du 7/06/2013, M^{me} Catherine HENRADT, représentante syndicale, a consulté le dossier de M^{me} PANNE dans les locaux de l'école André HECQ, a demandé et obtenu une copie du dossier complet, comportant entre autres le courrier de M. BOSMAN;

Vu le certificat médical d'incapacité de travail de M^{me} PANNE, pour la période du 10/06/2013 au 25/06/2013;

Vu le report de l'audition prévue en séance du 10 juin 2013, suite à l'absence de Madame PANNE justifiée par certificat médical;

Vu le second courrier recommandé de convocation adressé à Madame PANNE le 14/06/2013, afin qu'elle se présente le 24/06/2013 devant le Collège communal pour s'exprimer quant aux faits reprochés;

Vu le procès-verbal d'audition devant le Collège communal en séance du 24 juin 2013, ainsi que la note de défense déposée lors de cette séance par Madame PANNE et ses annexes (lettres de parents);

Considérant que Madame PANNE a été absente pour maladie du 10 juin (fin de journée) au 25 juin 2013 inclus;

Vu le nouveau rapport de Madame ENGELBIENNE, daté du 30 juin 2013, transmis au Secrétaire communal;

Attendu que ce rapport évoque de nouveaux faits et attitudes de Madame PANNE vis-à-vis de ses collègues et un manque de réserve quant aux décisions prises par la direction et évoquées lors de concertations, survenus les derniers jours de l'année scolaire, soit les 26, 27 et 28 juin 2013;

Vu le rapport du Secrétaire communal daté du 1^{er} juillet 2013;

Considérant qu'il ressort de ces derniers rapports que Madame PANNE aurait eu un comportement allant à l'encontre des articles 6, 7, 8, 11 et 14 du décret du 06 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné;

Considérant qu'il ressort du rapport du Secrétaire communal que ces nouveaux griefs, s'ajoutant à ceux formulés dans le rapport de Madame ENGELBIENNE daté du 24 mai 2013, sont de nature à justifier d'envisager une mesure administrative de suspension préventive dans l'intérêt du service et de l'enseignement ainsi qu'une sanction relevant de la compétence du Conseil communal;

Vu la délibération du Collège communal du 1^{er} juillet 2013 décidant de convoquer M^{me} Laurence PANNE pour une audition devant le Conseil communal le 26 août 2013 dans le cadre d'une procédure disciplinaire;

Considérant qu'il ressort de contacts pris avec les services de l'inspection de la Fédération Wallonie-Bruxelles l'intérêt de bénéficier d'un rapport de leur service après enquête;

Considérant que l'enquête des services de l'inspection sera de nature à éclairer l'autorité communale sur le suivi à donner à la procédure disciplinaire enclenchée à l'égard de l'intéressée;

Vu la délibération du Collège communal, du 26/08/2013, décidant de solliciter les services de l'inspection pour une mission d'enquête quant aux faits à charge de M^{me} PANNE, de suspendre la procédure disciplinaire, dans l'attente du rapport d'enquête de l'inspection scolaire, et de convoquer M^{me} PANNE pour une audition devant le Collège lors de sa séance du 02/09/2013 afin de faire valoir ses moyens de défense avant la mise en œuvre d'une éventuelle suspension préventive dans le cadre d'une procédure disciplinaire;

Vu la demande d'enquête sollicitée auprès des services de l'inspection de la Fédération Wallonie-Bruxelles en date du 27 août 2013;

Vu la circulaire du Ministre HAZETTE, du 1^{er} octobre 1999, relative à la prévention des violences en milieu scolaire, prévoyant en son point 7.3 qu'en cas de violence d'un membre du personnel envers un élève, une procédure disciplinaire peut être engagée et des mesures conservatoires peuvent être prises;

Vu le courrier envoyé par recommandé en date du 27/08/2013 adressé à Madame PANNE le 27/08/2013, et remis de la main à la main avec accusé de réception, afin qu'elle se présente le 02/09/2013 à 16h30 pour s'exprimer sur la mesure de suspension préventive envisagée;

Attendu que ce courrier mentionne le jour, l'heure et le lieu de cette audition, la faculté pour l'intéressée de se faire assister ou représenter par défenseur pour cette audition, les motifs de cette audition et la mesure envisagée;

Attendu qu'en séance du Collège de ce jour, M^{me} PANNE s'est présentée en vue de son audition; qu'elle est accompagnée de Maître Diego GUTIERREZ CACERES et M^{me} Bégonia PAZ, Secrétaire communautaire SLFP Enseignement;

Entendu Madame PANNE, Madame PAZ et Maître GUTIERREZ CACERES et vu la note d'audition remise par Maître Diego GUTIERREZ CACERES en séance de jour;

Attendu que Maître Diego GUTIERREZ évoque outre un rappel des faits, la procédure et le cadre législatif dans lequel doit s'exercer la mesure de suspension préventive, les arguments de défense suivants :

- M^{me} PANNE n'a pas été en mesure d'obtenir copie de la lettre de M. BOSMAN du 19/05/2013 dans le cadre de son audition disciplinaire du 24/06/2013;
- Le manque d'objectivité du rapport de M^{me} ENGELBIENNE daté du 30/06/2013;
- Le manque de fondement du rapport du Secrétaire communal daté du 01/07/2013 reprenant les faits évoqués par M^{me} ENGELBIENNE sans instruction complémentaire et ce malgré que M^{me} PANNE ait déjà été auditionnée dans le cadre de sa procédure disciplinaire le 24/06/2013;
- Le délai raisonnable pour mettre en œuvre une mesure de suspension préventive dépassé compte tenu du laps de temps écoulé entre le courrier de M. BOSMAN et l'audition de ce jour;
- La qualification des faits reprochés à considérer comme un «mouvement» visant à protéger un autre élève;
- La carrière irréprochable de M^{me} PANNE;
- Le manque de précision de certains éléments contenus dans le dossier de M^{me} PANNE;

Considérant que tant dans le cadre de la procédure mise en œuvre d'une éventuelle suspension préventive que dans le cadre de la procédure disciplinaire, M^{me} PANNE a eu accès à l'ensemble des pièces de son dossier y compris le courrier de M. BOSMAN; Que l'ensemble des pièces du dossier ont été consultables et que de nombreuses copies ont été fournies à M^{me} PANNE, M^{me} HENRADT, M^{me} PAZ et Maître GUTIERREZ; Que l'accès aux pièces du dossier ne peut être remis en cause; Que l'argument est non fondé;

Considérant que le rapport du 30/06/2013 émis par M^{me} ENGELBIENNE rassemble des faits qui lui ont été rapportés, dont elle a eu connaissance ou dont elle a été le témoin; qu'il appartient à l'autorité communale d'instruire à charge et à décharge; que la volonté du Collège communal est d'identifier les responsabilités en sollicitant une enquête des services de l'inspection de la Fédération Wallonie-Bruxelles;

Considérant que l'on ne peut qualifier le geste de M^{me} PANNE à l'encontre de (...) BOSMAN de «protecteur» à l'égard d'un autre élève; Que l'usage de la violence n'est pas admissible et ne peut être la réponse à un conflit entre élèves;

Considérant que ce geste n'est pas contesté par l'intéressée;

Considérant que par un accord tripartite entre M^{me} PANNE, l'Échevin de l'Enseignement et la Direction de l'établissement, l'intéressée fait l'objet d'un suivi par l'équipe mobile de la Fédération Wallonie-Bruxelles depuis 2011 compte tenu notamment des difficultés de gestion personnelle de ses réactions, de maîtrise de ses gestes, du contrôle de sa voix envers les jeunes élèves qui lui sont confiés;

Considérant que l'intéressée connaît sa difficulté à maîtriser ses gestes, ses actes et à adapter sa force aux jeunes enfants; que les rapports établis par l'équipe mobile mettent en exergue le manque de consolidation par rapport aux objectifs;

Considérant que l'argumentation relative au délai raisonnable n'est pas pertinente; que le Collège a pris connaissance du dossier en date du 27/05/2013; qu'il a souhaité entendre M^{me} PANNE en vue d'initier une procédure disciplinaire: que celle-ci convoquée au Collège du 10/06/2013 est en absence justifiée par un certificat médical pour la période du 10/06/2013 au 25/06/2013;

Considérant qu'elle n'a été en mesure d'être auditionnée dans le cadre de sa procédure disciplinaire qu'en date du 24/06/2013 soit 5 jours avant la fin de l'année scolaire;

Considérant que durant la période de congés scolaires, la mise en œuvre d'une éventuelle suspension préventive ne se justifiait pas, l'intéressée n'ayant pas charge de classe;

Considérant que l'intéressée a été convoquée à la séance du Collège la plus proche de la rentrée et en dehors de la période de congés scolaires;

Considérant que lors de l'audition, l'intéressée reconnaît avoir «mis une claque» à un enfant de sa classe alors que cet enfant avait bousculé assez agressivement un autre élève lors d'un passage collectif aux toilettes avant le repas de midi;

Considérant que l'enfant étant alors encore non rhabillé suite à son passage aux toilettes, Madame la directrice confirme avoir constaté elle-même, environ une demi-heure après les faits, la marque laissée par la fessée;

Considérant qu'il ressort du rapport de M^{me} ENGELBIENNE du 24/05/13 que le 10 mai 2013, l'intéressée aurait tiré l'oreille d'une élève, (...) lors de la surveillance de la cour de récréation de midi;

Considérant que des mesures internes consistant en l'affectation de M^{me} PANNE en classe d'accueil de façon à ce qu'[elle] soit secondée par une puéricultrice et dans un local situé à proximité de la Direction ont été mises en place par la Direction;

Considérant qu'un suivi par l'équipe mobile de la Fédération Wallonie-Bruxelles à raison de 2 rencontres par mois d'abord puis une rencontre mensuelle jusqu'en avril 2013 est mis en place depuis mai 2011;

Considérant que malgré les mesures internes et le coaching de l'équipe mobile, M^{me} PANNE semble avoir des difficultés à rester maître de ses émotions et de ses réactions vis-à-vis des enfants dont elle a la charge;

Considérant que l'intérêt de l'Enseignement consiste à préserver un environnement scolaire serein tant pour les élèves que pour l'équipe éducative;

Considérant qu'une mesure préventive ne constitue pas une sanction disciplinaire qu'il s'agit d'une mesure administrative conservatoire; que celle s'impose tant dans l'intérêt du service que dans l'intérêt de l'Enseignement au regard de la gravité des faits évoqués, des tensions provoquées au sein de l'établissement et à l'extérieur de celui-ci ainsi que du climat défavorable né suite aux événements reprochés.

DÉCIDE

Article 1 :

Madame Laurence PANNE est suspendue préventivement dans le cadre de la procédure disciplinaire, et ce à partir du 09 septembre 2013.

Article 2 :

La présente décision sera transmise à la FWB et à l'intéressée.

Article 3 :

Un recours peut être introduit à l'encontre de la présente décision devant le Conseil d'État, section du contentieux administratif, rue de la Science, 33 à 1040 Bruxelles dans les 60 jours à dater de la notification de la présente";

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse et l'instruction du dossier; que sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'un péril causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur de prévenir le dommage et de saisir le Conseil d'État;

Considérant que, quant à la diligence à introduire la requête, la partie adverse s'en réfère à l'appréciation du Conseil d'État; que, quant à l'imminence du péril, elle fait valoir que "(...) rien dans le dossier ne permet d'établir que l'absolue nécessité commande un arrêt immédiat. La mesure de suspension a pris cours depuis le 5 septembre 2013. Rien dans le dossier ne permet d'étayer la thèse selon laquelle un arrêt en suspension, prononcé dans les 45 jours est trop long pour que puissent être sauvegardés les intérêts de la requérante";

Considérant que la partie requérante a eu connaissance de l'acte attaqué le 5 septembre et qu'elle a introduit sa requête, par télécopieur, le 12 septembre puis, par courrier recommandé, le 13 septembre 2013; qu'elle a donc fait diligence pour saisir le Conseil d'État; que si le préjudice moral et professionnel allégué par la partie requérante devait être considéré comme établi, l'imminence de ce péril justifierait le recours à la procédure d'extrême urgence;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la partie requérante fait valoir que l'exécution de la mesure de suspension préventive qui la frappe l'expose à un risque de préjudice grave difficilement réparable directement lié au préjudice d'ordre moral et professionnel qui en résulte; qu'elle invoque l'atteinte à sa réputation et met en évidence son ancienneté ainsi que l'absence de tout antécédent disciplinaire; qu'elle souligne que la mesure de suspension et les circonstances qui l'entourent ont déjà reçu une large publicité et que seule une suspension suivant la procédure d'extrême urgence permettra de remédier à cette situation; qu'elle souligne enfin la période critique de prise de cours de la mesure de suspension correspond à la rentrée des classes, ce qui ne ferait que renforcer le discrédit qui lui est porté tant au sein de la communauté éducative que vis-à-vis des parents d'élèves;

Considérant qu'une mesure de suspension préventive ne peut se confondre avec une sanction disciplinaire dès lors qu'elle n'emporte aucun jugement quant à la matérialité ou l'imputabilité des faits visés par la procédure disciplinaire; que certes une telle mesure peut, dans certaines circonstances, porter atteinte à la réputation d'un agent spécialement quand la publicité qu'elle reçoit et le contexte dans lequel elle intervient sont de nature à ternir son image;

Considérant que le préjudice moral invoqué par la requérante est lié à l'atteinte que l'acte attaqué porterait à sa réputation professionnelle; qu'un tel préjudice ne peut être analysé in abstracto et implique la prise en compte des différents éléments liés à sa carrière professionnelle; qu'il est à cet égard pour le moins étonnant que la requérante ait omis d'évoquer, dans l'exposé du déroulement de sa carrière, les problèmes comportementaux de violence et d'impulsivité qui lui ont valu d'être soumise, à la demande de son pouvoir organisateur et depuis le mois de mai 2011, à un suivi et à un accompagnement de la part d'une équipe mobile de la Communauté française; qu'il résulte du compte-rendu de ce suivi que l'ensemble des engagements auxquels la requérante avait volontairement souscrit n'étaient pas atteints; que le dernier rapport du mois de mai 2013 met en évidence une période difficile depuis le 23 avril 2013; qu'un rapport précédent de juin 2012 expose les problèmes liés à l'accueil d'une stagiaire au sein de sa classe et la dénonciation par cette dernière du comportement jugé inapproprié de la requérante; qu'il appert, en outre, du rapport de la directrice du 24 mai 2013 que les problèmes de comportement de la requérante sont bien connus de la communauté éducative de la section maternelle et que celle-ci s'en inquiète vivement; que, contrairement à ce que fait valoir le conseil de la requérante lors de l'audience du 17 septembre 2013, le suivi de la requérante par l'équipe mobile n'est pas étranger à la présente cause dès lors qu'il s'agit d'un accompagnement destiné à remédier à des problèmes comportementaux constatés dans le chef de la requérante et que celle-ci a, à tout le moins partiellement admis, puisqu'elle a pris expressément des engagements pour y remédier; qu'eu égard à l'ensemble de ces éléments, la requérante ne peut prétendre que l'exécution de l'acte attaqué serait de nature à l'exposer à un préjudice professionnel d'ordre moral grave et difficilement réparable; que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas établi;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le vingt septembre deux mille treize par :

M. CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M. DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

L. CAMBIER.