

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 230.427 du 6 mars 2015

A. 205.650/VIII-9545

En cause : **WAETERLOOS** Muriel,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics (CGSP),
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Monique KESTEMONT et
Michel KAROLINSKI, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 juillet 2012 par Muriel WAETERLOOS qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 mai 2012 par lequel la sanction disciplinaire de la suspension disciplinaire pour une durée de cinq mois [lui] est infligée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Paul ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 27 janvier 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 6 mars 2015;

Entendu, en son rapport, Luc CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Samy KHOUANI, loco M^{es} Monique KESTEMONT et Michel KAROLINSKI, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Paul ERNOTTE, 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 nommée à titre définitif en tant qu'institutrice primaire et, depuis le 1^{er} juillet 2006, est affectée à l'Athénée royal de Koekelberg.

2. À la suite de plaintes que des parents d'élèves et le chef d'établissement formulent, en novembre 2010, à propos du comportement professionnel de la requérante, la directrice générale de l'enseignement obligatoire, Lise-Anne HANSE, décide, le 7 décembre 2010, de confier au service de l'inspection de l'enseignement fondamental ordinaire le soin de procéder à une enquête concernant l'intéressée. Le 20 du même mois, le préfet des études de l'Athénée précité sollicite également l'intervention de l'inspection afin que celle-ci évalue ses compétences pédagogiques.

3. Le 20 janvier 2011, les inspecteurs chargés de procéder à l'enquête demandée par la directrice générale de l'enseignement obligatoire remettent leur rapport. Après avoir constaté le climat conflictuel existant entre la requérante et sa direction, le peu d'aide pédagogique qui lui est apporté ainsi que la situation d'incompréhension dans laquelle se trouvent les parents dont émanent les plaintes, les auteurs du rapport indiquent, en guise de conclusion, que leur avis est "réservé" jusqu'à ce que la classe de la requérante ait été inspectée. Quant à l'inspecteur désigné afin d'évaluer les aptitudes de celle-ci, il remet, le 18 mars 2011, un rapport qui lui est défavorable puisqu'il pointe, dans son chef, plusieurs "déficiences dommageables d'ordre pédagogique et organisationnel" et recommande de lui apporter "un accompagnement pédagogique conséquent".

4. Le 24 mars 2011, l'inspecteur général qui dirige le service de l'inspection de l'enseignement fondamental ordinaire transmet à la direction générale

de l'enseignement obligatoire les deux rapports précités tout en formulant les considérations suivantes :

" [...] À la lecture des éléments, il appert que les craintes formulées par des parents à l'encontre de Madame Muriel WAETERLOOS sont fondées.

Un suivi par la direction de l'établissement et une sollicitation du service de conseil et de soutien pédagogique pourraient être envisagés.

D'autres investigations par le service de l'inspection ne semblent pas nécessaires. [...]"

5. Après avoir, début avril 2011, reçu de nouvelles plaintes formulées par des parents d'élèves, la directrice générale de l'enseignement obligatoire décide, le 3 mai 2011, d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante. En raison de l'état de santé de cette dernière, son audition, qui était prévue le 10 mai 2011, n'a toutefois pas lieu.

6. Se fondant sur les reproches formulés par l'inspection, ainsi que par le chef d'établissement concerné, le directeur général adjoint du service général des affaires pédagogiques, de la recherche en pédagogie et du pilotage du réseau d'enseignement organisé par la Communauté française, Didier LETURCQ, signe, le 7 septembre 2011, une nouvelle lettre invitant la requérante à se présenter huit jours plus tard à l'administration afin de s'expliquer à propos de ces griefs et des conséquences susceptibles d'en être tirées sur le plan disciplinaire.

7. À la date fixée pour sa comparution, le 15 septembre 2011, la requérante se rend, non pas chez le fonctionnaire chargé de l'entendre, mais dans l'établissement où elle est affectée. Tout en formulant des réserves, elle signe, le lendemain, le procès-verbal de carence établi par la partie adverse et lui fait également parvenir un certificat par lequel son médecin indique qu'elle doit être prochainement hospitalisée et qu'elle n'était pas capable de participer à l'audition prévue la veille.

8. Le 21 décembre 2011, le directeur général adjoint du service précité, Didier LETURCQ, envoie à la requérante un document qui propose de lui infliger la sanction de la suspension disciplinaire pour une durée de six mois.

9. Le 5 janvier 2012, celle-ci introduit, devant la chambre de recours, une réclamation contre cette proposition de peine disciplinaire.

10. Le 9 mars 2012, la requérante, assistée d'un délégué syndical, ainsi qu'un fonctionnaire représentant le service général des affaires pédagogiques, de la recherche en pédagogie et du pilotage du réseau d'enseignement organisé par la

Communauté française sont entendus par la chambre de recours (4^e comité) du personnel de l'enseignement organisé par la partie adverse.

11. Le même jour, ce collège rend l'avis suivant :

" «Estimez-vous que le choix de la sanction de la suspension disciplinaire telle que proposée en date du 21 décembre 2012 [lire : 2011] par M. Didier Leturcq, Directeur général adjoint du Service général des Affaires pédagogiques, de la Recherche en Pédagogie et du pilotage du Réseau d'Enseignement organisé par la Communauté française, soit approprié eu égard à la gravité des faits qui sont reprochés à M^{me} WAETERLOOS ?»

Réponse : oui par quatre voix contre deux.

«De quelle durée doit être la mesure de suspension disciplinaire prononcée à l'encontre de M^{me} Muriel WAETERLOOS eu égard à la gravité des faits qui lui sont reprochés ?»

Réponse : 0 voix pour 6 mois, une voix pour cinq mois, quatre voix pour quatre mois et deux voix pour 3 mois.
Elle approuve l'avis motivé ci-après."

12. Le 10 mai 2012, le Gouvernement de la Communauté française décide de sanctionner la requérante en la suspendant disciplinairement pour une durée de cinq mois. Cet acte, qui constitue l'objet du présent recours, a été communiqué à son destinataire par une lettre recommandée expédiée le 14 mai 2012;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable, de l'article 131 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, du principe du respect des droits à la défense, du principe d'objectivité et de minutie, de l'article 155 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité, de la motivation interne fautive, inexacte et abusive et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, tout en se défendant de vouloir soulever un moyen tiré du caractère déraisonnable du délai d'adoption de l'acte attaqué, elle soutient cependant qu'en vertu des principes invoqués au moyen, une décision disciplinaire doit être prise dans un délai raisonnable et dans des conditions qui lui confèrent une certaine cohérence et une certaine pertinence au regard des reproches formulés ainsi que de la situation de fait qui se présente au moment où elle est infligée; qu'elle fait valoir que tel n'est pas le cas en l'espèce; qu'elle souligne que les parents, dont les réclamations sont à l'origine du présent dossier, ne la connaissaient pas et ont été

victimes d'un manque de communication avec la direction de l'établissement car celle-ci ne leur a rien dit quant aux raisons de son absence et quant aux conditions de son retour à l'activité; qu'elle relève également que les rapports établis par l'inspection montrent clairement que les reproches formulés à son égard sont essentiellement d'ordre pédagogique; qu'elle affirme que de tels manquements ne sont pas susceptibles de déboucher sur des sanctions disciplinaires et que la qualification des faits sanctionnés par la décision contestée n'est pas admissible et est sans pertinence au regard de la situation de fait; qu'elle précise à ce propos que la punir disciplinairement ne saurait apporter de solution aux problèmes existants et qu'il n'existe dès lors aucun lien raisonnable entre l'acte attaqué et son objet; qu'elle passe également en revue les différents griefs qui lui ont été adressés; qu'en ce qui concerne plusieurs d'entre eux (arrivées tardives, propos inadéquats, état d'ébriété, tentative d'influencer un parent d'élève et manque d'implication), elle constate qu'ils n'ont finalement pas été retenus dans la motivation de la décision litigieuse; que, pour d'autres accusations dont elle fait l'objet (manque de motivation lors de la visite de classe du 15 novembre 2010 et qualité déficiente des activités proposées aux élèves lors des cours), elle apporte des explications tout en faisant valoir que ces reproches d'ordre pédagogique peuvent certes justifier qu'une aide lui soit apportée sur ce plan mais ne peuvent, par contre, conduire à la sanctionner disciplinairement; qu'elle s'explique ensuite sur l'incident du 18 novembre 2010 : le fait qu'à cette date, elle se soit trouvée par terre, les jambes écartées et la tête en sang, dans le local des professeurs est dû à un évènement médical (une syncope) qui ne peut lui être reproché; qu'elle estime que l'agressivité dont elle a alors pu faire preuve est une réaction face à sa propre défaillance et au manque de soutien de la part de ses collègues; que, quant aux propos a priori incohérents qu'elle a alors tenus, elle signale qu'ils sont liés au fait qu'elle a été victime d'un malaise vagal; qu'enfin, elle note que l'acte attaqué ne se fonde sur aucun élément pertinent sur le plan disciplinaire si ce n'est le fait qu'après une sortie au cinéma, elle aurait, le 9 décembre 2010, laissé les enfants dans le préau plutôt que de les prendre en charge; qu'elle estime qu'il est manifestement déraisonnable de se fonder sur un tel motif pour suspendre disciplinairement un enseignant durant cinq mois; qu'elle estime également que, malgré sa longueur (douze pages), la motivation de la décision contestée ne contient cependant aucune véritable et sérieuse appréciation des faits, si ce n'est la pétition de principe selon laquelle tous les éléments qui lui sont reprochés sont graves, inconvenants, inadéquats ou inappropriés et portent atteinte à l'image de l'enseignement; qu'en outre, elle soutient qu'en affirmant qu'elle a refusé l'aide pédagogique qui lui était proposée, le préambule de l'acte attaqué met en avant un élément qui est inexact et qui ne trouve écho dans aucun document ou témoignage probant; qu'hormis les visites de classe effectuées par la direction et par l'inspection, elle n'a, en effet, fait l'objet d'aucun suivi et a accepté l'aide de la conseillère pédagogique qui s'est présentée à elle au mois d'avril 2011, avant qu'elle ne tombe

malade; qu'enfin, elle conclut en rappelant les principaux vices qui, selon elle, affectent la décision litigieuse : prise en compte d'éléments non avérés ou de nature purement pédagogique, appréciation des faits largement dominée par des pétitions de principe défavorables, absence de prise en considération des explications fournies par celle-ci et manque manifeste de proportionnalité entre la sanction finalement décidée et le seul grief susceptible d'être retenu sur le plan disciplinaire;

Considérant que la partie adverse fait tout d'abord observer que la requête s'exprime de manière ambiguë à propos du respect du principe du délai raisonnable mais qu'à supposer qu'un tel moyen soit effectivement formulé, il doit de toute manière être rejeté; qu'elle conteste, par ailleurs, l'allégation suivant laquelle le grief disciplinaire serait essentiellement lié à des manquements d'ordre pédagogique; qu'après avoir rappelé le prescrit des articles 5 à 7 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité, elle insiste sur le fait que l'acte attaqué a puni la requérante, non pas à cause de son inaptitude professionnelle, mais en raison de ses manquements relationnels ainsi que de ses comportements inadéquats, inconvenants ou inadaptés; qu'elle relève qu'en exprimant l'espoir que la peine de la suspension disciplinaire lui permette "de se reconstruire et de susciter chez elle un sursaut de bienséance et de conscience professionnelle", la motivation de l'arrêté litigieux atteste bien que ce ne sont pas ses capacités qui sont en cause mais bien la manière dont elle a exercé sa fonction; que la partie adverse souligne, pour le surplus, que l'acte attaqué repose sur une motivation formelle particulièrement développée qui justifie le choix de la peine; qu'en effet, le préambule de la décision litigieuse fait clairement apparaître :

- le fondement légal de la sanction à savoir la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'État et l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité;
- les manquements retenus à charge de l'agent concerné : il s'agit notamment de son comportement inadéquat et inconvenant (pages 1 et 2 de la décision), de ses nombreuses absences et retards (pages 2 et 3), de son agressivité par rapport à ses collègues (page 3), de ses manquements relationnels vis-à-vis de ses élèves (pages 3 et 4) ainsi que des difficultés qu'elle éprouve pour se remettre en cause aux niveaux professionnel et pédagogique (page 4);
- des considérations (pages 5 et 6) montrant que même si leur auteur les nie, de tels manquements appellent néanmoins une sanction car ils sont préjudiciables tant pour les élèves dont ils compromettent le bien-être et les apprentissages, que pour l'image et la réputation de l'enseignement organisé par la Communauté française;
- les motifs pour lesquels diverses sanctions a priori envisageables, et notamment celle proposée par la chambre de recours, n'ont finalement pas été retenues (pages 11 et 12);
- les raisons pour lesquelles la suspension disciplinaire d'une durée de cinq mois a été jugée la plus adéquate compte tenu des fautes constatées (pages 6 et 12);

qu'elle affirme que la sanction retenue ne revêt nullement un caractère disproportionné et qu'en soutenant qu'il existerait une disproportion entre les manquements reprochés et la sanction infligée, la requérante développe une thèse qui ne peut pas non plus être suivie; qu'après avoir rappelé que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, celui-ci ne sanctionne un défaut de proportionnalité en matière disciplinaire que si celui-ci est manifeste, elle estime que ces faits revêtent un caractère de gravité certain dès lors qu'ils ont nui aux élèves et aux collègues de la requérante et que celle-ci a également mis à mal le climat serein qui doit prévaloir dans un établissement scolaire, influençant négativement la qualité de l'enseignement qui y est dispensé; qu'elle insiste, de plus, sur le fait que le comportement de l'intéressée a donné lieu à de nombreuses plaintes de parents d'élèves portant de la sorte atteinte à la réputation de l'établissement en cause ainsi que, de manière plus générale, à celui de l'enseignement organisé par la Communauté française; que, dans son dernier mémoire, elle renvoie aux développements repris dans son mémoire en réponse;

Considérant, tout en admettant que la durée de la procédure qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué est en grande partie liée aux demandes de report d'audition qu'elle a été contrainte de formuler en raison de son état de santé, la requérante considère cependant, dans son mémoire en réplique, que la présente affaire n'a pas bénéficié d'un suivi très diligent de la part de la partie adverse; qu'ainsi, le dossier disciplinaire a été alimenté de plusieurs documents qui n'ont pas été, lors de leur établissement, soumis à sa contradiction de sorte qu'elle a, avec le temps, vu ses possibilités de se défendre se restreindre considérablement; que, de plus, les services d'inspection ont mis trois mois afin de la rencontrer sans que la moindre mesure soit entretemps prise afin de remédier aux difficultés qu'elle connaissait; qu'en outre, trois mois se sont également écoulés entre la date (le 15 septembre 2011) prévue pour l'audition et l'établissement d'une proposition de sanction disciplinaire; qu'enfin, elle a finalement été sanctionnée, le 10 mai 2012, pour des faits dont certains avaient été dénoncés dès le mois de décembre 2010;

Considérant qu'il ressort du préambule de la décision attaquée que le Gouvernement de la Communauté a finalement retenu, à charge de la requérante, le fait d'avoir refusé l'aide d'un conseiller pédagogique qui lui était proposée afin de mettre fin aux manquements d'ordre pédagogique que lui reprochait le rapport établi par l'inspection le 18 mars 2011; que, cependant, la requérante a toujours nié avoir eu cette attitude négative vis-à-vis de l'assistance qui lui était offerte; qu'interrogée par l'auditeur-rapporteur sur les éléments qui avaient conduit à conclure au bien-fondé de cette accusation, le conseil de la Communauté française a, le 3 décembre 2013, répondu que la position prise par sa cliente se fondait sur le témoignage de la

directrice de la section fondamentale de l'Athénée royal de Koekelberg, Joëlle RENWARD; qu'un examen de ce document révèle qu'il ne s'agit là que d'un témoignage indirect puisque la directrice en cause n'a pas assisté personnellement à l'entretien que la requérante a eu avec le conseiller pédagogique chargé de l'aider et qu'elle rapporte seulement les propos que ledit conseiller lui aurait ensuite tenus; qu'en outre, Joëlle RENWARD s'est exprimée dans un contexte qui rend ses déclarations suspectes puisqu'elles ont été faites, le 13 septembre 2011, devant la police qui l'entendait à propos d'une plainte pour harcèlement que la requérante avait déposée à son encontre; qu'enfin, l'on ne peut qu'être interpellé par le délai dans lequel la directrice de la section fondamentale de l'Athénée royal de Koekelberg a réagi à propos de l'attitude négative que la requérante aurait, en avril 2011, adoptée vis-à-vis de l'aide pédagogique qui lui était alors proposée; qu'en effet, cette accusation qui ne figurait pas dans les convocations disciplinaires adressées à la requérante les 3 mai et 7 septembre 2011 ne paraît avoir été communiquée aux services de la partie adverse qu'en septembre 2011, soit plus de quatre mois après la date à laquelle les faits en cause se seraient déroulés, mais très peu de temps par contre après que Joëlle RENWARD a appris qu'elle était accusée de harcèlement par la requérante; que la partie adverse n'a, au vu des éléments qui précèdent, pas pu légalement fonder le grief portant sur un éventuel refus d'acceptation de l'aide pédagogique sur le témoignage précité; qu'enfin, le fait qu'il n'y a eu qu'une seule entrevue entre la requérante et le conseiller pédagogique chargé de l'aider ne peut être imputé à une volonté délibérée de celle-ci dès lors que, comme elle l'a exposé devant la chambre de recours, elle était en congé de maladie du 28 avril au 29 juin 2011; que la partie adverse ne s'est pas expliquée, dans l'acte attaqué, quant au maintien de cette critique au regard de l'explication fournie par la requérante; que le moyen est dès lors fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 mai 2012 par lequel la sanction disciplinaire de la suspension disciplinaire pour une durée de cinq mois est infligée à Muriel WAETERLOOS.

Article 2.

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^e chambre,
le six mars deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Pascale VANDERNACHT,
Luc CAMBIER,
Béatrice DRAPIER,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.