CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 243.681 du 14 février 2019

A. 225.610/VIII-10.858

En cause : **FLAMMANG** Florence,
ayant élu domicile chez
M^e^ Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Forest, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e^ Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 juillet 2018, Florence FLAMMANG demande l'annulation de :

" - la délibération du Collège des Bourgmestre et Échevins du 30 avril 2018 décidant d'écarter sur-le-champ la requérante de ses fonctions de directrice de l'École «Les Marronniers»,
- la délibération du Collège de date inconnue de prendre à l'égard de la requérante «une mesure de suspension préventive (…) conformément à l'article 60, § 1^er^, point 2 du décret du 6 janvier 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné»".

II. Procédure

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M^me^ Claudine MERTES, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 10 janvier 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 12 février 2019 et le rapport leur a été notifié.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Mathieu DE MÛELENAERE, *loco* M^e^ Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Hélène DEBATY, *loco* M^e^ Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Claudine MERTES, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits tels qu'exposés par la requérante, la partie adverse s'étant abstenue de déposer le dossier administratif

1. La requérante est directrice de l'école Les Marronniers depuis le 3 septembre 2007. Elle fut en congé pour mission auprès du Conseil de l'enseignement du 1^er^ septembre 2014 au 31 août 2017. À la suite d'un investissement professionnel considérable, elle fut en congé de maladie à partir du 1^er^ septembre 2017 et devait reprendre l'exercice de ses fonctions début du mois de mai 2018. Elle est donc restée absente de l'école du 1^er^ septembre 2014 à la fin avril 2018, soit pendant plus de trois années scolaires et huit mois.

2. Pendant qu'elle exerçait les fonctions de directrice, aucun reproche n'a jamais été fait à la requérante sur sa manière de gérer les choses. La seule difficulté qu'elle a connue est relative à l'inscription d'enfants se présentant avec des attestations "de type 8" que certains enseignants considéraient comme étant des "faux type 3".

La requérante a, en outre, présenté la candidature de son école lorsque l'administration communale cherchait des volontaires pour l'intervention d'une équipe mobile. La seule observation qui fut faite à cette occasion à la requérante était que si elle soutenait l'équipe, la félicitait, l'encourageait, de manière globale, elle ne le faisait pas à suffisance de manière individuelle

3. La requérante a choisi de suivre, par la suite, un *coaching* sur le *leadership* bienveillant.

4. Le 1er mai 2018, le collège de la partie adverse écrit à la requérante que lors de sa réunion du 30 avril 2018 il a décidé de l'écarter sur-le-champ et de la convoquer pour être entendue le 17 mai afin qu'il soit statué sur une éventuelle suspension préventive.

En bref, il est fait référence à un rapport du service interne pour la prévention et la protection du travail qui fait savoir qu'il a été interpellé douze fois entre janvier et février 2018, que des membres du personnel auraient fait part de craintes et de griefs à l'occasion du retour prévu de la requérante, que "des irrégularités seraient reprochées" à la requérante dans la déclaration d'accidents de travail, la délibération énonçant notamment :

" […]

Considérant qu'en l'état actuel de son information, l'autorité ne peut être certaine qu'elle assurerait le bien-être de son personnel si elle permettait à Madame FLAMMANG de reprendre ses fonctions;

Considérant que l'intérêt des membres du personnel rejoint l'intérêt de l'enseignement général, nul n'ayant intérêt à ce que les équipes éducatives soient déstabilisées par le retour en fonction de Madame FLAMMANG et sans que celle-ci ait été le cas échéant disculpée des griefs formulés à son encontre;

Considérant, en conséquence qu'il est décidé d'écarter sur-le-champ Madame FLAMMANG en vertu de l'article 60, § 4 du décret du 6 juin 1994 et de la convoquer devant le collège, assistée du conseil de son choix, dans le cadre de la procédure en suspension préventive, en vertu de l'article 60, § 1er à 3 dudit décret;

Considérant que l'Échevine de l'instruction publique a déposé une lettre signée par de nombreux membres de l'équipe éducative qui font part de leur grande anxiété quant au retour de Madame FLAMMANG;

Considérant que son courrier renforce le sentiment du collège de devoir prendre cette mesure;

[…]".

5. Par une lettre du 1er mai, la requérante est convoquée par le collège à une audition le 17 mai à 8h30.

La convocation est ainsi rédigée :

" Objet : Convocation à une audition - procédure de suspension préventive dans le cadre de l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Dans le cadre de l'application de l'article 60 § 3 du statut du 6 juin 1994, vous êtes convoquée à une audition ...

Nous vous informons qu'au cours de l'audition, vous pouvez vous faire assister ou représenter par un avocat ou par un défenseur choisi parmi les membres du personnel de l'enseignement officiel subventionné en service ou à la retraite, ou par un délégué d'une organisation syndicale représentative en vertu de l'arrêté

royal du 28 septembre 1984, portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats relevant de ces autorités.

Les pièces du dossier sont consultables sur rendez-vous auprès de la secrétaire communale ...

Nous vous prions de croire, Madame la Directrice, en l'expression de notre considération distinguée".

6. Lors de l'audition du 17 mai, la requérante développera son argumentation. Il sera observé notamment que la convocation n'indique pas les motifs sur lesquels le collège pourrait se fonder pour décider d'une suspension préventive, qu'il n'existe pas d'instruction pénale ou de procédure disciplinaire, qu'une série de pièces font état d'éléments recueillis à l'encontre de la requérante et négatifs à son égard qui ont été déposés dans son dossier sans qu'elle en fut avisée à l'époque.

La requérante s'explique longuement sur les motifs qui, selon elle, ne permettent pas de considérer qu'une suspension préventive devrait être décidée.

7. Aucun procès-verbal d'audition ne paraît avoir été dressé. En tout cas aucun projet de procès-verbal d'audition n'est adressé à la requérante et le 22 mai 2018, par porteur, le collège a fait parvenir à la requérante une correspondance ainsi rédigée :

" Le Collège des Bourgmestre et échevins, après vous avoir entendue en présence de votre avocat en sa séance du 17 mai 2018, a décidé de prendre une mesure de suspension préventive à votre encontre conformément à l'article 60 § 1" point 2 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut de membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

Conformément à l'article 60 § 2 dudit décret, la mesure est purement administrative et a pour effet de vous écarter de vos fonctions pendant le temps du déroulement d'une procédure disciplinaire, que le Pouvoir organisateur envisage d'entamer.

Elle produit ses effets à partir du 3ème jour ouvrable suivant la date de l'expédition dudit courrier et doit faire l'objet d'une confirmation écrite par le pouvoir organisateur tous les 90 jours à dater de la prise d'effet.

Cette mesure fait suite à la mesure d'éloignement prononcé sur-le-champ le 30 avril 2018 conformément à l'article 60 § 4 dudit décret. Nous nous fondons sur le rapport du service interne pour la prévention et la protection du travail dont il ressort que «Suite à l'annonce du retour potentiel de Madame FLAMMANG, Directrice titulaire du poste de l'école 'Les Marronniers', en maladie depuis le 01/09/2017; (...) le SIPP a été interpellé 12 fois entre janvier et février 2018 concernant les faits liés aux aspects psychosociaux. À l'annonce du retour de Madame FLAMMANG, prévu initialement le 16 mars 2018, une réunion a été organisée à la demande du SIPP le 28/02/2018. (...) Lors de cette réunion, les craintes et griefs de ces personnes ont été exposés. Il y est fait état d'iniquités, menaces et chantages affectifs, dénigrements, violences verbales, instauration d'un climat de peur ou même de 'terreur', création volontaire de clans,

manipulations, manque de respect pour les différentes fonctions de l'administration et du personnel, absences régulières mettant en difficulté l'organisation de l'école, absence de discussions, de concertations, imposition de choix parfois ‘personnels' (Extrait de la délibération du Collège des Bourgmestre et échevins du 30 avril 2018.)

Ces différents éléments exigent de la part du Pouvoir organisateur, au regard du principe de précaution, tenant compte de la gravité des faits allégués et si leur vérification devait les confirmer, ainsi que du contexte scolaire, d'éviter tout risque quelconque pour les élèves, vos collègues et vous-même, dans l'attente d'une instruction complète et contradictoire du dossier.

Les éléments avancés par Madame FLAMMANG lors de l'audition et notamment d'une part, une tension qui serait née un an avant son départ du fait d'avoir accepté des enfants de type 3 alors que l'école organise essentiellement un enseignement de type 8, et d'autre part que suite à l'aide proposée par l'équipe mobile, Madame FLAMMANG n'était pas assez encourageante envers les membres de l'équipe d'un point de vue individuel ne suffisent pas, à ce stade, à décrédibiliser les témoignages graves pris à l'appui de la présente procédure

La présente mesure est purement administrative et n'a pas de caractère d'une sanction. Elle ne modifie pas votre position administrative. Elle ne s'accompagne pas d'une retenue de traitement.

Veuillez croire, Madame, en l'assurance de notre considération distinguée".

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le second moyen est fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un second moyen de la violation de l'article 60, § 1er, § 3, et § 4, du décret fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné, du défaut d'audition, et de l'excès de pouvoir.

Elle fait valoir que le premier acte attaqué et le second l'écartent de ses fonctions alors qu'elle ne fait pas l'objet de poursuites pénales, qu'une procédure disciplinaire n'est pas engagée contre elle et que le pouvoir organisateur ne lui a pas notifié la constatation d'une incompatibilité. Elle ajoute qu'elle n'a pas été entendue avant la première mesure alors même que la partie adverse se fonde sur un dossier administratif contenant le compte-rendu d'une réunion de concertation qui s'est tenue le 27 novembre 2017, une lettre du 22 décembre 2017, un "état de la situation" dressé par la secrétaire communale et paraissant dater de "mars 2018" et un courrier du SIPP du 26 avril 2018 et expose que la convocation à l'audition n'indiquait, en

rien, les motifs justifiant la suspension préventive alors qu'un membre ne peut être écarté ou suspendu que s'il fait l'objet de poursuites pénales, si une procédure disciplinaire est engagée contre lui ou dès que le pouvoir organisateur lui notifie la constatation d'une incompatibilité.

Elle estime que puisque tous les éléments du dossier sont antérieurs à avril 2018 - sauf le rapport disciplinaire - la partie adverse devait la convoquer à une audition avant de l'écarter du service et ajoute que la convocation à l'audition ainsi que les motifs justifiant la suspension préventive devaient lui être notifiés trois jours ouvrables au moins avant l'audition.

Dans son mémoire ampliatif elle se réfère à sa requête.

V.2. Appréciation

L'article 60, §§ 1er à 4, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné dispose ce qui suit :

" § 1er. Lorsque l'intérêt du service ou de l'enseignement le requiert, une procédure de suspension préventive peut être entamée à l'égard d'un membre du personnel nommé à titre définitif :

1° s'il fait l'objet de poursuites pénales;

2° dès qu'une procédure disciplinaire est engagée contre lui par le pouvoir organisateur;

3° dès que le pouvoir organisateur lui notifie, par lettre recommandée à la poste, la constatation d'une incompatibilité.

§ 2. La suspension préventive organisée par le présent chapitre est une mesure purement administrative n'ayant pas le caractère d'une sanction.

Elle est prononcée par le pouvoir organisateur et est motivée. Elle a pour effet d'écarter le membre du personnel de ses fonctions.

Pendant la durée de la suspension préventive, le membre du personnel reste dans la position administrative de l'activité de service.

§ 3. Avant toute mesure de suspension préventive, le membre du personnel doit avoir été invité à se faire entendre par le pouvoir organisateur.

La convocation à l'audition ainsi que les motifs justifiant la suspension préventive sont notifiés au membre du personnel trois jours ouvrables au moins avant l'audition, soit par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception portant ses effets trois jours ouvrables après la date de son expédition, soit par la remise d'une lettre de la main à la main avec accusé de réception portant ses effets à la date figurant sur cet accusé de réception.

Au cours de l'audition, le membre du personnel peut se faire assister ou représenter par un avocat ou par un défenseur choisi parmi les membres du

personnel de l'enseignement officiel subventionné en service ou à la retraite, ou par un délégué d'une organisation syndicale représentative en vertu de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats relevant de ces autorités.

Dans les trois jours ouvrables qui suivent celui prévu pour l'audition et même si le membre du personnel ou son représentant ne se sont pas présentés à l'audition sans pouvoir faire valoir des circonstances de force majeure de nature à justifier leur absence à l'audition, le pouvoir organisateur communique à l'agent sa décision par lettre recommandée à la poste.

Si le membre du personnel ou son représentant peuvent faire valoir des circonstances de force majeure de nature à justifier leur absence à l'audition, le membre du personnel est convoqué à une nouvelle audition conformément à l'alinéa 2.

Dans ce cas, et même si le membre du personnel ou son représentant ne se sont pas présentés à l'audition, la décision est communiquée au membre du personnel par lettre recommandée à la poste dans les trois jours ouvrables qui suivent celui prévu pour l'audition

Si cette décision conclut à la suspension préventive du membre du personnel, elle produit ses effets le troisième jour ouvrable suivant la date de son expédition.

§ 4. Par dérogation à l'alinéa 1er du § 3, le membre du personnel peut être écarté de ses fonctions sur-le-champ en cas de faute grave pour laquelle il y a flagrant délit ou lorsque les griefs qui lui sont reprochés revêtent un caractère de gravité tel qu'il est souhaitable, dans l'intérêt de l'enseignement, que le membre du personnel ne soit plus présent à l'école.

Dans les dix jours ouvrables qui suivent le jour où la mesure d'écartement immédiat a été prise, le pouvoir organisateur est tenu d'engager la procédure de suspension préventive conformément aux dispositions du présent article. À défaut, la mesure d'écartement immédiat prendra fin au terme du délai précité et le membre du personnel ne pourra à nouveau être écarté de l'établissement pour la même faute grave ou les mêmes griefs que moyennant le respect de la procédure de suspension préventive telle que prévue notamment au § 3 du présent article.

Le membre du personnel écarté sur-le-champ reste dans la position administrative de l'activité de service".

Les cas dans lesquels une mesure de suspension préventive peut être prise sont limitativement énumérés par le paragraphe 1er de la disposition précitée. La procédure qui doit être suivie est décrite par le paragraphe 3 auquel le paragraphe 4, relatif à l'écartement sur-le-champ, déroge. Le paragraphe 4 dérogeant uniquement à l'alinéa 1er du paragraphe 3 et non au prescrit du paragraphe 1er, son application ne peut être pertinente que lorsque les conditions définies par le paragraphe 1er sont remplies, à savoir notamment que le membre du personnel nommé à titre définitif fasse l'objet de poursuites pénales ou qu'une procédure disciplinaire soit déjà engagée contre lui par le pouvoir organisateur ou qu'une cause d'incompatibilité soit alléguée.

En l'espèce, aucune cause d'incompatibilité n'est alléguée. Il n'y a pas de poursuites pénales à charge de la requérante et aucune procédure disciplinaire n'était engagée au moment de l'adoption des actes attaqués. Il ressort, en effet, de la lettre du 22 mai 2018 relative à la mesure de suspension préventive, que le pouvoir organisateur envisage d'entamer une procédure disciplinaire.

Il ressort de ce qui précède que le second moyen est fondé.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Sont annulées :
- la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Forest du 30 avril 2018 décidant d'écarter sur-le-champ Florence FLAMMANG de ses fonctions de directrice de l'école "Les Marronniers";
- la délibération de date inconnue du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Forest de prendre à l'égard de Florence FLAMMANG une mesure de suspension préventive conformément à l'article 60, § 1er, point 2, du décret du 6 janvier 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le quatorze février deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Nathalie ROBA	Jacques VANHAEVERBEEK