

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.525 du 19 janvier 2021

A. 227.270/VIII-11.071

En cause : **TIPOLD** Ilonka,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

1. **la ville de Limbourg**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre HENRY, avocat,
rue des Palais 64
4800 Verviers,
2. **la Communauté française**, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO et Patrick HENRY, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 janvier 2019, Ilonka Tipold demande l'annulation de :

- « - la décision implicite du conseil communal de Limbourg lui infligeant la sanction disciplinaire de la rétrogradation et lui faisant perdre ses fonctions de directrice de l'école communale fondamentale de Goé, réputée conforme à l'avis de la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné des niveaux préscolaire et primaire ordinaire et spécialisé du 18 février 2016, en application de l'article 65 § 4 du décret du 6 juin 1996 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné;

- la décision du 4 décembre 2018 du collège communal de Limbourg, l'affectant à l'école communale de Bilstain ».

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 janvier 2021.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre Lejeune, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Pierre Henry, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et M^e Judith Merodio, avocat, comparaissant pour la seconde 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 242.814 du 26 octobre 2018. Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant les éléments suivants.

1. Par un courrier officiel du 7 novembre 2018, le conseil de la requérante interpelle le conseil de la première partie adverse quant aux conséquences dudit arrêt.

2. Le 4 décembre 2018, le collège communal de la première partie adverse constate que l'arrêt d'annulation « a ouvert une nouvelle période de 30 jours permettant au conseil communal puisse statuer [sic] sur l'avis de la chambre de recours du 18 février 2016 », indique qu'il a convoqué le 12 novembre 2018 le conseil communal « pour délibérer sur ce point » le 22 novembre suivant, mais que cette dernière séance « n'a pas permis de débattre et de délibérer du point faute de *quorum* suffisant ». Il conclut que « passé ce constat, il n'était plus possible de convoquer une nouvelle séance valablement tout en respectant le délai légal de 30 jours ayant pris cours dès le prononcé de l'arrêt du Conseil d'État susvisé », et que si le conseil communal n'est pas en mesure de se prononcer dans le délai requis, « la décision est réputée conforme à l'avis de la chambre de recours ». Ce constat résulte de l'application de l'article 65, § 4, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné.

Relevant que la chambre de recours recommandait la rétrogradation de la requérante « lui faisant perdre ses fonctions de directrice de l'école communale de Goé », le collège communal constate que « ledit avis est désormais réputé conforme » et que, par conséquent, la requérante « n'est plus directrice de l'école communale de Goé ».

La décision implicite du conseil communal de Limbourg infligeant à la requérante la sanction disciplinaire de la rétrogradation lui faisant perdre ses fonctions de directrice de l'école de Goé constitue le premier acte attaqué.

3. Par la même délibération du 4 décembre 2018, le collège communal, après avoir constaté que la requérante n'est plus directrice dudit établissement, considère qu'« il y a lieu de définir son affectation comme enseignante au sein du pouvoir organisateur de la ville de Limbourg » et décide de l'affecter à temps plein à l'école communale de Bilstain.

Cette décision, qui constitue le second acte attaqué, est notifiée à la requérante par un courrier du 6 décembre 2018 qui précise également que le collège communal « fait le constat que l'avis de la chambre de recours [...] était réputé conforme, suite à l'absence de décision du conseil communal dans les 30 jours de l'annulation par le Conseil d'État de la décision du 18 mars 2016 ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la première partie adverse

La première partie adverse constate que la requête lui a été notifiée par un courrier daté du 4 février 2019 et elle s'en remet à l'appréciation du Conseil d'État en ce qui concerne la recevabilité *ratione temporis* du recours. Dans sa réponse au sixième moyen, elle conteste par ailleurs la compétence du Conseil d'État à l'égard du deuxième acte attaqué dès lors qu'il s'agit d'une affectation qui, en tant que mesure d'ordre intérieur, n'est pas susceptible de recours.

Dans son dernier mémoire, elle ne revient pas sur ces exceptions.

IV.2. Appréciation

L'existence du premier acte attaqué et le second ont été portés à la connaissance de la requérante par un courrier du 6 décembre 2018. La requête, introduite le 23 janvier 2019, soit dans les soixante jours de cette notification, est recevable *ratione temporis*.

Par ailleurs, si une mesure d'ordre intérieur comme une affectation ne constitue pas, en principe, un acte susceptible de recours, il faut constater qu'en l'espèce, le second acte attaqué est exclusivement fondé sur le premier, dont il constitue une mesure d'exécution. Dans ce contexte, la sécurité juridique commande d'admettre la recevabilité *ratione materiae* du recours à son égard dès lors que l'annulation du premier acte attaqué impliquerait la disparition rétroactive du fondement juridique du second.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation de l'article 79 du décret de la Communauté française du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné', de l'article 8 du règlement d'ordre intérieur de la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné du niveau préscolaire et primaire ordinaire et spécial, approuvé par arrêté « du 2 juin 1996 » [lire : 14 juillet 1997], et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

À l'appui d'une première branche, la requérante fait valoir que la chambre de recours a rendu son avis en l'absence de parité entre les représentants des pouvoirs organisateurs et ceux des membres du personnel, alors qu'ils doivent être en nombre égal pour prendre part au vote.

La première partie adverse conteste l'intérêt au moyen dans la mesure où la requérante « reste en défaut d'exposer en quoi le vice de forme qu'elle relève aurait été de nature à lui causer un quelconque préjudice ». Elle cite l'article 8 de son règlement d'ordre intérieur, indique que l'article 79 du décret du 6 juin 1994 « contient les mêmes principes » et précise que la chambre de recours n'« a pas statué par l'adoption d'une décision lors de sa première séance » dès lors qu'elle a « statué en séance du 15 février 2016, complémentaire à celle du 25 janvier 2016 ». Sur la base de l'article 8 précité, elle considère que la tenue d'une nouvelle réunion sous quinzaine permet à la chambre de recours « de voter peu importe [sa] composition, qu'elle soit composée paritairement ou non ». Subsidiairement, elle observe que la composition paritaire n'a de réelle influence sur l'avis adopté que si celui-ci intervient à une majorité simple, alors qu'en l'espèce il a été adopté à l'unanimité. Elle ajoute que les représentants des membres du personnel, « plus enclins à défendre les membres du personnel concernés par une procédure disciplinaire », étaient plus nombreux au moment du vote de sorte que cette disparité n'était pas en défaveur de la requérante. Elle en conclut que même si la parité avait été respectée, l'avis n'aurait pas été différent parce que l'intervention d'un membre en plus ou en moins « n'aurait pas modifié la donne », de sorte qu'elle conteste à nouveau l'intérêt au moyen.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à l'argumentation de la seconde partie adverse, conteste que son règlement d'ordre intérieur doive être écarté en vertu de l'article 159 de la Constitution, et réitère son argumentation.

Dans son mémoire en réponse, la seconde partie adverse indique que l'avis de la chambre de recours a été rendu à la suite d'une seconde séance. Elle fait valoir que le *quorum* exigé par l'article 8 de son règlement d'ordre intérieur n'était pas atteint lors de la première séance de sorte que, selon elle, une seconde réunion a eu lieu dans les quinze jours au cours de laquelle « une décision a pu valablement être prise sans que la parité ne soit respectée ». Elle conteste également l'intérêt au moyen dès lors que la composition de la chambre de recours était, selon elle, plus favorable à la requérante, les représentants des membres du personnel étant au nombre de trois, contre deux pour ceux des pouvoirs organisateurs, d'autant que l'avis a été rendu à l'unanimité.

Dans son dernier mémoire, elle cite l'article 75 du décret du 6 juin 1994 qui, selon elle, « définit les grandes lignes de l'organisation des chambres de recours mais habilite le Gouvernement à définir la dénomination, la compétence et la composition ». Elle considère que son règlement d'ordre intérieur, approuvé par son Gouvernement, ne déroge pas à l'article 79 dudit décret mais « explicite, rappelle et précise uniquement la portée de cette disposition, conformément à l'article 75 du décret qui délègue la détermination de la dénomination, la compétence et la composition des chambres de recours au Gouvernement ». Elle en conclut qu'il est régulier et doit être appliqué.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 65, § 4, du décret du 6 juin 1994, l'autorité compétente prononce la sanction disciplinaire définitive dans les trente jours qui suivent la réception de l'avis de la chambre de recours, et « si elle omet de se prononcer dans le délai requis, la décision est réputée conforme à l'avis ». Selon la jurisprudence, lorsqu'un délai est imposé à l'autorité administrative pour adopter un acte, la notification de l'arrêt annulant cet acte fait courir une nouvelle fois ce délai initial. En l'espèce, à la suite de l'arrêt n° 242.814, la partie adverse a décidé de reprendre la procédure disciplinaire et il n'est pas contesté que son conseil communal ne s'est pas prononcé sur la sanction définitive à infliger à la requérante dans les trente jours de la notification de cet arrêt. Conformément à la disposition précitée, le conseil communal de la première partie adverse est, partant, réputé avoir décidé d'infliger une sanction conforme à l'avis de la chambre de recours, soit *in casu* la rétrogradation.

Cette décision implicite conforme audit avis suppose, pour être régulière, que celui-ci le soit également, c'est-à-dire qu'il ait à tout le moins été rendu par une chambre de recours régulièrement composée et qui a statué dans le respect des formes légalement requises. En l'espèce, nonobstant l'adoption de l'avis à l'unanimité et la présence majoritaire de représentants des membres du personnel au sein de la chambre de recours invoquées par les parties adverses, la requérante a intérêt au moyen en vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dès lors qu'un organe irrégulièrement composé n'est pas compétent pour statuer et que le moyen, qui critique l'absence de parité dans la composition de la chambre de recours, dénonce ainsi non pas un vice de forme comme le soutient la première partie adverse, mais une irrégularité ayant pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

L'article 79 du décret de la Communauté française du 6 juin 1994, tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, stipulait que « la chambre de recours ne peut se prononcer que si au moins deux membres représentant les pouvoirs organisateurs et deux membres représentant les membres du personnel sont présents » et que « les membres représentant les pouvoirs organisateurs et les membres représentant les membres du personnel doivent être en nombre égal pour prendre part au vote. Le cas échéant, la parité est rétablie par l'élimination d'un ou de plusieurs membres après tirage au sort ». Par ailleurs, « si le *quorum* visé à l'alinéa 1^{er} n'est pas atteint, le président convoque une nouvelle réunion dans les quinze jours. Au cours de cette réunion, une décision pourra être prise quel que soit le nombre des membres présents ». Il résulte de cette disposition, dont le texte est clair et ne donne dès lors pas lieu à interprétation, que les représentants des pouvoirs organisateurs et du personnel doivent être en nombre égal de *minimum* deux pour prendre part au vote et ce n'est que si ce *quorum* n'est pas atteint que le président convoque une nouvelle réunion dans les quinze jours. Aucune norme réglementaire, et, donc pas même le règlement d'ordre intérieur de la chambre de recours fût-il confirmé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française, ne peut déroger à cette disposition de rang législatif, sous peine d'être écarté en vertu de l'article 159 de la Constitution.

En l'espèce, il résulte du dossier administratif que la chambre de recours a siégé une première fois le 25 janvier 2016 et que lors de cette séance, le président « constate que les conditions pour délibérer sont réunies ». Contrairement à ce que soutient la seconde partie adverse, ce constat dément que la seconde réunion aurait été décidée parce qu'il aurait été constaté que le *quorum* légalement requis n'était pas atteint et aucune pièce du dossier administratif n'était l'argumentation qu'elle soutient. Il résulte du procès-verbal de cette première réunion que celle-ci a été ouverte à 10 heures 10 par l'audition des parties et que la « séance de plaidoirie est levée à 13h45 ». Durant cette première partie de la séance, au terme de laquelle « les parties quittent la salle afin de permettre aux membres de délibérer à huis clos », quatre représentants des pouvoirs organisateurs et trois représentants du personnel étaient présents. Ensuite, « les délibérations ont eu lieu de 14h45 à 15h30 » et si les trois mêmes représentants du personnel étaient toujours présents, seuls deux des pouvoirs organisateurs « sont présents pour la délibération ». Toujours selon le procès-verbal, « après délibération, la chambre de recours rend à l'unanimité l'avis motivé ». Il résulte de ces constats que la parité entre ces représentants n'a été respectée à aucun moment durant la séance du 25 janvier 2016 qui a abouti à l'avis motivé. Selon le procès-verbal de la seconde séance, « suite à la séance du 25 janvier 2016, à la demande du président, une mise en continuation de la délibération s'est ouverte ce 15 février 2016 » et « après délibération, l'avis motivé rendu à

l'unanimité [...] est finalisé comme suit (voir annexe au présent procès-verbal) ». Le même procès-verbal atteste que les trois représentants du personnel et les deux représentants des pouvoirs organisateurs participent à cette séance. Force est de constater qu'à aucun moment lors de ces deux séances, la parité entre les représentants des pouvoirs organisateurs et ceux du personnel n'a été respectée.

Le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 79 du décret du 6 juin 1994.

Le second acte attaqué étant explicitement pris sur la base du premier, dont il constitue une mesure d'exécution comme cela a été constaté lors de l'examen de la recevabilité, l'annulation du premier acte attaqué prive rétroactivement le second de son fondement juridique et, partant, doit également entraîner son annulation.

VI. Autres moyens

L'annulation pouvant être prononcée sur la base de la première branche du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche de celui-ci ni les autres moyens.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Sont annulées :

- la décision implicite du conseil communal de Limbourg qui, en application de l'article 65, § 4, dernier alinéa, du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné', inflige à Ilonka Tipold la sanction disciplinaire de la rétrogradation et lui fait perdre ses fonctions de directrice de l'école communale fondamentale de Goé;

et

- la décision du collège communal de Limbourg du 4 décembre 2018 affectant Ilonka Tipold à l'école communale de Bilstain.

Article 2.

Les parties adverses supportent 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, à concurrence de 460 euros chacune.

Ainsi prononcé, le 19 janvier 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Florence Van Hove	Luc Detroux
-------------------	-------------