

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.831 du 12 février 2021

A. 226.490/VIII-10.976

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 collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 octobre 2018, Florence Flammang demande l'annulation de « la délibération du Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune de Forest du 3 septembre 2018 décidant “de prendre une mesure de suspension préventive” à [son] rencontre [...] “conformément à l'article 60, § 1^{er}, point 2 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné” ».

Par une demande d'extension de l'objet du recours en annulation, formulée dans le mémoire en réplique déposé le 28 janvier 2019, la même requérante demande l'annulation de la « délibération du Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune de Forest du 22 novembre 2018 décidant “de prolonger la mesure de suspension préventive prononcée à [son] rencontre [...] le 3 septembre 2018 pour un nouveau délai de 90 jours conformément à l'article 60 § 1^{er} point 2 et § 6 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'Enseignement officiel subventionné” ».

Par une requête en extension de l'objet du recours en annulation introduite le 17 avril 2019, la même requérante demande l'annulation de « la délibération du Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune de Forest, de date inconnue, [lui] notifiée [...] le 25 février 2019, décidant de confirmer la mesure de suspension préventive prononcée à [son] égard [...] le 3 septembre 2018 et prolongée une première fois le 22 novembre 2018 pour une nouvelle durée de 90 jours conformément à l'article 60, § 1^{er}, point 2 et § 6 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'Enseignement officiel subventionné ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 à la partie adverse le 30 janvier 2020.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a rédigé une note le 28 mai 2020 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinq}ies de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'.

Par une lettre du 19 juin 2020, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a

intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure et aucune des parties n'a souhaité être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si les demandes d'extension d'objet du recours sont recevables et si le deuxième moyen, qui a été considéré comme fondé par l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation des actes attaqués. Dans l'affirmative, ceux-ci pourront être annulés *via* la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Recevabilité des demandes d'extension de l'objet du recours.

Concernant les deux demandes d'extension de l'objet du recours introduites successivement dans le mémoire en réplique déposé le 28 janvier 2019 et par requête introduite le 17 avril 2019, l'auditeur rapporteur considère qu'elles sont recevables dans les termes suivants :

« a) La demande d'extension de l'objet du recours à la décision du 22 novembre 2018 a été introduite dans le mémoire en réplique. Il ressort d'une mesure d'instruction effectuée par l'auditeur-rapporteur, que cette décision a été communiquée par la partie adverse par courrier recommandé contre accusé de réception et par courrier simple du 26 novembre 2018. À supposer que ce courrier ait été reçu le 27 novembre 2018, le délai de 60 jours a commencé à courir le 28 novembre 2018 pour s'achever le samedi 26 janvier 2019 et être dès lors reporté au lundi 28 janvier 2019.

La partie requérante a déposé, pour la première fois, son mémoire en réplique, avec requête en extension de l'objet du recours, le 28 janvier 2019, soit dans le délai requis. En outre, aucune sanction ne s'attache au fait que la partie requérante ait déposé, pour la première fois, son mémoire en réplique avant l'envoi par le greffe du courriel l'invitant à prendre connaissance du mémoire en réponse sur la plateforme électronique.

En outre, même si la décision du 22 novembre 2018 a été adoptée à l'issue d'une nouvelle audition de la partie requérante, force est de constater que cette décision repose sur les mêmes motifs que ceux fondant la décision du 3 septembre 2018 puisqu'elle expose que "les motifs qui fondent la délibération du 3 septembre 2018 conservent toute leur validité".

b) La requête en extension de l'objet du recours à la décision du 25 février 2019 a été déposée le 17 avril 2019, soit, de toute évidence, dans le délai de 60 jours suivant sa notification à la partie requérante.

En outre, même si la décision du 25 février 2019 a été adoptée à l'issue d'une nouvelle audition de la partie requérante, force est de constater que cette décision repose sur les mêmes motifs que ceux fondant la décision du 3 septembre 2018 confirmée le 22 novembre 2018 puisqu'elle expose que "les motifs qui fondent la délibération du 22 novembre 2018 conservent toute leur validité".

Les demandes d'extension de l'objet du recours sont donc recevables ».

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Les demandes d'extension de l'objet du recours sont recevables.

V. Examen du deuxième moyen

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir.

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« L'article 60, §1^{er}, du décret du 6 juin 1994 subordonne l'application d'une mesure de suspension préventive à une double condition, étant, d'une part, en l'espèce, que des poursuites disciplinaires soient engagées et, d'autre part, que l'intérêt du service ou de l'enseignement soit affecté. A cet égard l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si les faits dénoncés sont en relation directe avec l'exercice des fonctions et si leur commission supposée est susceptible de perturber le fonctionnement du service ou de l'enseignement. Il appartient par ailleurs au Conseil d'État de vérifier si la partie adverse a pu trouver dans le dossier des éléments suffisants indiquant que l'agent a eu un comportement qui ne serait pas en adéquation avec sa fonction, mettant ainsi l'intérêt du service ou de l'enseignement en péril. Le contrôle juridictionnel de pareil acte, soumis à l'obligation de motivation formelle prescrite par la loi du 29 juillet 1991, porte sur l'existence des motifs exprimés dans l'acte même et sur l'admissibilité ou le caractère adéquat de ces motifs.

En application de l'article 60, §1^{er}, du décret du 6 juin 1994, la suspension préventive d'un membre du personnel nommé à titre définitif, ne peut dès lors intervenir sur la seule base de soupçons quant à un comportement susceptible de donner lieu à des poursuites disciplinaires, qu'il faut en outre que l'intérêt du

service ou de l'enseignement requière la mise à l'écart de l'agent concerné. Afin de s'assurer qu'il est bien satisfait à cette dernière exigence, l'autorité doit dès lors étudier la mesure dans laquelle les faits qu'elle reproche à un des agents ont eu – ou auront – un effet défavorable sur le fonctionnement ou l'image de l'établissement d'enseignement concerné, et démontrer ensuite dans la motivation de la décision qu'elle adopte qu'elle a effectivement procédé à un tel examen.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé de la manière suivante :

“ Le Collège des Bourgmestre et Echevins, après vous avoir entendu en présence de votre avocat en sa séance du 30 août 2018, a décidé de prendre une mesure de suspension préventive à votre encontre conformément à l'article 60, §1^{er}, point 2 du décret du 06 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné.

Conformément à l'article 60 § 2 dudit décret, la présente mesure est purement administrative et n'a pas le caractère d'une sanction. Elle ne modifie pas votre position administrative. Elle ne s'accompagne pas d'une retenue de traitement.

Elle produit ses effets à partir du 3^{ème} 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.

[...]

Nous vous rappelons que Le Collège des Bourgmestre et Échevins en sa séance du 20 août 2018, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à votre encontre conformément aux articles 65 et suivants du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné et qui porte sur les griefs suivants :

- Avoir agi de manière inéquitable vis à vis des membres du personnel, participant ainsi à la division du personnel en divers 'clans';
- Avoir proféré des menaces à l'égard des membres du personnel;
- Avoir dénigré certains membres du personnel;
- Avoir adopté un comportement manipulateur vis-à-vis des membres du personnel;
- Avoir manqué de respect vis-à-vis des membres du personnel ou des membres du PM5;
- Avoir adapté un horaire inapproprié désorganisant l'école;
- Avoir adopté un style de management autoritaire;
- Avoir instauré un climat de peur au sein de l'établissement.

Il ressort de votre audition que vous avez fait valoir une défense sur le fond estimant que les griefs disciplinaires n'étaient pas fondés et vous avez produit un dossier de pièces qui est, à votre estime, de nature à accréditer vos dires.

Ces différents éléments constituent assurément des pièces à décharge qu'il conviendra d'examiner dans le cadre de la procédure disciplinaire et qui devront être confrontées aux éléments qui ont justifié l'entame de celle-ci.

Sans préjuger aucunement du bien-fondé des griefs disciplinaires, force est de constater que les témoignages déjà réunis dans le cadre de la procédure disciplinaire et soumis à la contradiction des débats ainsi que l'affirmation de votre conseil selon lequel vous 'avez pu avoir un comportement qui n'était pas toujours adapté et notamment que vous vous occupiez davantage du sort des élèves que de celui des enseignants' justifient que le pouvoir organisateur s'interroge sur la question de savoir si votre présence dans le service, pendant le temps de la procédure disciplinaire, se concilie avec l'intérêt de l'enseignement.

En effet, de vives tensions existent au sein du personnel enseignant, lesquels trouvent leur explication dans les griefs formulés à tort ou à raison à votre égard et que partant votre présence dans le service risque d'exacerber ces tensions et de nuire à l'intérêt de l'enseignement.

En outre, une procédure disciplinaire menée à son terme présente l'avantage notable soit d'exonérer l'agent de toute responsabilité, soit d'établir la matérialité des griefs à charge pour le pouvoir organisateur, d'une part, pour l'agent lui-même d'autre part d'en tirer les conséquences nécessaires pour l'avenir.

Toutefois, Le collège des Bourgmestre et échevins a été sensible aux gestes d'apaisement que vous avez exprimés par la voix de votre conseil et se réserve la possibilité de revenir sur la présente décision s'il apparaissait qu'une solution, éventuellement débattue entre avocats, permette de garantir l'intérêt de l'enseignement tout en mettant fin à la suspension préventive prise à votre encontre.

Pour toutes ces raisons, le Collège des Bourgmestre et échevins a décidé de prendre une mesure de suspension préventive à votre égard.

Un recours à l'encontre de la présente décision peut être introduit auprès du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, dans un délai de soixante jours à dater de la présente notification".

L'examen du dossier démontre que les griefs à la base de l'action disciplinaire, mentionnés dans l'acte attaqué se rapportent à la période pendant laquelle la requérante exerçait ses fonctions des directrice, c'est-à-dire, à une période antérieure au 1^{er} septembre 2014. Aucun document ne permet cependant d'établir les faits précis à l'origine de ces griefs ni de fournir d'indication quant aux circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ils se sont manifestés et ont été constatés. Force est donc de constater que ces faits ne trouvent appui sur aucun élément du dossier.

En outre, quant à l'impact sur l'intérêt du service ou de l'enseignement, l'acte attaqué indique que "de vives tensions existent au sein du personnel enseignant, lesquels trouvent leur explication dans les griefs formulés à tort ou à raison à votre égard et que partant votre présence dans le service risque d'exacerber ces tensions et de nuire à l'intérêt de l'enseignement".

Le dossier administratif ne contient cependant que deux documents relatifs aux tensions qui existeraient au sein du personnel enseignant. Le premier est un courrier du 22 décembre 2017 dont il ressort uniquement que la possibilité de retour de la requérante aux Marronniers a laissé la place à la crainte et à l'insécurité. Ce courrier n'indique cependant pas les raisons pour lesquelles le retour de la requérante suscite de la crainte et de l'insécurité. Le second document est l'état de la situation en matière de MDP établi en mars 2018 dont il ressort que le personnel accepte le retour de la requérante et de donner une seconde chance tout en n'étant pas prêts à revivre des expériences négatives.

Il en découle que la mesure attaquée n'est pas suffisamment et précisément motivée au regard de l'intérêt du service ou de l'enseignement.

Ce constat est encore renforcé par la considération, contenue dans l'acte attaqué, selon laquelle "Toutefois, Le collège des Bourgmestre et échevins a été sensible aux gestes d'apaisement que vous avez exprimés par la voix de votre conseil et se réserve la possibilité de revenir sur la présente décision s'il apparaissait qu'une solution, éventuellement débattue entre avocats, permette de garantir l'intérêt de l'enseignement tout en mettant fin à la suspension préventive prise à votre encontre."

Une telle considération démontre, en effet, que la mesure attaquée n'était pas à l'évidence la seule mesure permettant de garantir l'intérêt de l'enseignement.

Finalement, il faut encore souligner que l'acte attaqué indique que "Il ressort de votre audition que vous avez fait valoir une défense sur le fond estimant que les griefs disciplinaires n'étaient pas fondés et vous avez produit un dossier de pièces qui est, à votre estime, de nature à accréditer vos dires. Ces différents éléments constituent assurément des pièces à décharge qu'il conviendra d'examiner dans le cadre de la procédure disciplinaire et qui devront être confrontées aux éléments qui ont justifié l'entame de celle-ci". Ce considérant ne démontre pas que la partie adverse a procédé à un examen attentif de la défense du requérant mais laisse plutôt entendre que ceux-ci seront uniquement examinés dans le cadre de la procédure disciplinaire. De surcroît, une telle manière de raisonner aboutit à d'office faire fi des arguments soulevés par les agents dans le cadre d'une procédure de suspension préventive actionnée en parallèle d'une action disciplinaire. En effet, dans une telle hypothèse, la défense de l'agent ne peut consister qu'à apporter des éléments permettant à la partie adverse de considérer que les griefs à la base de la procédure disciplinaire et donc de la suspension préventive ne peuvent fonder ces dernières.

Notons encore que si la phrase "l'affirmation de votre conseil selon lequel vous 'avez pu avoir un comportement qui n'était pas toujours adapté et notamment que vous vous occupiez davantage du sort des élèves que de celui des enseignants'" figure effectivement dans le procès-verbal d'audition, elle est sortie de son contexte puisque l'examen du PV d'audition du 30 août 2018 démontre que, s'agissant des griefs, le conseil de la requérante a indiqué "vous ne pouvez pas conserver de tels faits graves même à titre conservatoire. Il aurait été préférable de l'entendre par rapport aux faits qui ont eu lieu avant. Je ne méconnais pas qu'elle ait pu avoir un comportement qui n'était pas toujours adapté et notamment qu'elle s'occupe davantage du sort des élèves que de celui des enseignants".

Il ressort de ce qui précède que le second moyen est fondé à l'égard de la délibération du Collège des Bourgmestre et Échevins du 3 septembre 2018 décidant de "prendre 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" et, donc également, à l'égard de la décision de confirmation du 22 novembre 2018 puisque celle-ci considère que les motifs fondant la délibération du 3 septembre 2018 conservent toute leur validité et à l'égard de la délibération du 25 février 2019 puisque celle-ci considère que les motifs fondant la délibération du 22 novembre 2018 conservent toute leur validité ».

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point

de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le deuxième moyen est fondé. Il justifie l'annulation des actes attaqués en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quienes} du règlement général de procédure.

VI. 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}

Les décisions suivantes sont annulées :

- « la délibération du Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune de Forest du 3 septembre 2018 décidant “de prendre une mesure de suspension préventive” à l'encontre de [Florence Flammang] “conformément à l'article 60, § 1^{er}, point 2 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné” »;
- « la délibération du Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune de Forest du 22 novembre 2018 décidant “de prolonger la mesure de suspension préventive prononcée à l'encontre de [Florence Flammang] le 3 septembre 2018 pour un nouveau délai de 90 jours conformément à l'article 60 § 1^{er} point 2 et § 6 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'Enseignement officiel subventionné” et
- « la délibération du Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune de Forest, de date inconnue, notifiée [...] le 25 février 2019, décidant de confirmer la mesure de suspension préventive prononcée à l'égard de [Florence Flammang] le 3 septembre 2018 et prolongée une première fois le 22 novembre 2018 pour une nouvelle durée de 90 jours conformément à l'article 60, § 1^{er}, point 2 et § 6 du décret du 6 juin 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 le 12 février 2021 par la VIII^e chambre, composée de :

Raphaël Born,	conseiller d'État, président f.f.,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Raphaël Born