

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.477 du 25 février 2025

A. 240.472/VIII-12.394

En cause : C. L.,
ayant élu domicile chez
M^e Laura MERODIO, avocat,
quai Marcellis 24
4020 Liège,

contre :

la commune de Trois-Ponts,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 décembre 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la délibération du conseil communal [de la commune de Trois-Ponts] du 30 octobre 2023 [lui] infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office [...], lui notifiée le 31 octobre 2023 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 257.958 du 21 novembre 2023 a ordonné la suspension de l'exécution de la décision attaquée, a ordonné son exécution immédiate et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties. (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.958).

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 aux parties.

La partie adverse a adressé un courrier demandant la poursuite de la procédure et valant dernier mémoire.

La partie requérante a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 février 2025.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Lawi Orfila, *loco* M^e Laura Merodio, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Victor Davain, *loco* M^e Cédric Molitor, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 256.616 du 26 mai 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.616) et dans l'arrêt n° 257.958 précité.

IV. Moyen unique (deuxième branche)

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation des articles 4*bis* et 64 du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné', des articles 3, 26 et suivants du décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs et directrices dans l'enseignement', des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'absence, de l'inadéquation ou de l'obscurité des motifs de droit et de fait invoqués, de la violation des principes de bonne administration, dont ceux

d'interdiction de l'arbitraire, de minutie, du principe de proportionnalité, des droits de la défense, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès et du détournement de pouvoir.

Dans une deuxième branche, la requérante fait valoir que si le pouvoir organisateur peut s'écarter de l'avis de la chambre de recours, la décision doit faire l'objet d'une motivation spéciale et qu'en l'espèce, la partie adverse s'est sérieusement écartée de l'avis de la chambre de recours.

Elle rappelle que l'avis motivé de la chambre de recours, rendu à l'unanimité, conclut à la disproportion de la sanction de démission d'office et déclare que la sanction qui serait prise ne peut excéder celle du blâme. Selon elle, en persévérant dans sa volonté d'infliger une sanction de démission d'office, le pouvoir organisateur avait l'obligation formelle et renforcée de motiver sa décision d'une façon tout à fait spécifique.

Elle constate que, dans la conclusion de son avis motivé adopté à l'unanimité, la chambre de recours remet notamment en cause la rupture de confiance alléguée à maintes reprises par le pouvoir organisateur. Elle souligne que la relation de confiance a été ébranlée par le pouvoir organisateur lui-même dès 2006 et que, de manière générale, tout au long de l'exercice de ses fonctions de directrice, elle a pâti d'un contexte délétère latent.

Elle estime que la motivation de l'acte attaqué est manifestement insuffisante et que la partie adverse aurait dû détailler de façon circonstanciée les éléments probants de nature à justifier la décision prise et sa proportionnalité. Elle expose que des phrases de style réfutant péremptoirement ses arguments sans aucune justification ne peuvent suffire.

Elle observe que si la partie adverse reconnaît qu'elle ne peut s'écarter de l'avis de la chambre de recours que « moyennant motivation », elle omet toutefois que cette motivation doit être spéciale. Selon elle, « en se fondant uniquement sur le onzième manquement, si la partie adverse dit, de façon laconique, ne pas partager l'analyse de la chambre de recours, elle n'explique pas pour quelle(s) raison(s) ». Elle constate que la partie adverse n'apporte aucun élément de réponse au fait que ce manquement n° 11 n'a eu aucune conséquence préjudiciable, n'a causé de dommage à aucun bien, ni à aucune personne.

Elle indique aussi que la partie adverse prétend avoir pris en compte, et ce dès la proposition de sanction, le fait qu'« [elle] peut se prévaloir de trente ans d'ancienneté de service et d'une absence de rapport de service défavorable ». Or,

elle estime que « l’affirmation péremptoire de la prise en considération de ce fait ne suffit évidemment pas à démontrer que tel a bien été le cas (d’autant plus au vu de la gravité de la sanction) et ne constitue pas une motivation suffisante. » Elle estime que la réponse de la partie adverse à l’avis de la chambre de recours n’est pas convaincante.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse observe que le moyen est irrecevable en ce qu’il vise le détournement de pouvoir puisque celui-ci n’est nullement développé ou explicité dans le recours.

Quant au fond, elle ne conteste pas que la motivation de l’acte attaqué doive exprimer les motifs pour lesquels l’autorité disciplinaire s’écarte de l’avis préalable de la chambre de recours. Elle persiste à penser que tel est bien le cas et invite à revoir le raisonnement tenu *prima facie* dans l’arrêt de suspension dès lors :

- qu’il convient de tenir compte du pouvoir d’appréciation particulièrement large dont elle dispose pour apprécier la question de la persistance ou non du lien de confiance vis-à-vis d’une directrice, s’agissant d’une question aussi délicate que l’exigence d’intégrité ;
- qu’elle exprime les raisons pour lesquelles le propos selon lequel les événements seraient « anodins » ou constitueraient une « maladresse » ne peut convaincre ;
- que la motivation énonce que les assertions de la requérante confirment d’ailleurs un estompement de la norme dans son chef.

Elle cite un arrêt n° 234.750 du 17 mai 2016.

Elle constate que, dans l’arrêt de suspension, le Conseil d’État retient que l’acte attaqué n’expliquerait pas « pourquoi, compte tenu de l’absence de tout antécédent disciplinaire en trente années de service d’abord comme enseignante puis comme directrice relevée par la chambre de recours, ce grief justifie à lui seul la fin des relations entre parties alors que pour la chambre de recours, ce grief, même couplé aux autres, “n’a pu mettre à mal le lien de confiance entre parties et ne justifie donc pas une sanction disciplinaire majeure” de sorte que la proposition de sanction “est tout à fait excessive” ».

Selon elle, l’acte attaqué est très clair et indique en quoi elle ne partage pas l’analyse de la chambre de recours. Elle reproduit à cet égard certains extraits de cet acte.

Elle souligne que celui-ci évoque également l'ancienneté de la requérante et l'absence d'antécédents puis indique les motifs pour lesquels la sanction retenue est celle de la démission d'office.

Elle soutient qu'en considérant que le raisonnement ne serait pas convainquant quant à la rupture de confiance, notamment à défaut d'élément neuf depuis l'avis, l'arrêt de suspension revient à la priver de son pouvoir d'appréciation alors que le mécanisme prévu par le statut ne confère à la chambre de recours qu'un pouvoir d'avis. Elle estime que, sauf à conférer à celui-ci un caractère contraignant non souhaité par le législateur, une certaine latitude doit être délaissée aux pouvoirs organisateurs lorsqu'il s'agit d'examiner la problématique très spécifique d'une rupture de confiance causée par un fait disciplinaire. Elle ajoute que, sur le plan des principes, un pouvoir organisateur doit pouvoir se départir de l'analyse effectuée quant à ce par une chambre de recours, sans avoir à évoquer un élément neuf puisque le pouvoir de décision lui revient.

En l'espèce, elle estime que, dès lors que la motivation formelle est présente, le contrôle à mener par le Conseil d'État concerne les motifs, relève du fond et se limite à l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle constate que la rupture de confiance générée, notamment, par l'estompement de la norme dans le chef de la requérante est de nature à expliquer l'absence de possibilité de poursuite de l'exercice de toute fonction au sein de l'établissement et que le raisonnement tenu pour fixer le taux de la peine est en outre clairement exprimé.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle renvoie à ses écrits antérieurs.

IV.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris du détournement de pouvoir, la partie requérante ne développant concrètement aucun argument à cet égard.

Quant au fond, la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens,

et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées. Une motivation spéciale s'impose néanmoins à elle lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis de l'instance de recours.

En l'espèce, l'avis de la chambre de recours est libellé en ces termes :

« [...] »

Les six manquements disciplinaires déclarés établis sont tous d'ordre mineur, y compris le onzième grief qui n'a pu mettre à mal le lien de confiance entre parties, et ne justifient donc pas une sanction disciplinaire majeure.

Il y a lieu de tenir compte du fait que la requérante compte près de trente ans d'ancienneté de service et n'a jamais fait l'objet d'un rapport de service défavorable.

Par contre, elle a dû batailler juridiquement avec la partie adverse pour faire reconnaître ses droits, ce qui a contribué à rendre les relations entre les parties difficiles.

De l'avis unanime des membres de la chambre de recours, la sanction disciplinaire pour l'ensemble des six manquements demeurés établis, ne pourrait excéder celle d'un blâme.

[...]

Emet l'avis que les six manquements disciplinaires retenus à charge de la requérante par la décision entreprise demeurent établis mais que la sanction disciplinaire proposée d'une démission disciplinaire est tout à fait excessive et ne devrait pas excéder celle d'un blâme ».

Il en résulte que, selon la chambre de recours, d'une part, les six griefs retenus à charge de la requérante sont mineurs, en ce compris le onzième qui « n'a pu mettre à mal le lien de confiance entre parties et ne justifie donc pas une sanction disciplinaire majeure » et, d'autre part, la démission disciplinaire pour « les six manquements disciplinaires retenus » par la proposition de sanction « est tout à fait

excessive et ne devrait pas excéder celle d'un blâme ». Il s'ensuit que la chambre de recours est d'avis, à l'unanimité, que même en retenant tous les six griefs disciplinaires, et *a fortiori* le seul dernier, la démission d'office est « tout à fait excessive ».

Si l'autorité disciplinaire n'est pas tenue de suivre cet avis, elle doit, conformément à la jurisprudence constante rappelée ci-avant, spécialement motiver les raisons pour lesquelles elle s'en écarte.

Selon les termes mêmes de l'acte attaqué, c'est le dernier grief, et non pas l'ensemble des six griefs, qui constitue le motif déterminant de la démission d'office, la partie adverse constatant d'abord que « plusieurs faits sont retenus » et que « certains d'entre eux pourraient, individuellement, être de nature à justifier une sanction limitée ». Ensuite, elle « estime cependant que le manquement listé en onzième position (utilisation fallacieuse de la signature d'un membre du personnel) est une faute particulièrement grave », et que si l'absence d'antécédents et de rapport négatif justifieraient que les autres manquements retenus n'appellent qu'une sanction mineure, « il n'en va pas de même du onzième grief vu sa nature spécifique et ce qui précède ».

Ainsi, l'acte attaqué indique que la partie adverse ne partage pas l'analyse de la chambre de recours selon laquelle le onzième grief est un manquement mineur résultant d'une maladresse de la requérante, non animée par une intention frauduleuse, le dessein de nuire ou la recherche d'un profit illicite.

Pour se distancier de l'avis de la chambre de recours, la partie adverse invoque :

- la circonstance que le comportement de la requérante est fondamentalement inadéquat dans le chef d'une directrice ;
- le fait que la requérante avait bien conscience de l'inadéquation de son comportement et qu'il ne peut être question d'une simple maladresse ;
- le contexte dans lequel les faits se sont déroulés, tels que rapportés par C. M. ;
- le fait d'avoir placé, à tort, un membre du personnel (à savoir C. M.) dans une situation très délicate.

Ces arguments se trouvaient cependant déjà formulés en substance dans la proposition de sanction du 7 juillet 2023 qui a fait l'objet du recours devant la chambre de recours. En rendant son avis, celle-ci a examiné ces arguments et les a donc, forcément, considérés comme inadéquats, de sorte que la motivation de l'acte attaqué qui se base encore sur ces éléments ne permet pas de comprendre les raisons

pour lesquelles il s'écarte de l'avis rendu par la chambre de recours. Le fait pour l'autorité de se fonder sur une motivation similaire à celle figurant dans la proposition de sanction ayant fait l'objet d'un recours afin de se distancier de l'avis rendu par la chambre de recours ne peut être considéré comme satisfaisant à l'exigence de motivation spéciale.

L'acte attaqué indique encore que l'absence de circonstances aggravantes telles l'intention frauduleuse, le dessein de nuire ou la recherche d'un profit illicite ne permet pas de nier toute gravité aux faits. En l'espèce, il ne s'agit toutefois pas de nier toute gravité aux faits mais de prendre en compte ces circonstances pour en atténuer la gravité. Or, la partie adverse ne prend pas en compte l'absence d'intention frauduleuse, l'absence d'intention de nuire et l'absence de tout préjudice dans le chef de l'autorité.

Certes, elle souligne, à de nombreuses reprises, que la confiance est rompue, qu'elle est la mieux placée pour apprécier le maintien ou non de cette confiance et que la chambre de recours apprécie mal le contexte dans lequel l'incident a eu lieu. À cet égard, l'acte attaqué contient l'observation suivante :

« l'avis de la chambre de recours ne tient pas compte [...] du fait que [la requérante] a, par ses actes, placé un membre du personnel dans une situation très délicate, à tort ;

Qu'il importe peu que [la requérante] n'ait pas eu d'intention malhonnête ou qu'elle ait agi au su et au vu de [C. M.] ; qu'en aucun cas, une directrice d'établissement ne peut placer un membre du personnel dans la situation de devoir choisir entre dénoncer la situation ou s'en rendre complice par son silence ».

Cette observation ne trouve toutefois pas d'appui dans le dossier administratif. En effet, elle laisse supposer que la requérante aurait fait en quelque sorte pression sur C. M. pour qu'elle ne révèle pas l'incident. Or, le dossier administratif ne révèle rien de tel. La requérante a signé le registre à la place d'une enseignante. Rien ne démontre qu'elle aurait demandé à C. M. de ne pas révéler ce fait. La requérante n'a d'ailleurs, dans ses auditions et écrits, jamais reproché à C. M. d'avoir fait état de l'incident. Elle ne l'a donc jamais placée devant le choix allégué par la partie adverse.

En outre, la déclaration de l'enseignante en question ne porte que sur le fait que la signature n'est pas la sienne. À aucun moment, les déclarations de la requérante selon lesquelles elle connaît cette enseignante depuis 25 ans et que cette dernière ne verrait pas d'objection à ce qu'elle signe pour elle, n'ont été vérifiées et prises en compte.

Quant aux circonstances atténuantes auxquelles la chambre de recours a eu égard pour estimer que la sanction de la démission d'office est disproportionnée et que la sanction du blâme serait plus adéquate, l'acte attaqué indique que ces circonstances ont été prises en compte dès la proposition de sanction, qu'elles justifient que la peine de la révocation ne soit pas envisagée et qu'elles ne peuvent suffire à restaurer la confiance.

À nouveau, ces arguments se trouvaient cependant déjà formulés dans la proposition de sanction du 7 juillet 2023 qui a fait l'objet d'un recours devant la chambre de recours. La chambre de recours, en rendant son avis, a examiné ces arguments et les a donc, forcément, considérés comme inadéquats, de sorte que la motivation de l'acte attaqué qui se base encore sur ces éléments ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'avis rendu par la chambre de recours. Le fait pour l'autorité de se fonder sur une motivation similaire à celle figurant dans la proposition de sanction ayant fait l'objet d'un recours afin de se distancier de l'avis rendu par la chambre de recours ne peut être considéré comme satisfaisant à l'exigence de motivation spéciale.

Par conséquent, la partie adverse ne motive pas adéquatement pourquoi, alors que la chambre de recours estimait que même les six griefs réunis ne méritaient pas plus qu'un blâme et que le dernier pris isolément ne pouvait davantage entraîner la rupture de confiance alléguée, elle a néanmoins estimé que ce seul grief méritait la sanction majeure de la démission d'office, soit l'avant-dernière sanction la plus grave dans la « hiérarchie des [huit] peines disciplinaires qui peuvent être infligées » en vertu de l'article 64 du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiaires de l'enseignement officiel subventionné'. Elle n'explique pas pourquoi, compte tenu de l'absence de tout antécédent disciplinaire en trente années de service d'abord comme enseignante puis comme directrice relevée par la chambre de recours, ce grief justifie à lui seul la fin des relations entre parties alors que pour la chambre de recours, ce grief, même couplé aux autres, « n'a pu mettre à mal le lien de confiance entre parties et ne justifie donc pas une sanction disciplinaire majeure » de sorte que la proposition de sanction « est tout à fait excessive ». Il en va d'autant plus ainsi qu'il ressort du dossier administratif que, dans ses « ultimes observations » devant la chambre de recours, la requérante avait expressément relevé, jurisprudence à l'appui, que la partie adverse n'expose pas de manière convaincante en quoi il existe une rupture de confiance rendant impossible l'exercice « de toute fonction au sein de l'établissement ». Or si l'acte attaqué invoque la rupture du lien de confiance, force est de constater que c'est en se focalisant à plusieurs reprises et exclusivement sur la confiance requise pour l'exercice « de fonctions de directrice » ainsi qu'aux devoirs et à la responsabilité d'exemplarité inhérents à cette fonction précise. Il n'expose ainsi pas, notamment,

dans quelle mesure l'exercice de toute fonction au sein de l'établissement scolaire évoqué devant la chambre de recours serait impossible compte tenu du seul grief retenu.

Le moyen unique est fondé en sa deuxième branche. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La délibération du conseil communal de la commune de Trois-Ponts du 30 octobre 2023, infligeant à C. L. la sanction disciplinaire de la démission d'office, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 48 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 février 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux