CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 266.209 du 26 mars 2026

A. 242.855/VIII-12.666

En cause : **G. D.**,
ayant élu domicile chez
M^es Jean LAURENT et
Simon NOPPE, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la ville de Wavre, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Jean-Yves VERSLYPE et
Amaury ARNOULD, avocats,
boulevard du Souverain 25
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 août 2024, la partie requérante demande l'annulation de la « décision du Conseil communal de la Ville de Wavre [de lui] infliger la sanction disciplinaire de démission disciplinaire […], par une délibération du 25 juin 2024, notifiée par courrier portant la date du vendredi du 28 juin 2024 ».

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 aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 janvier 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 mars 2026.

M. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[es] Jean Laurent et Simon Noppe, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Amaury Arnould, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

1. La requérante est institutrice maternelle. Elle travaille à ce titre pour la partie adverse (en sa qualité de pouvoir organisateur, ci-après le « P.O. ») depuis janvier 2002, et elle est nommée à titre définitif depuis le 1[er] avril 2010.

La partie adverse est responsable, en tant que P.O., de six établissements scolaires pour l'enseignement maternel.

2. Dans le courant de l'année scolaire 2014-2015, des incidents de nature diverse se produisent entre la requérante et la directrice de son établissement de l'époque, « l'École de l'Amitié », créant une situation très conflictuelle à la suite de laquelle la requérante est réaffectée dans un autre établissement de la partie adverse, l'école « l'Ile aux trésors » (ci-après « l'IAT »), à partir de la rentrée scolaire 2015-2016.

3. Entre 2017 et 2023, l'IAT ne va disposer, pour différents motifs, d'aucune direction.

4. À partir d'octobre 2022, la requérante réalise une partie de ses fonctions au sein de « l'École du Tilleul » à hauteur d'un mi-temps.

5. Le 1[er] décembre 2022, le P.O. adresse une demande aux équipes mobiles de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) formulée de la manière suivante :

« L'École de l'Ile aux Trésors est actuellement sans direction malgré les démarches mises en œuvre par le P.O. Une désorganisation et des tensions entre membres du personnel sont notamment constatées. Il semblerait que les membres du personnel ne communiquent pas nécessairement Aussi, ce qui nous occupe particulièrement, c'est que nous soupçonnons un manque de bienveillance, voire de non-respect du bien-être des enfants. Principalement de la part d'un membre du personnel, pour ce dernier point. D'ailleurs, il nous semble plutôt urgent d'agir sur ce point. Démarches entreprises : Le PO cherche une direction à désigner dans cette école. Aussi, avec la difficulté de ne pas être sur le terrain, le PO rappelle régulièrement qu'il est important que les différents problèmes ou fautes que les membres du personnel, les parents, les élèves rencontrent nous soient rapportés par le biais d'un écrit (mail, courrier, …). Ceci afin d'obtenir des informations concrètes afin de pouvoir agir. Sur base de ces écrits, nous envisageons entamer une procédure disciplinaire. Aussi, pour l'organisation, le PO essaie d'aller sur le terrain faire des constatations et d'être en contact avec les membres du personnel afin de répondre à leurs questions, dans la mesure du possible ».

6. Le 16 mars 2023, le service des équipes mobiles de la Fédération Wallonie-Bruxelles rend un rapport dans lequel il indique, notamment, ce qui suit :

« Par rapport aux situations de maltraitance : Les actes de maltraitance à l'égard des enfants ne font pas de doute : les témoignages sont nombreux, concordants et émanent aussi de personnes qui ne sont pas dans des enjeux de pouvoir et d'intérêt. Les situations rapportées sont les suivantes : enfant enfermé dans les toilettes, enfant puni devant rester plus d'une heure sous une table, enfant phobique et hurlant forcé physiquement à s'asseoir et à rester sur le pot pour déféquer, petite fille en pleurs forcée de changer son petit frère, enfants secoués, enfant mordu qui est invité à mordre son agresseur pour lui "faire comprendre". L'auteur de ces faits est toujours [la requérante]. L'action à mener en urgence est celle de l'écartement immédiat de la personne afin de mettre les enfants en sécurité. Nous invitons également le PO à convier les enseignantes pour témoigner des situations dont elles ont été témoin. »

7. Par un courriel du 24 mars 2023, la requérante sollicite un entretien avec la responsable du service Ressources humaines et Instruction publique de la partie adverse. Cet entretien a lieu le 27 mars 2023. La requérante y indique qu'elle serait victime de « harcèlement silencieux et vicieux » de la part de deux de ses collègues.

8. Le 5 avril 2023, la directrice générale de la partie adverse rédige un rapport aux termes duquel elle indique :

« J'estime que les manquements reprochés à [la requérante] qui portent notamment atteinte à des personnes vulnérables et à la réputation de la Ville de Wavre, nuisent gravement au bon fonctionnement des services, compromettent la dignité de la fonction et rendent la poursuite d'une collaboration professionnelle difficile. Il

s'agit, selon moi, d'une accumulation de comportements inappropriés et problématiques.
Conformément aux articles 64 et suivants du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné, j'adresse ce rapport au Collège communal de la Ville de Wavre, afin qu'il soit décidé si une procédure disciplinaire doit être envisagée et, le cas échéant, également une mesure de suspension préventive ».

9. Par délibération du 6 avril 2023, sur la base du rapport du service des équipes mobiles, de douze témoignages de personnes travaillant à l'IAT et du rapport de la directrice générale, le collège communal de la partie adverse décide d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de la requérante ainsi que d'entamer une procédure de suspension préventive.

10. Le 7 avril 2023, la requérante est convoquée à une audition disciplinaire devant le collège communal le 4 mai 2023, en ce qui concerne les faits suivants :

« - la tenue de propos racistes ;
- le fait d'avoir voulu donner des chips au bacon à des enfants de confession musulmane ;
- le fait d'avoir forcé un enfant à changer son frère/sa sœur ;
- le fait d'adopter une attitude inutilement agressive et inappropriée vis-à-vis de certains enfants et d'exercer dans certains cas une contrainte physique sur eux (par exemple en maintenant un enfant sur les toilettes pour le forcer à apprendre la propreté, ou encore en en punissant un autre) ;
- le fait d'adopter une attitude inutilement agressive et inappropriée vis-à-vis de nombreux collègues de travail ;
- le fait de laisser un enfant fragilisé systématiquement sur le côté ;
- le fait d'oublier des enfants dans la cour de récréation ;
- certains types de manquements administratifs (comme le fait de ne pas compter les enfants et de ne pas tenir consciencieusement le registre des présences). »

À la suite d'une demande de report de l'audition par la requérante pour des raisons médicales, le collège communal reporte l'audition disciplinaire au 25 mai 2023.

11. Le 7 avril 2023 également, le collège communal convoque la requérante le 20 avril 2023 en vue de statuer sur sa suspension préventive. La requérante ayant aussi demandé un report de l'audition pour des raisons médicales, le collège communal fait droit à sa demande et la convoque à une nouvelle audition, le 11 mai 2023. La requérante ne se présente pas à cette seconde audition et ne s'y fait pas davantage représenter. Le 11 mai 2023, le collège communal suspend préventivement la requérante jusqu'au terme de la procédure disciplinaire.

12. Le 11 mai 2023, ayant procédé à cette occasion à une première analyse du dossier disciplinaire et compte tenu de la nature et de la gravité des manquements reprochés à la requérante, le collège communal décide de renvoyer le dossier devant le conseil communal et d'annuler la convocation à l'audition disciplinaire du 25 mai.

13. Le 19 mai 2023, la requérante sollicite que le conseil communal entende un certain nombre de témoins.

14. En sa séance du 23 mai 2023, le conseil communal décide de poursuivre l'instruction de la procédure disciplinaire engagée à l'égard de la requérante et convoque celle-ci ainsi que tous les témoins qu'elle a sollicités pour une audition le 14 juin 2023.

15. Ayant entendu la requérante en ses moyens de défense le 14 juin 2023, le conseil communal estime avoir besoin de disposer de davantage d'informations pour décider de lui infliger ou non une peine disciplinaire. Près d'une septantaine de convocations de témoins sont alors envoyées pour audition devant le conseil communal.

Le conseil communal reçoit à la suite de ces convocations une dizaine de témoignages écrits et entend près de vingt-cinq témoins lors de ses séances du 20 juin 2023, du 5 septembre 2023, du 17 octobre 2023 et du 14 novembre 2023. Un procès-verbal est dressé pour chaque audition.

16. Le 14 novembre 2023, le conseil communal décide de convoquer la requérante le 4 décembre 2023 à une nouvelle audition afin de l'entendre une nouvelle fois à propos des manquements reprochés et des témoignages recueillis.

17. Le 22 novembre 2023, le service des équipes mobiles de la Fédération Wallonie-Bruxelles adresse à la partie adverse un *addendum* au rapport précité du 16 mars 2023, portant sur une action « d'une importance majeure, au regard du bien-être des enfants ». Selon cet *addendum*, « l'objectif des actions présentées dans cet addendum est le bien-être des enfants qui ont été victimes des actes de maltraitance rapportés. Considérant que de tels actes ont pu marquer profondément les enfants, il convient de déceler les probables traumas qui ont été engendrés, d'en avertir les parents, et de mettre en place les accompagnements utiles pour les enfants et leurs parents ».

18. Le 4 décembre 2023, le conseil communal décide d'infliger à la requérante la peine disciplinaire de la démission disciplinaire.

19. Le 29 décembre 2023, la requérante introduit un recours auprès de la chambre de recours.

20. Dans son avis rendu le 27 mars 2024, la chambre de recours décide de rouvrir les débats afin d'accomplir des devoirs complémentaires.

21. Le 29 mai 2024, la chambre de recours procède à l'audition des témoins convoqués et rend l'avis suivant :

« 1. Sur les manquements disciplinaires :

Par un vote unanime de ses membres, la Chambre de recours est d'avis qu'il n'y a pas lieu de retenir les griefs suivants :
- avoir tenu des propos racistes (premier grief) alors que les réflexions faites en aparté par la requérante avec ses collègues sur le constat d'une fréquentation de plus en plus importante d'enfants d'origine marocaine à l'école "l'Ile aux Trésors" étaient dépourvues de toute connotation raciste ou xénophobe, aucune plainte de parents de tels élèves n'étant du reste rapportée à ce propos (voir notamment les témoignages de [J.M., S.B. et Z.M.] versés aux débats) ;
- avoir donné des chips au bacon à des enfants de confession musulmane au lendemain de la fête de carnaval de l'année scolaire 2022/23 (second grief) alors que la puéricultrice […] convient qu'il s'agit de son ressenti et que la requérante aurait pu proposer de tels chips à tous les enfants de sa classe, sans aucune distinction, ce qui n'a pas été fait ;
- avoir adopté une attitude inutilement agressive et inappropriée vis-à-vis de nombreux collègues de travail (cinquième grief) alors que la requérante déclare que c'est elle qui était ostracisée par plusieurs collègues plus jeunes qu'elle qui n'appréciaient pas sa pédagogie qualifiée d'active mais stricte et qui auraient formé un clan contre elle (voir le rapport du Service des Equipes mobiles de mars 2023) ;
- avoir oublié des enfants dans la cour de récréation (septième grief) alors que ce grief, rapporté uniquement par la puéricultrice […] lors de son audition par le Conseil communal de Wavre le 20 juin 2023, manque de précision quant aux dates de ces prétendus oublis et leurs conséquences et alors également que ces prétendus oublis ne furent pas immédiatement dénoncés.

Par contre, par un vote unanime de ses membres, la Chambre de recours, s'appuyant sur de nombreux témoignages concordants recueillis (notamment ceux de [L.C., I.P., R.L., M.D., A.D., R.R., L.M. et N.R.]), tient pour avérés les griefs suivants :
- avoir forcé l'enfant [M.] à changer son petit frère [H.] qui avait uriné sur lui en lui remettant le nécessaire à cette fin (troisième grief) alors que c'était à elle à s'en occuper sans qu'importe peu le fait que les parents n'auraient formulé aucune plainte à ce propos, ce qui semble bien être le cas ;
- avoir adopté une attitude inutilement agressive et inappropriée vis-à-vis de certains enfants et d'exercer une contrainte physique sur eux (quatrième grief), notamment :
- en maintenant de force un enfant sur les toilettes pour apprendre la propreté ;
- en maintenant un enfant sous un une table du réfectoire encore que ce fait remonte à 2016 ;

- en mettant de force de la nourriture dans la bouche des enfants ;
- ou encore en secouant des enfants et en criant sur eux ;
- avoir laissé un enfant fragilisé systématiquement de côté (sixième grief) en ayant déclaré aux parents ne pouvoir s'en occuper ;
- le fait, par ailleurs, partiellement reconnu, de manquements d'ordre administratif (huitième grief), tels que le comptage des enfants et la tenue consciencieuse des listes et journal de présence.

2. Sur la sanction disciplinaire :

Par un vote majoritaire de ses membres, la voix du Président les départageant, la Chambre de recours est d'avis que la proposition de sanctionner disciplinairement la requérante par une démission disciplinaire est excessive alors qu'elle fonctionne comme institutrice maternelle dans les écoles organisées par la partie adverse depuis plus de vingt ans en n'ayant aucun antécédent disciplinaire et alors que son ancienne directrice, [V.R.], vante ses mérites tandis que la directrice, [V.P.] de l'école "Le Tilleul", dans laquelle la requérante fonctionne à mi-temps ne lui fait des reproches que sur le plan administratif.

Doit également être pris en compte le contexte ambiant existant à l'école l' "Ile aux trésors" en l'absence de direction dans cet établissement depuis 2017 dont fait état le rapport du service des Equipes mobiles de mars 2023.

Il est proposé d'y substituer la sanction d'une mise en disponibilité par mesure disciplinaire d'une durée de trente mois, ce qui permettrait à la requérante de demander sa réintégration dans l'enseignement après avoir subi la moitié de sa peine. »

22. Le 25 juin 2024, le conseil communal de la partie adverse inflige la peine disciplinaire de la démission disciplinaire à la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la « violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, du principe de motivation formelle, de l'interdiction de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir et, autant que de besoin, du principe de proportionnalité ».

Conformément à l'article 2, § 1er, alinéas 1er, 3°, et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requérante résume le moyen dans les termes

suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

« en ce que l'acte attaqué est fondé sur des erreurs en droit et en fait, une motivation inadéquate, incohérente, incomplète et aveugle à différentes circonstances de l'espèce alors que les dispositions susmentionnées contraignent l'autorité disciplinaire à motiver adéquatement ses décisions et ne pas commettre, dans ce cadre, d'erreur manifeste d'appréciation ou d'excès de pouvoir. »

Le premier moyen est subdivisé en quatre branches, qui sont résumées comme il suit :

« La première branche est prise de la violation [des règles et principes visés au moyen] en ce que l'acte attaqué se fonde sur le rapport des Equipes Mobiles de la FWB et des témoignages à charge sans remettre aucunement en question ceux-ci et sans prendre en compte les témoignages à décharge ou les circonstances factuelles en compte alors que toute autorité disciplinaire se doit d'éviter toute erreur en droit ou en fait dans le cadre de la motivation d'une sanction disciplinaire.

[…] La deuxième branche est prise de la violation [des règles et principes visés au moyen] en ce que l'acte attaqué ne situe d'aucune manière les faits reprochés dans le temps voire l'espace alors que le principe de motivation formelle impose à toute autorité disciplinaire de fonder ses décisions sur des faits suffisamment précis.

[…] La troisième branche est prise de la violation [des règles et principes visés au moyen] en ce que l'acte attaqué évoque l'existence "d'antécédents disciplinaires" de la requérante alors que pareille considération relève de la pure erreur en fait qu'aucune autorité disciplinaire raisonnable n'est en droit d'opérer.

[…] La quatrième branche est prise de la violation [des règles et principes visés au moyen] en ce que la partie adverse, tout au long de la procédure et dans l'acte attaqué, prétend que l'un des griefs relève d'une infraction pénale sans démontrer la qualification de celle-ci et sans prendre en compte les circonstances entourant les propos alors que toute autorité disciplinaire ne peut invoquer le caractère pénal d'un manquement que dans la mesure où il l'établit et le qualifie justement et qu'il doit prendre en compte l'ensemble des circonstances en compte. »

IV.1.2. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la première branche, la requérante constate qu'en l'espèce, la partie adverse a fait face à deux « groupes » de témoignages inconciliables : l'un l'accusant de maltraitance et l'autre attestant de ses qualités humaines et d'institutrice. Elle estime qu'aucun élément ne permet de considérer que les témoins à décharge étaient moins crédibles que ceux à charge de sorte que la partie adverse a bien violé son obligation de motivation en décidant, de manière arbitraire, d'écarter les témoignages à décharge. Elle constate qu'il ne suffit pas d'affirmer que « la requérante ne dépose aucune pièce permettant d'avoir un regard nouveau et/ou

différent sur les manquements graves qui lui ont été reprochés » pour justifier la motivation de l'acte attaqué puisque, selon elle, à suivre une telle pratique, un agent soumis à des fausses accusations ou des déformations de la réalité ne disposent que d'une seule manière de contredire ces accusateurs : disposer d'un autre témoin direct des évènements. Elle ajoute que la partie adverse ne saurait motiver l'acte attaqué par le fait d'avoir entendu des témoins à décharge sans, dans les faits, prendre en compte les éléments qui lui ont été rapportés. Elle soutient qu'il ressort manifestement du dossier administratif que l'inimitié entre les témoins à charge et la requérante trouve sa source dans d'autres circonstances que les manquements reprochés, lesquelles ont pu amener les témoins à déformer la réalité. Finalement, elle affirme que la partie adverse a inadéquatement motivé l'écartement de la cabale dont elle se dit victime comme élément de sa défense, alors qu'elle avait produit des éléments rendant cette « théorie » crédible.

En ce qui concerne la deuxième branche, dans la mesure où la partie adverse ne fait que répéter un pan de la motivation de l'acte attaqué, elle se réfère à la requête en annulation.

En ce qui concerne la troisième branche, elle souligne que l'acte attaqué fait état « d'antécédents disciplinaires » et non « d'antécédents ». Elle critique ensuite tant la pièce n° 155 du dossier administratif (non-produite dans le cadre de la procédure disciplinaire) que le rapport des équipes mobiles (pour lequel il n'existe aucune trace écrite), qui n'établissent pas l'existence de la moindre procédure disciplinaire fondée sur les faits évoqués dans ces documents. Elle soutient donc qu'il est patent qu'elle n'a aucun antécédent disciplinaire qui permettrait de motiver la sanction appliquée ou la décision d'infliger une sanction disciplinaire « nouvelle ». Plus fondamentalement, elle rappelle que la critique formulée tient dans le fait, pour la partie adverse, de fonder sa décision sur des antécédents disciplinaires inexistants et, partant, sur des faits prescrits à propos desquels elle n'a jamais pu faire valoir sa défense. Elle insiste encore sur le fait que la partie adverse produit, par la pièce n° 155 du dossier administratif, des éléments nouveaux par rapport au dossier disciplinaire initial violant ainsi, selon elle, le principe des droits de la défense.

En ce qui concerne la quatrième branche, elle indique rester en défaut de retrouver la moindre justification, dans l'acte attaqué, d'une motivation spéciale visant à motiver la présence des éléments objectif et subjectif de l'infraction qui lui est reprochée (conformément à l'article 443 du Code pénal et à la loi dite « Moureaux »).

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante se réfère en substance au rapport de Madame le Premier auditeur et réitère ou renvoie à ses écrits de procédure pour les quatre branches du moyen.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Sur la première branche

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. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement. 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. 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.

En l'espèce, l'instruction disciplinaire menée par le conseil communal de la partie adverse a permis de récolter une quinzaine de témoignages défavorables à la requérante émanant de collègues et anciens collègues, un certain nombre de témoignages qui lui étaient favorables – émanant principalement de parents, d'une ancienne directrice en place avant la majorité des faits reprochés et de quelques collègues –, et quelques témoignages plus mitigés contenant à la fois des éléments favorables et défavorables. Certains témoins à charge et à décharge ont été à nouveau entendus par la chambre de recours. Dans une telle circonstance, il appartient à l'autorité d'expliquer de manière raisonnable, dans sa décision, les raisons pour lesquelles elle prête davantage foi à certains témoignages et pas aux autres.

À cet égard, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Considérant que de nombreux témoignages émanent de personnes ne travaillant même plus avec [la requérante] (ce qui contredit sa thèse selon laquelle elle ferait l'objet d'une cabale d'une partie de l'équipe en place qui n'apprécierait pas ses méthodes et le fait qu'elle fasse rentrer les parents dans sa classe), notamment [R.R., L.M. et N.R.], ainsi que la thèse selon laquelle ces personnes seraient jalouses d'elle ;
Considérant que l'argument selon lequel peu de parents se plaindraient de [la requérante] n'est pas pertinent, dans la mesure où :
- ce n'est pas parce que certaines personnes trouvent [la requérante] sympathique, que cette dernière n'aurait pas commis les faits en question qui sont eux établis par de nombreux témoins ;
- aucun de ces parents n'était présent au moment des faits en question, puisque les parents ne sont par définition pas présents en classe pendant les heures de cours (il est donc par exemple par principe difficile de dire qu'un enseignant est agressif pendant les heures de cours si on n'est pas en classe avec l'enseignant en question, et si les enfants sont trop jeunes pour parler, et/ou pour verbaliser ce qu'ils ont vécu/vu) ;
Considérant que l'argument selon lequel des personnes témoigneraient en faveur de [la requérante] n'est pas pertinent, dans la mesure où :
- le Conseil communal n'a pas à juger une personne, mais des faits précis qui lui ont été rapportés dans de nombreux témoignages ;
- les témoignages plus positifs ne concernent précisément pas les faits en question ;
- personne ne vient dire qu'il était sur place au moment des faits et/ou que [la requérante] aurait en réalité adopté une attitude différente ;
- ce n'est pas parce que certaines personnes trouvent [la requérante] sympathique, que cette dernière n'aurait pas commis les faits en question qui sont eux établis par de nombreux témoins ».

L'acte attaqué reproduit ensuite l'avis précité de la chambre de recours du 29 mai 2024, qui rejette certains manquements sur la base de sa propre appréciation des témoignages favorables et défavorables, mais considère d'autres manquements substantiels comme établis, en « s'appuyant sur de nombreux témoignages concordants ». L'acte attaqué poursuit ensuite en développant les raisons pour

lesquelles, pour chacun des manquements mis en doute par la chambre de recours, la partie adverse considère que les témoignages recueillis suffisent à établir le manquement, malgré l'existence de témoignages favorables. Ainsi, en ce qui concerne la tenue de propos racistes par exemple, l'acte attaqué se réfère au dossier administratif et à quatre témoignages concordants, et il écarte l'absence de plainte de parents (et donc implicitement les témoignages favorables de ceux-ci), qui n'ont pu être témoins de ces propos tenus en la seule présence de collègues de travail. De même, en ce qui concerne l'attitude agressive et inappropriée vis-à-vis de nombreux collègues de travail, l'acte attaqué se réfère à sept témoignages concordants de collègues, estimant que les témoignages favorables d'autres collègues indiquent seulement n'avoir « jamais été témoins d'attitudes agressives », et ne permettent donc pas de contredire la matérialité de ce manquement.

L'acte attaqué expose encore les raisons pour lesquelles il n'accorde pas le même crédit que la chambre de recours à certains témoignages favorables et défavorables, et ce de la manière suivante :

« Considérant qu'il est inexact que [V.R. et V.P.] auraient vanté les mérites de [la requérante] et que leurs auditions appellent les observations suivantes :
- ces deux directrices n'ont pas (ou pratiquement pas) travaillé avec [la requérante] au moment des manquements en question ;
- [V.R.] a notamment indiqué qu'elle avait très peu connu [la requérante] et était partie en 2017, soit avant la majorité des faits (celle-ci a également indiqué qu' "elle n'avait plus la mémoire" ...) ;
- [V.P.] est devenue directrice peu de temps avant que la procédure disciplinaire ne soit intentée ([V.P.] a souligné pour le surplus que [la requérante] avait des problèmes pédagogiques et qu'elle pouvait crier) ;
Considérant que les auditions devant la Chambre de recours n'ont fait que confirmer les manquements reprochés (voire, pour les personnes qui avaient déjà été entendues, confirmer ce qu'elles avaient déjà dit dans le cadre de la procédure disciplinaire) :
- [R.L.] a réexpliqué tous les manquements repris dans son témoignage écrit, en insistant notamment sur l'épisode des chips au bacon, sur celui de l'enfant systématiquement laissé sur le côté et sur l'attitude agressive de [la requérante] ;
- [M.D.] a notamment insisté sur l'épisode des chips au bacon et sur celui de l'enfant qui avait été maintenu de force sur les toilettes. [M.D.] n'a pas pu retenir ses larmes et a pleuré lorsqu'elle a évoqué ce dernier épisode ;
- [L.C.] a notamment évoqué l'existence de maltraitances psychologiques, de propos racistes et d'une attitude extrêmement agressive de [la requérante] ;
- [N.R.] a notamment longuement expliqué le cas de l'enfant qui avait été forcé par la requérante à rester sous une table lors de son premier jour d'école. [N.R.] a indiqué à [la requérante] que ce qu'elle faisait avec les enfants était scandaleux et qu'elle espérait qu'elle n'aurait plus jamais d'enfant à sa charge ;
- [S.G.] a notamment indiqué que [la requérante] était stricte et autoritaire et qu'elle élevait la voix. »

Les témoignages écrits et les procès-verbaux des témoignages oraux repris dans le dossier administratif confortent la conviction de la partie adverse reflétée par l'acte attaqué. D'une part, les faits sont établis par des témoignages concordants et diversifiés, émanant de toute une série de collègues et d'anciens collègues, en ce compris pour partie de la directrice et d'une collègue de l'école du Tilleul où la requérante exerçait ses fonctions à mi-temps, tous directement témoins d'un ou plusieurs de ces manquements, contrairement aux témoins à décharge. En effet, d'autre part, les témoignages favorables émanent en très grande majorité des parents, absents lors des faits reprochés. Seuls quatre collègues de l'IAT témoignent en sa faveur (sans se prononcer sur les faits reprochés, qui les étonnent ou qu'ils affirment n'avoir jamais constatés), alors que treize collègues et anciens collègues de l'IAT témoignent à sa charge. Il est par conséquent admissible que l'acte attaqué rejette, sur cette base et à plusieurs reprises, les allégations de déformation volontaire, de cabale, d'ostracisation et/ou de harcèlement avancées par la requérante, même soutenue en ce sens par deux de ses collègues. Tant le service des équipes mobiles de la Fédération Wallonie-Bruxelles, que le conseil communal et, pour certains faits substantiels, les membres de la chambre de recours, ont entendu personnellement les principaux acteurs du dossier et ont été convaincus que les manquements de la requérante n'étaient pas fondés sur des témoignages déformés ou imaginaires et étaient établis.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments et explications, ainsi que du déroulement de l'instruction disciplinaire ayant permis de recueillir tous ces témoignages et du dossier administratif – dont les témoignages écrits et oraux à charge sont à la fois plus denses, répétés, diversifiés, concordants et directement en lien avec les faits poursuivis que les témoignages écrits et oraux à décharge –, que la partie adverse a pu considérer, sans commettre d'erreur et sans que les témoignages favorables suffisent à les remettre en cause, que les manquements reprochés étaient établis avec un degré raisonnable de certitude. La motivation de l'acte attaqué reflète ce raisonnement à plusieurs reprises et est donc adéquate.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

IV.2.2. Sur la deuxième branche

En l'espèce, même si la plupart des faits, portés à la connaissance du pouvoir organisateur à la suite des auditions effectuées après la réception du rapport de l'équipe mobile, ne sont pas datés et que l'identité des enfants concernés par certains faits n'est pas toujours révélée, il ressort du dossier administratif que la requérante n'a pas eu de difficultés pour identifier l'ensemble des faits retenus au titre de manquement et pour les contextualiser afin de les contester. Tant la procédure

disciplinaire que la motivation de l'acte attaqué ont donc permis à la requérante de comprendre les faits qui lui étaient reprochés.

La deuxième branche du premier moyen n'est pas fondée.

IV.2.3. Sur la troisième branche

Le principe général du respect des droits de la défense, qui est d'ordre public et doit, partant, être vérifié d'office, implique notamment que l'agent qui risque de se voir infliger une sanction ait la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits. Il doit, entre autres, avoir eu la possibilité de consulter l'ensemble des pièces du dossier disciplinaire et d'exposer ses moyens de défense de telle manière que l'autorité disciplinaire a pu en avoir connaissance et les prendre en considération avant de prononcer la sanction, ce qui impose à celle-ci de l'avertir, le cas échéant, du dépôt de pièces nouvelles et de lui permettre d'y réagir. Ce principe général implique que la personne poursuivie puisse préparer utilement sa défense en pleine connaissance de cause, ce qui suppose non seulement qu'elle soit informée, avec la précision voulue et en temps utile, de tous les griefs formulés à son encontre mais aussi qu'elle soit préalablement mise en mesure de contester ces griefs et, notamment, de faire entendre les témoins utiles à sa défense. La circonstance qu'une pièce soit manquante au dossier ne suffit pas pour conclure que les droits de la défense n'ont pas été respectés. Encore faut-il que cette pièce contienne une information qui soit relative à la connaissance des faits reprochés ou à l'examen de ces faits par l'autorité et qui ne figure pas dans d'autres pièces du dossier disciplinaire.

En l'espèce, la requérante reproche en substance à l'acte attaqué d'avoir tenu compte d'antécédents « disciplinaires ». Or l'acte attaqué ne mentionne incidemment les antécédents de la requérante qu'à deux reprises. La première fois dans un considérant formulé avant l'avis de la chambre de recours de la manière suivante : « Considérant que [la requérante] a déjà été visée dans un rapport du Service des Equipes Mobiles de la Fédération Wallonie-Bruxelles du 2 février 2015 ». L'avis de la chambre de recours du 27 mars 2024 est ensuite cité par l'acte attaqué, cet avis exposant notamment que : « La requérante n'a pas d'antécédent disciplinaire mais il est fait état qu'elle a été visée dans un rapport des équipes mobiles de la Fédération Wallonie - Bruxelles du 2 février 2015 (non versé aux débats) alors qu'elle prestait à l'école de l'Amitié. Elle aurait, à l'époque, déposé plainte contre la Directrice de cette école pour harcèlement moral, ce qui expliquerait son affectation à l'école communale n° 1 « L'île aux trésors » lors de la rentrée scolaire 2015/2016 ». À la suite de ce premier avis, le second avis de la chambre de recours du 29 mai 2024, également cité par l'acte attaqué, se limite à affirmer que la requérante « n'a aucun antécédent disciplinaire ». C'est en réponse à ce second avis que l'acte attaqué conclut « qu'il est

inexact que [la requérante] n'aurait aucun antécédent disciplinaire, dans la mesure où elle a déjà été visée dans un rapport du Service des Equipes Mobiles de la Fédération Wallonie-Bruxelles du 2 février 2015 ».

Cette seconde mention des antécédents de 2015 dans la motivation de l'acte attaqué ne peut cependant pas être dissociée de la première mention de ceux-ci, qui a fait partie de l'ensemble des éléments ayant emporté la conviction du conseil communal de la partie adverse le 4 décembre 2023 sans que soit évoqué le caractère disciplinaire de ces antécédents. Ce n'est que pour se départir de l'avis de la chambre de recours, qui n'a pas tenu compte des antécédents de 2015, que l'acte attaqué rappelle l'existence de ceux-ci, avérés par le dossier administratif, au titre du contexte dont a tenu compte le conseil communal pour prendre sa décision. Ce faisant, la partie adverse n'a pas pu nouvellement vouloir qualifier ces antécédents de faute, de procédure ou de sanction disciplinaire. Elle a réitéré l'importance de ce contexte antérieur, qui avait déjà été signalé dès le rapport de la directrice générale du 5 avril 2023 et répété dans la délibération du collège communal du 6 avril 2023 et dans la décision de suspension préventive du 11 mai 2023, et qui était étayé par le rapport de la directrice de l'école de 2015 et par le dossier de pièces substantiel constitué à la suite de la plainte pour harcèlement moral qui aurait été introduite à l'époque par la requérante, le tout ayant été déposé au dossier disciplinaire (constituant les pièces 19 et 20 du dossier administratif) et ayant suscité les réactions de la requérante dès sa note de défense déposée le 12 juin 2023, à l'occasion de sa première audition disciplinaire. L'usage incident de ces antécédents tout au long de la procédure démontre que tant la partie adverse que la requérante savent pertinemment que ceux-ci n'ont pas de caractère disciplinaire, qu'ils sont étrangers aux manquements reprochés mais que la partie adverse les invoque au titre de contexte à la sanction de ceux-ci.

C'est donc sans fondement également que la requérante prétend que la pièce 155 du dossier administratif serait nouvelle et aurait été produite en violation de ses droits de la défense. Les documents constituant cette pièce demeurent étrangers aux faits reprochés et permettent uniquement d'étayer davantage le contexte des antécédents de la requérante en 2015. Ils ne contiennent aucune information nouvelle par rapport à celles déjà produites au dossier disciplinaire, retenues par l'acte attaqué, et dont la requérante a eu connaissance tout au long de la procédure disciplinaire.

La troisième branche du premier moyen n'est pas fondée.

IV.2.4. Sur la quatrième branche

En l'espèce, la décision du 4 décembre 2023, reproduite sur ce point par l'acte attaqué, mentionne :

« Qu'à propos de la tenue de propos racistes,

- [la requérante] n'a pas reconnu l'existence du manquement ;

- elle se contente d'affirmer qu'elle aurait constaté qu'il y aurait "de plus en plus de personnes arabes dans l'école", qu'elle s'entendrait bien avec des parents de différentes origines, que certains témoins ne l'auraient pas entendu tenir des propos racistes, et qu'elle aurait déjà entendu des propos racistes (sans citer de propos et/ou de personnes qui les auraient tenus) ;

- le Conseil communal considère que ces explications ne sont pas plausibles et sont très légères eu égard aux témoignages concordants ;

- le Conseil communal rappelle que des propos spécifiques sont mentionnés dans le dossier administratif et que la tenue des propos racistes est évoquée par [R.L., L.C., L.M. et N.R.].

- le Conseil communal estime qu'il s'agit d'un manquement grave et rappelle que les propos racistes et discriminatoires peuvent faire l'objet de poursuites pénales. Il est totalement inapproprié qu'une enseignante qui se doit d'être un modèle et d'incarner notamment les valeurs du respect et du partage, adopte une telle attitude ; »

Dans son avis du 29 mai 2024 reproduit dans l'acte attaqué, la chambre de recours a estimé que :

« Par un vote unanime de ses membres, la Chambre de recours est d'avis qu'il n'y a pas lieu de retenir les griefs suivants :

- avoir tenu des propos racistes (premier grief) alors que les réflexions faites en aparté par la requérante avec ses collègues sur le constat d'une fréquentation de plus en plus importante d'enfants d'origine marocaine à l'école "l'île aux Trésors" étaient dépourvues de toute connotation raciste ou xénophobe, aucune plainte de parents de tels élèves n'étant du reste rapportée à ce propos (voir notamment les témoignages de [J.M., S.B. et Z.M.] versés aux débats) ; »

En réponse à cet avis, l'acte attaqué indique, sur ce point, que le conseil communal ne partage pas la position de la chambre de recours, en rappelant ses motifs initiaux et en ajoutant :

« Le fait qu'une personne soit en bons termes avec d'autres personnes d'origine étrangère ne suffit pas à prouver que la personne en question ne serait pas raciste ;

Le fait qu'aucun parent ne se serait plaint de tels propos ne constitue pas un argument pertinent dans la mesure où les parents ne se trouvaient précisément pas en classe ou à la cour de récréation avec [la requérante] et ses collègues de travail pendant les heures de cours ;

Le fait que les propos suivants : "si la population de l'école continuait ainsi, elle pourrait aller enseigner au Maroc" et "Chez ces gens-là, les petits garçons sont rois

et ne sont pas éduqués. Ils font ce qu'ils veulent chez ces gens-là, donc c'est normal qu'il fasse des colères" ne constituent de toute évidence pas une "réflexion (...) dépourvue de toute connotation raciste ou xénophobe" ; »

Contrairement à ce que soutient la requérante, cette motivation ne fait pas apparaître de volonté de la partie adverse de sanctionner une infraction pénale. La mention du fait que « les propos racistes et discriminatoires peuvent faire l'objet de poursuites pénales » n'est utilisée qu'aux fins de justifier la gravité du manquement reproché aux valeurs de respect et de partage défendues par la partie adverse pour son enseignement. Dès l'entame de la procédure disciplinaire et tout au long de celle-ci, les faits ici reprochés sont qualifiés de « tenue de propos racistes », qualification indépendante et étrangère aux infractions prévues par la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' mais relevant du sens courant des termes, à défaut de définition légale ou statutaire de ceux-ci, à savoir comme un « ensemble de réactions qui, consciemment ou non, s'accordent à cette idéologie », à savoir une « idéologie postulant une hiérarchie des races » (dictionnaire *Le Robert*). En ce que l'acte attaqué qualifierait pénalement la tenue de propos racistes, cette branche du premier moyen manque en fait.

En outre, c'est sans commettre d'erreur et en s'appuyant sur des motifs admissibles et adéquats que l'acte attaqué a contredit la position de la chambre de recours pour considérer que ce manquement était établi et grave. La concordance des témoignages crédibles permet de conclure à l'existence du manquement et la teneur des propos peut raisonnablement être considérée comme une atteinte aux valeurs défendues par la partie adverse pour son enseignement et comme des propos racistes, au sens courant des termes susvisé.

La quatrième branche du premier moyen n'est pas fondée.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1.La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la « violation des droits de la défense, de l'interdiction de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il est résumé comme il suit :

« la procédure disciplinaire ne vise aucun fait précis et avéré alors que toute autorité disciplinaire ne peut se fonder, pour infliger une sanction, que sur des faits répondants à ces conditions. »

V.1.2.Le mémoire en réplique et le dernier mémoire

Dans la mesure où la réponse de la partie adverse reprend, pour l'essentiel, le contenu même de l'acte attaqué, la requérante se réfère à sa requête en annulation.

V.2. Appréciation

Le deuxième moyen se confond, dans ses développements, avec les première et deuxième branches du premier moyen. Il y a donc lieu de renvoyer à l'appréciation de ces deux branches.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la « violation du principe général de droit de l'impartialité, du principe de la présomption d'innocence et de l'article 6, 2° de la CEDH ».

Il est résumé comme il suit :

« l'acte attaqué est issu d'un vote et d'un débat dans lesquels des membres du Collège communal - ayant exprimé un manifeste parti pris au cours de la procédure quant aux faits reprochés - ont pris part alors que les règles de droit précité[e]s contraignent toute autorité administrative à être et à paraitre impartial[e] et à préserver la présomption d'innocence des agents. »

VI.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante souligne que le rapport de la directrice générale se fonde sur un rapport des équipes mobiles de la Fédération Wallonie-Bruxelles qui considèrent comme établis les faits reprochés à la requérante, que la directrice générale s'appuie sur l'absence de témoignage favorable et sur le constat que « des éléments en partie similaire se sont produits en 2015 » et que, pour les mesures de suspension provisoire qui ont suivi, la partie adverse a, selon elle, continué à considérer les faits comme établis, notamment au motif que ces documents n'avaient pas recouru au mode conditionnel. Elle soutient qu'il s'agit d'un élément

complémentaire permettant, à tout le moins, de créer un doute raisonnable quant à l'impartialité de l'autorité disciplinaire.

D'autre part, elle soutient que le fait d'avoir décidé d'une suspension provisoire plutôt que d'une mesure d'écartement directe est sans incidence sur le moyen et la partialité de la partie adverse.

Elle conclut enfin que la présomption d'innocence n'a pas pu être respectée par sa seule audition et la convocation des témoins. Elle indique qu'il fallait également que l'audition (et la défense) ait un effet utile (ce qui n'est pas le cas quand les faits sont considérés comme avérés dès l'entame de la procédure) et qu'il fallait que les témoignages récoltés à décharge ne soient finalement pas pris en compte de manière justifiée, ce qui à son estime n'a pas été le cas en l'espèce.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle considère que les pièces complémentaires produites par la partie adverse à propos du passage des équipes mobiles n'apportent aucun élément nouveau et confirment que les entretiens avec celles-ci ont eu lieu sur une base volontaire, donc biaisée dès le départ, selon elle.

Elle rappelle également le caractère déterminant du rapport de la directrice générale, sur lequel s'est fondée la partie adverse tout au long de la procédure, alors que ce rapport tenait les faits pour établis et violait la présomption d'innocence.

VI.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable aux procédures disciplinaires, dès lors qu'elles ne revêtent aucun caractère juridictionnel et que cet article est respecté dans la mesure où la sanction disciplinaire finale peut faire l'objet d'un recours devant un organe juridictionnel qui, comme le Conseil d'État, répond aux exigences de cette disposition et de l'article 13 de cette Convention (Cour eur. D.H., 18 décembre 2018, *D. c. Belgique*, req. n° 52.691/13, §§ 25-26). Le moyen est donc irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la CEDH.

Le principe général d'impartialité, qui est d'ordre public, implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis

ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu en outre de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, lorsque l'autorité est un organe collégial, le principe général n'est violé que s'il est établi qu'un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

Par ailleurs, selon la jurisprudence constante et dans la mesure où le principe d'impartialité s'impose aux différents stades de la procédure, il appartient à la personne chargée de l'instruction d'un dossier de ne pas agir avec un parti pris de nature à compromettre l'objectivité de son rapport et, plus généralement, de veiller à ne pas dégager une impression de partialité. À cet effet, il lui revient notamment d'instruire les faits dont elle s'est saisie à charge et à décharge, d'autant que le principe de présomption d'innocence et le respect des droits de la défense soutiennent la même obligation. Une violation du principe d'impartialité ne peut, toutefois, résulter du comportement de cet agent instructeur que s'il est démontré que celui-ci fait preuve d'un parti pris en instruisant le dossier exclusivement à charge ou s'il fait une présentation du dossier telle que l'autorité chargée de statuer n'a pas pu se prononcer en toute objectivité, même après avoir entendu l'agent poursuivi dans ses moyens de défense. De surcroît, sous peine de rendre toute procédure disciplinaire impossible, la circonstance que le rapport disciplinaire tiendrait les faits pour établis et imputables à l'agent, contiendrait une appréciation quant à leur gravité, voire des erreurs d'appréciation, ou adopterait un ton sévère à l'égard de cet agent ne prouve pas nécessairement un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire.

Le principe de la présomption d'innocence implique, en matière disciplinaire, que le dossier ait été instruit à charge et à décharge. Ce principe n'est pas violé lorsque le dossier révèle qu'il a été procédé à de nombreuses auditions afin de faire objectivement la lumière sur les faits et que la lecture de la décision disciplinaire permet de constater que l'autorité n'a pas ignoré les éléments à décharge. Ce principe est d'ordre public.

En l'espèce, en particulier en ce qu'il reproche de n'avoir pas suffisamment tenu compte des témoignages à décharge et d'avoir ainsi agi de manière

partiale, le moyen se confond partiellement avec la première branche du premier moyen. Il y a donc lieu de renvoyer tout d'abord à l'appréciation de celle-ci.

En outre, l'acte attaqué ajoute encore ce qui suit à ce sujet :

« Considérant qu'en ce qui concerne une prétendue violation des droits de la défense, le Conseil communal précise notamment ce qui suit :

• [la requérante] a été entendue à plusieurs reprises ;

• [la requérante] a été assistée de plusieurs avocats (puis d'un délégué syndical), qui l'ont accompagnée, ont posé des questions et ont signé les procès-verbaux d'audition ;

• le Conseil communal a effectué des efforts invraisemblables afin de convoquer et d'entendre toutes les personnes potentiellement impliquées dans ce dossier (tant "à charge", qu' "à décharge"), et notamment toutes les personnes dont l'audition avait été demandée par [la requérante] (et de leur poser les questions demandées par [la requérante]) ;

• la Ville de Wavre a agi avec toute la célérité et l'objectivité nécessaires, dans un contexte où le Service des Equipes Mobiles recommandait l'écartement immédiat de [la requérante] ;

• [la requérante] a pu disposer à sa meilleure convenance d'une copie de tout son dossier ;

• aucune disposition n'imposait une confrontation au sein du Conseil communal ;

• la procédure a été entamée dès que les faits ont été connus ;

• [la requérante] sait pertinemment ce qui lui est reproché puisqu'elle a à chaque fois une explication spécifique à donner quant à ceux-ci. Tout en reprochant un manque de précision des manquements en question, [la requérante] a en effet chaque fois été capable de situer les faits, de présenter une explication par rapport à ceux-ci, voire de mentionner le prénom de l'enfant concerné ;

• le Conseil communal s'interroge sur la raison pour laquelle la Chambre de recours a considéré qu'il ne fallait pas entendre [L.M.], qui a pourtant fait état de manquements extrêmement graves (et se pose également la même question vis-à-vis de [K.M.]) ; »

Il résulte du dossier administratif et de l'examen qui précède que la procédure disciplinaire a été instruite à charge et à décharge devant le collège puis le conseil communal, et la requérante n'invoque aucun élément probant de partialité dans le chef du collège – l'absence du mode conditionnel dans la décision de suspension préventive ne suffisant pas à démontrer que le collège aurait déjà considéré les faits reprochés comme établis. Elle ne conteste par conséquent pas sérieusement l'impartialité du conseil communal dont font partie les membres du collège. L'organisation de la procédure disciplinaire au niveau communal implique la participation des membres du collège aux délibérations du conseil, sans que cela ne porte en soi atteinte au principe d'impartialité.

Il en va de même en ce qui concerne les prémices de la procédure disciplinaire, qui ne contiennent aucune indication de partialité dans le chef de la partie adverse ou de ses agents ou des équipes mobiles. Si la partie adverse fait part aux équipes mobiles de soupçons à l'égard d'un membre du personnel, elle ne le nomme pas et l'inscrit dans un contexte de « désorganisation et des tensions entre membres du personnel », et propose d'abord de le résoudre en cherchant d'urgence une nouvelle direction à désigner. Une procédure disciplinaire n'est envisagée que dans la mesure où suffisamment d'écrits lui seraient communiqués par des membres du personnel et des parents et dans la mesure où ces écrits le justifieraient. Cette hypothèse est envisagée de manière générale, à l'égard de toute faute de tout membre du personnel concerné. L'absence de parti pris est confirmée par la lettre adressée par le collège communal de la partie adverse à tous les membres du personnel de l'IAT le 29 novembre 2022, pour annoncer la venue des équipes mobiles, et selon laquelle : « Le Pouvoir organisateur est conscient que l'École fait face à des difficultés d'organisation, de communication, etc. inhérentes à l'absence de direction et aux tensions au sein de l'équipe, entre autres. L'objectif de l'intervention des équipes mobiles est donc de travailler sur le "bien-être psychosocial" au travail en analysant les difficultés rencontrées et en y proposant des pistes d'amélioration ».

C'est le rapport précité des équipes mobiles, à la suite de leur venue à l'IAT, qui permet à la partie adverse de prendre conscience de la réalité du problème, sans que celui-ci puisse être considéré comme partial pour le seul motif qu'il considère que certains faits sont établis, outre que les équipes mobiles sont en toute hypothèse étrangères à l'acte attaqué. Ce premier rapport conduit la directrice générale à établir son propre rapport le 5 avril 2023. Ce second rapport n'est pas davantage partial ou biaisé, puisqu'il précise que « les membres du personnel de l'école L'Ile aux Trésors, contactés suite à la réception du rapport susmentionné, ont fait part des manquements suivants ». Cette phrase laisse *a priori* entendre que tous les membres du personnel ont été contactés, à la suite de quoi douze personnes au moins ont réagi pour transmettre des informations faisant état de difficultés avec la requérante. La phrase conclusive par laquelle la directrice générale indique être particulièrement interpellée par « le fait qu'aucune personne interrogée n'ait formulé de commentaire positif à l'égard de [la requérante] (tant sur sa personnalité que sur sa manière de travailler] » montre que ce résultat n'est pas celui auquel la directrice générale s'attendait lors de cette instruction préliminaire du dossier. Si la manière dont la directrice générale ou ses services ont invité et interrogé les membres du personnel de l'IAT n'est effectivement pas davantage détaillée, aucun de ces collègues n'a dénoncé au cours de la procédure disciplinaire la manière dont ils ont été contactés ou n'a reproché à la directrice générale de n'avoir pas pris contact avec eux. Le rapport qui est issu de ces démarches ne peut donc pas pour ce seul motif être considéré comme partial, et pas davantage au motif qu'il tiendrait les faits pour établis parce qu'il n'utiliserait pas le

mode conditionnel, vu la concordance des nombreux témoignages recueillis à cette occasion. Ce rapport dresse un premier constat devant uniquement justifier le déploiement d'une procédure disciplinaire chargée d'approfondir l'instruction, laquelle s'est poursuivie dans le respect des droits de la défense et de la présomption d'innocence de la requérante.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête en annulation

Le quatrième moyen est pris de la « violation du principe du délai raisonnable, du principe général de respect des droits de la défense et de l'article 6, § 1 de la CEDH ».

Il est résumé comme il suit par la requérante :

« l'acte attaqué se fonde sur des faits datant de 2015 à 2022 alors même que la procédure n'a été entamée qu'en date du 6 avril 2023 et alors que le principe du délai raisonnable implique que l'autorité disciplinaire doit agir avec célérité lorsqu'elle est avisée de l'existence de faits sanctionnables disciplinairement ».

VII.1.2. Le mémoire en réplique

Elle rappelle que les « antécédents disciplinaires de 2015 » sont évoqués à de nombreuses reprises et que le dossier administratif de la partie adverse (pièce n° 155) souligne que celle-ci avait connaissance de prétendus faits de maltraitance depuis 2015. Elle constate également que la partie adverse ne conteste aucunement sa chronologie des faits reprochés, et qu'un des incidents reprochés avait été communiqué à la partie adverse en 2017.

Elle ajoute qu'il est évident que la partie adverse était en capacité d'entamer une éventuelle procédure disciplinaire au regard des soupçons qui l'ont amenée, justement, à saisir les équipes mobiles. Elle soutient que, pour ne pas violer le principe du délai raisonnable, la partie adverse aurait dû éventuellement poursuivre disciplinairement les faits datant de 2015 à 2019 bien avant l'introduction de la procédure litigieuse ; tout comme pour les faits de 2022, pour lesquels elle n'aurait pas dû attendre l'intervention des équipes mobiles, intervention au demeurant inutile pour établir les faits dont elle avait connaissance puisque la partie adverse devait savoir qu'il serait nécessaire d'auditionner elle-même les témoins concernés.

VII.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle se réfère à ses écrits de procédure.

VII.2. Appréciation

Comme exposé sous le troisième moyen, le quatrième moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la CEDH.

Ainsi que cela a été précisé lors de l'appréciation de la troisième branche du premier moyen, les faits de 2015 ne sont pas repris parmi les griefs reprochés à la requérante. En ce qu'ils sont visés par le présent moyen, celui-ci manque en fait.

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire, c'est-à-dire le moment où elle peut se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation au membre du personnel concerné, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal et se limite à vérifier si l'autorité disciplinaire est partie de faits exacts, si elle les a appréciés correctement et si elle a pris sa décision dans les limites du raisonnable.

En l'espèce, la partie adverse a demandé l'intervention du service des équipes mobiles le 1er décembre 2022 sur la base du contexte suivant :

« L'École de l'ile aux Trésors est actuellement sans direction malgré les démarches mises en œuvre par le PO. Une désorganisation et des tensions entre membres du personnel sont notamment constatées. Il semblerait que les membres du personnel ne communiquent pas nécessairement. Aussi, ce qui nous occupe tout particulièrement, c'est que nous soupçonnons un manque de bienveillance, voire de non-respect du bien-être des enfants. Principalement de la part d'un membre du

personnel, pour ce dernier point. D'ailleurs, il nous semble plutôt urgent d'agir sur ce point. Démarches entreprises : Le PO cherche une direction à désigner dans cette école. Aussi, avec la difficulté de ne pas être sur le terrain, le PO rappelle régulièrement qu'il est important que les différents problèmes ou fautes que les membres du personnel, les parents, les élèves rencontrent nous soient rapportés par le biais d'un écrit (mail, courrier, ...). Ceci afin d'obtenir des informations concrètes afin de pouvoir agir. Sur base de ces écrits, nous envisageons entamer une procédure disciplinaire. Aussi, pour l'organisation, le PO essaie d'aller sur le terrain faire des constatations et d'être en contact avec les membres du personnel afin de répondre à leurs questions, dans la mesure du possible ».

S'il en ressort qu'à la date de la demande, la partie adverse soupçonnait un manque de bienveillance, voire de non-respect du bien-être des enfants, rien n'indique qu'elle avait déjà une connaissance suffisante de tous les griefs qui seront mis à charge de la requérante à la suite du rapport rédigé par le service des équipes mobiles le 16 mars 2023, et à la suite des auditions menées par la directrice générale et reprises dans son rapport du 5 avril 2023. Rien ne permet dès lors de considérer que l'autorité n'aurait pas respecté le principe du délai raisonnable en décidant d'entamer une procédure disciplinaire le 6 avril 2023. La requérante ne conteste par ailleurs pas que, depuis cette date, la procédure disciplinaire a été menée avec la diligence requise.

La requérante invoque encore le fait qu'un incident datant de 2017 aurait été transmis à l'échevine de l'Instruction publique à cette époque, de sorte que, en intentant les poursuites disciplinaires en avril 2023, l'autorité n'a pas agi dans un délai raisonnable. Cet incident fait cependant partie de l'ensemble des incidents divers illustrant le grief d'avoir adopté « une attitude inutilement agressive et inappropriée vis-à-vis de certains enfants et d'exercer dans certains cas une contrainte physique sur eux » dont le dossier administratif démontre que l'autorité a pris connaissance, en mars 2023, à la suite du dépôt du rapport établi par le service des équipes mobiles. Rien n'imposait à la partie adverse d'agir à propos d'un incident isolé et alors qu'elle n'avait pas été informée d'un contexte problématique plus général.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

VIII.1.1. La requête en annulation

Le cinquième moyen est pris de la « violation du principe de proportionnalité, de l'interdiction de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il est résumé comme il suit par la requérante :

« l'acte attaqué inflige l'une des sanctions les plus graves, la démission disciplinaire, alors que les dispositions susmentionnées contraignent l'autorité disciplinaire à ce qu'il "existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet, que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire". »

VIII.1.2. Le mémoire en réplique

Elle ajoute qu'elle peine à comprendre la raison qui amène la partie adverse à considérer, de manière péremptoire, qu'elle ne serait pas consciente de la gravité que représente des actes de violences envers des enfants.

Elle répète que la partie adverse, en sa qualité de pouvoir organisateur, est responsable de la désorganisation continue d'un établissement dont elle a la charge alors même qu'elle était au fait de cette situation depuis plusieurs années. Selon elle, il est clair qu'une telle situation doit éclairer l'autorité disciplinaire lorsqu'elle choisit le taux de la sanction.

Enfin, elle rappelle et critique le fait que le taux de la sanction ait été motivé par l'existence de ses antécédents disciplinaires fictifs.

VIII.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle précise que les faits de 2015 sont sans pertinence pour apprécier la sanction, puisque ceux-ci ne sont pas établis. Elle conteste également la tentative de la partie adverse de s'exonérer de sa responsabilité dans la désorganisation de l'IAT.

VIII.2. Appréciation

Le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

En l'espèce, l'acte attaqué motive le choix de la sanction disciplinaire retenue comme il suit :

« Considérant que le fait qu'une école n'ait pas eu de direction pendant une période ne permet pas de faire n'importe quoi (et encore moins de commettre des infractions pénales) ;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède qu'une telle attitude constitue une accumulation de fautes concrètes d'une gravité certaine qui ne peut être tolérée par le Conseil communal et que ces manquements sont établis par les nombreux témoignages concordants susmentionnés ;

Considérant qu'il n'est pas envisageable de maintenir en fonction une personne ayant commis de tels faits ([la requérante] a d'ailleurs indiqué lors de son audition du 4 décembre 2023 qu'elle ne saurait pas retourner dans une école de Wavre) ;

Considérant qu'il n'est pas envisageable de faire revenir [la requérante] dans une école de la Ville de Wavre dans quinze ou trente mois alors que la Chambre de recours reconnaît précisément de nombreux manquements graves comme avérés ;

Considérant qu'il n'est pas non plus envisageable de prononcer une sanction moins lourde (comme préconisé par la Chambre de recours), dans la mesure où la procédure devant la Chambre de recours a confirmé la gravité des manquements, la concordance des témoignages et le manque d'explications à ce sujet de [la requérante] ;

Considérant qu'aucun élément ne permet de supposer que les personnes s'étant manifestées dans le cadre de la procédure disciplinaire auraient inventé les manquements en question ; »

Dès lors, tenant compte des nombreux griefs retenus et établis par le dossier administratif et l'acte attaqué, lesquels constituent des manquements à plusieurs obligations distinctes de la requérante, le Conseil d'État substituerait son appréciation à celle de la partie adverse s'il venait à considérer que les faits imputés au requérant ne sont pas suffisamment graves par eux-mêmes pour justifier la sanction lourde de la démission disciplinaire.

En effet, force est de constater que si la requérante met en avant les éléments dont elle estime qu'ils devraient constituer, à l'égard des faits sanctionnés, une cause de justification ou amener une plus grande indulgence de l'autorité, elle ne démontre pas que l'autorité aurait adopté une sanction disciplinaire que toute autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pas prise. Elle n'établit par conséquent pas que l'autorité aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ni que la démission d'office infligée serait manifestement disproportionnée. En s'appuyant sur la gravité des manquements et leur récurrence établie par de multiples témoignages concordants et crédibles, l'acte attaqué justifie régulièrement la rupture de confiance envers la requérante et le choix de la démission disciplinaire n'est pas manifestement disproportionné.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 mars 2026, par la VIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Frédéric Gosselin