

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 77.541 du 10 décembre 1998

A.81.387/VIII-1162

En cause : **JACOB** Sabine,
ayant élu domicile chez
Me Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 4 décembre 1998 par Sabine JACOB, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du Ministre de l'Enseignement supérieur prise à une date inconnue, par laquelle "Monsieur le Ministre a décidé de prolonger la suspension préventive dont vous êtes l'objet pour une nouvelle période de trois mois";

Vu l'ordonnance du 4 décembre 1998, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 8 décembre 1998 à 14.00 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, la requérante, Mes DE WOLF et SIMONART, avocats, comparaisant pour la re-

quérante et Mes HENRY et VANDERHEYDEN, avocats, comparais-
sant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. ERNOTTE, audi-
teur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le
Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la
demande sont les suivants :

1. La requérante est surveillante éducatrice
d'internat, nommée à titre définitif. Depuis plus de dix
ans, elle exerce ses fonctions à l'internat autonome de la
Communauté française à Andenne. Pour l'année scolaire
1997-1998, cet internat hébergeait 44 pensionnaires, soit
22 filles et 22 garçons; il comptait, avec la requérante,
quatre surveillantes éducatrices.

2. Le 19 novembre 1997, un membre du personnel de
l'internat dont l'identité n'est pas révélée fait part à
G. LOOZEN, inspecteur du personnel auxiliaire d'éducation,
"du comportement déplacé d'une éducatrice lors d'un voyage
organisé à Disney-World-Paris. L'éducatrice incriminée
est accusée de permettre à certains internes garçons des
familiarités physiques envers elle". Après s'être rendu
à l'internat, G. LOOZEN écrit, le 1^{er} décembre 1997, à
l'inspectrice coordonnatrice de l'enseignement supérieur
en suggérant la mise en place d'une commission d'enquête.

3. Le ministre ayant marqué son accord pour qu'une
enquête soit effectuée, celle-ci est confiée à G. LOOZEN,
précité, et à une inspectrice. Après s'être rendus à
quatre reprise à l'internat, ces deux inspecteurs éta-
blissent un rapport qu'ils adressent à l'inspectrice
coordonnatrice le 3 mars 1998. Ce rapport fait référence
à des annexes, numérotées de 1 à 18, qui constituent, pour

l'essentiel, les déclarations des membres du personnel interrogés; ces annexes ne figurent pas au dossier administratif. Le rapport relate les "faits dénoncés par les éducatrices qui en ont été les témoins directs" ainsi que les "réactions de Madame JACOB par rapport à ces accusations", les "faits signalés par les éducatrices et qui leur ont été rapportés", d'"autres épisodes rapportés par les éducatrices", la position de l'administratrice de l'internat, le "comportement de Madame JACOB vis-à-vis de ses collègues" et l'"ambiance à l'internat". Il conclut que "l'investigation devrait se poursuivre en vue de confronter éventuellement les différents témoignages et de vérifier les rumeurs relatives au comportement de Madame JACOB" et ses auteurs demandent des "consignes complémentaires et précises".

4. Un nouveau rapport est établi le 16 mars 1998. Dans sa conclusion, il mentionne notamment ce qui suit :

" Plusieurs éléments indiqueraient que :

- Madame JACOB aurait des comportements plus qu'équivoques avec les garçons de l'internat.
- Madame JACOB organiserait un groupe d'internes bénéficiant de faveurs diverses en contradiction avec le règlement de l'internat, dont l'accès à des locaux où ils peuvent se retirer dans l'intimité.
- Madame JACOB inciterait ses "protégés" à menacer les élèves de l'internat qui ne font pas partie de ce groupe.

...

Il est donc indispensable de prendre d'urgence les mesures conservatoires nécessaires pour ramener immédiatement le calme à l'internat.

Sur ce fond, il faudra certainement accomplir des devoirs d'enquête supplémentaires pour préciser les responsabilités de chacun et prendre les mesures définitives que requiert la situation, mais cela dépasse le cadre de la mission d'enquête qui nous a été confiée.

...".

La conclusion mentionne également que l'administratrice de l'internat a "perdu toute son autorité".

5. Le 16 mars 1998, le ministre invite le directeur général de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique à prendre d'urgence les mesures suivantes :

- " - il convient d'écarter du service Madame S. JACOB à la date du 17 mars 1998 par mesure d'ordre motivée par la gravité des faits qui lui sont reprochés et l'intérêt du service;
- à partir de la date susmentionnée, vous procéderez à une audition de l'intéressée dans un délai de cinq jours ouvrables en lui donnant la possibilité de se faire accompagner par un défenseur de son choix conformément aux dispositions prévues à l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut administratif des membres du personnel directeur enseignant. La possibilité de consulter le dossier d'enquête avant l'audition sera expressément mentionné (sic) sur la convocation ainsi que l'éventualité d'une décision de suspension préventive qui serait prise à son égard;
- dans l'attente de toute autre décision, le traitement d'activité de Madame S. JACOB sera maintenu."

6. La requérante est entendue le 24 mars 1998 par le directeur général de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique; elle est assistée de ses conseils. La lettre de convocation à cette audition ne figure pas au dossier; d'après la relation qui en est faite dans la note déposée pour la requérante en vue de cette comparution, elle est invitée "afin d'être auditionnée au sujet des événements relatés dans le rapport d'inspection". Un procès-verbal d'audition est établi le lendemain par le directeur général; il ne résulte pas du dossier qu'il a été soumis à la requérante et il n'est pas contresigné par elle; il relate les explications de la requérante ainsi qu'un incident relatif au dossier, incident qui donne lieu au dépôt d'une note manuscrite, dans laquelle les conseils de la requérante relèvent que le rapport du 3 mars 1998 lui a été communiqué, mais que ses annexes ne l'ont pas été.

7. Par une note du 15 avril 1998, le directeur général suggère au ministre d'affecter la requérante "comme éducatrice-économe (jour) à l'internat autonome de Jambes ou d'obtenir de Madame la Ministre-Présidente son

affectation au même grade dans un établissement d'enseignement secondaire de la zone de Namur-Jambes".

8. Le Ministre répond, le 17 avril 1998, que cette suggestion ne peut être suivie, aucun des emplois visés n'étant disponible; il ajoute : "Je vous prie donc de me faire une autre proposition visant à éloigner Madame S. JACOB de sa fonction actuelle (surveillante éducatrice d'internat), sans qu'au stade actuel de l'enquête, cette proposition n'apparaisse comme une sanction".

9. Par une note du 12 mai 1998, le directeur général transmet au ministre des plaintes de parents d'internes "relatives à des menaces réelles proférées à l'encontre de leurs enfants"; ces plaintes ne figurent pas au dossier. Dans cette note, le directeur général suggère au ministre de mettre la requérante en suspension préventive.

10. Par une note du 18 mai 1998, le ministre marque son accord sur cette suggestion et il précise notamment ce qui suit : "conformément à l'article 157bis de l'arrêté royal du 22 mars précité, il conviendra de préciser que Madame S. JACOB est suspendue préventivement avant l'exercice éventuel des poursuites".

11. Une lettre recommandée du 20 mai 1998 informe la requérante de la décision de la suspendre préventivement sans retrait de traitement pour une période de trente jours; en ce qui concerne les motifs, on peut y lire ce qui suit : "La décision ministérielle est motivée par les conclusions du premier rapport d'enquête, dont votre conseil, Maître DE WOLF, est en possession et par le fait qu'un climat insupportable de haine et d'agressivité s'est installé dans l'établissement où il existe un risque permanent d'accident grave. La mesure susmentionnée, je le rappelle, purement administrative, et non disciplinaire, permettra de rendre le climat plus serein".

12. Les 4 et 5 juin 1998, une enquête complémentaire est menée à l'internat d'Andenne; elle donne lieu à un rapport de synthèse, qui traite de la responsabilité de la requérante et de celle de l'administratrice; à propos de la requérante, le rapport s'exprime notamment en ces termes :

" D'évidence, les agissements inconsidérés et maladroits de Madame JACOB ont engendré l'ambiance malsaine qui prévaut aujourd'hui à l'internat autonome d'Andenne.

Nous devons cependant constater que les accusations formulées contre Madame JACOB se heurtent à trois obstacles :

- si certains faits incriminés sont attestés par des témoignages convergents, d'autres ne reposent que sur un seul témoignage direct et peuvent se voir opposer le principe "testis unus, testis nullus";
- les témoignages ne sont pas corroborés par des preuves matérielles;
- Madame JACOB peut se prévaloir de bons rapports (bulletin de signalement, rapports d'inspection). Notons cependant qu'un rapport d'inspection mentionne que le comportement "familier" de l'intéressée à l'égard de certains internes (garçons) constitue un facteur de risque non négligeable.

L'internat ne retrouvera pas sa sérénité si Madame JACOB y reste affectée. Pour les motifs invoqués plus haut, une sanction disciplinaire nous paraît inopportune. Dès lors, nous proposons que Madame JACOB reçoive, par mesure d'ordre, une nouvelle affectation dans un internat pour jeunes filles.

..."

Le rapport relève aussi que "la responsabilité de l'administratrice nous semble gravement engagée dans la situation qui règne actuellement à l'internat Il nous paraît évident que les événements concernant Madame JACOB ne se seraient pas produits si les garçons avaient été confiés à un éducateur ...".

13. Par lettre recommandée du 15 juin 1998, la requérante est informée de la prolongation de la mesure de suspension préventive pour une période de deux mois.

Le même jour, le directeur général adresse au ministre une note dans laquelle il suggère la transformation de l'internat autonome d'Andenne en internat annexé à l'athénée, l'engagement d'un éducateur et l'affectation de la requérante à la surveillance des jeunes filles.

14. Par lettre recommandée du 7 août 1998, le directeur général informe la requérante de ce que la mesure de suspension préventive dont elle est l'objet est prolongée pour une nouvelle période de trois mois et que cette décision est motivée par le rapport d'enquête du 8 juin 1998 dont une copie est adressée à l'intéressée; la lettre se termine en rappelant "que la suspension préventive est une mesure purement administrative et non disciplinaire qui a pour but de rendre le climat de l'internat plus serein". Par une requête du 29 septembre 1998, la requérante demande l'annulation de cette décision.

15. Le 3 novembre 1998, le directeur général adjoint adresse une note au ministre, attirant son attention sur les modifications apportées par le décret du 6 avril 1998 au régime de la suspension préventive dans l'enseignement organisé et subventionné par la Communauté française; cette note signale, entre autres, au ministre que "la suspension préventive de Madame JACOB expirera le 21 novembre 1998".

16. Le 23 novembre 1998, la requérante écrit au ministre :

" ...

Conformément aux termes de l'arrêté royal du 1^{er} septembre 1969, chapitre IXbis, j'aurais dû reprendre mes fonctions à l'IACF d'Andenne ce 23 novembre.

Toutefois, suite aux recommandations de votre collaborateur Monsieur GERMEYS, j'ai accepté de retarder cette reprise de fonctions dans l'attente d'instructions précises de votre part.

Mon souhait est de reprendre au plus vite mes fonctions et je crois en avoir le droit en vertu des

termes du décret du gouvernement de la Communauté française du 6 avril 1998.

...".

17. Une lettre recommandée du 25 novembre 1998 informe la requérante de ce que le ministre a décidé de prolonger la suspension préventive pour une nouvelle période de trois mois prenant cours "à la date à laquelle le présent recommandé vous sera présenté par la poste". Il est signalé à la requérante "qu'aux termes du décret du 6 avril 1998 portant modification du régime de la suspension préventive dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, cette prolongation se situe dans le cadre de l'exercice éventuel de poursuites disciplinaires (article 157bis, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut). Par ailleurs, je vous rappelle que la mesure de suspension préventive a été prise pour la première fois le 20 mai 1998 au cours d'une enquête administrative ouverte à l'internat autonome de la Communauté française d'Andenne et que depuis les deux premiers rapports de synthèse, aucun élément neuf n'est apparu".

Cette décision est l'acte faisant l'objet de la demande de suspension;

Considérant que la partie adverse conteste l'extrême urgence au motif que l'acte critiqué constitue la troisième prolongation d'une mesure de suspension préventive qui n'a pas été attaquée et que seule la deuxième prolongation a fait l'objet d'un recours en annulation non assorti d'une demande de suspension; qu'elle souligne que la situation de la requérante perdure depuis plus de six mois et que le préjudice moral qu'elle invoque, à le supposer établi - quod non, selon la partie adverse - est "déjà consommé et l'acte attaqué ne peut l'aggraver au point qu'il constituerait, en lui-même, un préjudice grave et difficilement réparable qu'il serait extrêmement urgent de prévenir"; que la partie adverse observe encore que la

requérante n'a pas demandé sa mutation dans un autre internat et qu'ainsi "elle participe elle-même au préjudice qu'elle invoque, puisque, compte tenu des circonstances, elle ferme les portes qui auraient permis d'atténuer sa situation";

Considérant que la mesure initiale de suspension préventive ne portait que sur une période de trente jours et est intervenue à la veille des vacances scolaires et que la première prolongation couvrait la période de ces vacances; qu'il peut se concevoir que, dans ces circonstances, la requérante n'a pas estimé devoir les attaquer ni demander la suspension de leur exécution; qu'au demeurant, ces mesures étaient présentées comme des mesures purement administratives, sans aucune connotation disciplinaire; que la requérante a marqué son désaccord à l'égard de la deuxième décision de prolongation, en en demandant l'annulation; qu'elle produit des certificats médicaux attestant de la dégradation de son état de santé et de celui de ses parents; qu'il est vraisemblable que cette dégradation soit en partie imputable à des actes qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de suspension ou n'ont même pas été attaqués; qu'il est toutefois plausible que l'état dépressif constaté chez la requérante et chez ses parents soit aggravé par une nouvelle prolongation de la suspension préventive; qu'il est également plausible que cette prolongation apparaisse, aux yeux des tiers et spécialement dans une petite localité, comme un indice de l'existence de faits particulièrement graves de nature à entacher l'honneur et la réputation de la requérante; qu'un tel préjudice apparaît comme grave; que, même si le préjudice moral invoqué est en partie imputable à des actes dont la suspension n'a pas été demandée, son caractère difficilement réparable peut résulter de la mesure de prolongation qui est critiquée; qu'ainsi, cette mesure risque, par elle-même, d'être la source d'un préjudice grave difficilement réparable; qu'il peut d'autant moins être reproché à la requérante de ne pas avoir demandé une

mutation que le dossier fait apparaître que la partie adverse elle-même était convaincue que cette éventualité se heurterait à des obstacles; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi et que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que la requérante prend un premier moyen intitulé "violation du principe général de bonne administration et d'équitable procédure - violation du principe général du contradictoire; de l'adage "Audi alteram partem" - Violation du principe des droits de la défense - Violation de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat, tel que modifié par le décret du 6 avril 1998 du Conseil de la Communauté française portant modification du régime de la suspension préventive dans l'enseignement organisé et subventionné par la Communauté française (chapitre III) ..."; qu'elle expose, dans une première branche, que la décision critiquée a été prise sans qu'elle ait pu faire valoir ses observations quant aux griefs ou reproches formulés à son encontre; que, se référant plus particulièrement à l'article 157bis de l'arrêté royal du 22 mars 1969, elle fait valoir, dans la seconde branche, que "dans la mesure où un membre du personnel ne peut être suspendu préventivement qu'en cas de poursuites pénales, ou avant l'exercice éventuel de poursuites disciplinaires d'une part, et que la partie adverse considère qu'aucun fait disciplinaire ne puisse être invoqué d'autre part, la décision querellée viole manifestement ledit article 157bis";

Considérant que la partie adverse objecte, quant à la première branche, que la requérante a pu faire valoir ses observations avant la mesure de suspension préventive, qu'aucun élément nouveau n'est apparu par la suite et

qu'il ne s'imposait par conséquent pas de procéder à de nouvelles auditions avant de prolonger la mesure de suspension préventive; qu'elle observe, quant à la seconde branche, que la suspension préventive peut être décidée avant l'exercice éventuel d'une procédure disciplinaire et que, par conséquent, une procédure disciplinaire ne doit pas être entamée pour qu'une mesure de suspension soit prononcée; qu'elle ajoute qu'il importe dès lors peu que le directeur général, dans une considération qui ne la liait pas, ait estimé que des sanctions disciplinaires paraissaient inopportunes;

Considérant que l'article 157bis, § 3, de l'arrêté royal précité du 22 mars 1969 s'applique à toute mesure de suspension préventive; que la question de savoir si les formalités qu'il prévoit doivent également être respectées en cas de prolongation de pareille mesure n'est pas clairement résolue par le texte; qu'il échet toutefois de constater que la prolongation d'une mesure de suspension a la même nature et les mêmes effets que la décision qu'elle prolonge; qu'au stade actuel de la procédure, il est permis de considérer que le membre du personnel suspendu préventivement doit pouvoir faire valoir son point de vue lorsqu'il est envisagé de prolonger cette suspension; qu'il en est d'autant plus ainsi lorsque, comme en l'espèce, l'éventualité de poursuites disciplinaires était formellement exclue et que cette éventualité est invoquée pour justifier la prolongation de la suspension préventive; qu'il est établi que la requérante n'a pas été mise en mesure de faire valoir son point de vue avant la décision critiquée; que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen incriminant la motivation tant interne que formelle de l'acte contesté; qu'elle souligne que la décision de suspension préventive précisait qu'il s'agissait d'une mesure non disciplinaire et que l'acte critiqué fait référence à l'éventualité de poursuites disciplinaires,

tout en mentionnant que "depuis les deux premiers rapports de synthèse, aucun élément neuf n'est apparu";

Considérant que la partie adverse observe qu'un acte administratif peut être motivé par référence à d'autres actes, à condition que le destinataire ait connaissance de ceux-ci; qu'elle fait valoir qu'en l'espèce, la requérante avait connaissance des rapports mentionnés dans la décision contestée, de sorte qu'en précisant qu'aucun élément neuf n'était apparu, l'acte critiqué a clairement indiqué que les motifs qui justifiaient la première décision étaient restés constants et justifiaient la prolongation de la mesure;

Considérant que l'acte critiqué prolonge la suspension préventive dont la requérante a fait l'objet en se référant à l'éventualité de poursuites disciplinaires; qu'il ressort du dossier que de telles poursuites ont été considérées comme inopportunes; que, certes, il s'agissait d'une opinion du directeur général qui ne liait pas la partie adverse; qu'au stade actuel de la procédure, il n'est cependant pas possible de comprendre pourquoi l'éventualité de poursuites disciplinaires a été prise en considération alors qu'il était précisé qu'aucun élément nouveau n'était intervenu depuis les deux premiers rapports de synthèse; que le deuxième moyen est sérieux;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du Ministre de l'Enseignement supérieur de prolonger la suspension préventive de Madame Sabine JACOB pour une nouvelle période de trois mois, notifiée à l'intéressée par lettre du 25 novembre 1998.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix décembre 1900 nonante-huit par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. BOSQUET,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

E. BOSQUET.

S. GEHLEN.