

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.369 du 7 novembre 2002

A.50.115/VIII-2518

En cause : **CHANTRAINE Monique** (décédée),

Instance reprise par ses ayants-droit :

1. DARCHE Jean-Pierre,

2. DARCHE Damien,

3. DARCHE Xavier,

4. DARCHE Vincent,

5. DARCHE Thomas,

ayant élu domicile chez

Me Gilbert DEMEZ, avocat,

rue des Coteaux 227

1030 Bruxelles,

contre :

la Ville de Wavre,

ayant élu domicile chez

Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,

rue de Suisse 24

1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 janvier 1993 par Monique CHANTRAINE, qui demande l'annulation de la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Wavre lui infligeant la sanction disciplinaire de la réprimande;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu l'extrait du registre de l'état civil de la ville de Wavre duquel il ressort que Monique CHANTRAINE y est décédée le 6 septembre 1996;

Vu la requête introduite le 9 janvier 1997 par laquelle Jean-Pierre DARCHE, Damien DARCHE, Xavier DARCHE, Vincent DARCHE et Thomas DARCHE, demandent à reprendre l'instance de l'affaire en cours;

Vu le rapport de M. KOVALOVSKY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 21 août 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 20 novembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} février 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me WISSHOFF, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSKY, auditeur;

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 cause se présentent comme suit :

La requérante, assistante sociale à l'administration communale de Wavre depuis le 31 mars 1981, est désignée, le 6 décembre 1988, pour assumer la responsabilité du service des gardiennes à domicile agréées par l'Office de la naissance et de l'enfance.

Des divergences, et peut-être des malentendus, sont survenus à partir du mois de juillet 1992, entre la requérante et l'échevin des services sociaux, concernant les capacités d'une assistante sociale engagée à titre temporaire, travaillant dans le service des gardiennes à domicile.

Alors que la requérante avait rédigé deux rapports proposant d'être déchargée de ses fonctions, le collège des bourgmestre et échevins décide, le 29 septembre 1992, que l'intéressée sera maintenue dans ses fonctions; à cette occasion, il arrête les mesures suivantes :

- "
- M. le Bourgmestre rencontrera M^{me} DARCHE aux fins de lui rappeler ses obligations;
 - la répartition des gardiennes sera faite par M. VANHOUVINCK;
 - toute activité ou visite des assistantes sociales, y compris le chef de service des assistantes sociales, sera consignée au jour le jour dans un registre accessible à tout moment. Le programme de la journée sera transcrit dès le matin".

Par une lettre du 8 octobre 1992, le collège des bourgmestre et échevins informe la requérante qu'une action disciplinaire est intentée contre elle. Cette lettre est rédigée comme suit :

- "
- Par la présente, nous portons à votre connaissance qu'un dossier disciplinaire a été constitué à votre encontre. Les faits mis à votre charge sont les suivants :
- le mardi 6 octobre 1992, vous n'avez pas repris votre service à 13 h 15, comme le personnel en a l'obligation. Vous n'avez réintégré votre service qu'aux environs de 15 h 40. Vous n'aviez pas préalablement sollicité l'autorisation de vous absenter, ainsi que les dispositions réglementaires contenues dans l'ordre de service n° 05/89 l'exigent ;
 - le registre censé enregistrer les activités et déplacements des membres du service ne renseigne pas de manière correcte l'emploi du temps, au mépris de la décision du Collège échevinal prise en séance du 29 septembre 1992.

Eu égard à ce qui précède, nous vous informons de ce qu'une sanction disciplinaire est envisagée à votre charge.

Conformément aux dispositions légales, le Collège des Bourgmestre et Échevins vous prie de comparaître devant lui, à l'Hôtel de Ville de Wavre - Cabinet de M^{me} le Secrétaire communal - le 27 octobre 1992 à 17 heures, aux fins d'être entendue en vos moyens de défense.

Il vous est loisible de solliciter l'audition de témoins et il vous appartient, si vous le souhaitez, de vous faire assister par un défenseur de votre choix.

Le dossier disciplinaire peut être consulté tous les jours ouvrables, de 9 h à 12 h et de 13 h 15 à 16 h, à l'Hôtel de Ville de Wavre - Service du Personnel.

Nous vous prions d'agréer, Madame, l'assurance de notre considération distinguée".

Le 16 octobre 1992, le secrétaire communal établit en ces termes le rapport sur cette affaire :

" En application de l'article 287, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale, je vous prie de trouver ci après, mon rapport en l'affaire sous rubrique.

Le mardi 6 octobre 1992, j'ai convoqué Madame CHANTRAINE Monique, épouse DARCHE, afin d'obtenir des explications quant à son absence de 13h 30 à plus ou moins 15h 40.

S'agissant de la réponse de l'intéressée, je vous confirme le contenu de mon exposé au Collège, en séance du 6 octobre 1992. J'ajouterai, qu'alors que j'attirais l'attention de Mme DARCHE sur le caractère inadmissible de son comportement, celle-ci me répondait avec une certaine désinvolture, que je n'avais qu'à lui accorder un demi-jour de congé.

D'autre part, dans un autre ordre d'idées, je suis également très réservée quant au fait que des problèmes du service social, lesquels, par définition, traitent des questions de personnes, soient débattus dans un restaurant.

J'attire également l'attention des membres du Collège sur le fait que les comptes rendus de la journée du 6 octobre, de même que du 5 octobre étaient des plus laconiques et ce nonobstant la décision du Collège échevinal, en date du 29 septembre 1992.

Madame DARCHE exerce de facto la fonction de dirigeante au sein du service; je doute que son attitude soit un exemple pour les assistantes sociales".

L'audition disciplinaire a lieu le 27 octobre 1992. Le procès-verbal est notifié à la requérante le 30 octobre 1992.

Par une lettre du 12 novembre 1992, le conseil de la partie requérante renvoie ledit procès-verbal signé, accompagné d'une "note de synthèse", ainsi que de deux documents : la photocopie du feuillet du 6 octobre 1992, d'un agenda et le compte rendu de la réunion du 6 octobre 1992 avec une inspectrice de l'ONE.

Par une lettre du 26 novembre 1992, l'administration communale fait savoir ce qui suit :

" Nous signalons que votre cliente a eu l'occasion de fournir ses explications sur les faits qui lui étaient reprochés le 27 octobre 1992. Elle a donc dûment été entendue conformément à la loi.

Nous ne voyons pas à quel titre nous devrions tenir compte de la note de synthèse rédigée par vos soins.

Quant au compte rendu de la réunion du 6 octobre 1992 avec M^{me} ROGISSART, nous observons que ce document ne porte aucune date. Nous doutons fort qu'en l'absence d'une remarque faite à M^{me} CHANTRAINE il eut mentionné "restaurant puis voiture". Peut-être ce document a-t-il été établi pour les besoins de la cause ?".

Le 24 novembre 1992, le collège des bourgmestre et échevins décide d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de la réprimande. Cette décision qui constitue l'acte attaqué par le présent recours est motivée comme suit :

" Considérant qu'il est reproché à l'intéressée les faits dont question ci-après :

- Le mardi 6 octobre 1992, n'avoir pas repris son service à 13h15, comme le personnel en a l'obligation. N'avoir réintégré son service qu'aux environs de 15h40. N'avoir pas préalablement sollicité l'autorisation de s'absenter, ainsi que les dispositions réglementaires contenues dans l'ordre de service n° 05/89 l'exigent;
- Le registre censé enregistrer les activités et déplacements des membres du service ne renseigne pas de manière correcte l'emploi du temps, au mépris de la décision du Collège échevinal prise en séance du 29 septembre 1992.

Vu le procès-verbal d'audition, en date du 27 octobre 1992;

Considérant que ledit procès-verbal a été communiqué à l'intéressée par lettre du 30 octobre 1992 dont elle a accusé réception.

Vu que l'intéressée a signé le procès-verbal sans émettre de remarques, elle a entériné le contenu quant au fond et à la forme;

Considérant que le procès-verbal d'audition disciplinaire contient l'inventaire des actes de procédure;

Considérant que l'intéressée a été entendue à huis clos en date du 27 octobre 1992 par le Collège échevinal;

Considérant qu'il convient de vérifier, au vu de l'audition, la réalité de l'infraction disciplinaire et d'évaluer son caractère de gravité ;

Considérant que l'infraction disciplinaire se définit comme "l'action ou l'omission imputable à son auteur et punie par la loi d'une sanction disciplinaire";

Considérant que l'existence matérielle des faits reprochés à Madame CHANTRAINE est établie ;

Qu'en outre, Madame CHANTRAINE, par l'intermédiaire de son conseil, ne conteste pas la matérialité des faits :

Page 1 :

"Mr le Bourgmestre : Oui, mais Madame, je vous pose la question : Etes-vous allée dîner avec Madame ROGISSART jusque 15h40 ?

Mme CHANTRAINE : Oui".

Page 6 :

"Mr DEMEZ : ... les journées où elle était avec Mme ROGISSART, elle mettait dans l'agenda "journée avec Mme ROGISSART". Donc, ce fait-là impliquait qu'elle était avec l'inspectrice toute la journée. Elle a cru qu'elle pouvait procéder de la même manière, le 6 octobre".

Page 7 :

"M. le Bourgmestre : Etes-vous allée au restaurant oui ou non ?

Mr DEMEZ : oui".

Page 10 :

"M. le Bourgmestre : Répondez à ma question, avez-vous reçu les instructions du Collège ?

Mme CHANTRAINE : Mais c'était marqué dans le deuxième agenda.

M. le Bourgmestre : Bien sûr ! Avez-vous respecté les instructions ? Non, et bien c'est tout !";

Considérant qu'il convient de vérifier si ces faits sont de nature à justifier une sanction au regard de la loi;

Considérant qu'en application d'un ordre de service n° 05/89 du 24 avril 1989 :

" ...

Tout déplacement nécessité par les besoins du service devra faire l'objet d'une autorisation préalable de l'Echevin responsable.

D'autre part, pour autant qu'elles aient lieu durant les heures de service, sont soumises à une autorisation expresse de l'Echevin ayant le personnel dans ses attributions :

- la participation à des journées de formation, colloques, ...
- les visites médicales
- la participation à des recrutements en qualité de membre du jury.

En outre, si une absence devait être justifiée par une convocation en justice, l'Echevin responsable en sera préalablement informé.

..."

Qu'au mépris de cette disposition, Madame CHANTRAINE n'a pas sollicité l'autorisation de s'absenter, alors que dans une situation identique, quelques mois auparavant, elle s'était conformée à l'obligation susvisée;

Considérant que le principe de la continuité du service public implique que les agents ne peuvent interrompre l'exercice de leurs fonctions sans autorisation préalable. Aussi des absences illégitimes justifient-elles une sanction disciplinaire (Conseil d'Etat, 6 juin 1979 (DESPIEGELEER), n° 19.682; Conseil d'Etat, 11 mars 1988 (WUILMART), n° 29.548);

Considérant que "toute absence d'un membre du personnel ne met pas nécessairement en cause la continuité du service public. Même sans une telle conséquence, l'absence non justifiée reste un manquement professionnel pour l'agent du service public";

Considérant qu'il n'est pas nié que Madame CHANTRAINE s'est absentée sans l'autorisation requise et est rentrée tardivement au service des Affaires sociales;

Considérant que "L'arrivée tardive, comme le départ avant la fin de l'horaire du service, sont des absences qui, si elles ne sont pas autorisées, constituent des manquements professionnels";

Considérant que Madame CHANTRAINE connaissait parfaitement l'existence de l'ordre de service n° 05/89 ;

Qu'au demeurant elle l'avait déjà appliqué dans le passé;

Qu'elle ne pouvait donc ignorer qu'elle commettait une faute en ne sollicitant pas l'autorisation de s'absenter;

Que c'est donc délibérément qu'elle a enfreint le règlement;

Que l'élément intentionnel est donc bien présent;

S'agissant d'autre part du second fait, à savoir :

- le registre censé enregistrer les activités et déplacements des membres du service ne renseigne pas de manière correcte l'emploi du temps, au mépris de la décision du Collège échevinal prise en séance du 29 septembre 1992;

Considérant que la décision du Collège échevinal en date du 29 septembre 1992, était claire et imposait que "toute activité ou visite des assistantes sociales, y compris le chef de service, sera consignée au jour le jour dans un registre accessible à tout moment. Le programme de la journée sera transcrit dès le matin";

Considérant que les activités ne furent pas renseignées conformément à la décision du Collège, la transcription étant des plus laconiques et omettait par ailleurs la visite de Madame ROGISSART;

Qu'il apparaît très clairement que le document fourni par Madame CHANTRAINE a été complété après son entrevue avec le Secrétaire communal;

Considérant que, contrairement à ce qu'affirme le défenseur de Madame CHANTRAINE, le rapport du Secrétaire communal en date du 16 octobre 1992 fait état du second fait reproché à l'intéressée;

Considérant que Madame CHANTRAINE a manqué au devoir d'obéissance;

Qu'il a été jugé que "le fait pour l'agent de ne pas avoir introduit les rapports qui lui avaient été demandés est un manquement punissable" (Conseil d'Etat n° 16.823 - 14.01.75);

Considérant qu'outre les deux infractions commises par l'intéressée, cette dernière, lors de son entretien avec le Secrétaire communal, a fait preuve, par son comportement, d'une certaine légèreté, répondant "qu'on avait qu'à lui accorder un demi-jour de congé !";

Considérant que la loi permet l'application d'un certain nombre de peines;

Qu'en vertu du principe de la proportionnalité, il est proposé de prononcer à l'encontre de Madame CHANTRAINE la peine de la réprimande";

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 282 et 283 de la nouvelle loi communale; qu'elle expose que les faits qui lui sont reprochés soit ne sont pas établis, soit ne peuvent constituer des manquements aux devoirs professionnels; qu'elle soutient qu'en vertu de l'article 282, 1°, de la nouvelle loi communale, il incombe à l'autorité communale d'apporter la preuve des faits reprochés et d'établir que ces faits sont constitutifs de manquements aux devoirs professionnels;

qu'elle estime que le premier grief qui a été retenu à sa charge, à savoir s'être absentée de son service jusqu'à 15h40, ne peut constituer un manquement disciplinaire; qu'elle conteste la matérialité du deuxième grief, à savoir avoir manqué au devoir d'obéissance en ce qui concerne la manière dont est tenu le registre devant mentionner les activités et déplacements des membres du service, et ce au mépris de la décision du collège des bourgmestre et échevins du 29 septembre 1992; que reproduisant sa note de synthèse du 12 novembre 1992, elle fait valoir qu'au cours de son audition, elle a exposé que deux agendas - registres - se trouvaient dans les bureaux, l'un reprenant les déplacements, l'autre mentionnant les rendez-vous, les réunions, les messages destinés au service, etc.; que selon la requérante, seul le premier des deux registres a été partiellement photocopié, en ce qui concerne les 5 et 6 octobre 1992; qu'elle indique qu'à l'occasion de son audition, elle disposait des deux agendas et a demandé de les présenter au collège, à titre de preuve, ce qui lui a été refusé; qu'elle précise qu'au moment des faits, soit les lundi 5 et mardi 6 octobre, elle venait de prendre connaissance de la délibération du collège du 29 septembre 1992; qu'elle observe que dans sa motivation, l'acte attaqué mentionne que "le document fourni par Madame CHANTRAINE a été complété après son entrevue avec le Secrétaire communal", sans préciser de quel document il s'agit, alors qu'elle a tenu à la disposition du collège les deux agendas ouverts dans le service; qu'enfin la partie requérante relève que le collège retient le fait qu'elle aurait, par son comportement, fait preuve d'une certaine légèreté alors que ce fait n'avait pas été visé comme étant de nature à justifier une sanction disciplinaire lors de la procédure intentée contre la requérante et ne pouvait donc être retenu pour motiver l'acte attaqué;

Considérant que selon la partie adverse, l'existence des faits reprochés est incontestable; qu'elle observe qu'ils ont d'ailleurs été déclarés établis dans le procès-verbal d'audition disciplinaire que la requérante a signé sans manifester de réserves à ce propos; que concernant le premier grief, la partie adverse considère que l'absence d'un agent porte atteinte au fonctionnement régulier du service et donc à la continuité du service; qu'elle estime qu'à défaut d'une autorisation préalable, une telle absence constitue une infraction disciplinaire, alors même que les dispositions internes au service n'imposent pas pareille autorisation; qu'enfin, elle n'aperçoit pas pourquoi les discussions entre le responsable du service des gardiennes et l'inspectrice de l'ONE devaient se prolonger dans un restaurant, puis encore pendant une heure dans une voiture et non dans le bureau de la requérante sur les lieux du service; que concernant le second grief, la partie adverse soutient qu'il s'agit d'une faute disciplinaire puisque la requérante n'a pas exécuté les instructions qui lui avaient été données; qu'elle en conclut que l'acte repose sur des faits exacts et matériellement établis, pouvant légalement justifier une sanction disciplinaire et que la réprimande, définie par la loi comme une sanction

mineure, ne peut être considérée, à la lumière des circonstances propres au cas d'espèce, comme disproportionnée par rapport aux faits;

Considérant que la requérante réplique que son absence ne peut être considérée comme injustifiée dans la mesure où elle répondait aux besoins de la fonction qu'elle occupait et où les déjeuners pris par la requérante en compagnie de l'inspectrice de l'ONE, lors de chacune de ses visites antérieures, étaient habituels, sans qu'aucune autorisation particulière ne fût sollicitée; qu'elle fait valoir que le manquement reproché ne suffisait pas à compromettre en fait la continuité du service public; qu'elle ajoute qu'il appartenait à l'autorité de respecter l'obligation de minutie qui lui incombe lors de la reconstitution des faits; que selon elle, le collège aurait dû faire droit à sa demande de procéder à l'audition de l'inspectrice de l'ONE; qu'enfin, elle soutient que ni la gravité des faits, ni ses états de service ne pouvaient justifier une réprimande mais tout au plus un avertissement;

Considérant que le second grief retenu à l'égard de la requérante consiste en ce que "le registre censé enregistrer les activités et déplacements des membres du service ne renseigne pas de manière correcte l'emploi du temps, au mépris de la décision du Collège échevinal prise en séance du 29 septembre 1992"; que lors de l'audition disciplinaire, le conseil de la requérante a exposé qu'il existait dans le service deux agendas, d'une part, l'agenda indiquant les visites extérieures, dont est extrait le document auquel l'autorité a égard et qui est considéré comme incomplet par rapport aux instructions, et d'autre part, un agenda de bureau, s'avérant plus complet et qui comportait diverses indications comme par exemple la visite de l'inspectrice de l'ONE, le 6 octobre 1992; qu'il a expliqué que les instructions du 29 septembre 1992 ayant été communiquées à la requérante au plus tôt le 30 septembre ou le 1^{er} octobre, celle-ci a veillé à y satisfaire, mais qu'en ce qui concerne les jours litigieux - 5 et 6 octobre -, les renseignements demandés se trouvaient répartis sur deux agendas; que lors de cette audition, la requérante tenait à la disposition du collège, les deux agendas ouverts dans le service; que cependant le collège refusa d'en prendre connaissance pour le motif, énoncé également dans l'acte attaqué, "qu'il apparaît très clairement que le document fourni par Madame CHANTRAINE a été complété après son entrevue avec le Secrétaire communal"; que l'acte attaqué ne motive nullement cette affirmation; que, dans le procès-verbal d'audition, cette affirmation paraît être fondée sur la circonstance que lors de son entrevue avec le secrétaire communal le 6 octobre 1992, la requérante n'avait pas fait état de l'existence du deuxième agenda; que cette constatation n'apparaît pas, comme telle, dans la motivation de l'acte attaqué, si ce n'est indirectement lorsqu'il est fait état de ce que "contrairement à ce qu'affirme le défenseur de Madame CHANTRAINE (voir

p. 11 de l'audition), le rapport du Secrétaire communal du 16 octobre 1992 fait état du second fait reproché à l'intéressée"; que cette considération tend à répondre à l'argument, énoncé lors de l'audition par le conseil de la requérante, selon lequel cette question n'avait pas été évoquée lors de l'entretien du 6 octobre 1992; qu'une telle réponse est toutefois dépourvue de pertinence; qu'en effet, ledit rapport, établi le 16 octobre 1992, n'a pas pour seul objet de relater l'entretien en question; qu'il en ressort que la requérante avait été convoquée "afin d'obtenir des explications quant à son absence de 13.30h à plus ou moins 15h40", c'est-à-dire en ce qui concerne le premier grief retenu par la sanction présentement attaquée; que le secrétaire communal se réfère, quant au contenu de la réponse de l'intéressée, à son exposé lors de la séance du 6 octobre du collège des bourgmestre et échevins et expose aussi les raisons pour lesquelles il considère que cette réponse n'est pas satisfaisante; qu'après avoir ainsi fait état de l'entretien, il attire l'attention des membres du collège sur les lacunes du registre; que l'on ne peut en aucune manière en déduire que cette dernière question aurait été évoquée lors de l'entretien du 6 octobre 1992 entre le Secrétaire communal et la requérante; qu'il s'ensuit qu'aucun élément du dossier ne permet d'établir que le document que la requérante voulait produire avait "été complété après son entrevue avec le Secrétaire communal", comme le prétend la partie adverse; que par conséquent, les faits faisant l'objet du second grief retenu par l'acte attaqué ne peuvent être considérés comme étant établis à suffisance de droit; que ce grief ne constituant de toute évidence pas un motif surabondant de l'acte attaqué, il en résulte que le deuxième moyen est fondé, sans qu'il soit besoin d'envisager les critiques formulées à l'égard du premier grief,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins le 24 novembre 1992 infligeant à Monique CHANTRAINE la sanction disciplinaire de la réprimande.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le sept novembre deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.