

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.984 du 24 mai 2002

A.65.979/VIII-2743

A.68.498/VIII-2744

En cause : **MEURRENS** Chantal,

ayant élu domicile chez
Me Rudy GHYSELINCK, avocat,
rue Saint-André 5
1400 Nivelles,

contre :

1. la Ville de Bruxelles,

2. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 octobre 1995 par Chantal MEURRENS, qui demande l'annulation de la délibération du 29 septembre 1995 par laquelle le conseil communal de la ville de Bruxelles lui inflige la sanction disciplinaire de la démission d'office avec effet au 23 décembre 1994;

Vu la requête introduite le 10 avril 1996 par la même requérante, qui demande l'annulation de l'arrêté du 21 mars 1996 par lequel le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale approuve la délibération du 29 septembre 1995 lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office;

Vu l'arrêt n° 57.279 du 27 décembre 1995 rejetant la demande de suspension dans l'affaire A. 67.979/VIII-2743;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 5 novembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et des rapports;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante;

Vu les ordonnances du 2 avril 2002, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 3 mai 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me GHYSELINCK, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me DEPRE, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen des recours sont les suivants :

1. La requérante était rédacteur au département de la police de la ville de Bruxelles, nommée à titre définitif.

2. Le 2 juillet 1991, la requérante a été victime d'un accident sur le chemin du travail; elle est absente pour cause d'incapacité de travail depuis cette date. Il apparaît de l'expertise effectuée par le service de santé administratif qu'elle a été atteinte des lésions suivantes : une contusion au genou gauche et une déchirure musculaire du mollet gauche. Le taux d'incapacité permanente partielle a été fixé à 2 % et la date de consolidation au 13 décembre 1993. Le médecin-conseil de la ville de Bruxelles a examiné la requérante les 14 et 24 octobre et 22 décembre 1994. Il a estimé qu'elle pouvait reprendre le travail le jour même. A la suite d'une convention d'arbitrage

intervenue entre la ville de Bruxelles et la requérante, celle-ci a été examinée le 31 janvier 1995 par le docteur ISAAC qui a conclu qu'à cette date, son état n'entraînait pas une incapacité de travail au sens de l'article 31 de la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail.

3. Par lettre recommandée du 16 février 1995, la partie adverse a enjoint à la requérante de reprendre immédiatement ses fonctions, faute de quoi une procédure disciplinaire serait entamée. Le 17 février 1995, la requérante a fait parvenir à la partie adverse un certificat médical établi par son médecin traitant et couvrant la période du 16 au 28 février 1995. La partie adverse a accusé réception de ce nouveau certificat médical en confirmant cependant le contenu de sa lettre du 16 février 1995.

4. Le 13 mars 1995, la requérante a assigné la partie adverse en référé et demandé la désignation d'un médecin expert ayant pour mission de déterminer si, après le 31 janvier 1995, elle était atteinte et continuait à être atteinte d'une incapacité de travail l'empêchant de reprendre ses fonctions. Cette procédure est toujours pendante.

5. Le 29 septembre 1995, la requérante a comparu devant le conseil communal pour y répondre des faits suivants : "Manquements aux devoirs professionnels par absence irrégulière depuis le 23 décembre 1994". Lors de son audition, la requérante a déposé deux nouveaux certificats médicaux dont l'un établi par son médecin traitant la jugeant incapable de reprendre ses fonctions.

Le 29 septembre 1995, la partie adverse a infligé à la requérante la peine disciplinaire de la démission d'office, au motif qu'ayant "été invitée par lettre recommandée le 22 décembre 1994 à reprendre ses fonctions dès le 23 décembre 1994", "M^{me} MEURRENS n'a toujours pas repris ses fonctions et continue à envoyer des certificats médicaux pour essayer de couvrir son absence irrégulière". Il s'agit de l'acte attaqué par la requête G/A. 65.979/VIII-2743. La lettre notifiant cette décision à l'intéressée précise ce qui suit :

" En attendant l'organisation d'un recours par ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, un recours peut être introduit dans les quinze jours de la présente notification auprès de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'art. 85 de la loi communale.

A toutes fins utiles, nous vous signalons que les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoient un recours contre toute décision d'une autorité administrative dans un délai de 60 jours".

6. Le 13 octobre 1995, la requérante introduit un recours en annulation de la délibération du 29 septembre 1995 auprès de l'autorité de tutelle.

Par arrêté du 21 mars 1996, le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale approuve la délibération critiquée. Cet arrêté est l'acte attaqué par le recours G/A. 68.498/VIII-2744.

Considérant que les deux actes attaqués sont connexes; qu'il y a lieu de joindre les causes;

Recours G/A. 65.979/VIII-2743

Considérant que la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'Etat pour connaître du recours; qu'elle expose que la sanction disciplinaire est "fondée sur des absences irrégulières dont l'existence est établie par un rapport d'expertise amiable dont [la requérante] conteste la validité (...) devant Monsieur le président du Tribunal du Travail de Bruxelles" par une action "explicitement fondée sur l'article 3, par. 2, dernier alinéa, de la loi du 3 juillet 1978"; qu'elle estime que, puisque la requérante invoque dans le cadre de cette action une disposition légale spéciale donnant compétence au pouvoir judiciaire, le Conseil d'Etat doit se déclarer incompétent;

Considérant que l'action portée devant le président du tribunal du travail et le recours en annulation n'ont pas le même objet; que le recours en annulation est dirigé contre la décision du conseil communal du 29 septembre 1995; que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître du recours en annulation de cet acte administratif dont la légalité est mise en cause; qu'il lui appartiendra, le cas échéant, de se déclarer incompétent pour connaître de moyens qui soulèveraient une contestation portant sur l'existence et l'étendue d'un droit subjectif; que le déclinatoire de compétence n'est pas accueilli;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 317 de la nouvelle loi communale; qu'elle soutient que plus de six mois se sont écoulés entre le moment où l'administration communale a constaté qu'elle était capable de reprendre ses fonctions et le 21 août 1995, date à laquelle la procédure disciplinaire a été introduite par la convocation à comparaître devant le conseil communal;

Considérant que, selon la disposition visée au moyen, "L'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance"; que par autorité disciplinaire, il faut entendre l'autorité compétente pour infliger la sanction, en l'occurrence le conseil communal;

Considérant que des lettres d'avertissement ont été adressées par le secrétaire communal à la requérante les 16 et 21 février 1995; que ce n'est cependant que le 26 juin 1995 qu'il a fait rapport au collège sur les absences de la requérante et que la convocation pour audition est datée du 21 août 1995; que le conseil communal n'a pas eu connaissance des manquements reprochés à la requérante avant le rapport du secrétaire communal; que moins de six mois se sont écoulés entre ce rapport et la convocation qui constitue la première manifestation par l'autorité compétente de son intention de punir; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen "de la violation de l'obligation de motivation, contenue dans l'article 305, par. 3, de la loi communale et découlant également du principe des droits de la défense"; que la requérante expose que lors de son audition, un certificat et un rapport médical ont été déposés, dont il résulte que l'interaction entre diverses pathologies peut entraîner des conséquences au point de vue de la capacité de travail et que "la conclusion du Professeur ISAAC qui semble avoir été à la base de la décision de ne pas reconnaître l'invalidité réclamée paraît devoir être réexaminée dans un contexte plus large envisageant les diverses pathologies responsables de l'invalidité"; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué affirme avoir examiné soigneusement les moyens de défense, sans toutefois indiquer sur quelle base l'autorité a estimé pouvoir écarter le certificat et le rapport produits;

Considérant que la partie adverse répond que le certificat et le rapport dont fait état la requérante sont joints au procès-verbal d'audition et que l'autorité disciplinaire, invitée à se prononcer sur "les manquements aux devoirs professionnels pour absence irrégulière depuis le 24 décembre 1994", était légalement fondée à ne prendre en considération que les pièces couvrant la période du 22 décembre 1994 au 16 février 1995, date à laquelle il a été enjoint à la requérante de reprendre immédiatement ses fonctions; qu'elle détaille les éléments - dont le rapport du professeur ISAAC, médecin arbitre désigné par les parties - qui établissent l'irrégularité des absences pour la période considérée; qu'elle expose qu'en ne reprenant pas ses fonctions nonobstant les conclusions du rapport du médecin arbitre, la requérante a manqué au principe de l'exécution de bonne foi des conventions; qu'elle critique l'attitude du médecin traitant de la requérante qui, s'étant abstenu d'assister sa patiente lors de l'expertise, fait ensuite état pour la première fois de symptômes nouveaux pour justifier une nouvelle absence de l'intéressée; qu'elle précise que ce qui est à la base de l'action disciplinaire est le refus de la requérante de reprendre le travail après l'injonction qui lui en a été faite et non le fait d'avoir été malade après le mois de février 1995 et que "Le fait que l'intéressée souffre d'une autre maladie dès le 17/2/95 (...) est une circonstance totalement étrangère

à l'action disciplinaire"; qu'en ce qui concerne la motivation, la partie adverse cite un arrêt qui établit la distinction entre la motivation formelle et la motivation interne et considère qu'il est satisfait à l'obligation de motivation formelle lorsque la motivation permet à l'intéressé de comprendre la décision et d'évaluer en connaissance de cause s'il y a lieu de s'y opposer;

Considérant que la requérante a été convoquée devant le conseil communal pour être entendue sur des "manquements aux devoirs professionnels par absence irrégulière depuis le 23 décembre 1994"; que ce grief est formulé en termes généraux; que le refus d'obtempérer à un ordre de reprendre le travail n'est pas visé; que l'action disciplinaire a donc été mue du chef d'absence irrégulière; que le point de départ de la période d'absence considérée comme irrégulière est précisé mais qu'aucune date n'indique la fin de cette période, ce qui donne à penser qu'elle se prolonge au-delà du 16 février 1995 et jusqu'à la date de la décision attaquée; que cette décision, prise le 29 septembre 1995 considère que la requérante "n'a toujours pas repris ses fonctions et continue à envoyer des certificats pour essayer de couvrir son absence irrégulière"; qu'à défaut d'autre précision, il résulte de cette constatation que, selon l'autorité disciplinaire, l'absence qualifiée d'irrégulière s'est prolongée jusqu'à la prononciation de la sanction; qu'il est établi que la requérante a produit des certificats médicaux pour la période postérieure au 17 février 1995, l'acte attaqué constatant d'ailleurs qu'elle "continue à envoyer des certificats médicaux pour essayer de couvrir son absence irrégulière"; que ce n'est qu'a posteriori, à l'occasion de la procédure devant le Conseil d'Etat, que la partie adverse a soutenu que la période d'absence irrégulière s'étendait du 24 décembre 1994 au 16 février 1995; que, dès lors, la partie adverse avait l'obligation de préciser pourquoi elle considérait l'absence comme irrégulière et pourquoi les certificats médicaux produits n'étaient pas, à son estime, de nature à justifier cette absence; que, même si des certificats médicaux sont annexés au procès-verbal d'audition et même si "les moyens de défense de l'intéressée et de son défenseur ont été examinés soigneusement", l'acte attaqué ne répond pas à ces questions; que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée; que le moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen "de la violation du principe de la proportionnalité des peines, de la motivation et des principes généraux régissant l'administration de la preuve"; qu'elle expose qu'il existait un désaccord entre les médecins consultés par elle et ceux désignés par la partie adverse sur le point de savoir si son état de santé justifiait son absence; qu'elle fait valoir que les arguments d'ordre médical qu'elle a avancés ne sont pas dénués de toute pertinence et qu'en les rejetant sans motivation et en infligeant une des sanctions les plus lourdes sans tenir

aucun compte de son passé professionnel sans tache, l'acte attaqué a méconnu le principe de proportionnalité;

Considérant que la partie adverse répond que la peine est proportionnelle au comportement fautif dont la requérante "se rend coupable de manière continue depuis le mois de décembre 1994"; qu'elle accuse le médecin traitant de la requérante de complaisance et souligne qu'il n'a pas assisté à l'expertise; qu'elle se réfère aux conclusions du médecin désigné de commun accord pour une expertise et estime que la démission d'office qui sanctionne le refus persistant de la requérante de reprendre ses fonctions "colle à la réalité";

Considérant que le médecin désigné de commun accord pour examiner la requérante a conclu, le 31 janvier 1995, que son état de santé n'entraînait pas d'incapacité de travail au sens de l'article 31 de la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail; que l'on ignore les motifs pour lesquels le médecin traitant de la requérante ne l'a pas assistée lors de cette expertise; que cette absence ne l'a pas privé de la faculté de poser, ultérieurement et sur la base d'autres symptômes, un diagnostic différent; qu'il n'appartient ni à la partie adverse ni au Conseil d'Etat de porter un quelconque jugement sur ce diagnostic; qu'il incombait à la partie adverse, si elle avait des doutes à ce sujet, de faire à nouveau examiner la requérante ou à tout le moins de prendre conseil sur le plan médical plutôt que de formuler a posteriori et avec quelque légèreté, une accusation de complaisance à l'égard du médecin traitant de la requérante; qu'en rejetant, sans avis médical, les certificats produits par la requérante, la partie adverse n'a pas établi les faits qui sont à la base de l'acte attaqué en respectant les principes qui régissent l'administration de la preuve; que la décision eût pu être différente si la partie adverse avait eu égard à tous les éléments qui lui étaient soumis; que, pris dans ces conditions, l'acte attaqué n'est pas proportionné au grief d'absence irrégulière continue; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, n'entraîneraient pas une annulation plus étendue;

Recours G/A.68.498/VIII-2744

Considérant que l'annulation de la décision du 29 septembre 1995 rend sans objet l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 1996 qui l'approuve; qu'il convient néanmoins de ne pas laisser subsister cet acte et de l'annuler par voie de conséquence,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les n^{os} A. 65.979/VIII-2743 et A. 68.498/VIII-2744 sont jointes.

Article 2.

Sont annulés :

- la délibération du 29 septembre 1995 par laquelle le conseil communal de la ville de Bruxelles inflige à Chantal MEURRENS la sanction disciplinaire de la démission d'office avec effet au 23 décembre 1994;
- l'arrêté du 21 mars 1996 par lequel le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale approuve la délibération précitée du 29 septembre 1995.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 198,32 euros, sont mis à charge de la Ville de Bruxelles à concurrence de 99,16 euros et à charge de la Région de Bruxelles-Capitale à concurrence de 99,16 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre mai deux mille deux par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.