CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 199.044 du 17 décembre 2009

A.173.527/VIII-5559
A.175.015/VIII-5596

En cause : **BAUDOUR** Bernadette,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Pierre LOTHE, avocat,
rue Danhaive 6
5002 Saint-Servais,

contre :

le Centre public d'Action sociale de Namur,

ayant élu domicile chez
Me Sébastien HUMBLET, avocat,
avenue Cardinal Mercier 46
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 mai 2006 par Bernadette BAUDOUR qui demande l'annulation "de la délibération du 30 mars 2006 par laquelle le Conseil de l'Aide Sociale de la partie adverse représenté par son président, dont les bureaux sont sis à 5000 Namur, rue d'Harscamp, 9, a décidé de lui infliger une peine disciplinaire telle que prévue au statut administratif lui applicable, à savoir une suspension pour une période de huit jours";

Vu la requête introduite le 18 juillet 2006 par la même requérante qui demande l'annulation "de la délibération du 30 mars 2006 par laquelle le Conseil de l'Aide Sociale de la partie adverse représenté par son Président, dont les bureaux sont sis à 5000 Namur, rue d'Harscamp, 9, a décidé de lui infliger une peine disciplinaire telle que prévue au statut administratif lui applicable, à savoir une suspension pour une période de huit jours";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu les ordonnances du 29 octobre 2009 notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience publique du 4 décembre 2009;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en ses observations, Me Bénédicte DE BEYS, loco Me Jean-Pierre LOTHE, avocat, comparaissant pour la requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur;

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

Considérant que les affaires sont connexes; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La partie requérante est agent statutaire de la partie adverse, le C.P.A.S. de Namur.

Elle y travaille en qualité d'aide familiale depuis le 1er juin 1973 et a été nommée à titre définitif le 1er avril 1979.

Depuis le 1er juillet 1990, la requérante est affectée au sein du home pour personnes âgées dépendant de la partie adverse, "La Closière". Dans un premier temps, elle y a travaillé au sein des services de soins. Par la suite, elle a été amenée à effectuer une tâche d'animatrice, avec comme objectif de redynamiser le service d'animation et d'organiser ou planifier les activités les plus diverses. En 2001, la requérante a, à nouveau, été affectée au sein des services de soins.

2. Alors que la partie requérante a toujours globalement fait l'objet d'évaluations de carrière "positives", le 15 décembre 2005, le conseil de l'aide sociale de la partie adverse lui a attribué, pour la période 2003-2005, une évaluation contenant la mention "réservée".

La requérante a introduit, par une requête du 1er juin 2006, un recours en annulation contre cette décision, enrôlé sous le n/ G/A 173.707/VIII-5564.

3. Le 18 décembre 2005, C. COCITO, en sa qualité de monitrice de stage en soins infirmiers, a adressé un courrier aux deux infirmières en chef du home "La Closière", à sa directrice et au secrétaire de la partie adverse. Ce courrier mentionnait ce qui suit :

" En tant que monitrice de stage en soins infirmiers, et pratiquant la notion de «bien traitance» avec mes étudiants, je suis particulièrement attentive au respect de la personne âgée dans sa globalité et à la qualité des soins qui lui sont prodigués. Si je me permets de vous interpeller c'est pour vous signaler un fait de maltraitance verbale sur une de vos résidentes (Madame FEROOZ Elisabeth) le jeudi 8 décembre 2005 vers 12 h (repas de midi). Des cris ainsi que des propos vulgaires d'une grande intensité vocale ont été tenus contre cette résidente. La porte de la chambre était ouverte sur le couloir que j'empruntais pour me rendre au vestiaire afin de me changer, j'ai dès lors pu observer la soignante responsable. Après m'être renseignée, le nom de cette soignante est Mme BAUDOUR Bernadette. Le lendemain, vendredi 9 décembre, j'ai aussi été interpellée par mes étudiants au sujet de pratiques "peu humaines" de cette soignante. ... ".

4. A la suite de ce courrier, la directrice du home, B. ANGLICUS a reçu C. COCITO le 27 décembre 2005. Celle-ci a alors précisé son témoignage, notamment comme il suit :

" ... passant dans le couloir, elle a entendu des hurlements et se souvient d'avoir entendu les propos suivants : «c'est dégueulasse, c'est pire qu'une porcherie, tu vas bouffer,...»".

C. COCITO a encore précisé au cours de cet entretien que ses étudiants lui ont rapporté des comportements choquants dans le chef de la partie requérante, tels que cris, infantilisations, voire même des gestes physiques de maintien des mains, et des frappes sur les mains des résidentes, seules les personnes confuses recevant peu de visites feraient l'objet de tels traitements tandis que d'autres bénéficieraient de traitements de faveur.

5. Le 29 décembre 2005, B. ANGLICUS a alors adressé au secrétaire de la partie adverse un courrier détaillé reprenant la teneur de son entretien avec C. COCITO.

6. Le 11 janvier 2006, B. ANGLICUS a adressé au même secrétaire une synthèse chronologique des rapports et évaluations dont B. BAUDOUR avait fait l'objet depuis son entrée en fonction.

7. Le 31 janvier 2006, le secrétaire du C.P.A.S. de Namur a adressé un rapport au conseil de l'aide sociale concernant les faits et les manquements reprochés à la partie requérante, à savoir : maltraitance verbale à l'encontre d'une résidente, gestes physiques déplacés (maintien des mains et frappes sur les mains des résidents), et pressions diverses à l'égard des collègues. En conclusion, ce rapport estime que "les faits reprochés à Madame BAUDOUR sont de nature à justifier un rapport disciplinaire".

8. Le 1er février 2006, le conseil de l'aide sociale de la partie adverse a convoqué, par pli recommandé à la poste, la partie requérante pour une audition disciplinaire, en ces termes :

" Un rapport établi par Monsieur le Secrétaire, en date du 31 janvier courant, fait état de manquements aux devoirs professionnels et agissements qui compromettent la dignité de votre fonction, rapport sur base desquels un dossier disciplinaire est constitué à votre encontre.

Les faits suivants sont mis à votre charge :
- maltraitance verbale à l'encontre d'une résidente;
- gestes physiques déplacés (maintien des mains et frappes sur les mains des résidants);
- pressions diverses à l'égard des collègues.

Vous êtes donc invitée à être entendue à ce sujet, par le Conseil de l'aide sociale, le jeudi 23 février 2006, à 18 heures (salle du Conseil).

Il vous est loisible de consulter votre dossier disciplinaire à dater de ce jour, au service du personnel, aux heures de bureaux habituelles (...). Vous pouvez également, si vous le souhaitez, nous communiquer par écrit vos moyens de défense.

Nous vous rappelons qu'en vertu du statut administratif applicable au personnel statutaire, vous avez le droit :
- de vous faire assister par un défenseur de votre choix;
- de demander la publicité de cette audition;
- de demander l'audition de témoins ainsi que la publicité de cette audition ".

9. L'audition de la requérante s'est déroulée le 23 février 2006, en séance publique, et en présence de son conseil, Maître Jean-Pierre LOTHE, avocat. Un procès-verbal d'audition a été rédigé.

10. Le 7 mars 2006, la requérante a communiqué, par écrit, à la partie adverse, quatre réserves concernant le procès-verbal de son audition.

11. Le 30 mars 2006, le conseil de l'aide sociale de la partie adverse a décidé d'infliger une sanction disciplinaire à la requérante, soit la suspension pour une période de huit jours.

Cette décision est rédigée comme il suit :

" LE CONSEIL,

Vu la délibération de la Commission d'Assistance Publique de Jambes du 29 juin 1976 procédant à la nomination à titre définitif de Madame Bernadette BAUDOUR, en qualité d'aide familiale, à dater du 1er juillet 1976;

Vu sa délibération du 26 juillet 1979 procédant à la nomination à titre définitif de Madame Bernadette BAUDOUR, en qualité d'aide familiale, à dater du 1er avril 1979;

Vu le rapport disciplinaire établi le 31 janvier 2006 par le Secrétaire du C.P.A.S. à l'encontre de Madame Bernadette BAUDOUR, faisant suite à un courrier de Madame Brigitte ANGLICUS, directrice du home «La Closière», relatif au comportement de l'intéressée;

Vu le statut administratif applicable au personnel statutaire arrêté le 29 octobre 1998 et plus particulièrement, ses articles 137 à 159 relatifs au régime disciplinaire;

Attendu qu'aux termes de ces dispositions, l'agent qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire doit, avant tout prononcé éventuel de peine, être informé des faits qui lui sont reprochés et être entendu dans ses moyens de défense par l'autorité qui la prononce;

Vu la lettre recommandée du 1er février 2006 convoquant Madame Bernadette BAUDOUR devant le Conseil de l'Aide Sociale du 23 février 2006, pour y être entendue au sujet des faits qui lui sont reprochés, à savoir maltraitance verbale à l'encontre d'une Résidente, gestes physiques déplacés (maintien des mains et frappes sur les mains de Résidents), pressions diverses à l'égard de collègues;

Attendu que le dossier complet a été mis à sa disposition conformément à l'article 145 du statut;

Attendu que Madame Bernadette BAUDOUR est venue consulter son dossier et a reçu copie de l'ensemble des pièces du dossier disciplinaire le vendredi 3 février 2006;

Vu le procès-verbal d'audition de Madame Bernadette BAUDOUR devant le Conseil de l'Aide Sociale du 23 février 2006, ainsi que le document annexe déposé par l'intéressée lors de cette même séance;

Attendu que, pour sa défense, l'intéressée avance notamment les arguments suivants :

- elle déclare avoir perdu «les pédales» et que le geste parti, lorsque la Résidante a craché ce qu'elle avait en bouche, était un réflexe;
- elle attribue cet incident à un état de stress conséquent à une situation professionnelle et familiale difficiles;
- elle s'étonne que l'on ne retienne que les éléments négatifs à son encontre, alors que les anciens évaluateurs ont porté des appréciations positives la concernant et que, depuis 1973, elle a rendu bon nombre de services à l'aide sociale;
- elle estime que les faits qui lui sont reprochés sont brumeux et manquent de précisions;
- elle se sent victime d'une irritation de ses responsables pour ne pas avoir marqué son accord sur l'évaluation d'octobre 2005;

Vu le courrier recommandé du 7 mars 2006, par lequel l'intéressée fait part de réserves par rapport à l'envoi du procès-verbal uniquement sous réserve de corrections de différentes considérations suivantes :

- elle estime que la convocation et irrégulière et ne respecte pas les dispositions prévues par le statut en ce qui concerne son contenu;
- elle demande que les termes reproduits au procès-verbal (page 2 pénultième alinéa et page 4 deuxième alinéa) soient rectifiés en ce sens qu'il a été déclaré que la Résidante n'a pas craché de la nourriture au visage mais bien sur son uniforme et que, si distraction il y a, celle-ci est reconnue et non pas continue;
- elle déplore le fait que le procès-verbal ignore totalement le rappel des évaluations successives faisant état de sa sociabilité et de son esprit de collaboration avec ses collègues;

Considérant que les manquements constatés à l'encontre de personnes fragilisées sont inexcusables pour une professionnelle des soins qui se doit de garder à tout instant, une maîtrise de soi;

Considérant qu'aucune tolérance ne peut être admise en ce qui concerne des gestes ou des paroles déplacés envers les Résidents des maisons de repos gérées par le Centre;

Considérant dès lors qu'il s'avère justifié de sanctionner un tel comportement;

Vu les articles 51 et suivants de la loi du 8 juillet 1976, organique des Centres Publics d'Action Sociale;

DECIDE, par 9 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention,

d'infliger à Madame Bernadette BAUDOUR, aide familiale nommée à titre définitif, une peine disciplinaire telle que prévue par le statut administratif lui applicable, à savoir une suspension pour une période de 8 jours".

Il s'agit de l'acte attaqué en l'affaire G/A 173.527/VIII-5559.

Cet acte a été notifié à la partie requérante par pli recommandé à la poste le 5 avril 2006, réceptionné le 6 avril 2006.

12. A la suite d' un recours gracieux en annulation et en suspension introduit par la requérante auprès du Gouverneur de la Province de Namur, celui-ci a décidé, en application de l'article 112, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, de ne pas suspendre la décision disciplinaire du 30 mars 2006. Cette décision a été transmise au conseil de la requérante par un courrier du Gouverneur du 21 juin 2006.

A la suite de ce courrier, la requérante a introduit le second recours, enrôlé sous le n/ G/A 175.015/VIII-5596;

Considérant que le recours A.175.015/VIII-5596 est tardif et, partant, irrecevable;

Considérant que, dans son recours A.173.527/VIII-5559, la requérante prend notamment un moyen, le deuxième, du défaut de motivation formelle; qu'elle soutient que la délibération litigieuse n'indique pas, de manière précise et adéquate, les faits qui lui sont reprochés et sur la base desquels elle a été sanctionnée; qu'elle estime que la partie adverse s'est bornée à viser "les manquements constatés", sans préciser ceux-ci, de sorte qu'elle ne serait pas en mesure de savoir si elle a été punie pour les trois faits repris dans la convocation ou seulement pour l'un ou l'autre d'entre eux; qu'elle ajoute que la délibération attaquée ne contient aucune considération de nature à justifier la hauteur de la sanction infligée et sa proportionnalité aux faits retenus;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse ne réfute pas le moyen en tant qu'il vise l'absence de motivation formelle de la sanction choisie; que, dans son dernier mémoire, elle s'attache essentiellement à défendre l'adéquation de la sanction choisie par rapport aux faits reprochés à la requérante;

Considérant que les écrits de procédure ne peuvent pallier le défaut de motivation formelle d'un acte administratif; qu'en l'espèce, la délibération attaquée ne fait pas connaître les raisons pour lesquelles la partie adverse a choisi la peine prononcée, ce que le Gouverneur de la province de Namur avait d'ailleurs constaté dans un courrier du 21 juin 2006, adressé au conseil de la requérante; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1er.

Les affaires portant les numéros A.173.527/VIII-5559 et A.175.015/VIII-5596 sont jointes.

Article 2.

Est annulée la délibération du 30 mars 2006 par laquelle le conseil de l'action sociale de Namur inflige à Bernadette BAUDOUR une peine disciplinaire telle que prévue au statut administratif lui applicable, à savoir une suspension pour une période de huit jours.

Article 3.

Le recours A.175.015/VIII-5596 est rejeté.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante et de la partie adverse, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-sept décembre deux mille neuf par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
M^{me}	DÉOM,	conseiller d'État,
M^{me}	DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

B. DRAPIER. J.-Cl. GEUS.