

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 207.373 du 15 septembre 2010

A.196.499/VIII-7315

En cause : **WUILMART** Martine,
ayant élu domicile chez
Me François TULKENS, avocat,
chaussée de la Hulpe 120
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Saint-Ghislain,
ayant élu domicile chez
Me Éric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

--

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 18 mai 2010 par Martine WUILMART,
tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- " 1. la décision prise par le Conseil communal de la Ville de Saint-Ghislain, le 15 mars 2010, par laquelle il est décidé, par 14 voix «pour» et 5 voix «contre», «d'infliger définitivement, en raison du caractère établi des premier et troisième griefs, la sanction disciplinaire suivante à Martine WUILMART (...) : la démission d'office» et, pour autant que de besoin
2. la décision prise par le même Conseil communal le 19 octobre 2009 par laquelle la sanction de la démission d'office a été prise pour des motifs auxquels le premier acte attaqué déclare se référer",

et d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} BOLLY, auditeur au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 4 août 2010 fixant l'affaire à l'audience publique du 10 septembre 2010;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Mes François TULKENS et Luc VAN KERCKHOVEN, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me Céline DELHOUX, loco Me Éric BALATE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BOLLY, auditeur;

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

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

1. La requérante a été nommée le 18 juin 1990 en qualité de surveillante éducatrice au sein de l'Ecole Industrielle et Commerciale de la ville de Saint-Ghislain (enseignement de promotion sociale).

2. Au 1^{er} octobre 2000, elle est nommée à titre définitif en qualité d'éducatrice-économe. À partir de cette date, elle assume, en cette qualité, la gestion financière de l'école, notamment l'encaissement des droits d'inscription, le dépôt à la banque des montants reçus en caisse, le remboursement des droits d'inscription occupationnels aux étudiants, le calcul et la rétrocession des droits d'inscription perçus à la recette communale et l'établissement des documents pour la Communauté française à propos des droits constatés.

3. En 2008, en raison de diverses anomalies concernant la gestion du compte destiné aux droits d'inscription, un rapport est établi par la partie adverse. Les investigations réalisées amènent à mettre en cause la gestion de la requérante.

En résumé, on lui reproche :

- des retards dans les paiements à la ville des droits d'inscription;
- des extraits de compte manquants;
- l'absence d'un livre de caisse en bonne et due forme;
- la non-exécution d'une présentation de l'évolution du compte comme demandé par le collège communal;

- des mesures de sécurité insuffisantes au niveau du secrétariat de l'école pour protéger l'argent récolté;
- l'absence d'avertissement du pouvoir organisateur quant aux sommes perçues ou présentes sur les comptes alors que ceux-ci présentaient un déficit;
- l'absence de contrôle régulier et correct des opérations liées aux droits d'inscription, notamment après ses absences pour maladie;
- des mouvements irréguliers sur les comptes;
- un déficit anormal et conséquent pour les comptes de l'école.

4. La requérante est suspendue préventivement et une procédure disciplinaire est ouverte à son encontre le 3 février 2009.

5. Elle est entendue par le conseil communal de la partie adverse le 16 mars 2009. Elle fait notamment valoir, lors de cette audition, qu'elle a rencontré dans l'exercice de sa mission des difficultés, notamment en raison de son manque de compétence et d'expérience en matière comptable, mais également en raison de l'attitude du Pouvoir organisateur qui a omis de tracer le profil de la fonction, qui n'a pas clarifié le rôle de l'économiste par rapport au Directeur de l'établissement, etc. En outre, elle fait valoir son état de santé déficient conjugué à des difficultés familiales.

6. Par une décision du 18 mai 2009, le collège communal décide d'infliger à M^{me} WUILMART la sanction disciplinaire de la démission d'office.

7. Le 22 juin 2009, la ville de Saint-Ghislain retire cette décision, rendant ainsi sans objet le recours que la requérante avait introduit conformément à l'article 65, § 2 bis, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidie de l'enseignement officiel subventionné.

8. Le 21 septembre 2009, Martine WUILMART est à nouveau entendue par le conseil communal de la ville de Saint-Ghislain, après avoir été mise en possession du procès-verbal d'audition de M. Patrick PIERRART, directeur de l'École Industrielle et Commerciale de la ville de Saint-Ghislain, afin de pouvoir émettre ses arguments de défense par rapport à celle-ci.

9. Le 19 octobre 2009, le conseil communal reprend la même décision de démission d'office. Il s'agit du second acte attaqué "pour autant que de besoin" dans la mesure où le premier acte attaqué déclare se référer à ses motifs.

10. Le 12 novembre 2009, la requérante saisit la chambre de recours des enseignements officiels subventionnés de promotion sociale et de promotion socioculturelle.

Après avoir entendu tant Martine WUILMART que la partie adverse, la chambre de recours émet un avis motivé défavorable quant à la proportionnalité de la sanction de démission d'office, pour les motifs suivants :

- " La proportionnalité de la sanction décidée par la ville de Saint-Ghislain, à savoir la démission d'office, n'est pas établie dans la mesure où :
- La requérante n'a aucun antécédent;
 - La responsabilité dans la mauvaise gestion comptable de l'établissement est, à tout le moins, partagée avec la direction de l'établissement et ne peut lui être imputée seule;
 - La sanction de la démission disciplinaire [anciennement démission d'office] constitue l'échelon le plus élevé des peines du régime disciplinaire, mise à part la révocation, et qui met définitivement fin à la relation de travail;
 - Si la requérante semble effectivement inapte à sa fonction d'éducatrice-économe, la gravité de ses manquements n'apparaît pas telle qu'elle puisse motiver la cessation définitive de toute relation de travail;
 - Il apparaît à la Chambre de recours que la peine de rétrogradation constituerait une sanction plus adéquate".

13. La partie adverse, en sa séance du 15 mars 2010, décide de maintenir son point de vue et, en conséquence, d'infliger définitivement à Martine WUILMART la sanction de démission d'office.

Après avoir rappelé les antécédents de fait, en ce compris l'opinion de la chambre de recours, la partie adverse indique ceci :

- " Qu'en application des articles [sic] 65 § 4 du décret du 6 juin 1994, il lui appartient, en qualité de Pouvoir organisateur, de prendre une décision définitive, décision devant reprendre l'avis motivé de la Chambre de recours et si elle s'écarte de l'avis ou de la motivation de ce dernier, comporter une motivation particulière;

Attendu que le pouvoir organisateur, s'il constate effectivement que Madame Martine WUILMART n'a aucun antécédent dans l'exercice de sa fonction d'éducatrice-économe depuis sa nomination en octobre 2000, ne peut cependant adhérer à la motivation selon laquelle la gravité des manquements de l'intéressée n'apparaît pas telle qu'elle puisse motiver la cessation définitive de toute relation de travail;

Que les griefs retenus par le Pouvoir organisateur à l'encontre de Madame Martine WUILMART et reconnus dans une certaine mesure par cette dernière comme le mentionnait l'avis de la Chambre de recours, ont conduit ont entravé (sic) le bon fonctionnement de l'école dans son ensemble, notamment quant à la régularité des inscriptions et à la transparence des comptes qui s'impose pour un tel établissement;

Que par ailleurs, il y a lieu de préciser, qu'en cas de rétrogradation, Madame Martine WUILMART devrait être réintégrée dans une fonction de surveillante éducatrice, fonction qui, au sein de l'organisation de l'établissement, nécessite la participation aux tâches de secrétariat et plus précisément aux tâches tenant à la gestion des droits

d'inscription et des comptes bancaires, tâches faisant précisément l'objet des griefs énoncés à l'encontre de Madame Martine WUILMART;

Que de toute évidence, la rupture de confiance qui procède des agissements de Madame Martine WUILMART rend impossible l'exercice de toute fonction au sein de l'établissement;

Que le Pouvoir organisateur ne peut non plus adhérer à la motivation adoptée par la Chambre de recours qui estime que la responsabilité dans la mauvaise gestion comptable de l'établissement est à tout le moins partagée avec la direction de l'établissement et ne peut lui être imputée seule, ce qui justifierait la peine de l'application de la sanction de la rétrogradation plutôt que la démission d'office;

Que le fait que la responsabilité puisse être partagée n'enlève en rien, en l'espèce, dans l'appréciation qui a été faite de la sanction à administrer à Madame WUILMART le fait que la gravité des manquements soit avérée dans son chef et s'étende au-delà du défaut de prévoyance et de la négligence que relève l'avis de la Chambre de recours;

Que le Pouvoir organisateur entend par la présente délibération maintenir la sanction de la démission d'office à l'encontre de Madame WUILMART et ce pour les motifs énoncés tant dans sa délibération du 19 octobre 2009 que pour les motifs cités ci-avant;

Que les faits reprochés à Madame Martine WUILMART sont suffisamment graves et établis pour justifier qu'une sanction disciplinaire soit prise par le Conseil communal".

Cette décision constitue le premier acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 65, § 4, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidie de l'enseignement officiel subventionné, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de fait et de l'erreur de droit; qu'elle considère que les motifs exposés dans l'acte attaqué pour justifier que la partie adverse se soit écartée de l'avis de la chambre de recours sont soit tautologiques, soit erronés en fait, soit manifestement inadéquats compte tenu des circonstances de la cause, au point d'aboutir à une sanction de démission d'office qui est manifestement disproportionnée; que, selon elle, même si les faits peuvent être considérés comme justifiant une sanction majeure, il incombait à l'autorité disciplinaire d'expliquer en quoi il y avait lieu de choisir la sanction impliquant une cessation définitive des fonctions, alors que la chambre de recours suggérerait une sanction fondamentalement différente, à savoir celle de la rétrogradation; qu'elle reproche à l'acte attaqué de ne pas indiquer en quoi des désordres comptables ont, in concreto, entravé le bon fonctionnement de l'école et fait valoir que les éventuels manquements quant à la régularité des inscriptions et à la transparence des comptes n'ont pas eu d'impact sur le public fréquentant l'établissement, puisqu'ils

touchent, en règle, à la gestion interne de celui-ci; qu'elle conteste que sa réintégration dans l'école doive impliquer nécessairement des tâches de secrétariat comportant une participation aux droits d'inscription et aux comptes bancaires, tâche qu'elle n'a jamais eu à assumer avant sa nomination comme éducatrice-économe; qu'elle fait observer qu'une rétrogradation pouvait s'assortir d'une réaffectation, par exemple à l'administration communale; qu'enfin, à propos de la responsabilité de la mauvaise gestion comptable, la requérante considère que l'acte attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où il prononce à charge de la requérante, co-responsable de la mauvaise gestion comptable, la sanction la plus lourde, donnant ainsi le sentiment qu'elle est la seule responsable;

Considérant que la partie adverse répond tout d'abord qu'elle a adéquatement exposé pourquoi les griefs établis à charge de la requérante justifiaient la cessation définitive de toute relation de travail, dans la mesure où les manquements constatés ont entravé le bon fonctionnement de l'école dans son ensemble; qu'à son estime, les irrégularités comptables et les irrégularités dans les inscriptions peuvent avoir pour conséquence l'impossibilité de rembourser ou de rembourser à temps les droits d'inscription occupationnels, ou la nullité de l'inscription, de sorte qu'il ressort du dossier que des élèves ont été préjudiciés par les actes de la requérante; qu'elle invoque en outre la publicité donnée à l'affaire par la requérante elle-même, laquelle a eu des répercussions sur le public susceptible de fréquenter l'établissement et dépassant dès lors la gestion interne de celui-ci; qu'en ce qui concerne la proportionnalité de la sanction, elle expose que l'école de promotion sociale ne peut compter que sur deux emplois d'éducateur pour son fonctionnement administratif, et qu'en conséquence, la rétrogradation de Martine WUILMART dans de simples fonctions d'éducatrice impliquerait nécessairement des tâches de secrétariat comportant la perception de droits d'inscription, puisque l'autre éducateur ne pourrait suffire à les assurer; qu'elle considère la réaffectation de la requérante dans l'administration communale comme impossible, l'emploi concerné étant à charge des subventions-traitement accordées par la Communauté française; qu'enfin, à propos de la responsabilité éventuellement partagée, elle rappelle que le directeur de l'établissement a fait l'objet d'une procédure disciplinaire distincte et que la responsabilité disciplinaire de chacun fait l'objet d'une appréciation individualisée;

Considérant que l'avis de la chambre de recours met en évidence plusieurs éléments l'amenant à considérer que la sanction de la démission d'office est disproportionnée; qu'elle a en particulier souligné l'absence de profil de fonction et la responsabilité hiérarchique du directeur de l'établissement; qu'elle a constaté chez la requérante un défaut de conscience professionnelle et des manquements aux devoirs de

la fonction d'éducatrice-économiste, mais rappelé qu'à ce stade, son honnêteté n'avait pas été mise en cause et qu'aucune intention d'enrichissement personnel n'était à relever;

Considérant que, dans les justifications avancées pour s'écarter de cet avis, la partie adverse a surtout souligné les conséquences des manquements avérés, mais n'a pas rencontré les observations relatives à l'absence d'intention frauduleuse; qu'à propos du partage de responsabilités, elle a à juste titre souligné que chaque agent est poursuivi distinctement mais n'a pas examiné l'influence que le contexte administratif avait eu sur le comportement de la requérante; que l'acte attaqué n'expose pas de manière convaincante en quoi il existe, en dépit de ces éléments de nature à atténuer la gravité des griefs à l'égard de la requérante, une rupture de confiance rendant impossible l'exercice de toute fonction au sein de l'établissement; que le dossier établit que la requérante a commis des manquements lorsqu'elle a dû assumer, dans un contexte d'organisation défectueuse, des responsabilités comptables qui ne lui incombaient pas auparavant; qu'il n'est pas raisonnable de considérer que ces manquements, commis sans intention d'enrichissement personnel, justifient la cessation définitive de toute relation de travail; que les raisons d'organisation invoquées pour écarter l'hypothèse d'une rétrogradation sont démenties par les déclarations de membres du personnel quant au contenu des fonctions d'éducateur, et qu'elles se heurtent au constat que la carrière de l'intéressée dans son grade antérieur s'est déroulée sans problèmes; que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante fait valoir que la sanction lui cause un préjudice financier indiscutable ainsi qu'un préjudice moral qui ne sera pas adéquatement réparé par une annulation intervenant plusieurs années plus tard; qu'elle précise être âgée de 53 ans, se trouver désormais à charge de sa fille, elle-même demandeuse d'emploi, et n'avoir que très peu de chances de retrouver un emploi après une carrière de vingt ans dans l'administration scolaire;

Considérant que la partie adverse répond que la requérante n'apporte pas suffisamment d'éléments probants à cet égard et qu'il ne peut être tenu compte de la composition d'un ménage dans lequel un enfant majeur a ses propres revenus puisque cet élément n'est pas affecté par l'exécution de la décision;

Considérant qu'un acte qui écarte définitivement de ses fonctions un agent des services publics est, sauf circonstances particulières, de nature à causer un préjudice grave difficilement réparable, dès lors qu'il lui inflige une perte totale de revenus professionnels et un dommage moral qui ne pourront être adéquatement réparés par le prononcé ultérieur d'un arrêt d'annulation; qu'aucune circonstance particulière ne

dément en l'espèce que l'exécution de l'acte attaqué expose la requérante à un préjudice grave et difficilement réparable;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution immédiate des actes attaqués sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de :

1. la décision prise par le conseil communal de la ville de Saint-Ghislain, le 15 mars 2010, par laquelle il est décidé, par 14 voix «pour» et 5 voix «contre», «d'infliger définitivement, en raison du caractère établi des premier et troisième griefs, la sanction disciplinaire suivante à Martine WUILMART (...): la démission d'office»;
2. la décision prise par le même Conseil communal le 19 octobre 2009 par laquelle la sanction de la démission d'office a été prise pour des motifs auxquels le premier acte attaqué déclare se référer.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze septembre deux mille dix par :

M^{me} DÉOM, conseiller d'État, président f.f.,
M^{me} VAN HOVE, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

D. DÉOM.