

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.406 du 8 novembre 2013

A. 210.557/VIII-8983

En cause : **ZEROUANI** Habiba,
ayant élu domicile chez
M^c Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

**le centre public d'action sociale de
Saint-Josse-ten-Noode**, représenté par
le conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT et
Sophie ADRIAENSSEN, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 28 octobre 2013 par Habiba ZEROUANI tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision adoptée en date du 17 octobre 2013 par «le Conseil de l'action sociale du C.P.A.S. de Saint-Josse-Ten-Noode» décidant d'infliger à Madame Habiba ZEROUANI la sanction disciplinaire maximale de la démission d'office";

Vu l'ordonnance du 29 octobre 2013 convoquant les parties à l'audience publique du 4 novembre 2013;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Fabien FRÉROTTE, loco M^e Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Bruno LOMBAERT et Sophie ADRIAENSSEN, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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 résumés comme suit :

1. La requérante est responsable du service d'entretien d'une maison de repos du centre public d'action sociale (CPAS) de Saint-Josse-ten-Noode. Elle est nommée à titre définitif depuis le 1^{er} juillet 2002.

2. Par une lettre du 1^{er} juillet 2013, la requérante est convoquée à une audition disciplinaire devant le conseil de l'action sociale en vue d'une éventuelle suspension préventive. Cette convocation expose notamment ce qui suit :

" Les faits qui justifient une audition en vue d'une éventuelle suspension préventive sont les suivants :

- Avoir tenu de propos désobligeants, manque de politesse et insultes envers des pensionnaires notamment M^{me} WALDMANN, M^{me} CROMMEN, M. HARDY et L. MANGNAY;
- Avoir des comportements maltraitants à l'égard de plusieurs pensionnaires;
- Insulter des membres du personnel, notamment M^{mes} FERCHICHI, MBOMBO, DOSSOU, M. ABDEL FETTAH;
- Harceler certains membres du personnel et notamment M. ABDEL FETTAH et M^{me} FERCHICHI;
- Interdire la consommation de certains aliments ou de certaines boissons à des résidents, notamment pour des raisons religieuses, à M. ABDELOUAHAB, M. M'ZAHER, M. HARDY et M^{me} CROMMEN".

3. Le 4 juillet 2013, en vue de l'audition relative à la suspension préventive, les comptes-rendus d'entretien et le rapport au conseil établi par le secrétaire f.f. du CPAS de Saint-Josse-ten-Noode sont transmis à la requérante.

4. Le 15 juillet 2013, la requérante reçoit copie des nouveaux comptes-rendus d'entretiens.

5. Le 18 juillet 2013, le conseil de la requérante informe le conseil de l'action sociale qu'il l'accompagnera lors de l'audition et joint à son courrier les témoignages que l'intéressée déposera lors de son audition.

Le même jour, a lieu l'audition de la requérante en vue d'une éventuelle suspension préventive.

6. Le 24 juillet 2013, le conseil de l'action sociale notifie à la requérante la décision prise le 18 juillet de la suspendre préventivement pour trois mois.

7. Le 29 août 2013, la requérante est convoquée devant le conseil de l'action sociale en vue d'une audition disciplinaire. L'audition est fixée au 19 septembre 2013 et les faits qui lui sont reprochés sont les suivants :

" 1. Manquements aux devoirs professionnels :

- Manquement au devoir de discrétion et de réserve : avoir tenu des propos désobligeants, manque de politesse et insultes envers certains pensionnaires tels que M^{me} WALDMANN, M^{me} CROMMEN et M. HARDY
- Manquement au devoir de discrétion et de réserve : avoir insulté certains membres du personnel tels que M^{me} FERCHICHI, M^{me} MBOMBO, M^{me} DOSSOU et M. ABDELFETTAH
- Manquement au devoir de discrétion et de réserve : avoir harcelé certains membres du personnel tels que M. ABDELFETTAH, M^{me} FERCHICHI et M^{me} MORTREUX
- Manquement au devoir de discrétion et de réserve, au devoir de neutralité : avoir interdit la consommation de certains aliments ou boissons à des résidents, notamment pour des raisons religieuses, tels que M. ABDELOUAHAB, M. M'ZAHER, M. HARDY et M^{me} CROMMEN
- Manquement au devoir de discrétion et de réserve, au devoir de neutralité et au devoir d'obéissance : Avoir prié pendant ses heures de service en présence de résidents et avoir utilisé l'arabe dans ses échanges avec d'autres membres du personnel
- Manquement au devoir d'obéissance, au devoir de zèle et d'efficacité : manquer de travailler activement et préférer déléguer aux autres membres du personnel

2. Agissements qui compromettent la dignité de la fonction

- avoir tenu des propos désobligeants, manque de politesse et insultes envers certains pensionnaires tels que M^{me} WALDMANN, M^{me} CROMMEN et M. HARDY
- avoir interdit la consommation de certains aliments ou boissons à des résidents, notamment pour des raisons religieuses, tels que M. ABDELOUAHAB, M. M'ZAHER, M. HARDY et M^{me} CROMMEN
- Avoir prié pendant ses heures de service en présence de résidents et avoir utilisé l'arabe dans ses échanges avec d'autres membres du personnel
- Avoir commis une infraction de vol".

8. Le 16 septembre 2013, la requérante reçoit copie des pièces du dossier administratif dont elle ne disposait pas encore et l'inventaire complet du dossier.

Le même jour, lui est également remis le rapport au conseil établi par Monsieur M. DENYS, secrétaire f.f..

9. Le 18 septembre 2013, le nouveau conseil de la requérante écrit au conseil de l'action sociale pour solliciter une remise de l'audition, ce qui lui sera refusé.

Le même jour, le conseil de la requérante communique une note de défense à la partie adverse.

10. Le 19 septembre 2013, a lieu l'audition disciplinaire de la requérante. Les membres suivants du conseil de l'action sociale sont présents lors de cette séance : Madame M.-T. COENEN (présidente), Madame A.-M. DE RAET (conseillère), Madame V. MARON (conseillère) Madame C. FRANCKART (conseillère), Madame G. MARA (conseillère), Madame D. DAGYARAN (conseillère), Monsieur B. VERHAEGHE (conseiller), Monsieur T. BOMANS (conseiller), Monsieur S. MURADYAN (conseiller) et Monsieur M. DENYS (secrétaire f.f.). Monsieur H. MARSO (conseiller) est absent.

Un procès-verbal de l'audition de l'intéressée est établi.

11. Le 24 septembre 2013, le procès-verbal d'audition est communiqué à la requérante. Elle est invitée à formuler ses réserves sur le contenu du procès-verbal, qui ne peuvent porter que sur ce qui a été dit lors de l'audition, à signer le procès-verbal et à le renvoyer au conseil de l'action sociale pour le 2 octobre 2013.

12. Le 1^{er} octobre 2013, le secrétaire f.f. reçoit de la part de Monsieur MEKNASSI, délégué syndical, un procès-verbal de l'audition de la requérante redactylographié et modifié par les conseils de la requérante.

13. Le 14 octobre 2013, la présidente et le secrétaire f.f. s'adressent, par un courrier, en ces termes à la requérante :

" En date du 1^{er} octobre 2013, M. MEKNASSI, votre délégué syndical a remis au Secrétaire un document intitulé «Procès-verbal d'audition de M^{me} ZEROUANI du jeudi 19 septembre 2013».

Il s'agit apparemment du procès-verbal de votre audition du 19 septembre 2013 que vous avez redactylographié et modifié en y insérant de nouveaux éléments et en supprimant d'autres.

Cette démarche est surprenante dans la mesure où l'article 303 alinéa 4 de la Nouvelle loi communale vous autorise uniquement à formuler des réserves sur le contenu du procès-verbal et non à le modifier.

Par le présent courrier, nous constatons que vous ne nous avez pas renvoyé le procès-verbal d'audition signé par vos soins, complété par vos éventuelles réserves, comme nous vous l'avions demandé dans notre courrier du 24 septembre 2013".

14. Le 17 octobre 2013, le conseil de la requérante répond au conseil de l'action sociale en ces termes :

" (...) Ces corrections constituent les observations de ma cliente dès lors que le projet de procès-verbal unilatéralement établi par vos services ne reflétait pas l'exacte portée des propos tenus lors de l'audition du 19 septembre 2013 par Madame Habiba ZEROUANI et mon collaborateur, M^e Diego GUTTIEREZ.

(...) Au demeurant, il ne saurait se déduire de la Nouvelle Loi communale que seules des réserves formelles peuvent être émises par la personne poursuivie sans que lui soit laissée la possibilité de faire valoir ses remarques quant au procès-verbal qui lui est soumis pour signature".

15. Lors de sa séance du 17 octobre 2013, le conseil de l'action sociale décide d'infliger à la requérante la sanction de la démission d'office. Il s'agit de l'acte attaqué.

Les membres suivants du conseil de l'action sociale sont présents lors de cette séance : Madame M.-T. COENEN (présidente), Madame A.-M. DE RAET (conseillère), Madame V. MARON (conseillère), Madame C. FRANCKART (conseillère), Madame D. DAGYARAN (conseillère), Monsieur B. VERHAEGHE (conseiller), Monsieur T. BOMANS (conseiller), Monsieur H. MARSO (conseiller) et Monsieur M. DENYS (secrétaire f.f.). Monsieur H. MURADYAN (conseiller) est absent.

Seuls sept membres présents lors de ce conseil ont pu prendre part aux votes, compte tenu du fait qu'ils étaient présents lors de l'audition de Madame Habiba ZEROUANI : Madame M.-T. COENEN (présidente), Madame A.-M. DE RAET (conseillère), Madame V. MARON (conseillère), Madame C. FRANCKART (conseillère), Madame D. DAGYARAN (conseillère), Monsieur B. VERHAEGE (conseiller) et Monsieur T. BOMANS (conseiller).

Il ressort en effet du procès-verbal de la séance du 17 octobre 2013 que Monsieur H. MARSO a quitté la séance étant donné qu'il n'avait pas pris part à l'audition de l'intéressée, dans le cadre du dossier disciplinaire à sa charge;

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse et l'instruction du dossier; que sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'un péril causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur de prévenir le dommage et de saisir le Conseil d'État;

Considérant que la requérante a agi avec toute la diligence requise pour saisir le Conseil d'État sous le bénéfice de l'extrême urgence dès lors que la requête a été introduite dans les huit jours de la prise de connaissance de l'acte attaqué; que l'imminence du péril est par ailleurs établie puisque la sanction de la démission d'office est d'application immédiate et que le délai pour l'examen d'une demande en suspension ordinaire exposerait la requérante durant plusieurs mois au préjudice grave difficilement réparable qu'elle expose à l'appui de sa requête;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la partie adverse ne conteste pas le risque de préjudice grave difficilement réparable d'ordre moral et matériel invoqué par la requérante; que, sauf circonstances particulières, la sanction disciplinaire majeure de la démission d'office expose l'agent concerné à un risque de préjudice grave difficilement réparable lié aux conséquences morales et matérielles de la perte d'un emploi statutaire; que l'ancienneté de la requérante dans la fonction qu'elle exerçait confirme la réalité de ce préjudice qui doit être tenu comme établi;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de sa requête, de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Nouvelle Loi communale, spécialement de son article 299, du principe du respect des droits de la défense, du principe exprimé par l'adage "audi alteram partem", du principe d'impartialité, des principes de bonne administration, du principe de légitime confiance, du principe de la préparation avec soin des décisions administratives, du devoir de minutie, des principes du contradictoire et d'équitable procédure, du principe du délai raisonnable, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des décisions administratives, et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, elle fait valoir que la partie adverse a violé ses droits de la défense en interdisant aux deux avocats qui étaient présents pour l'assister d'être présents; qu'elle fait valoir qu'en raison de l'ampleur du dossier et du très bref délai dont ses conseils ont disposé pour préparer sa défense, les deux avocats présents s'étaient réparti la tâche de sorte que l'interdiction qui a été faite à l'un deux ainsi qu'à son délégué syndical d'être présents a remis en cause l'effectivité de ses droits de défense;

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'article 301 de la Nouvelle loi communale énonce que l'agent poursuivi peut se faire représenter par un défenseur de son choix; qu'elle en déduit que ce texte limite à un seul avocat l'assistance à laquelle l'agent peut prétendre;

Considérant que l'article 299 de la Nouvelle loi communale dispose comme suit :

" Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée sans que le membre du personnel ait été entendu en ses moyens de défense sur tous les faits mis à sa charge par l'autorité qui la prononce.

Pendant le cours de la procédure, l'intéressé peut se faire assister par un défenseur de son choix".

Considérant que le monopole de plaidoirie des avocats n'est pas d'application dès lors que l'agent peut se faire assister par toute personne de son choix, notamment un délégué syndical; que lorsqu'il décide de se faire assister par un avocat, l'agent opère un choix dans la catégorie des personnes pouvant le représenter, ce qui permet d'exclure l'intervention concurrente d'un délégué syndical; que cependant le terme "un défenseur" vise une notion générique et ne permet pas d'exclure la possibilité pour un avocat d'être accompagné d'un confrère avec lequel il collabore; qu'il appert des éléments du dossier que le nouveau conseil de la requérante avait été contacté par celle-ci très peu de temps avant l'audition disciplinaire du 19 septembre 2013 de sorte qu'il s'était concerté avec un collaborateur pour pouvoir examiner l'ensemble du dossier compte tenu du refus de la partie adverse de consentir à une remise; que, même si le refus d'une remise apparaît légitime dès lors que c'est de son seul fait que la requérante a tardé à consulter un nouvel avocat, c'est de manière parfaitement légitime et justifiée que ce dernier a décidé qu'en raison de l'ampleur de la tâche, celle-ci serait partagée par deux avocats présents lors de l'audition disciplinaire; qu'en outre, l'exercice de la fonction d'avocat implique la possibilité de se faire représenter par un confrère ainsi que de plaider avec un collaborateur, le cas échéant stagiaire au sein de son cabinet; qu'à défaut d'habilitation expresse, la partie adverse ne pouvait légalement intervenir dans la manière dont l'avocat de la requérante a décidé de présenter la défense de celle-ci; que la première branche du moyen est dès lors sérieuse;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 17 octobre 2013 du conseil de l'action sociale du CPAS de Saint-Josse-ten-Noode infligeant à Habiba ZEROUANI la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le huit novembre deux mille treize par :

M. CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M. DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

L. CAMBIER.