

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.369 du 10 janvier 2019

A. 218.476/VIII-9994

En cause : **LIZIN** Marcel,
ayant élu domicile chez
M^e Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere 25
1050 Bruxelles,

contre :

la province de Namur,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre JOASSART et
Aurore PERCY, avocats,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 février 2016, Marcel LIZIN demande l'annulation de "la décision prise le 26 novembre 2015 par la Collège provincial de la Province de Namur qui lui inflige la peine disciplinaire de la retenue sur traitement de 10 % pendant 2 mois".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Philippe BOUVIER, auditeur général au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Monique DETRY, avocat, comparaisant pour la partie requérante et M^e Pierre JOASSART, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe BOUVIER, auditeur général, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Conseiller psycho-pédagogique temporaire au centre PMS de Beauraing-Dinant depuis le 3 février 1997, le requérant est nommé à titre définitif en cette qualité par un arrêté du conseil provincial de la province de Namur du 30 mai 2002. Par un arrêté du même conseil provincial, adopté le 23 novembre 2010, il est promu à la fonction de directeur du centre PMS de Ciney.

2. Le 30 mars 2012, à la suite de difficultés relationnelles entre les membres du centre PMS de Ciney et le requérant, le greffier provincial éloigne celui-ci temporairement du service. Cette mesure est annulée par l'arrêt n° 220.574 du 12 septembre 2012, notamment pour défaut d'audition préalable.

3. Le 12 décembre 2012, le requérant introduit une déclaration d'accident du travail qu'il décrit comme suit : "choc émotionnel intense provoqué par des accusations mensongères sur un ton très agressif avec refus total de me laisser m'exprimer". Il impute ces faits à ses deux supérieures hiérarchiques auprès desquelles il avait été convoqué le 6 décembre 2011. À la suite du refus par le Medex, intervenu le 21 mars 2013, de reconnaître cet incident comme constitutif d'un accident du travail, le requérant saisit le Tribunal du travail de Liège, division Dinant, le 4 septembre suivant. Ce recours sera rejeté par le tribunal du travail

précité, le 3 juin 2014, au motif qu' "il n'est pas établi que la réunion du 06.12.2011 a pu créer un choc lié à un comportement violent, agressif, insultant ou menaçant de deux supérieurs hiérarchiques". Le 6 janvier 2015, la Communauté française informe la province de Namur que le jugement est devenu définitif.

4. À la suite d'une période d'absence pour cause de maladie du 1^{er} novembre 2012 au 31 août 2014, le requérant est affecté au centre PMS de Florennes-Couvin en qualité de directeur. Cette mesure, adoptée par le collège provincial le 4 septembre 2014, produit ses effets à partir du 1^{er} du même mois.

5. Respectivement les 10 octobre et 20 novembre 2014, les services de la Communauté française établissent des rapports consécutifs à des missions d'investigation et d'inspection, le premier au centre PMS de Ciney et le second, au centre PMS de Florennes-Couvin. Ces rapports font tous les deux état de relations conflictuelles entre le requérant et les membres de ces deux centres.

6. Par une lettre du 5 janvier 2015, le docteur V. T., directrice en chef à la province de Namur fait part au requérant d'une série de manquements selon elle à lui imputables, en tant que directeur et en tant que conseiller psycho-pédagogique. Elle lui demande en conclusion de lui adresser les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions d'équipes et tridisciplinaires ainsi que l'état des lieux des dossiers d'enfants pris en charge par ses soins. Dans un courriel qu'il adresse au docteur V. T. le 11 du même mois, le requérant écrit notamment "qu'il a suivi à la lettre toutes [ses] directives".

7. La question de la transmission des procès-verbaux précités fait l'objet d'un échange de courriels entre le requérant et le docteur V. T. les 18 janvier, 5 et 8 février, 10, 11 et 13 mars 2015 : en substance, les précités s'opposent sur le point de savoir s'ils sont tous effectivement transmis.

8. Entre les mois d'avril et juillet 2015, le requérant est en congé de maladie. Un accident de la route survenu pendant ses vacances le maintiendra en incapacité de travail jusqu'à la fin de l'année 2015. La partie adverse précise que depuis le mois de janvier 2016, il est affecté à des tâches administratives au siège de la direction de la Santé publique de la province de Namur.

9. Le 5 mars 2015, réuni au complet, assisté par le directeur général et en présence du gouverneur, le collège provincial décide d'entamer une action disciplinaire à l'encontre du requérant et fixe la date de son audition au 2 avril suivant.

10. Le requérant est convoqué à une audition disciplinaire par une lettre du 12 mars 2015. Les faits qui justifient cette convocation sont relatés dans celle-ci et ont trait à la déclaration d'accident du travail, à la gestion de dossiers individuels et à la gestion de l'équipe. Le requérant est expressément invité à faire parvenir son dossier à la partie adverse trois jours au moins avant l'audition et à communiquer le nom des témoins qu'il souhaite faire entendre.

11. Le 30 mars 2015, le conseil du requérant avise la partie adverse que la convocation n'est parvenue à son client par pli simple que le 25 mars et par pli recommandé le 27 du même mois. Elle demande de recevoir copie du dossier et sollicite le report de l'audition, initialement prévue le 2 avril, après le 26 avril.

12. Une copie du dossier est adressée au requérant par un courriel du 1^{er} avril 2015. Le surlendemain, la partie adverse fait savoir au requérant que son audition est reportée au 30 avril. De son côté, le conseil du requérant transmet à la partie adverse une note en vue de l'audition, datée du 30 avril 2015 et accompagnée de douze annexes.

13. Le 30 avril, le collège provincial procède à l'audition du requérant et de ses deux témoins, tous deux directeurs d'école. Le 28 mai suivant, en présence du requérant et de son conseil, le collège provincial procède à l'audition de cinq autres témoins qu'il a jugé utile d'entendre, parmi lesquels le docteur V. T. Il ressort des procès-verbaux de toutes ces auditions que celles-ci se sont déroulées en présence de tous les membres du collège provincial, assisté du directeur général, mais en l'absence du gouverneur.

14. Le 8 juin 2015, la partie adverse soumet au requérant, pour accord, un procès-verbal de son audition du 30 avril précédent. Celui-ci est invité à le renvoyer signé, accompagné de ses éventuelles remarques, dans les quinze jours de sa réception. Il est à noter que le procès-verbal fait apparaître que l'audition du requérant, effectivement datée du 30 avril 2015, s'est déroulée en présence du collège provincial au complet, assisté du directeur général, mais en l'absence du gouverneur. Le 18 juin suivant, le conseil du requérant sollicite la communication de l'enregistrement de l'audition, ainsi que le procès-verbal de l'audition de ses deux témoins, et annonce ses remarques éventuelles dans les quinze jours de la réception de ces pièces.

15. Par lettres du 19 juin 2015, la partie adverse communique au requérant et à son conseil les procès-verbaux d'audition des sept témoins et annonce

l'envoi de l'enregistrement de l'audition du requérant par courrier électronique. Par un courriel du 23 du même mois, la partie adverse marque son accord pour donner au requérant un nouveau délai de quinze jours, prenant cours à dater de la réception des pièces précitées, pour faire valoir ses observations.

16. Le conseil du requérant réceptionne les procès-verbaux d'audition des témoins et les enregistrements le 24 juin et fait parvenir ses remarques par courriel et envoi recommandé le 9 juillet 2015.

17. Par une décision adoptée à l'unanimité le 16 juillet 2015, le collège provincial inflige au requérant une retenue de traitement à concurrence de 10 % pour une période de deux mois. Les griefs retenus sont les suivants :

- manquements au devoir de respect à l'égard de ses supérieures hiérarchiques pour avoir avancé sans preuves de graves accusations à leur encontre;
- manquements à son devoir d'accomplir ses tâches avec zèle et exactitude (*cfr.* art. 6 du décret du 31 janvier 2002) en s'abstenant d'assurer le suivi d'un dossier relatif à un enfant atteint d'une maladie grave et en ne prenant pas rapidement les initiatives adéquates dans un dossier relatif à une suspicion de maltraitance;
- manquements à son devoir d'exécuter ponctuellement les ordres de service (*cfr.* art. 6 du décret du 31 janvier 2002) en s'abstenant de fournir régulièrement les copies des ordres du jour et des procès-verbaux des réunions d'équipe à sa directrice alors que cette dernière le lui avait demandé.

La décision, notifiée au requérant le 24 juillet 2015, est prise par trois membres sur les quatre que compte le collège, G. L. étant absente ce jour là. Sont en revanche présents, le gouverneur et le directeur général.

18. Le 13 août 2015, le requérant introduit un recours contre cette décision auprès de la chambre des recours des centres psycho-médico-sociaux officiels subventionnés, instituée au sein de la Communauté française.

19. L'affaire est fixée devant la chambre de recours le 21 octobre 2015. Le requérant et la partie adverse lui font parvenir leur note d'audition respectivement les 29 et 30 septembre 2015. Le 21 octobre 2015, à l'unanimité de ses membres, la chambre de recours émet un avis défavorable à la sanction disciplinaire infligée au requérant par la partie adverse. En substance, elle considère :

- que le dossier ne contient aucun document attestant que les supérieures hiérarchiques du requérant se seraient plaintes d'un manque de respect à leur endroit et d'une atteinte à leur honneur et à la réputation;

- que, s'agissant du cas de l'enfant gravement malade et réputé non suivi par le requérant, la preuve du manquement de ce dernier n'est pas apportée;
- que, s'agissant de l'enfant supposé être exposé à de la maltraitance, le témoignage du directeur de l'école suffit à établir qu'il n'y a pas eu d'attitude professionnelle déficiente dans le chef du requérant;
- que si le reproche tenant à la non-transmission de la copie de certains procès-verbaux et ordres du jour de réunions est avéré, il n'est pas pour autant constitutif d'une sanction disciplinaire car rien dans le dossier ne démontre que le requérant a délibérément voulu faillir à une injonction.

20. Cet avis de la chambre de recours est notifié à la partie adverse le 3 novembre 2015, avec invitation à notifier sa décision définitive dans les trente jours de la réception de la notification.

21. La décision attaquée intervient le 26 novembre 2015. Elle est adoptée à l'unanimité des membres du collège provincial, assistés du directeur général et en présence du gouverneur. Les motifs pour lesquels le collège provincial de la partie adverse s'écarte de l'avis de la chambre de recours peuvent être résumés comme suit :

- en ce qui concerne le premier grief, chercher à faire valoir ses droits en matière d'accident de travail ne peut porter atteinte au devoir de respect à l'égard de sa hiérarchie et l'absence de plainte de la part de celle-ci n'est pas de nature à invalider le reproche formulé;
- au sujet de l'enfant malade, le témoignage du directeur d'école, favorable au requérant, se révèle être moins précis que celui du docteur V. T., duquel il résulte qu'aucun suivi n'a été assuré par le requérant entre le 7 octobre et le 16 décembre 2014, alors spécialement qu'il ne pouvait ignorer l'état de santé de l'enfant;
- à propos de l'enfant au sujet duquel une maltraitance était suspectée, le témoignage du directeur d'école ne l'emporte pas sur celui du docteur V. T. et sur les éléments du dossier qui montrent que le requérant s'est abstenu de prendre rapidement les initiatives adéquates;
- pour ce qui est de la non-transmission des procès-verbaux et des ordres du jour, il apparaît que le requérant n'a pas respecté les instructions de sa hiérarchie et ce de manière répétée.

Selon le collège provincial, le non-respect de ses obligations par le requérant constitue "des infractions aux devoirs de la fonction et en conséquence des fautes disciplinaires".

Quant aux choix de la sanction, l'acte attaqué contient ce qui suit :

" Attendu que la faute disciplinaire étant établie, il convient de déterminer la sanction la plus adéquate;

Attendu qu'à cet égard, il faut relever le caractère particulièrement sensible et sérieux des dossiers individuels dans lesquels les manquements ont été constatés, à savoir un enfant atteint d'une maladie grave et un autre enfant pour lequel il existait une suspicion de maltraitance. En outre, le dossier disciplinaire démontre que plusieurs fautes disciplinaires distinctes ont été constatées. La sanction ne peut donc se limiter à un rappel à l'ordre ou à un blâme;

Attendu que, néanmoins, étant donné l'absence d'antécédent disciplinaire dans le chef de M. LIZIN, il ne paraît pas opportun d'appliquer une sanction sévère telle qu'une suspension disciplinaire durant laquelle l'intéressé perd 50 % de son traitement;

Attendu qu'en conséquence, la sanction la plus adéquate est la retenue sur traitement qui, en raison de l'absence d'antécédent disciplinaire évoquée *supra*, est limitée à 10 % durant une période de 2 mois;

[...]."

Au surplus, l'auteur de l'acte attaqué s'attache à réfuter l'existence des vices de procédure allégués par le requérant. Dans sa motivation, l'auteur de la décision revient aussi, *in limine litis*, sur le caractère non équitable de la procédure suivie devant la chambre de recours, faute pour lui d'avoir disposé d'un temps suffisant pour examiner les motifs du recours introduit.

22. Le 27 novembre 2017, la partie adverse fait part du contenu de sa décision définitive au requérant ainsi qu'à la Communauté française. À cette dernière, elle fait observer que le recours du requérant n'étant pas motivé, elle n'a disposé que de vingt-quatre heures pour répondre à sa note d'audition. Elle relève encore que l'impartialité du président de la chambre de recours est sujette à caution, en raison de son attitude pendant la séance.

23. Le 18 décembre 2015, l'intégralité de la décision attaquée est communiquée au requérant et à la Communauté française.

24. Faisant suite aux informations de la Communauté française, la partie adverse informe le requérant, par une lettre du 27 janvier 2016, que la retenue de traitement produira ses effets du 22 décembre 2015 au 21 février 2016 et que la mesure disciplinaire sera effacée du dossier du requérant le 26 novembre 2018.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 70, §§ 2 et 2bis du décret de la Communauté française du 31 janvier 2002 fixant le statut des membres du personnel technique subsidié des centres psycho-médico-sociaux officiels subventionnés, de l'article L2212-46 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Il soutient que, pour assurer les droits de la défense, il importe que les auditions et les décisions soient prises par les mêmes personnes et fait notamment valoir qu'un membre du collège provincial était présent pour adopter la décision du 26 novembre 2015, mais ne l'était pas pour prendre celle du 16 juillet 2015.

La partie adverse répond que tous les membres du collège provincial étaient présents lors de la décision d'entamer la procédure disciplinaire, lors des auditions du requérant et des témoins et lors de la décision finale. Elle admet que l'un des membres du collège n'était pas présent lors de la première décision prise avant l'avis de la chambre de recours, mais souligne qu'aucune personne n'a pris part au vote sur la sanction sans avoir été présente aux auditions.

Elle soutient, dans son dernier mémoire, que le requérant ne justifie pas d'un intérêt au moyen, la présence du membre du collège en question n'ayant pas privé celui-ci d'une garantie et ne touchant pas à la compétence de l'auteur de l'acte puisqu'en l'espèce le collège provincial est, d'un point de vue matériel, territorial et temporel, l'organe compétent pour adopter l'acte attaqué. Elle relève, par ailleurs, que lorsqu'il a statué pour adopter l'acte attaqué le collège provincial était au complet. Elle estime que même à considérer que l'absence d'un membre du collège touche à la compétence de celui-ci, *quod non*, force est de constater que le moyen ne critique pas la composition du collège lorsqu'il adopte l'acte attaqué et qu'à défaut de critiquer la compétence de l'auteur de l'acte, le requérant doit démontrer que l'éventuelle irrégularité a influencé le sens de l'acte attaqué ou l'a privé d'une garantie, ce qu'il reste en défaut de faire. Elle ajoute que même à le considérer recevable, *quod non*, le moyen n'est pas fondé puisqu'aucune personne n'a pris part au vote sur la sanction disciplinaire sans avoir été présente lors des auditions.

IV.2. Appréciation

Sans le nommer, la partie adverse se fonde sur l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour considérer que le moyen est irrecevable. Cette disposition est ainsi rédigée :

" Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

En l'espèce, ainsi que l'exposé des faits le montre, les quatre membres que compte le collège provincial de la partie adverse étaient présents lors de la décision, prise le 5 mars 2015, d'entamer des poursuites disciplinaires à l'encontre du requérant, lors de l'audition du requérant le 30 avril 2015, lors des auditions des témoins les 30 avril et 28 mai 2015 et lors de la décision finale, survenue le 26 novembre 2015.

Il est en revanche établi, ce que le requérant dénonce, que l'un des quatre membres du collège provincial était absent le 16 juillet 2015, lorsqu'a été prise la première mesure disciplinaire, avant que la chambre de recours ne soit saisie par le requérant pour avis.

Dès lors que le requérant critique la régularité de la composition de l'organe qui a pris l'acte attaqué, elle dénonce la violation d'une garantie prescrite dans son intérêt et est donc recevable à invoquer cette irrégularité. En tout état de cause, le requérant critique également une violation des droits de la défense, qui touchent à l'ordre public, et qui doit dès lors être examinée d'office.

En matière disciplinaire, le principe général du respect des droits de la défense implique notamment le droit d'être entendu par l'autorité disciplinaire. Ce droit d'audition perdrait son sens si, lorsque cette autorité est un organe collégial, la composition de celui-ci pouvait varier, de sorte que ceux appelés à décider ne seraient pas ceux qui ont entendu l'agent et pourraient se fonder sur des éléments non versés au débat lors de cette audition préalable. Ce principe général commande dès lors qu'un membre de l'organe collégial qui n'a pas participé à l'audition et, le cas échéant, à la délibération au cours de laquelle l'affaire a déjà été traitée, s'abstienne de participer à la délibération et au vote lors de la réunion au cours de laquelle la

VIII - 9994 - 9/11

décision est prise, à moins qu'en vue d'assurer le respect des droits de la défense, les débats n'aient été recommencés, que l'intéressé et éventuellement son conseil aient été complètement réentendus en leurs moyens de défense et que tous les membres de l'assemblée qui participent à la délibération et au vote aient assisté à cette nouvelle audition.

Le membre du collège provincial qui n'a pas participé à la délibération du 16 juillet 2015, par laquelle le collège a sanctionné une première fois le requérant, avant que la chambre de recours n'émette un avis défavorable sur cette sanction, ne pouvait dès lors plus participer à la délibération finale le 26 novembre 2015.

En ce qu'il est pris de la violation des droits de la défense, le premier moyen est dès lors fondé.

V. Autres moyen

Le premier moyen étant fondé et entraînant l'annulation de l'acte attaqué, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure "de base". Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du collège provincial de la province de Namur du 26 novembre 2015 infligeant à Marcel LIZIN la peine disciplinaire de la retenue de traitement de 10 % pendant deux mois est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix janvier deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.