

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 256.569 du 23 mai 2023

A. 238.023/VIII-12.118

En cause : **DUPONT** Virginie,
 ayant élu domicile à
 la Centrale générale des services publics
 place Fontainas 9-11
 1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Evere, représentée par
 son collègue des bourgmestre et échevins,
 ayant élu domicile chez
 M^e Joëlle SAUTOIS, avocat,
 galerie du Roi 30
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 décembre 2022, Virginie Dupont demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté adopté le 27 octobre 2022 par le conseil communal de la commune d'Evere, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 7 avril 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 17 mai 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée de trois membres.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Joëlle Sautois, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis.

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. Jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, la requérante était assistante technique éducatrice à l'école communale Clair-Vivre Alpha, sise à Evere, et faisait ainsi partie du personnel communal.

2. Le 28 mars 2022, un premier constat est établi, conformément à l'annexe 11 du « règlement de travail et mesures statutaires administratives et pécuniaires » de la commune d'Evere, dans le cadre d'une procédure d'intervention en cas d'ivresse ou tout autre état similaire, à la suite de faits qui se seraient produits le 21 mars 2022.

Il en résulte notamment que : le 21 mars 2022, un cubitainer de vin vide a été retrouvé par deux institutrices, dans les toilettes de l'école ; une institutrice maternelle a aperçu, plus tôt dans la journée, la requérante alors qu'elle jetait ce récipient, emballé dans des sachets hygiéniques, dans la poubelle des toilettes ; ce même jour, la requérante s'est comportée étrangement, devant s'appuyer sur la grille de l'école afin de rester debout, alors qu'elle surveillait la sortie des classes ; par ailleurs, une enseignante a attesté qu'elle sentait l'alcool durant la journée ; au vu de l'état de la requérante, la responsable éducatrice de l'établissement lui a demandé de rentrer chez elle, en taxi, dans la mesure où elle n'était pas en état de conduire ; alors qu'elle attendait le taxi, la requérante a affirmé qu'elle « aurait eu le temps de dessaouler ».

3. À la suite de cet incident, plusieurs témoignages de membres du personnel de l'établissement attestent du comportement de la requérante le 21 mars 2022 et confirment, pour certains, qu'elle sentait l'alcool.

4. Le lundi 2 mai 2022, un deuxième constat est établi. Il concerne des faits qui se seraient déroulés le 28 avril 2022. Selon ce document, la requérante sentait l'alcool, n'était pas capable de rester debout, à côté de la grille, lors de la sortie des classes, avait les yeux rouges, parlait lentement, n'achevait pas ses fins de phrases.

5. Le vendredi 17 juin 2022, un troisième constat est dressé. Il intervient à la suite des événements du 16 juin 2022. Il en résulte que la requérante s'est absentée durant plus de 20 minutes, laissant ses élèves sans surveillance, et ce afin de se rendre aux toilettes ; elle faisait également preuve d'une certaine lenteur pour parler, ne marchait pas droit et a été en proie à une crise de larmes, alors qu'elle encadrait des élèves.

6. Consécutivement à ces trois rapports, A. H., la responsable éducatrice de l'établissement, adresse au secrétaire communal de la partie adverse une demande afin qu'une procédure disciplinaire soit diligentée à l'encontre de la requérante.

7. Un quatrième constat est rédigé ensuite des incidents de la journée du 21 juin 2022. Il en résulte que la requérante a laissé les élèves qui étaient sous sa surveillance seuls, s'étant rendue à sa voiture afin d'y retirer, selon ses dires, un sac dont elle devait urgemment disposer.

8. Un cinquième constat est rédigé le 1^{er} juillet 2022. Il intervient alors que la requérante ne s'est pas présentée, comme elle le doit tous les jeudis, pour surveiller la sortie des classes de maternelle. Il en résulte également que, faute pour la requérante d'être en mesure de conduire, A. H. a appelé un taxi afin qu'elle retourne chez elle.

9. Le 4 juillet 2022, le secrétaire communal transmet un rapport au collège des bourgmestre et échevins récapitulant l'ensemble des incidents, objets des rapports susmentionnés, et propose qu'une procédure disciplinaire soit diligentée.

10. Le 5 juillet 2022, au terme de sa délibération, le collège échevinal décide d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante.

11. Le même jour, il la suspend préventivement, sous le bénéfice de l'extrême urgence et la convoque, dans ce cadre, à une audition le 12 juillet 2022.

À la suite de cette audition, le collège confirme, le 16 août 2022, la suspension préventive à titre de mesure d'ordre de la requérante. Ces deux décisions sont ratifiées par le conseil communal le 8 septembre 2022.

12. Le 18 juillet 2022, la partie adverse invite la requérante à une audition le 8 septembre 2022 dans le cadre de la procédure disciplinaire, en lui indiquant que le dossier disciplinaire est tenu à sa disposition.

V. P., la directrice de l'école Clair-Vivre Alpha, est également conviée à une audition le même jour.

13. Le 8 septembre 2022, la requérante est entendue. Elle y fait valoir ses arguments par l'intermédiaire de son représentant syndical, notamment concernant les cinq constats établis dans le cadre d'une procédure d'intervention en cas de soupçon d'ivresse ou tout autre état similaire. Elle joint également, à cette occasion, un dossier de sept annexes.

Ensuite, V. P. est auditionnée par le collège.

14. Le 21 septembre 2022, la requérante adresse ses observations à la partie adverse quant au procès-verbal de son audition du 8 septembre 2022.

La version définitive du procès-verbal lui est notifiée par un courrier daté du 10 octobre 2022.

15. Le 17 octobre 2022, la requérante est informée par la partie adverse, dans le cadre d'un échange de courriels, que la prise de décision concernant l'issue de la procédure disciplinaire est mise à l'ordre du jour du conseil communal du 27 octobre 2022.

Entre-temps, elle dépose un certificat médical qui atteste qu'elle est en incapacité de travail du 24 octobre au 9 novembre 2022.

16. Le 27 octobre 2022, le conseil communal décide d'infliger à la requérante « la sanction disciplinaire maximale de la démission d'office avec effet au 28.10.2022 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

17. Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier recommandé du 31 octobre 2022.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le premier moyen est fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Le recours en annulation

Le premier moyen est pris de la violation du principe d'impartialité.

La requérante expose que, le 5 juillet 2022, le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'entamer la procédure disciplinaire sans l'avoir entendue, et de la déférer au conseil communal. Elle indique que l'extrait de procès-verbal ne mentionne pas les raisons de cette décision. Elle présume, étant donné la teneur de celle-ci, que le collège a fait siennes les conclusions du rapport du secrétaire communal du 4 juillet 2022.

Elle constate que, lors de la séance du conseil communal ayant adopté l'acte attaqué, seule l'échevine V. L. s'est abstenue de participer à la délibération et au vote, au motif qu'elle n'a pas assisté à l'entièreté des débats. Elle relève aussi que tous les autres membres du collège ont pris part à l'instruction et à l'adoption de l'acte attaqué.

Elle en déduit que les membres du collège ont tenu des rôles de juge et partie dans la procédure. Elle fait également état du pouvoir d'influence considérable dont jouit le collège, ce qui a pu jouer un rôle déterminant dans la délibération et l'adoption de l'acte attaqué.

Elle ajoute qu'il était loisible à la partie adverse de se conformer au principe d'impartialité qui est compatible avec la structure de l'administration. Elle cite, à cet égard, les articles 287 et 288 de la Nouvelle loi communale (NLC) dont il se déduit que le secrétaire communal est compétent pour saisir directement le

conseil communal et n'est donc pas tenu de soumettre préalablement un rapport disciplinaire au collège. Selon elle, c'est d'autant plus le cas lorsque le secrétaire communal entend saisir le conseil et non le collège.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse fait observer, d'emblée, que la requérante, qui a comparu devant le conseil communal, accompagnée de son défenseur, n'a pas jugé utile de solliciter que les membres du collège des bourgmestre et échevins, qui font de plein droit partie du conseil communal, se déportent pour son audition. Elle estime qu'elle n'est donc plus recevable à invoquer la violation du principe d'impartialité pour le motif que la majorité des membres du collège échevinal ont pris part à l'audition disciplinaire qui s'est déroulée en conseil communal, puis au délibéré et au vote sur la sanction de la démission disciplinaire.

Elle constate, ensuite, que la requérante ne fait valoir aucun grief qui s'apparenterait à un manque d'impartialité subjective dans le chef d'un membre du collège des bourgmestre et échevins. Selon elle, le moyen se décline, dès lors, davantage sous l'angle de l'impartialité objective du conseil communal, dans la mesure où des membres du collège y ont siégé pour adopter l'acte attaqué tout en ayant décidé de renvoyer la requérante devant cet organe.

Elle expose que la procédure disciplinaire, en tant qu'elle a donné lieu à une décision du collège échevinal de donner suite au rapport du secrétaire communal dont il a été saisi, en renvoyant directement la requérante devant le conseil communal, est conforme à la NLC. Elle rappelle que, dans le régime disciplinaire des agents communaux, dont relève la requérante, le rapport du secrétaire est une étape essentielle, prévue dans l'intérêt de l'agent. Elle ajoute qu'il revient bien au collège des bourgmestre et échevins, lorsque des faits répréhensibles susceptibles d'avoir été commis par un agent de la commune sont constatés ou portés à sa connaissance et font l'objet d'un rapport du secrétaire communal, d'instruire le dossier et, en tant qu'autorité disciplinaire, d'apprécier si ces faits justifient des poursuites disciplinaires, dans l'affirmative de les intenter et, s'il estime que la faute mérite une des sanctions qu'il ne peut prononcer, de saisir le conseil communal.

Elle constate qu'en l'espèce, le collège des bourgmestre et échevins a bien procédé de la sorte, le 5 juillet 2022, en adoptant la délibération motivée qui figure au dossier administratif. Elle explique qu'en visant la teneur du rapport du secrétaire communal, il a décidé d'en prendre acte. De même, considérant que si les faits décrits dans ce rapport devaient être considérés comme établis et imputables à

la requérante, ils pourraient clairement être considérés à la fois comme des manquements aux devoirs professionnels mais également comme des agissements qui compromettraient la dignité de la fonction, elle a choisi d'orienter immédiatement le dossier vers l'organe compétent pour infliger les sanctions autres que mineures.

Elle observe qu'en se prononçant de la sorte, le collège des bourgmestre et échevins n'a pas tenu pour acquis les reproches adressés à la requérante, et n'a exprimé à son égard aucun préjugé ou parti pris. Elle estime que l'attitude de ce collège jusqu'au renvoi de la requérante devant le conseil communal, dont il fait partie intégrante, n'est donc que le fruit de l'application normale de la loi.

V.2. Appréciation

Sur l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse, il y a lieu de relever d'emblée que le principe général d'impartialité est d'ordre public et peut être soulevé d'office par le Conseil d'État. La recevabilité de ce moyen n'est donc pas subordonnée à son invocation préalable dans le cadre de la procédure disciplinaire. Partant et en l'espèce, le fait que la requérante n'a pas récusé les membres du collège des bourgmestre et échevins n'est pas de nature à s'interpréter comme un acquiescement de sa part. Le moyen est recevable.

Le principe général d'impartialité implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu, en outre, de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, lorsque l'autorité est un organe collégial, le principe général n'est violé que s'il est établi qu'un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

En outre et bien qu'ils ne soient pas visés à l'appui du moyen, les articles 287, § 1^{er}, 288 et 300 de la Nouvelle loi communale sont libellés comme suit :

« Art. 287. § 1^{er}. - Le conseil communal peut, sur rapport du secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires prévues à l'article 283.

Il n'y a pas lieu à rapport du secrétaire communal pour les sanctions à infliger au secrétaire, au secrétaire adjoint, au receveur local, et au comptable spécial.

[...] » ;

« Art. 288. - Le collège des bourgmestre et échevins peut, sur rapport du secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires de l'avertissement, de la réprimande, de la retenue de traitement et de la suspension pour un terme qui ne pourra excéder un mois.

L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas au secrétaire, au secrétaire adjoint, au receveur local, et au comptable spécial ».

« Art. 300. - Préalablement à l'audition, l'autorité disciplinaire constitue un dossier disciplinaire.

Le dossier disciplinaire contient toutes les pièces relatives aux faits mis à sa charge ».

Il résulte des travaux préparatoires relatifs à l'article 288 précité (*Doc. parl.*, Chambre, S.O. 1990-1991, n^{os} 1400/3, pp. 3 et 4, ainsi que 1400/4, pp. 49 et 50) et de la jurisprudence constante du Conseil d'État, que le terme « rapport » vise la constitution du dossier disciplinaire par le secrétaire communal en sa qualité de chef du personnel communal. Le secrétaire communal dispose, en la matière, du pouvoir d'initiative. Plus précisément, le rapport disciplinaire du secrétaire communal clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, saisit des poursuites l'autorité compétente pour punir et lui fournit des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire. Aux fins de rédiger ce document, le secrétaire communal peut procéder à des enquêtes et entendre, de façon non contradictoire, à ce stade, l'agent. La rédaction du rapport du secrétaire communal est une formalité obligatoire qui sert l'intérêt de l'agent.

Le collège des bourgmestre et échevins, qui ne peut prononcer que des peines mineures, une fois saisi, doit instruire le dossier et décider si les faits justifient des poursuites disciplinaires. Dans l'affirmative, et si les faits risquent d'entraîner une sanction lourde, le collège saisit le conseil communal qui pourra prononcer une peine majeure.

En l'espèce, si la délibération du collège échevinal du 5 juillet 2022 a reproduit, presque intégralement, le rapport disciplinaire du secrétaire communal établi à charge de la requérante, elle se termine, néanmoins, par la précision suivante :

« Considérant que si les faits précités devaient être considérés comme établis et imputables à charge de [la requérante], ils pourraient être clairement considérés à la fois comme des manquements aux devoirs professionnels mais également comme des agissements qui compromettraient la dignité de la fonction conformément à l'article 282 de la Nouvelle Loi Communale ».

En conséquence, ledit organe a décidé de prendre acte du rapport disciplinaire susvisé et d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante « devant le conseil communal étant donné la gravité des faits ».

Partant, contrairement aux circonstances particulières de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 251.793 du 8 octobre 2021, le collège des bourgmestre et échevins n'a pas tenu pour acquis les reproches formulés dans ce rapport disciplinaire à son encontre et n'a dès lors, sur cette seule base, pu manifester de parti pris ni de préjugé à son égard, lorsque plusieurs de ses membres ont assisté à la délibération du conseil communal infligeant à la requérante la sanction disciplinaire attaquée. Par la réserve contenue dans le motif susvisé, le collège échevinal a, au contraire, veillé à se distancier suffisamment du rapport du secrétaire communal et, après avoir pris acte et décidé d'entamer la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante, a immédiatement saisi le conseil communal qui, à son estime, était le seul organe compétent pour prononcer une sanction disciplinaire appropriée aux faits en cause, à les supposer établis et imputables à la requérante, et vu leur gravité.

Des débats succincts ne permettent, en conséquence, pas en l'état de conclure au caractère fondé du premier moyen pris de la violation du principe général d'impartialité. L'affaire ne peut, en conséquence, pas être tranchée définitivement et doit être renvoyée à la procédure ordinaire.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts et l'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 23 mai 2023, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux