

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 79.535 du 29 mars 1999

A.74.983/VI-13.960

En cause : **CAYMAN** Philippe,
ayant élu domicile chez
Me Eric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

contre :

**le Centre Intercommunal de
Santé des Cantons de Mons,**
ayant élu domicile chez
Me Thierry CORDIER, avocat,
rue du Onze Novembre 14
7000 Mons.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 juillet 1997 par Philippe CAYMAN qui demande l'annulation de la délibération du Conseil d'administration du Centre Intercommunal de Santé des cantons de Mons du 6 mai 1997 par laquelle il est démis d'office de ses fonctions à partir du 6 mai 1997;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 novembre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 8 mars 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 mars 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me BALATE, avocat, comparaissant pour le requérant et Me CORDIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur adjoint;

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

Considérant que les faits nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le 27 janvier 1987, le Conseil d'administration du Centre Intercommunal de Santé des Cantons de Mons a désigné le Docteur CAYMAN à la fonction de médecin-directeur, à plein temps, soit 10 demi-jours par semaine à dater du 1er septembre 1987.

Le même jour, le même Conseil d'administration a détaché le Docteur CAYMAN en qualité de médecin-directeur à l'A.S.B.L. Centre Interprofessionnel de Médecine du Travail, à temps plein, à dater du 1er septembre 1987.

2. Le 4 juillet 1996, le Conseil d'administration du Centre intercommunal de Santé a décidé de mettre fin au

détachement du Docteur CAYMAN auprès de l'A.S.B.L. Centre interprofessionnel de Médecine du Travail, de le réintégrer dans sa fonction de médecin-directeur du Centre de santé, à temps plein, et de liquider son traitement sur la base de l'échelle 1.91.

3. Le 18 février 1997, le président du Centre Intercommunal de Santé des Cantons de Mons a convoqué le Docteur CAYMAN à comparaître devant le Conseil d'administration, le 11 mars 1997, pour une audition disciplinaire.

Les faits reprochés au requérant furent ainsi exposés :

" Malgré les avertissements qui vous ont été adressés, en votre qualité de médecin-directeur du Centre intercommunal de santé :

- ne pas accomplir vos prestations selon l'horaire hebdomadaire en vigueur au Centre de santé, à savoir 32H/semaine en régime de 5 jours;
- celles-ci, d'après les relevés effectués par la direction administrative, pour les mois de septembre 1996 à janvier 1997, étant estimées au maximum à 1H/jour;
- avoir donc promérité pour les mois en cause une rémunération non justifiée;
- remettre, en outre, des rapports sur vos activités quotidiennes au Centre, non conformes à la réalité et incompatibles avec les prestations évoquées ci-dessus;
- avoir proféré des menaces, tant auprès de la direction administrative que du personnel;
- avoir "induit" la décision de refus d'agrément introduite par le Centre, pour l'exercice de la médecine scolaire".

La convocation précisait également que le requérant pouvait consulter le dossier disciplinaire, se faire assister par le défenseur de son choix et demander l'audition de témoins.

4. Le 17 février 1997 à 14 heures 30 et le 18 février 1997 à 10 heures 10 et à 14 heures 30, l'huissier de justice WAMBERSY, de résidence à Le Roeulx, a constaté que le Docteur CAYMAN ne se trouvait pas dans les locaux du Centre.

5. Le 11 mars 1997, le Conseil d'administration du Centre intercommunal de Santé des Cantons de Mons a entendu le Docteur CAYMAN, assisté de son avocat. Au procès-verbal de la séance il fut fait mention, tout d'abord, de l'exposé du président relatif aux griefs disciplinaires et au déroulement de la procédure, ensuite de l'argumentation de défense du Docteur CAYMAN, essentiellement par référence aux conclusions déposées. Un incident de procédure provoqué par la mise en cause de l'impartialité du président fut décrit avec plus de détail. Il fut constaté enfin qu'aucun membre ne souhaitait poser de question au terme de la plaidoirie de l'avocat du requérant.

6. Le 24 mars 1997, la directrice administrative du Centre Intercommunal de Santé des Cantons de Mons a informé le président qu'elle n'avait plus vu le Docteur CAYMAN depuis le 7 mars et qu'il n'avait plus signé le registre de présences depuis lors, sauf une fois, le 19 mars.

7. Le 17 avril 1997, le Conseil d'administration du Centre de santé a procédé à une nouvelle audition du Docteur CAYMAN. Il a décidé d'emblée, "dans un souci d'apaisement et pour ne pas fournir (au Docteur CAYMAN) matière à exploiter", que le président ne participerait pas à cette audition, et serait remplacé par un président faisant fonction.

Le Docteur CAYMAN a été entendu, en l'absence du président, à propos de nouveaux griefs disciplinaires, formulés comme suit:

" absence injustifiée au Centre de santé depuis le 7 mars 1997, attestée par la directrice administrative du Centre et par des constatations effectuées par huissier de justice".

L'avocat du Docteur CAYMAN a contesté la validité des pièces constatant les absences litigieuses. Il a nié l'ampleur des absences reprochées et s'est plaint de ce que les fonctions n'aient toujours pas été définies.

Le Docteur CAYMAN a déposé des conclusions.

8. Le 6 mai 1997, le Conseil d'administration du Centre Intercommunal de Santé des Cantons de Mons a décidé, à l'unanimité, de démettre d'office le Docteur CAYMAN, à partir du 6 mai 1997.

A l'appui de cette décision, le Conseil d'administration n'a pas retenu les menaces, tant auprès de la direction administrative que du personnel (grief n° 4), ni le fait d'avoir "induit" la décision de refus d'agrément introduite par le Centre pour l'exercice de la médecine scolaire (grief n° 5), pas plus que l'absence injustifiée au Centre de santé depuis le 7 mars 1997 (grief n° 6).

En revanche, il a estimé fondés les griefs n° 1, 2 et 3, relatifs au non accomplissement des prestations selon l'horaire en vigueur, à la perception d'un traitement injustifié et à la rédaction de rapports quotidiens d'activités inexacts. Après avoir résumé l'argumentation de défense du requérant, il s'est exprimé comme suit :

- " - le conseil d'administration a émis antérieurement le souhait de voir le docteur Cayman exercer effectivement les tâches de direction et de contrôle liées à l'exercice de sa fonction de médecin-directeur, avec les heures de présence au centre que cela implique et qui ne sont pas rencontrées en l'espèce;
- le conseil d'administration a également émis le souhait de voir le docteur Cayman pratiquer la médecine scolaire, ce qui ne rencontre pas l'agrément de

l'intéressé, qui se dit "ramené à la fonction de médecin et non pas de médecin-directeur" (sic);

- l'intéressé ne rembourse pas les rémunérations qu'il dit pourtant ne pas vouloir conserver pour les prestations non effectuées;
- la directrice administrative a été chargée par le conseil d'administration de relever les présences de tout le personnel du centre, y compris celles du médecin-directeur;
- l'huissier de justice a simplement été chargé à plusieurs reprises de visiter le bâtiment pour constater l'absence du médecin-directeur sans évidemment avoir accès à aucun document médical, ce qui ne présentait au demeurant aucun intérêt;

Considérant qu'il est constant que le docteur Cayman n'a pas exercé effectivement les tâches pour lesquelles il a été rémunéré durant la période incriminée;

Qu'aucune évolution n'a été constatée à ce sujet dans le chef de l'intéressé, nonobstant les avertissements qui lui ont été adressés;

Qu'il est évident que l'accomplissement effectif de ses tâches par le médecin-directeur au sein du centre est tout à fait indispensable au bon fonctionnement de celui-ci;

Eu égard à la gravité des manquements constatés, notamment en cela que l'intéressé remettait des rapports sur ses activités quotidiennes au centre ne correspondant pas à la réalité;

Eu égard à la nature des faits constatés en rapport avec la haute fonction occupée par le Docteur Cayman au sein du centre;

Considérant qu'eu égard à ces éléments, le conseil d'administration estime qu'il y a lieu de sanctionner sévèrement l'intéressé;

Que toutefois si, pour les raisons qui précèdent, le conseil d'administration estime qu'il y a lieu de mettre fin à la relation de travail entre le Docteur Cayman et l'intercommunale, il considère que la sanction de la révocation telle qu'elle serait extraite des principes généraux qui sous-tendent le régime disciplinaire du personnel de l'Etat n'est pas opportune en l'espèce dans la mesure où elle aboutirait à priver l'intéressé de faire valoir ses droits à la pension;

Que le conseil d'administration estime donc que la sanction de la démission d'office au sens de la nouvelle loi communale est une sanction opportune en

l'espèce, cela, notamment, dans l'intérêt du Docteur Cayman;

(...)"

Cette décision, qui a été notifiée au requérant en annexe à une lettre du 15 mai 1997, fait l'objet du présent recours.

Considérant que le requérant prend un premier moyen du vice de procédure et de la violation des droits de la défense en ce que le Centre Intercommunal de Santé des Cantons de Mons ayant omis d'adopter un statut disciplinaire pour ses agents n'a pu, dès lors, se fonder, pour le punir, que sur les principes généraux qui sous-tendent le régime disciplinaire du statut des agents de l'Etat et de la Nouvelle loi communale; qu'il fait valoir au surplus qu'en négligeant de répondre à sa demande de récusation du président LAFOSSE, le Centre Intercommunal des Cantons de Mons a violé le principe d'impartialité;

Considérant que l'article 22 des statuts du Centre Intercommunal de Santé des Cantons de Mons est rédigé comme suit :

" Le conseil d'administration nomme et révoque les agents et employés. Il règle leurs attributions, fixe leurs émoluments, arrête un règlement organique qui détermine les mesures disciplinaires pouvant être infligées au personnel et fixe les conditions de leur application; il informe l'assemblée générale de toutes ses décisions. Aucune sanction ne sera prononcée sans que l'intéressé ait été admis à présenter sa défense, de préférence par écrit "

Considérant qu'il est constant que le Centre Intercommunal de Santé des Cantons de Mons n'a pas adopté de règlement disciplinaire pour ses agents; que toutefois, même en l'absence de statut exprès, il lui appartenait de veiller à ce que ceux-ci respectassent les obligations inhérentes à leur fonction et de leur appliquer, en cas de manquement, les sanctions disciplinaires jugées appropriées, dans le respect du principe général des droits de

la défense, auquel l'article 22 précité des ses statuts fait expressément référence, et du principe général d'impartialité; que ceci impliquait que l'agent poursuivi fût mis en mesure de s'expliquer sur la matérialité des faits reprochés et sur le caractère disciplinaire de chacun d'eux, mais non qu'il fût informé de la sanction que l'autorité se proposait d'adopter, ni qu'il eût, partant, la faculté de s'expliquer quant à cette proposition;

Considérant que c'est à tort que le requérant reproche au président du Conseil d'administration du Centre Intercommunal de Santé des Cantons de Mons d'avoir pris part à la délibération attaquée; qu'il suffit de constater que, le 17 avril 1997, le Conseil d'administration a décidé que le président LAFOSSE ne participerait pas au délibéré et serait remplacé par un président faisant fonction; que ni le président LAFOSSE, dont le requérant a demandé et obtenu la récusation, ni la directrice administrative du Centre intercommunal de santé, n'ont pris part au délibéré et au vote de l'acte attaqué et qu'ils n'ont donc pu influencer ni directement ni indirectement le résultat de ce vote; qu'au demeurant, si ces personnes ont assisté à la séance d'audition du 11 mars 1997, aucune pièce du dossier ne fait apparaître qu'elles y auraient fait preuve de parti-pris ou de malveillance à l'égard du requérant; que les reproches de partialité à l'encontre des membres du Conseil d'administration eux-mêmes n'apparaissent pas davantage établis;

Considérant qu'il ressort de l'article 22 précité des statuts que le conseil d'administration du Centre intercommunal est l'organe compétent pour nommer et pour révoquer les agents; qu'il faut en inférer que ce conseil est également compétent pour prendre toutes les sanctions disciplinaires adéquates, de la plus bénigne à la plus grave, en ce compris donc, s'il y échet, la démission d'office;

Considérant que le moyen ne peut être retenu en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des droits de la défense en ce que le procès-verbal de l'audition du 11 mars 1997 ne reprend pas les échanges qui se sont développés lors de cette séance, mais se limite à mentionner : "L'audition reprend : Maître BALATE procède alors à l'examen des griefs reprochés à son client. A l'issue de celui-ci, il dépose ses conclusions et l'audition se termine car les membres du conseil d'administration ne souhaitent pas poser de questions"; qu'il fait valoir qu'une telle omission nuit gravement aux droits de la défense;

Considérant que, sauf disposition législative ou réglementaire expresse qui l'imposerait, le procès-verbal d'une audition disciplinaire ne doit pas contenir la transcription "in extenso" des débats; qu'en l'espèce, le requérant admet avoir été entendu et ne nie pas que les membres du Conseil d'administration qui ont participé à la délibération attaquée aient tous assisté à l'audition du 11 mars 1997; qu'il reconnaît avoir pu déposer ses conclusions devant le Conseil d'administration et que celles-ci ont été annexées au procès-verbal; que les droits de la défense ont, dès lors, été respectés; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l' "erreur manifeste d'appréciation"; qu'il se plaint de ne pas avoir reçu d'explications claires et utiles sur la nature des fonctions de médecin-directeur du Centre de santé, malgré ses demandes insistantes et répétées, et déplore que le conseil d'administration n'ait pas examiné sa demande de pause carrière ou de congé pour convenance personnelle; qu'il soutient que ce Conseil d'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation en le punissant pour absence de prestations alors

qu'il n'a jamais déterminé ses fonctions ni ses prestations, cette manière de faire "relevant de l'archaïsme le plus complet dans la gestion de l'administration et des deniers publics"; qu'il ajoute que les fonctions de médecin-directeur et l'exercice de la médecine scolaire doivent être distinguées; qu'il déclare ne pas s'opposer au remboursement de ses traitements pour les prestations qu'il n'a pas effectuées, mais soutient qu'aucune demande ne lui a été adressée en ce sens; qu'il affirme encore n'avoir jamais "manqué à ses devoirs en remettant des rapports quotidiens d'activités faisant observer qu'il était présent de façon régulière au Centre sans qu'aucune tâche ne lui ait été précisée".

Considérant que, sans qu'il y ait lieu d'examiner si, comme le prétend la partie adverse, le moyen est recevable, il suffit de constater que, par décision du 4 juillet 1996, le Centre intercommunal de Santé des Cantons de Mons, partie adverse, a mis fin au détachement du requérant à l'A.S.B.L. Centre Interprofessionnel de Médecine du Travail, que cette décision, exécutoire, s'imposait au requérant, bien qu'il en eût poursuivi l'annulation devant le Conseil d'Etat, ce recours ne comportant aucun effet suspensif, que le requérant ne pouvait donc refuser de reprendre le travail au Centre, ni ignorer l'ordre, qui lui fut donné à plusieurs reprises, d'y effectuer des prestations selon l'horaire en vigueur, cet ordre n'apparaissant pas manifestement illégal, que la circonstance que le Centre Intercommunal ait tardé à se prononcer sur sa demande de pause-carrière ne lui permettait pas davantage de s'abstenir d'exercer ses fonctions et qu'enfin, le requérant est mal fondé à invoquer l'indétermination de la fonction de médecin-directeur du Centre, dès lors qu'il y a travaillé plusieurs années en qualité de médecin chargé de l'inspection scolaire, qu'il s'est porté candidat à la promotion au grade de médecin-directeur, qu'il a obtenu cette promotion, et qu'il a exercé les fonctions de médecin-directeur de l' A.S.B.L. de

médecine du travail dans le même bâtiment durant sa période de détachement en continuant à participer occasionnellement aux activités du Centre intercommunal de santé durant cette même période; que, dans ces circonstances, la partie adverse a pu, sans commettre aucune erreur manifeste, qualifier de manquement disciplinaire le refus d'exercer sa fonction reproché au requérant; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation du principe de proportionnalité; que, se référant à son troisième moyen ainsi qu'à ses développements, il conclut que la sanction de la démission d'office dont il a été l'objet est disproportionnée par rapport à la gravité des faits reprochés;

Considérant que l'autorité administrative compétente dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant au choix d'une sanction disciplinaire; que le Conseil d'Etat, qui n'exerce à cet égard qu'un contrôle marginal, ne peut déclarer sa décision illégale et l'annuler que si elle est entachée d'une erreur manifeste;

Considérant qu'il est avéré que le requérant, désigné en qualité de médecin-directeur du Centre intercommunal de Santé des Cantons de Mons, a refusé, pendant plusieurs mois, d'exercer ses fonctions, malgré les avertissements et les rappels qui lui furent adressés, qu'il a rédigé des rapports d'activités inexacts et qu'il a perçu un traitement sans exécuter son service; que le Centre Intercommunal a pu, dès lors, sans commettre aucune erreur manifeste d'appréciation, considérer que les faits reprochés et leur persistance justifiaient la rupture du lien statutaire et préférer la démission d'office à la révocation, la première laissant au Docteur CAYMAN la faculté de faire valoir ses droits à la pension; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-neuf mars 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.