

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 91.149 du 28 novembre 2000

A.95.060/VI-15.658

En cause : **HONOREZ** Marianne,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Clémentine 3
1190 Bruxelles,

contre :

la Commune de Saint-Gilles,
ayant élu domicile chez
Marc UYTENDAELE, avocat,
rue Capitaine Crespel 2/4
1050 Bruxelles.

A.95.447/VI-15.673

En cause : **HONOREZ** Marianne,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Clémentine
1190 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite le 31 août 2000 par
Marianne HONOREZ, qui tend à la suspension de l'exécution

de "la décision du 29 juin 2000 du conseil communal de la Commune de Saint-Gilles lui infligeant la peine disciplinaire de la démission d'office avec effet au 1^{er} juillet 2000";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu la demande introduite le 12 septembre 2000 par Marianne HONOREZ, qui tend à la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 août 2000 approuvant la décision du 29 juin 2000 du conseil communal de la Commune de Saint-Gilles lui infligeant la peine disciplinaire de la démission d'office avec effet au 1^{er} juillet 2000";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs des parties adverses;

Vu les rapports de M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 20 octobre 2000 fixant les affaires à l'audience du 30 octobre 2000 à 10.00 heures;

Vu les notifications des rapports et des ordonnances de fixation aux parties;

Rapport fait par M. HANSE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DUBUFFET, loco Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me JASPAR, avocat, comparaissant pour la commune de Saint-Gilles et Me SCHOONJANS, avocat, comparaissant pour la Région de Bruxelles-Capitale;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT,
Auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen des
demandes de suspension se présentent comme suit :

Marianne HONOREZ est agent de la commune de Saint-
Gilles, revêtue du grade d'adjoint administratif et
affectée au service de l'état civil.

En 1988, la sanction disciplinaire de la suspen-
sion de quatre semaines sans traitement lui a été infligée
pour vol et détournement de fonds au préjudice de la
commune.

Le 16 décembre 1999, le directeur du service de
l'état civil BERGHMANS a adressé une note au secrétaire
communal, signalant qu'une vérification de caisse effec-
tuée par le service des finances le 15 décembre 1999 avait
révélé un déficit de 7800,- francs dans la caisse per-
sonnelle de la requérante, absente pour maladie depuis le
lundi 26 avril 1999. Cette note précisait qu'un contrôle
approfondi avait été effectué le 20 avril 1999 et que le
déficit était donc apparu en deux jours et demi de tra-
vail.

Le 22 décembre 1999, l'adjoint administratif à la
comptabilité VERMAELEN a précisé au secrétaire communal
que le montant exact du déficit de la caisse individuelle
de la requérante était de 7852,- francs.

Le 22 février 2000, l'inspecteur principal de
première classe FERIRE, de la police de Saint-Gilles, a
établi un rapport rédigé en ces termes :

" Monsieur,

Concerne : La balance négative de la caisse individuelle de M^{me} HONOREZ.

Le 18.01.2000, nous avons été avisés, par vos soins, du fait qu'en date du 15.12.99 un contrôle de la caisse individuelle de M^{me} HONOREZ révélait une balance négative de 7852,-francs.

Suite à cette plainte, une enquête judiciaire a été ouverte.

Nous avons établi à cette date le dossier BR.14.39.001836/2000 du chef de vol domestique au préjudice de l'administration communale à charge de HONOREZ Marianne. L'intéressée est en aveu.

Ledit dossier a été transmis à Monsieur le Procureur du Roi à Bruxelles".

Le 2 mars 2000, le directeur du service de l'état civil BERGHMANS a adressé une note au secrétaire communal, signalant que l'établissement des statistiques annuelles relatives à la délivrance des permis de conduire avait révélé que des timbres fiscaux manquaient sur plusieurs formules de demande traitées par la requérante. Cette note précisait que le service de l'état civil cherchait à définir le montant dont il retournait et que le service de police avait été alerté.

Le 8 mars 2000, le directeur du service de l'état civil a précisé au secrétaire communal que sur "quelques 283 documents (traités par M^{me} HONOREZ en 1999), quatorze n'étaient pas timbrés à suffisance de timbres fiscaux et ce pour un montant total de 4050,-francs". Il ajoutait qu'aucune anomalie n'avait été décelée parmi les documents traités par les collègues de la requérante.

Le 9 mars 2000, le secrétaire communal a établi le rapport disciplinaire à l'attention du collège des bourgmestre et échevins, en ces termes :

" Le 16 décembre dernier, M. BERGHMANS, Directeur de l'Etat civil, m'informait qu'à la suite d'une vérification de caisse effectuée le mercredi 15 décembre, il apparaissait un déficit de 7.800 BEF dans la caissette gérée par M^{me} Marianne HONOREZ, épouse BATON, adjoint-

administratif et cela en deux jours et demi seulement, soit entre le mardi 20 avril 1999, date du contrôle mené par le service des Finances et le vendredi 23 avril 1999, dernier jour presté par l'intéressée avant d'être absente pour maladie, absence qui n'a pas encore pris fin à ce jour.

Un rapport établi le 22 décembre 1999 par M^{me} A. VERMAELEN, adjoint-administratif à la comptabilité communale, confirmait les faits et fixait le découvert à très exactement 7.852 BEF.

Un rapport administratif rédigé le 22 février 2000 par l'inspecteur principal de police de 1^{ère} classe, Philippe FERIRE, indique qu'un dossier du chef de vol domestique au préjudice de l'administration communale a été établi à charge de Marianne HONOREZ. L'intéressée est en aveu.

Il est à noter que cette dernière s'était déjà vu infliger la peine disciplinaire de quatre semaines de suspension avec privation de traitement pour des faits de même nature commis en 1988 pour lesquels elle était également en aveu.

Je me dois d'ajouter qu'un rapport du 8 de ce mois rédigé par M. BERGHMANS, Directeur de l'Etat civil, fait état de ce que 14 documents sur un total de 283 concernant des demandes de permis de conduire et de licences d'apprentissage, traités uniquement par M^{me} HONOREZ, n'étaient pas pourvus suffisamment en timbres fiscaux pour un montant total de 4.050 F.

Compte tenu de la gravité des faits et de la récidive, je demande qu'une procédure disciplinaire soit entamée devant le Conseil communal et qu'une sanction exemplaire soit proposée".

Le 11 avril 2000, la requérante a été convoquée à une audition disciplinaire fixée le 4 mai 2000 devant le conseil communal. Cette convocation mentionnait un seul fait reproché à la requérante en ces termes : "vol domestique au préjudice de l'administration communale pour un montant établi à 7852,- francs". Elle précisait qu'une sanction disciplinaire était envisagée et comprenait les mentions utiles à l'exercice des droits de la défense (assistance d'un avocat ou d'un défenseur de son choix, dépôt d'un écrit de défense, consultation du dossier disciplinaire, droit de solliciter la publicité de l'audition, de demander l'audition de témoins et la publicité de

cette audition de témoins). A la convocation était annexée une copie du dossier disciplinaire.

Le 3 mai 2000, l'inspecteur principal de première classe FERIRE a établi un rapport adressé au commissaire en chef de la police de Saint-Gilles, et transmis au secrétaire communal, suivant lequel :

- il a enregistré une plainte du directeur de l'état civil BERGHMANS relative à des timbres fiscaux manquants, pour un montant de 4030,-francs, sur les demandes de permis de conduire traitées par la requérante;
- la requérante a été entendue et a déclaré qu'elle agissait de la sorte pour aider la clientèle et que lorsqu'elle constatait les manquements en établissant ses statistiques, elle se rendait à La Poste pour acheter les timbres manquants;
- la requérante a toutefois reconnu que cet argent "ne se trouvait pas dans sa caisse mais bien sur elle";
- un dossier B.R. 25.39.008951/2000 a été établi du chef de détournement d'argent au préjudice de la commune, à la charge de la requérante.

A la demande de l'avocat de la requérante, l'audition disciplinaire a été reportée au 25 mai 2000. La requérante en a été avisée par une lettre du 9 mai 2000, qui précisait que le dossier pouvait être consulté jusqu'au 24 mai 2000.

Le 15 mai 2000, le collège des bourgmestre et échevins a adressé à la requérante et à son avocat la copie du rapport de police du 3 mai 2000, en signalant que cette pièce nouvelle était versée au dossier disciplinaire.

Le 25 mai 2000, l'avocat de la requérante, qui la représentait car elle était souffrante, a été entendu par le conseil communal.

Le 29 juin 2000, le conseil communal a infligé à la requérante la sanction disciplinaire de la démission d'office à partir du 1^{er} juillet 2000, au terme d'une délibération motivée comme il suit :

" Vu le rapport disciplinaire établi à charge de Madame Marianne HONOREZ, adjoint administratif au service de l'Etat civil-Population;

Attendu que ce rapport disciplinaire s'inscrit dans le cadre de l'article 282 de la Nouvelle loi communale, en ce que les faits reprochés à l'intéressée constituent des agissements qui compromettent la dignité de la fonction;

Considérant que les agissements en question font l'objet d'une enquête de police ayant donné lieu à l'établissement de deux procès-verbaux à destination de Monsieur le Procureur du Roi, le premier pour vol domestique, le second pour détournement d'argent;

Attendu qu'il ressort des pièces du dossier que les faits relevant du vol domestique se sont produits entre le 20 et le 23 avril 1999; que ceux relatifs au détournement d'argent ont été commis entre le 1^{er} janvier 1999 et le 23 avril 1999; que depuis le 26 avril 1999, l'intéressée est en congé de maladie de manière ininterrompue;

Attendu qu'en ce qui concerne le vol domestique d'un montant de 7.842,-F, il ressort du rapport de police que l'intéressée est en aveu; qu'en ce qui a trait au détournement d'argent au préjudice de la Commune, pour un montant de 4.030,-F, l'intéressée reconnaît avoir gardé sur elle ladite somme correspondant à la délivrance de timbres fiscaux;

Attendu que Madame HONOREZ a été convoquée par lettre recommandée en date du 11 avril 2000 pour être entendue par le Conseil Communal lors de sa réunion du 4 mai 2000;

Attendu que par lettre du 25 avril 2000, l'avocat de Madame HONOREZ a sollicité le report de cette audition compte tenu de son absence de Belgique à cette date et de l'impossibilité de mettre cette affaire en état pour le 4 mai 2000;

Attendu que par lettre recommandée du 2 mai 2000, l'administration a signalé à l'intéressé que le Conseil Communal serait saisi d'une proposition de mettre le dossier en continuation pour la séance du 25 mai 2000; que par lettre recommandée du 2 mai 2000, Madame HONOREZ est avertie de cette proposition de modification de la date d'audition;

Vu sa décision du 4 mai 2000 de mettre le dossier en continuation pour sa réunion du 25 mai 2000; qu'un procès-verbal de non-comparution a été établi;

Attendu que par lettres recommandées du 9 mai 2000, Madame HONOREZ et son conseil ont été informés individuellement de la remise de l'audition au 25 mai 2000;

Attendu qu'ils n'ont pas sollicité de nouvelle remise, ni la publicité de l'audition, ni l'audition de témoins; que l'autorité disciplinaire n'a pas requis l'audition de témoins;

Vu le procès-verbal de l'audition de Maître TIELEMAN, avocat, représentant Madame HONOREZ, laquelle ne s'est pas présentée pour raisons médicales; qu'à ce propos, Maître TIELEMAN joint au dossier une attestation délivrée par le médecin traitant de Mme HONOREZ mentionnant la liste des médicaments prescrits à l'intéressée depuis le début de l'année 2000; qu'il ressort de manière expresse du PV d'audition que Maître TIELEMAN représente Mme HONOREZ dans la mesure où elle est malade;

Attendu que la plaidoirie de Maître TIELEMAN repose à titre principal sur le fait que dans l'état actuel de ce dossier, les droits de la défense ont été bafoués et que ledit dossier présente des lacunes; qu'à titre subsidiaire, il met en avant l'absence d'élément intentionnel dans le chef de Madame HONOREZ; qu'à titre éminemment subsidiaire il plaide pour que, si sanction il y a, celle-ci soit mineure;

Attendu qu'en ce qui concerne l'argumentation présentée à titre principal, il convient de noter les éléments suivants :

- La présente procédure s'inscrit dans le cadre des dispositions de la nouvelle loi communale relatives aux sanctions disciplinaires. Elle est indépendante de la procédure répressive et se fonde sur les éléments objectifs figurant dans les procès-verbaux établis par la police. De ceux-ci, il apparaît que les agissements de Madame HONOREZ compromettent la dignité de la fonction et que, en tant que tels ils constituent un motif expressément prévu par l'article 282 de la Nouvelle loi communale.

- Dans le cadre de cette même loi, les droits de la défense sont garantis, et notamment par la comparution devant le Conseil Communal. Cette garantie a été totalement préservée dans la mesure où le Conseil a reporté l'audition du 4 au 25 mai 2000, à la demande de Maître TIELEMAN. Celui-ci, pas plus que Madame HONOREZ, n'a sollicité de nouvelle remise et ainsi qu'en témoigne le procès-verbal d'audition Maître TIELEMAN a valablement représenté Madame HONOREZ dans le cadre de cette audition. Les droits de la défense ont été parfaitement respectés. Il en va d'autant plus ainsi que la totalité des pièces du dossier a été transmise par courrier à Madame HONOREZ, et ce compte tenu de son absence pour maladie à long terme. Elle était donc en mesure, soit directement soit à l'intervention de son conseil, de s'expliquer sur chacun des éléments qui y figurent.
- Les rapports de police ont été établis par un agent assermenté dans le cadre d'une procédure pénale dont les règles sont distinctes de la procédure disciplinaire. L'application de la loi dite "Franchimont" dans le cadre d'une telle procédure disciplinaire ne peut donc être retenue.
- Selon les rapports de police, l'intéressée est en aveu pour ce qui concerne le vol domestique et reconnaît avoir gardé sur elle l'argent des vignettes pour ce qui a trait au détournement d'argent.
- En ce qui concerne les déclarations faites par Madame HONOREZ devant les agents assermentés, rien ne permet d'affirmer que, sur le plan médical, elle ait été dans un état de santé qui aurait provoqué, dans son chef, des déclarations incomplètes ou déformées et qui auraient été, par là même, de nature à compromettre l'exercice des droits de la défense. S'il n'est pas contesté que Madame HONOREZ est malade ainsi qu'en atteste la liste des médicaments prescrits, rien dans le dossier ne permet d'affirmer qu'elle aurait perdu la lucidité lui permettant de répondre correctement aux questions qui ont été posées. Il en va d'autant plus ainsi que les réponses données confirment une situation de fait vérifiable par ailleurs.
- Pour le surplus, comme Madame HONOREZ estimait devoir constater des lacunes dans son dossier, rien ne l'empêchait, dans le cadre de la procédure pénale, de solliciter une audition complémentaire par la police;

Attendu qu'en ce qui concerne l'argumentation présentée à titre subsidiaire, il convient de noter les éléments suivants :

- Il ne ressort pas des rapports de police que l'intéressée ait fait preuve de négligence ou ait commis des erreurs. Même si des négligences ou des

erreurs ont été commises lors de l'apposition de timbres fiscaux sur les documents, il n'en demeure pas moins que l'intéressée n'a pas versé les sommes correspondantes dans sa caisse. Cet élément de fait non contesté, indépendamment de la qualification pénale qui lui sera réservée, revêt, sur le plan professionnel un caractère fautif lequel justifie qu'une sanction disciplinaire soit prononcée;

Attendu qu'en ce qui concerne l'argumentation présentée à titre éminemment subsidiaire, il convient de noter que l'intéressée a fait l'objet en 1988 d'une sanction disciplinaire pour des faits de même nature. Compte tenu de la gravité des faits et de l'état de récidive, une sanction mineure serait totalement injustifiée;

Attendu que le Conseil communal est à même de se prononcer en toute connaissance de cause; que rien dans le dossier ne démontre son caractère lacunaire, insuffisant et partiel ou même partial; que les explications fournies par Maître TIELEMAN ne fournissent à ce propos aucun élément tangible de nature à démontrer que le principe de présomption d'innocence n'a pas été respecté;

Considérant que les agissements de Madame HONOREZ ont gravement compromis la dignité de la fonction et sont de nature à mettre en cause la légitime confiance que l'administration et les usagers sont en droit de placer dans un agent d'une service public".

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours n° A.95.060/VI-15.658 introduit par la requérante.

Le 24 août 2000, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé la délibération du conseil communal de Saint-Gilles du 29 juin 2000. La partie adverse précise que les motifs de cette décision sont ainsi rédigés :

" Considérant que les faits mis à charge de l'intéressée sont établis et justifient une sanction disciplinaire; Considérant que la procédure a été régulièrement suivie et que les droits de la défense ont été observés".

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours n° A.95.447/VI-15.673 introduit par la requérante.

Le 7 septembre 2000, la commune de Saint-Gilles a écrit à la requérante, par recommandé, que "le Ministère

de la Région de Bruxelles-Capitale, en date du 24 août 2000, avait approuvé la délibération du conseil communal du 29 juin par laquelle lui avait été infligée la sanction disciplinaire de la démission d'office". Cette lettre précisait : "cette mesure prend effet au 1^{er} juillet 2000";

Considérant qu'il y a lieu de joindre comme connexes les demandes de suspension dans les affaires A.95.060/VI-15.658 et A.95.447/VI-15.673;

A. Recours A.95.060/VI-15.658.

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de sa demande, "de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 299, 301 et 305 de la Nouvelle loi communale, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle, de l'erreur dans les motifs de l'acte, de la violation du principe de sécurité juridique et de la légitime confiance, et de l'excès de pouvoir"; qu'elle reproche à la sanction infligée de se fonder notamment sur le grief du détournement d'argent, alors que le conseil communal de Saint-Gilles n'était pas valablement saisi de ce fait;

Considérant que, dans sa note, la commune de Saint-Gilles fait observer que le dossier disciplinaire, transmis à la requérante, contenait notamment des notes de service faisant état d'anomalies concernant des timbres fiscaux pour une valeur totale de 4.050 frs, et un rapport du secrétaire communal qui avait trait, entre autres, à la disparition de timbres fiscaux dans des dossiers traités par la requérante; qu'elle souligne que cette dernière, par le biais de son avocat, s'est défendue à propos de ces griefs et notamment de celui de détournement de fonds lors de la réunion du conseil communal du 25 mai 2000; qu'elle ajoute que ces faits ont été portés à la connaissance de la requérante par un courrier du 15 mai 2000 en vue de son audition; qu'elle en conclut que le conseil communal n'a

pas méconnu les limites de sa saisine et qu'il a pu légitimement fonder sa décision sur les griefs retenus dès le rapport du secrétaire communal, même si des éléments nouveaux sont apparus ultérieurement à propos de ces griefs, mais éléments qui ont été communiqués à la requérante qui a pu s'en défendre;

Considérant qu'en vertu de l'article 301, alinéa 2, 1°, de la nouvelle loi communale, la convocation à l'audition disciplinaire "doit mentionner tous les faits mis à charge";

Considérant que la convocation du 11 avril 2000 ne mentionne comme fait mis à charge que celui de "vol domestique au préjudice de l'administration communale pour un montant établi de 7.852,-F";

Considérant que, par courrier du 15 mai 2000, la commune de Saint-Gilles a transmis à la requérante une copie du rapport de police daté du 3 mai 2000, faisant état des faits de détournement pour un total de 4.030 frs; que, toutefois, ce courrier n'indiquait nullement que ces nouveaux faits étaient mis à sa charge;

Considérant que la délibération attaquée du 29 juin 2000 se fonde notamment sur le grief, considéré comme établi, de détournement de 4.030 frs correspondant à la délivrance de timbres fiscaux;

Considérant qu'il appert ainsi que l'autorité disciplinaire a retenu comme griefs établis des faits dont la mise à charge n'avait pas été notifiée à la requérante, et qu'ainsi n'a pas été respecté le prescrit de l'article 301 de la nouvelle loi communale; que le moyen doit être tenu pour sérieux;

Considérant, quant au préjudice que lui cause l'exécution immédiate de l'acte attaqué, que la requérante

fait valoir, outre le discrédit ainsi jeté sur elle à l'égard de ses anciens collègues de travail et de sa famille, la dégradation de son état de santé et la situation matérielle "particulièrement difficile" dans laquelle elle voit ainsi placée sa famille qui, composée des deux parents et de quatre enfants, dont trois encore aux études, doit vivre avec un peu moins de trente mille francs par mois;

Considérant que la sanction disciplinaire de la démission d'office, par l'opprobre qu'elle jette sur la requérante, par les difficultés financières qu'elle suscite, par le déclassement moral et social ainsi infligé à toute une famille, constitue indéniablement un risque de préjudice grave et difficilement réparable;

B. Recours A.95.447/VI-15.673.

Considérant que la requérante invoque un moyen, le premier de sa demande, "pris de la violation de l'article 13 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir"; qu'elle soutient que, la décision dont approbation étant illégale, cette illégalité rejailit par voie de conséquence sur l'acte d'approbation et le rend illégal;

Considérant qu'il appert de l'examen ci-avant du recours A.95.060/VI-15.658 qu'à tout le moins un moyen sérieux justifie la suspension de l'exécution de la délibération du conseil communal de Saint-Gilles du 29 juin 2000; qu'en l'approuvant, l'acte ici attaqué s'est approprié les vices entachant cette délibération communale; que ce moyen doit être tenu pour sérieux;

Considérant que les motifs ci-avant énoncés quant au préjudice grave et difficilement réparable que risque de causer l'exécution immédiate de la décision du 29 juin 2000, justifient également la suspension de l'exécution de la décision du 24 août 2000,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les demandes de suspension dans les affaires A.95.060/VI-15.658 et A.95.447/VI-15.673 sont jointes.

Article 2.

Est suspendue l'exécution :

- de la délibération du 29 juin 2000 du Conseil communal de Saint-Gilles infligeant à Marianne HONOREZ la peine disciplinaire de la démission d'office;
- de l'arrêté du 24 août 2000 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant la décision du 29 juin 2000 du conseil communal de Saint-Gilles infligeant à Marianne HONOREZ la peine disciplinaire de la démission d'office.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, le vingt-huit novembre deux mille par :

M. HANSE,	Conseiller d'Etat, président f.f.
M ^{me} MALCORPS,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

Ph. HANSE.