

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 95.676 du 21 mai 2001

A.101.132/VI-15.867

En cause : **BADET** Madeleine,
ayant élu domicile chez
Me Thibault BOUVIER, avocat,
rue des Tanneries 13b
5000 Namur,

contre :

la Province de Luxembourg.

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

Vu la demande introduite le 2 mars 2001 par Madeleine BADET qui tend à la suspension de l'exécution de "la décision prise le 21 décembre 2000 par la Députation Permanente de la Province de Luxembourg prononçant à son encontre une peine disciplinaire consistant en un déplacement disciplinaire vers la Direction des centres de santé à partir du 21 décembre 2000";

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} DAGNELIE, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 avril 2001 fixant l'affaire à l'audience du 16 mai 2001 à 9.30 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me BOUVIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me DETRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. Madeleine BADET est attachée au Centre Universitaire Provincial (C.U.P.) «La Clairière» à Bertrix depuis trente et un ans et y assume la fonction de directrice du département infirmier.

2. Le 2 août 1999, elle écrit aux membres du Comité de direction du C.U.P. pour leur faire part de ses observations suite au compte-rendu établi par ses collègues à propos de leur entrevue du 14 juillet 1999. Elle y procède notamment à une critique acerbe de la "nouvelle équipe" dirigeante du C.U.P. en général, et du Directeur général BINET en particulier.

3. Le 1er février 2000, elle est informée de ce que, en sa séance du 27 janvier 2000, la Députation permanente du Conseil provincial du Luxembourg a décidé de constituer un Collège des supérieurs hiérarchiques composé de Messieurs DELAIT, Inspecteur général, BINET, Directeur, et GOFFIN, Premier Directeur Médecin, pour l'entendre sur les éléments suivants extraits de son courrier du 2 août 1999 :

" 1. Madame BADET fait le choix de soutenir les projets qui lui semblent intéressants. Qu'en est-il des autres ? Il y a donc bien une rupture de continuité dans l'exercice de ses fonctions sans autorisation préalable.
(...)

2. La teneur des propos avancés dans ce courrier est inqualifiable pour n'importe quel agent provincial mais encore plus lorsqu'il sont tenus par le responsable d'un département qui compte 130 agents. Madame BADET est sortie de son devoir de réserve.

(...) 3. En choisissant délibérément ses valeurs personnelles, Madame BADET sort de son devoir de neutralité. De plus, la fonction à responsabilités qu'elle assume fait courir à l'institution le risque d'un parti pris, d'un manque d'impartialité et d'influences orientées dans des situations professionnelles en rapport avec des patients, des membres du personnel ou des personnes extérieures.
(...)"

4. Après plusieurs convocations et remises, l'audition disciplinaire de la requérante a lieu le 19 juin 2000.

Le procès-verbal lui en est communiqué le 6 juillet 2000.

5. Le 7 août 2000, le Collège des supérieurs hiérarchiques émet une proposition en deux volets.

Le premier, signé par Messieurs DELAIT et BINET, porte ce qui suit :

" Vu les articles 45 à 48 du Statut du personnel non enseignant;

Vu la décision de la Députation permanente du 27 janvier 2000 chargeant un Collège des supérieurs hiérarchiques composé de Messieurs Paul-Émile DELAIT, Inspecteur général, Olivier BINET, Directeur et Louis-Marie GOFFIN, Premier Directeur Médecin d'instruire un dossier disciplinaire à charge de Madame BADET, Directrice des Services infirmiers du C.U.P. "La Clairière" sur la base d'éléments extraits de son courrier du 2 août 1999;

Vu les décisions de la Députation permanente des 25 mai 2000 et 29 juin 2000 reportant respectivement au 30 juin 2000 et au 10 août 2000 la date de dépôt des conclusions du Collège;

Vu la convocation adressée à l'intéressée le 31 mai 2000 pour une audition fixée de commun accord au 19 juin 2000;

Vu le procès-verbal de cette audition, adressée à l'intéressée par courrier du 6 juillet 2000 et qui n'a pas fait l'objet de remarque dans le délai de sept jours ouvrables;

Considérant que les trois éléments retenus par la Députation permanente dans sa décision du 27 janvier 2000 et sur lesquels le Collège des supérieurs hiérarchiques était chargé d'entendre Madame Badet peuvent être retenus comme comportements fautifs;

- rupture de continuité : l'intéressée déclare "je laisserai passer" et reconnaît donc que son niveau de constance dans la gestion des processus et des sujets lui soumis n'est pas garanti;
- non respect du devoir de réserve : devant le relevé édifiant des propos inqualifiables dont sa lettre du 2/8/99 est truffée, elle ne peut faire état que d'un vécu difficile et réitérer ses excuses;
- non respect du devoir de neutralité : malgré les tentatives de clarification faites pendant la longue audition, il faut bien admettre que la frontière entre valeurs professionnelles et valeurs personnelles n'a pu être tracée et que le Collège en est resté inquiet;

Considérant dès lors que ces comportements fautifs doivent être sanctionnés;

Considérant que le caractère très particulier de ces comportements ne permet plus à la Directrice des Services infirmiers de travailler en confiance à la direction de l'établissement notamment avec le Directeur général et le Médecin en chef;

A R R E T E :

Il est proposé d'infliger à Madame Madeleine BADET, Directrice des services infirmiers du Centre universitaire provincial "La Clairière" la quatrième sanction disciplinaire prévue par le statut du personnel non enseignant, à savoir le déplacement disciplinaire."

Le second, signé par le Dr GOFFIN, porte ce qui suit :

"Etant désigné par la Députation Permanente dans sa décision du 27.01.2000 pour faire partie du Collège des Supérieurs Hiérarchiques chargé d'entendre Madame BADET, Directrice des Services infirmiers du C.U.P. La Clairière sur la base d'éléments extraits de son courrier du 02.08.99, il est apparu lors de la discussion que mes conclusions étaient et restaient différentes de celles de Messieurs Paul-Emile DELAIT, Inspecteur Général et Olivier BINET, Directeur; c'est pourquoi ils m'ont invité à les expliciter séparément.

Je considère tout d'abord, la lettre de Madame BADET dans sa globalité comme l'expression d'une grande souffrance en relation avec un vécu douloureux dans plusieurs de ses relations professionnelles. Ce courrier qui avait été adressé par l'intéressée à la veille de son interruption d'activité, exclusivement aux membres du Comité de Direction, a fait l'objet de commentaires lors de la réunion du 20.10.99 et son compte rendu mentionne : "Un consensus est établi au sein du Comité de Direction pour, lors de son retour, ouvrir une discussion avec Madame BADET, par rapport à ses écrits qui traduisent sans nul doute une souffrance".

1) Rupture de continuité : Madame BADET a écrit : "Je soutiendrai tout ce qui est à soutenir et qui me paraît intéressant (comprendre intéressant = respectant mes valeurs professionnelles et personnelles ...) et je m'investirai là dedans; pour le reste, je laisserai passer, je ne m'opposerai plus; je ne discuterai plus, ce n'est plus possible." Questionnée sur le sens qu'elle donne à "je laisserai passer", elle répond lors de l'audition : "je le ferai, peut-être avec moins d'enthousiasme". Mais cela ne résout pas le danger de confusion des valeurs personnelles et professionnelles, ce qui sera repris dans l'élément 3).

2) Respect du devoir de réserve : Quant Monsieur BINET relève la liste des "propos inqualifiables", Madame BADET fait état d'un vécu difficile et réitère ses excuses qu'elle s'engage d'ailleurs à présenter aux personnes concernées et devant l'ensemble du Comité de Direction. Mais au delà des réponses données par Madame BADET, il s'agira d'entendre aussi l'avis des personnes mises en cause pour permettre sa reprise de travail dans

un climat de confiance réciproque selon les souhaits exprimés lors de la réunion du 20.10.99.

3) Respect du devoir de neutralité : A propos du danger de confusion des valeurs personnelles et professionnelles déjà formulé par le Comité de Direction, ce 20.10.99 Madame BADET n'est pas parvenue lors de l'audition, à donner oralement une réponse claire et apaisante. Aussi, le Collège lui a demandé de l'adresser par écrit pour le vendredi 23.06.2000, ce qu'elle a fait.

Comme conclusion, je suis d'avis que les éléments recueillis à partir de propos écrits dans la souffrance ne constituent pas des comportements fautifs; je ne propose donc pas de sanction disciplinaire. Mais il était impératif de les souligner pour assurer le bon fonctionnement du Comité de Direction selon le souhait exprimé : "Madame BADET sera amenée à donner une réponse claire à certaines questions essentielles quant à la philosophie de travail et aux orientations de l'institution".

6. Le 17 août 2000, la partie adverse informe la requérante de la teneur de la proposition de sanction disciplinaire formulée le 7 août 2000 par le Collège des supérieurs hiérarchiques: «un déplacement disciplinaire», et lui indique les voies de recours qui lui sont ouvertes.

7. Dans une lettre du 30 août 2000 à la Députation permanente, la requérante renonce à saisir la Chambre de recours, mais demande à pouvoir faire valoir ses observations directement auprès de la Députation.

8. Le 12 octobre 2000, elle est entendue par la Députation permanente. Elle lit et dépose une lettre reprenant ses observations mettant notamment en cause l'impartialité du Collège des supérieurs hiérarchiques.

9. Le 21 décembre 2000, la Députation permanente décide de déplacer la requérante, par mesure disciplinaire, à la Direction des Centres de Santé à partir du jour même.

Cette décision, qui constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée, est notifiée à la requérante le 5 janvier 2001.

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "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 requérante invoque un moyen, le premier de sa requête, pris de la "violation de l'obligation de motivation formelle de l'acte en exécution des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, mais aussi de l'article 45 par. 3 du Statut administratif du personnel non enseignant de la Province de Luxembourg"; que, selon elle, la décision litigieuse n'est nullement motivée et se contente de se référer de manière générale "au dossier" sans autre précision, notamment quant à la gravité de la sanction choisie;

Considérant que la partie adverse fait observer que l'acte attaqué est motivé à suffisance par la référence à l'avis du Collège des supérieurs hiérarchiques, avis qui a été notifié à la requérante;

Considérant, certes, que l'acte attaqué porte en guise de motivation de fait que la Députation permanente "a décidé de suivre l'avis du Collège des supérieurs hiérarchiques sur base du dossier";

Considérant qu'une telle motivation ne répond en rien aux arguments invoqués par la requérante lors de son audition du 12 octobre 2000, notamment quant au problème de l'impartialité du Collège des supérieurs hiérarchiques;

qu'à tout le moins à ce problème fondamental à propos duquel l'avis du Collège des supérieurs hiérarchiques était resté muet, la Députation permanente devait apporter une réponse et ne pas se borner à l'ignorer; qu'à cet égard au moins, le moyen peut être tenu pour sérieux;

Considérant que la requérante invoque encore un moyen, le troisième de sa requête, pris de "la violation du principe d'impartialité et d'équitable procédure"; qu'elle indique que, "depuis plusieurs mois, (elle) faisait l'objet de harcèlement moral, de mise à l'écart par Monsieur O. BINET, directeur du C.U.P." et que, "ébranlée par cette attitude à son égard alors qu'elle s'était toujours dévouée corps et âme pendant trente et un ans au service de l'Institut depuis sa création, elle écrivit dans la souffrance la lettre du 02 août 1999 qui était et aurait dû rester une lettre interne au Comité de direction"; qu'elle reproche que, malgré les griefs formulés à l'égard de Monsieur BINET, celui-ci fit partie du collège des supérieurs hiérarchiques où il se montra, le 19 juin 2000, "l'accusateur le plus dur";

Considérant que la partie adverse conteste les accusations portées à l'égard de Monsieur BINET, fait observer que le moyen ne porte pas sur l'acte attaqué pris par la Députation permanente, et objecte que la requérante, n'ayant fait valoir aucun motif de récusation, ne peut invoquer à présent ce grief;

Considérant que, tout au long de ses quatorze pages, la lettre incriminée du 2 août 1999 met en cause le Directeur général BINET, notamment pour une "convocation cavalière" et un "compte-rendu partial, incomplet", qualifié d'"exemple de malhonnêteté intellectuelle, de manipulation perverse", de "diffamation";

Considérant que la Députation permanente, si elle estimait devoir donner une suite disciplinaire à une telle charge contre Monsieur BINET, devait à tout le moins éviter de choisir celui-ci pour faire partie du Collège des supérieurs hiérarchiques appelé à entendre la requérante en ses moyens de défense et à émettre une proposition de sanction disciplinaire qu'elle choisirait peut-être de suivre; qu'en négligeant lors de la composition du Collège d'avoir le moindre égard au devoir d'impartialité, et, lors de la décision disciplinaire, en suivant la proposition de celui-ci sans s'en expliquer, la Députation permanente a suscité d'abord et s'est approprié ensuite le vice de partialité qui entache la proposition du Collège des supérieurs hiérarchiques; que l'invocation de ce grief par la requérante n'est pas tardive, dès lors qu'elle l'a fait valoir en temps utile lors de son audition par la Députation permanente le 12 octobre 2000; que le moyen doit être tenu pour sérieux;

Considérant que la requérante invoque enfin un moyen, le quatrième de sa requête, pris de la "violation du principe de proportionnalité"; qu'elle soutient que, même si l'écrit litigieux peut être assimilé à une faute professionnelle, ce qu'elle conteste, la sanction décidée paraît disproportionnée vu son ancienneté importante (31 ans) et son passé professionnel et disciplinaire sans tache; qu'elle reproche à la partie adverse de n'avoir manifestement pas tenu compte de la situation de travail difficile qu'elle vivait, et d'avoir sorti à tort de leur contexte, en les interprétant largement, des phrases de la lettre du 2 août 1999;

Considérant que la partie adverse rappelle qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité disciplinaire, et que celle-ci, sur la base du dossier administratif, a pu relever plusieurs comportements fautifs dans le chef de la requérante;

Considérant que le moyen invite le Conseil d'Etat, non pas à substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente, mais à contrôler si celle-ci n'a pas fait usage de son pouvoir disciplinaire d'une manière manifestement déraisonnable;

Considérant, à cet égard, que la requérante ne s'est vu reprocher que les termes d'une lettre adressée aux membres du Comité de direction du C.U.P., d'où l'autorité disciplinaire a déduit deux intentions coupables ("rupture de continuité" et "non respect du devoir de neutralité") et un fait fautif ("non respect du devoir de réserve"); qu'il y a lieu de relever qu'aucun fait concrétisant ces intentions coupables n'a été mis à sa charge, et que le non respect du devoir de réserve ne s'est concrétisé que dans le cadre extrêmement restreint du Comité de direction, cadre dans lequel la requérante avait le droit, et peut-être même le devoir, de dénoncer à ses collègues les travers qui, à son estime, étaient susceptibles de compromettre l'avenir d'une institution à laquelle elle est manifestement très attachée depuis de longues années; que, sans doute, cette critique aurait pu être exposée en des termes plus mesurés, mais que l'on ne peut perdre de vue que les difficultés relationnelles ainsi attestées surviennent dans un milieu psychiatrique qui, par nature, devrait être plus à même de saisir et de comprendre la signification profonde de certaines outrances; qu'il est piquant d'observer que la requérante, par l'acte attaqué, se voit écartée de ses fonctions à la suite d'une lettre dans laquelle elle fustigeait l'instauration d'un système de "pensée unique", refusant toute critique et écartant les opposants avérés ou potentiels; qu'au terme d'une carrière irréprochable de trente et un ans, un simple excès dans les termes d'une critique adressée aux seuls membres de l'instance compétente pour y réagir et aux autorités provinciales responsables, ne saurait justifier la peine de déplacement disciplinaire, peine maximale que pouvait infliger la Députation perma-

nente, et peine manifestement disproportionnée; que le moyen est sérieux;

Considérant, quant au préjudice que lui cause l'exécution immédiate de l'arrêté attaqué, que la requérante expose notamment que "ce déplacement disciplinaire sera cause (...) surtout d'un préjudice d'ordre moral caractérisé par une atteinte à son honneur et sa réputation, car ce déplacement disciplinaire sera interprété par ses collègues comme une preuve d'incompétence à continuer à assumer la direction du département infirmier du C.U.P., d'autant que ce déplacement emportera également une modification des tâches confiées à la requérante, qui ne seront plus des tâches de direction (...)" mais bien "une fonction subalterne d'exécution alors que, directrice du département infirmier au C.U.P., elle gérât 96 emplois statutaires outre les contractuels, le Fonds budgétaire interdépartemental et Maribel social";

Considérant que la partie adverse soutient qu'il n'y a pas de risque de préjudice grave et difficilement réparable, puisque la requérante est en congé de maladie depuis fort longtemps, qu'elle vient de rentrer un nouveau certificat médical de plus de six mois, et qu'elle sera en disponibilité à partir du début du mois de juin prochain; que, selon elle, un éventuel arrêt de suspension sera ainsi sans effet concret; qu'elle fait encore remarquer que le nouvel emploi auquel est affectée la requérante, est "honorable, de grade équivalent et l'amenant à diriger "un nombre important" de personnes, nombre qu'elle ne peut toutefois mieux préciser;

Considérant qu'à suivre la partie adverse, on devrait se demander pourquoi elle-même s'est donné la peine d'une lourde procédure disciplinaire pour aboutir à une décision dénuée de tout effet concret; que les motifs qui l'y ont poussée et qui la poussent encore à s'opposer à la présente demande de suspension, sont aussi les

éléments du préjudice dont la requérante peut aujourd'hui se prévaloir;

Considérant qu'en bonne foi, on ne saurait nier que l'infliction d'une peine disciplinaire grave emporte un préjudice moral important, ce qui est évidemment le cas en l'espèce; que ce préjudice est d'autant plus grave qu'il est fatalement connu de tous ceux, et ils sont nombreux, qui travaillent sous la direction de la requérante; qu'il paraît d'autant plus difficilement réparable que la sanction intervient à un moment où la requérante, éloignée de son travail par la maladie, est empêchée de faire valoir son point de vue auprès de ses collègues et collaborateurs, et qu'elle demeurera le point d'orgue dissonant d'une carrière jusque là irréprochable;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension, sont remplies,

D E C I D E :

Article 1er :

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du 21 décembre 2000 de la Députation permanente du Conseil provincial du Luxembourg décidant, par mesure disciplinaire, de déplacer Madeleine BADET, directrice du département infirmier du Centre universitaire provincial «La Clairière» à Bertrix, à la Direction des centres de santé à partir du 21 décembre 2000.

Article 2 :

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, vingt et un mai deux mille un par :

M. HANSE,	Conseiller d'Etat, président f.f.
M. HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.