

Audience publique du 27 juin 2018

Recours formé par
l'administration communale de ..., ...,
contre une décision du conseil de discipline des fonctionnaires communaux
en présence de Madame ..., ...
en matière de discipline

JUGEMENT

Revu la requête inscrite sous le numéro 34952 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 24 juillet 2014 par Maître Valérie DUPONG, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de ..., représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, ayant ses bureaux à la maison communale à L-..., tendant principalement à la réformation, sinon subsidiairement à l'annulation d'une décision du 29 avril 2014 du conseil de discipline des fonctionnaires communaux, ayant prononcé à l'encontre de Madame ... la peine disciplinaire de la réprimande ;

Vu le jugement interlocutoire du tribunal administratif du 11 novembre 2015 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 29 novembre 2017 ayant accordé aux parties un délai pour déposer un mémoire supplémentaire ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 26 février 2018 ayant accordé aux parties un délai supplémentaire pour déposer un mémoire supplémentaire ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé le 12 avril 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Valérie DUPONG au nom et pour le compte de l'administration communale de ... ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé le 4 juin 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Marc LENTZ au nom et pour le compte de Madame ...;

Vu les pièces versées en cause, et notamment la décision critiquée ;

Le juge rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Cathy HOFFMANN, en remplacement de Maître Valérie DUPONG, et Maître Marc LENTZ en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 23 septembre 2015.

Madame ... entra au service de l'administration communale de ... le 1^{er} août 2007, obtint sa nomination définitive le 1^{er} août 2009 et fut affectée en la fonction d'éducatrice au foyer scolaire de la rue ... à ..., ci-après désigné par « le foyer ».

Le 15 décembre 2009, le collège des bourgmestre et échevins de l'administration communale de ..., ci-après désigné par « le collège des bourgmestre et échevins », saisit le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, ci-après désigné par « le commissaire du gouvernement », pour procéder à une instruction disciplinaire à l'encontre de Madame

Le 17 décembre 2009, Madame ... fut informée de l'ouverture d'une instruction disciplinaire à son encontre.

Le 19 décembre 2013, le commissaire du gouvernement adjoint dressa son rapport d'instruction.

Dans sa séance du 29 avril 2014, le conseil de discipline des fonctionnaires communaux, ci-après désigné par « le conseil de discipline », prononça à l'encontre de Madame ... la sanction disciplinaire de la réprimande.

Ladite décision est fondée sur les motifs et considérations suivants :

« Le fait suivant est reproché à ... :

D'avoir, à une date non déterminée en janvier ou février 2009 sans préjudice quant à la date exacte, ligoté pour la discipliner l'enfant [...], âgée de 5 ans à l'époque des faits, [...] qui a fréquenté à ce moment le foyer scolaire de la rue ... à

Madame ... est présumée avoir ligoté l'enfant sur une chaise au moyen d'un ruban adhésif du type scotch. L'enfant est présumée avoir été attachée de la poitrine aux pieds, sinon seulement aux mollets pendant environ cinq minutes en dehors de la salle de classe avant d'avoir été détachée par la concernée au moyen d'une grande paire de ciseaux, l'enfant ayant à ce moment été en panique et en pleurs.

Lors de l'audience devant le conseil de discipline, tout comme lors de son audition devant le commissaire du Gouvernement, ... a reconnu le fait lui reproché. Elle a souligné que le fait remonte à une époque à laquelle elle avait de sérieux problèmes privés, de sorte qu'elle se serait sentie débordée par son travail au foyer scolaire. Elle aurait eu la surveillance d'un groupe d'enfants dont trois présentaient de sérieux problèmes comportementaux, dont [...]. Celle-ci n'aurait pas cessé de bouger dans tous les sens et ne serait pas restée tranquille. ... aurait alors demandé conseil à sa supérieure hiérarchique, Madame ..., qui lui aurait dit qu'...aurait déjà eu des situations identiques à gérer avec ... et que Madame ...aurait résolu cette situation en ligotant l'enfant sur une chaise avec du ruban adhésif. Elle aurait encore demandé à plusieurs reprises à [...] de se tenir tranquille, mais comme l'enfant n'obéissait pas, elle l'aurait mise devant la porte et l'aurait finalement, et après plusieurs remontrances, ligotée avec du scotch sur une chaise. Elle admet que quand l'enfant [...] était attachée à la chaise elle a commencé à pleurer et était paniquée. ... souligne que l'enfant [...] était une enfant à problèmes qui aurait été signalée au psychologue ... et au service de pédagogie curative. Elle donne à considérer qu'au vu du nombre élevé d'enfants confiés à chaque éducatrice et du fait que lors des congés de maladie et de maternité les éducatrices absentes n'étaient pas remplacées, le personnel du foyer scolaire travaillait dans des conditions extrêmement difficiles et très stressantes. Leurs supérieurs hiérarchiques auraient été régulièrement avertis de ces conditions de travail et d'accueil et des demandes de renfort de personnel leur auraient été régulièrement adressées, mais ces demandes seraient restées sans réponse. Elle ajoute qu'elle regrette sincèrement

avoir eu recours à la méthode de ligotage.

Au vu des éléments qui précèdent le grief libellé à charge de ... se trouve établi.

Ce fait reproché à ... constitue un manquement disciplinaire au sens de l'article 11 paragraphe 1, alinéas 1 et 2 et de l'article 12 paragraphe 1 alinéas 1 et 2 du statut général des fonctionnaires communaux.

Le moyen tiré du non-respect du délai raisonnable

... invoque une violation du principe du respect d'un délai raisonnable.

Même en l'absence de texte prévoyant un délai déterminé, toute autorité disciplinaire a, dès qu'elle a connaissance de faits susceptibles de donner lieu à sanction, l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure disciplinaire avec célérité afin que sa décision intervienne dans un délai raisonnable. La fonctionnaire fait plaider que l'affaire n'aurait pas été instruite dans un délai raisonnable dans la mesure où les faits remontent au mois de janvier/février 2009 et juin 2009. Elle fait valoir que le dépassement du délai raisonnable devrait avoir une incidence sur la sanction à prononcer.

Le principe du délai raisonnable est appelé à régir l'ensemble de la procédure, précontentieuse et contentieuse et s'applique dès lors à la procédure d'instruction disciplinaire ; il faut prendre en compte la durée qui s'est écoulée entre la date de notification des reproches qui a déclenché la procédure et la date de la décision juridictionnelle définitive.

La sanction du dépassement du délai raisonnable n'est pas l'irrecevabilité ou la nullité de la procédure, sauf dans la mesure où le dépassement du délai a apporté une entrave à l'exercice des droits de la défense de la fonctionnaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ; le conseil de discipline tiendra compte du dépassement du délai raisonnable lors de l'application de la peine disciplinaire.

En l'espèce le conseil de discipline se doit de constater que les faits reprochés à ... ne sont pas complexes et nombreux et ne comportent pas de procédure d'instruction compliquée, de sorte que l'instruction qui a porté sur plus de quatre ans d'octobre 2009 à décembre 2013 a violé le délai raisonnable. Le conseil relève surtout une longue période d'inactivité entre avril 2011 et janvier 2013, ainsi qu'entre le 15 mars 2013 et le 21 novembre 2013.

La sanction

A l'audience du conseil de discipline du 1^{er} avril 2014, le représentant de ... a requis à l'encontre de ... la peine de la suspension des majorations biennales pour une durée d'un an, sinon la peine d'amende.

Il ressort des développements qui précèdent que le fait retenu à charge de ... est d'une gravité certaine alors que le recours à la méthode de ligotage porte atteinte à la dignité de l'enfant. Il n'est par contre pas établi que l'enfant [...] en ait gardé des séquelles. Même si des articles de presse ont relaté ces faits de ligotage, ... n'établit pas avoir subi un préjudice particulier par le grief libellé à l'encontre de Il convient encore de souligner que les conditions de travail dans lesquelles exerçaient ... et les autres éducatrices diplômées étaient difficiles et que les éducateurs gradués ont à maintes reprises insisté auprès de leurs

supérieurs sur la nécessité de renforcer le personnel du foyer, demande qui est restée sans suite. A cela s'ajoute qu'il n'est pas contesté, tel que le soutient ..., qu'elle n'a pas eu de patron de stage pour la guider et qu'aucune formation continue de nature à lui permettre d'apprendre à gérer des situations difficiles avec des enfants présentant des problèmes comportementaux ne lui a été offerte.

Devant le conseil de discipline et tout au long de la procédure d'instruction, ... a exprimé des regrets sincères.

Eu égard au dépassement du délai raisonnable, au fait qu'un seul grief est reproché à ... et que antérieurement à la lettre de saisine du 15 décembre 2009 aucun avertissement ou ordre de justification n'a été adressé à l'inculpée et que depuis cette date ... exerce son travail d'éducatrice diplômée à l'entière satisfaction de son employeur, le Conseil de discipline estime que la peine disciplinaire de la réprimande est appropriée. ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 24 juillet 2014, l'administration communale de ... a fait introduire un recours en réformation, sinon en annulation contre la décision du conseil de discipline du 29 avril 2014.

Dans son jugement interlocutoire du 11 novembre 2015, inscrit sous le n°34952 du rôle, le tribunal administratif, après avoir déclaré le mémoire en réplique déposé par Maître Valérie DUPONG au nom et pour le compte de l'administration communale de ... recevable, s'être déclaré compétent pour statuer sur le recours principal en réformation, ayant déclaré irrecevable la demande de Madame ... tendant à l'annulation de la délibération du conseil communal de ... du 2 juin 2014 et s'étant déclaré incompétent pour connaître de cette même délibération du conseil communal par voie d'exception, rejeta la demande de surseoir à statuer en attendant qu'une décision sur la validité de l'autorisation d'ester en justice soit prise conformément à l'article 103 de la loi communale et déclara le recours principal en réformation recevable en la forme.

Dans ce même jugement, le tribunal rejeta encore la demande de saisine de la Cour Constitutionnelle, telle que formulée par l'administration communale de ..., et a, quant au fond, sursis à statuer en attendant l'issue du procès pénal dirigé contre Madame ..., tout en réservant les frais et la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par cette dernière.

Par jugement de la chambre correctionnelle de et à Luxembourg du 2 mars 2017, Madame ... fut condamnée du chef de l'infraction retenue à sa charge, à savoir :

« [...] en date du 16 octobre 2009, à ...,

comme auteur ayant elle-même commis l'infraction,

d'avoir volontairement commis une voie de fait envers un enfant en dessous de l'âge de quatorze ans accomplis, avec la circonstance que la coupable avait autorité sur la victime,

en l'espèce, d'avoir à une reprise, volontairement commis une voie de fait envers ..., née le ..., partant un enfant au-dessous de l'âge de quatorze ans accomplis, en l'obligeant de s'asseoir sur une chaise et en l'y attachant à l'aide d'un ruban adhésif et en lui fixant les pieds et les mollets, l'obligeant ainsi de se tenir immobile pendant un laps de temps prolongé dans cette position inconfortable, avec la circonstance qu'en tant que gardienne de

la mineure elle avait autorité sur elle [...] ».

Dans ce même jugement, elle fut en revanche acquittée de l'ensemble des autres faits lui reprochés à savoir :

« [...] depuis un temps non prescrit, en tout cas pendant les années 2008 et 2009, à ..., sans préjudice des circonstances de temps et de lieux exactes,

III)

comme auteur, coauteur ou complice,

d'avoir volontairement commis des voies de fait envers un enfant en-dessous de l'âge de quatorze ans accomplis, avec la circonstance que la coupable avait autorité sur la victime, en l'espèce, d'avoir, à plusieurs reprises (à l'exception du fait unique du 16 octobre 2009 retenu ci-dessus à sa charge), volontairement commis des voies de fait envers ..., née le ..., partant un enfant au-dessous de l'âge de quatorze ans accomplis, en l'obligeant de s'asseoir sur une chaise et en l'y attachant à l'aide d'un ruban adhésif et en lui fixant les mains et les pieds, l'obligeant ainsi de se tenir immobile pendant un laps de temps prolongé dans cette position inconfortable, avec la circonstance qu'en tant que gardienne de la mineure elle avait autorité sur elle [...]».

Ce jugement n'ayant pas été frappé d'appel, le tribunal de céans, par avis des 29 novembre 2017 et 26 février 2018 autorisa les parties à déposer des mémoires supplémentaires pour prendre position quant à l'issue du dossier pénal.

Dans son mémoire supplémentaire l'administration communale de ... fait valoir que la faute pénale dans le chef de Madame ... serait établie, de sorte qu'une sanction disciplinaire s'imposerait. Elle donne plus particulièrement à considérer que le juge correctionnel aurait retenu comme établi le fait que le 16 octobre 2009, durant l'heure de midi, la supérieure hiérarchique de Madame ..., Madame ..., serait venue dans son groupe pour l'assister. Il aurait par ailleurs retenu que Madame ..., après avoir été confronté à un enfant perturbateur, aurait demandé conseil à Madame ..., laquelle lui aurait par la suite conseillé de ligoter ce même enfant sur une chaise à l'aide d'un ruban adhésif, tout en lui indiquant qu'une autre éducatrice, Madame ..., aurait déjà eu recours avec succès à cette même méthode.

... fait ensuite plaider que Madame ..., qui aurait agi de sa propre initiative, aurait fini par ligoter la fillette en question à une chaise qui se serait trouvée dans le couloir et serait, malgré le fait que celle-ci aurait commencé à pleurer, retournée dans la salle de classe pour ne revenir que plusieurs minutes plus tard la retrouver en pleurs et en panique. Elle ajoute que si Madame ... affirme certes n'avoir attaché l'enfant que par ses jambes, cette affirmation serait cependant en contradiction avec les déclarations de l'enfant lui-même, desquelles il résulterait qu'il aurait été attaché autour de la poitrine en incluant les bras et autour des jambes. Les déclarations de l'enfant concerné auraient d'ailleurs été confirmées par Madame ..., laquelle aurait par ailleurs précisé que l'enfant aurait été tout rouge, aurait beaucoup transpiré et aurait été tout mouillé.

L'administration communale de ... fait finalement plaider que même si Madame ... avait eu moins d'expérience que les autres protagonistes, elle serait néanmoins restée maître de ses propres agissements et que le bon sens et sa formation spécifique auraient dû la conduire à rejeter la proposition de Madame ..., de sorte que la décision sous analyse devrait être réformée dans le sens que Madame ... devrait se voir infliger la sanction disciplinaire de

la suspension des majorations biennales pour une durée d'un an, sinon la peine d'amende, sanctions prévues à l'article 58 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, ci-après désignée par « la loi du 24 décembre 1985 ».

Dans son mémoire supplémentaire, Madame ... conclut quant à elle au rejet du recours sous analyse en insistant sur le dépassement du délai raisonnable, sur le comportement de la fillette concernée, laquelle aurait fait partie des enfants qui étaient plus agitées que d'autres, qui n'aurait guère maîtrisé les langues parlées au foyer alors qu'elle aurait été d'origine russe et qui n'aurait par ailleurs pas subi de traumatisme grave suite à ce fait unique. Madame ... met encore en exergue la situation générale qui aurait régné au foyer en question et plus particulièrement le fait qu'il y aurait eu trop d'enfants par salle. Elle donne encore à considérer qu'elle n'aurait pas eu de patron de stage susceptible de la conseiller et de la guider et n'aurait disposé que d'une faible expérience au moment des faits. Elle met finalement en exergue que sa supérieure hiérarchique aurait été présente lors de l'incident litigieux et lui aurait conseillé d'agir de la sorte et elle précise qu'elle travaillerait toujours en tant qu'éducatrice pour l'administration communale de ... et ce au sein du même foyer.

Comme retenu dans le jugement interlocutoire du 11 novembre 2015, les agissements de Madame ... constituent des manquements à l'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéas 1 et 2 de la loi du 24 décembre 1985, en vertu duquel « *Le fonctionnaire est tenu de se conformer consciencieusement aux lois et règlements qui déterminent les devoirs que l'exercice de ses fonctions lui impose.*

Il doit de même se conformer aux instructions du collège des bourgmestre et échevins qui ont pour objet l'accomplissement régulier de ses devoirs ainsi qu'aux ordres de service de ses supérieurs. », et à l'article 12, paragraphe 1, alinéas 1 et 2 de la même loi, en vertu duquel « *Le fonctionnaire doit, dans l'exercice comme en dehors de l'exercice de ses fonctions, éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la dignité de ces fonctions ou à sa capacité de les exercer, donner lieu à scandale ou compromettre les intérêts du service public.*

Il est tenu de se comporter avec dignité et civilité et faire preuve de courtoisie tant dans ses rapports de service avec ses supérieurs, collègues et subordonnés que dans ses rapports avec les usagers de son service qu'il doit traiter avec compréhension, prévenance et sans aucune discrimination.», puisque le fait pour un éducateur de ligoter un enfant placé sous sa garde est contraire aux devoirs élémentaires de sa fonction, porte en outre atteinte à la dignité de sa fonction et compromet les intérêts du service public.

En ce qui concerne la sanction à appliquer, il convient encore de rappeler que l'article 64 de la loi du 24 décembre 1985 dispose que « *L'application des sanctions se règle notamment d'après la gravité de la faute commise, la nature et le grade des fonctions et les antécédents du fonctionnaire inculpé.* ».

Il convient encore de relever, en ce qui concerne les développements de Madame ... quant au dépassement du délai raisonnable, que cette question a d'ores et déjà été tranchée dans le cadre du prédit jugement interlocutoire dans lequel il a été retenu que même en l'absence de texte prévoyant un délai déterminé, toute autorité disciplinaire a, dès qu'elle a connaissance de faits susceptibles de donner lieu à sanction, l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure disciplinaire avec célérité afin que sa décision intervienne dans un délai raisonnable. En effet, le respect du délai raisonnable s'impose notamment pour assurer

la sécurité juridique et pour éviter une trop longue incertitude sur l'issue de la procédure disciplinaire. Le caractère raisonnable du délai s'apprécie dans chaque cas et aux divers stades de la procédure, en fonction des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de l'agent et de celui de l'autorité¹.

Néanmoins, en matière disciplinaire un dépassement du délai raisonnable n'est pas de nature à entraîner la nullité de la procédure, mais il permet, d'une part, au fonctionnaire qui en aurait souffert, de saisir éventuellement la juridiction compétente d'une demande de réparation et doit, d'autre part, être pris en compte, le cas échéant, lors de l'appréciation de la sanction, de sorte à être susceptible d'aboutir à un allègement de la sanction à prononcer par le tribunal siégeant en tant que juge de la réformation². Le tribunal administratif n'ayant pas compétence pour allouer des dommages et intérêts en réparation d'un préjudice causé par l'Etat, le non-respect d'un délai raisonnable ne peut partant devant le tribunal administratif avoir uniquement comme conséquence un allègement de la sanction à prononcer par le tribunal siégeant en tant que juge de la réformation, respectivement le constat du caractère disproportionné de la sanction prononcée par le juge de l'annulation.

En ce qui concerne la période à prendre en compte pour l'appréciation du délai raisonnable, il convient de préciser qu'il faut prendre en compte la durée qui s'est écoulée entre la date de la notification des reproches ayant déclenché la procédure disciplinaire et la décision juridictionnelle définitive statuant sur le recours introduit contre la sanction disciplinaire prononcée³.

Dans son prédit jugement interlocutoire, le tribunal a ensuite constaté qu'en l'espèce, le conseil de discipline a retenu un dépassement du délai raisonnable au motif que l'instruction a porté sur plus de 4 ans, à savoir d'octobre 2009 à décembre 2013, en relevant une longue période d'inactivité entre avril 2011 et janvier 2013 ainsi qu'entre 15 mars 2013 et 21 novembre 2013, tout en précisant que contrairement à ce qui a été retenu par le conseil de discipline, l'appréciation du délai raisonnable doit en l'espèce débiter non pas en octobre 2009, mais le 17 décembre 2009, moment où Madame ... s'est vue notifier l'ouverture d'une instruction disciplinaire à son encontre.

En ce qui concerne l'avancement de la procédure disciplinaire, le tribunal constata qu'après la saisine du commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire le 15 décembre 2009, des mesures d'instruction ont été entreprises immédiatement, dans la mesure où Madame ... a été convoquée en janvier 2010, et a, en février 2010 après une demande de report de l'audition de sa part, été entendue en ses explications, que, par ailleurs, Madame ... a été entendue comme témoin le 16 février 2010, Madame ... le 19 février 2010, et Madame ... le 28 février 2011. D'autres témoins ont été entendus dans les autres dossiers disciplinaires, tel Monsieur ... dont l'audition a été ajoutée le 19 décembre 2013 au dossier de Madame En même temps, à diverses reprises, des informations supplémentaires ont été demandées à ..., le tribunal ayant ainsi conclu que, d'une part, des devoirs d'instruction ont été entrepris immédiatement et à un rythme régulier, et, d'autre part, que les devoirs accomplis étaient multiples.

¹ Trib. adm. 28 mars 2012, n° 28730 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Fonction publique, n° 240 et les autres références y citées.

² Trib. adm. 12 mars 2008, n° 22010a du rôle, confirmé sur ce point par la Cour adm. 11 novembre 2008, n° 24324C, Pas. adm. 2017, V° Fonction publique, n° 243 et les autres références y citées.

³ Cour adm. 11 novembre 2008, n° 24324C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Fonction publique, n° 242 et l'autre référence y citée.

Il souligna ensuite que la circonstance que plusieurs personnes ont été impliquées, contre lesquelles une procédure disciplinaire a été diligentée, et la circonstance qu'une partie des reproches respectifs ont été contestés par les concernés, a nécessairement également eu des implications sur le délai de la procédure d'instruction, un retard provoqué par une intervention supplémentaire dans un des dossiers impliquant nécessairement un retard sur les autres dossiers, dont l'instruction a, à bon droit, été faite de manière parallèle par le commissaire du gouvernement. De même, il retint que la circonstance que certains des fonctionnaires concernés n'ont, sur invitation de la délégation du personnel, pas collaboré immédiatement, en ce sens que, dans une première phase, certains ont affirmé devant la commission de ... mise en place afin de clarifier les faits qu'ils ne savaient rien des faits et n'ont dévoilé aucun nom des impliqués, tel que cela est relevé notamment par Monsieur ..., par Madame ... et par Madame ... lors de leurs auditions respectives devant le commissaire du gouvernement, a pareillement retardé la procédure et a, par la force des choses rendu des investigations supplémentaires nécessaires.

Le tribunal mit encore en exergue qu'une instruction pénale a été lancée contre différents éducateurs et qu'il avait été décidé dans ce contexte, dans l'intérêt des enfants concernés, de procéder à leurs auditions par des services spécialisés de la police dotés de l'infrastructure et des techniques d'entretien adaptés aux circonstances, et souligna que cette façon de procéder a nécessairement encore prolongé le délai de l'instruction disciplinaire, et que, par ailleurs, l'instruction a été suspendue en attendant le résultat de ces investigations.

Le tribunal releva ensuite qu'en présence de poursuites pénales, sauf disposition contraire expresse, lorsque les mêmes faits font l'objet de poursuites pénales et de poursuites administratives, l'autorité n'est pas tenue de surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction répressive se soit définitivement prononcée, bien qu'elle puisse estimer prudent d'attendre qu'une décision judiciaire ait statué définitivement sur l'action publique, une telle prudence ne la dispensant cependant pas de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable. Celle-ci doit poursuivre l'instruction administrative aussi loin qu'elle le peut par ses propres moyens d'investigation. Si compte tenu de ces éléments, la matérialité des faits n'est pas contestée ou est incontestable, l'attente du résultat des poursuites pénales n'est pas nécessaire et par conséquent risque d'entraîner un dépassement du délai raisonnable. Par contre, si la matérialité des faits est contestée et qu'il est nécessaire ou utile d'attendre l'issue des poursuites pour avoir l'assurance qu'ils sont établis, le principe du délai raisonnable ne s'oppose pas à ce que l'autorité attende l'issue de la procédure pénale, pourvu qu'elle fasse diligence pour en connaître le résultat et pour agir en conséquence par la suite.

Le tribunal retint encore que compte tenu des contestations d'autres éducateurs impliqués dans les incidents de ligotage, en ce qui concerne la matérialité de certains des faits reprochés, la suspension de la procédure disciplinaire en attendant le résultat de l'instruction pénale est justifiée, expliquant de la sorte, du moins en partie, le délai s'étant écoulé entre la notification des faits fautifs et la prise de décision du conseil de discipline.

Il constata néanmoins encore que ce n'est que le 15 mars 2013 que le Substitut auprès du Parquet du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg en charge du dossier a transmis au commissaire du gouvernement une copie des procès-verbaux d'audition des enfants, ensemble avec les autres auditions effectuées dans le cadre de l'instruction pénale, bien que les auditions aient déjà eu lieu entre janvier à mars 2011 et ont été rassemblées dans un rapport de la police judiciaire du 20 janvier 2011 et il précisa que si ce délai peut éventuellement s'expliquer par la circonstance que l'instruction pénale était encore en cours, aucune des parties ne lui a toutefois soumis des explications concrètes sur la raison du délai entre avril 2011 et mars 2013 et les diligences entreprises pendant ce temps.

Il estima ainsi que si au regard de ces considérations une prolongation de l’instruction disciplinaire était tout à fait compréhensible et justifiée, il n’en resterait pas moins que le délai entre l’audition des témoins par les services de la police judiciaire s’étant écoulé de janvier à mars 2011 et la remise de ces procès-verbaux au commissaire du gouvernement en mars 2013 restait inexplicée. Il ajouta que le délai entre la réception du dossier de l’audition des enfants par le parquet et la clôture de l’instruction disciplinaire le 20 décembre 2013 est marqué par des périodes importantes d’inactivité restant inexplicées.

Le tribunal partagea finalement la conclusion du conseil de discipline suivant laquelle le délai raisonnable a été dépassé.

Il convient partant de tenir compte de ce dépassement du délai raisonnable au niveau de la sanction à appliquer.

En ce qui concerne la matérialité des faits reprochés à Madame ..., il convient de prime abord de rappeler que pour conclure à la réformation de la décision précitée du conseil de discipline du 29 avril 2014, dans le sens qu’une suspension des majorations biennales pour une durée d’un an, sinon la peine d’amende s’imposeraient en l’espèce, l’administration de ... insiste en substance sur la gravité des faits reprochés à Madame ... ainsi que sur le fait que celle-ci aurait agi de sa propre initiative et non pas sur ordre de Madame

Force est au tribunal de constater que si Madame ... n’a jamais contesté le fait qu’en date du 16 octobre 2009 elle a attaché l’enfant ... sur une chaise à l’aide d’un ruban adhésif, elle a toutefois toujours affirmé que cette façon de procéder lui aurait été conseillée par sa supérieure hiérarchique Madame ..., version des faits réitérée dans le cadre du mémoire supplémentaire. Comme cet élément factuel est, entre autres, susceptible d’avoir une incidence sur la sanction à appliquer, le tribunal a, dans son jugement interlocutoire du 11 novembre 2015, dans l’intérêt d’une bonne administration de la justice, dans un souci de clarifier le déroulement exact des faits et dans l’optique tant de ne pas multiplier les mesures d’instruction faisant double emploi, que dans celle de ne pas multiplier des décisions judiciaires contradictoires, suspendu la présente procédure jusqu’à l’issue du procès pénal.

A cet égard, il convient de souligner que dans une optique de mise en cohérence, le juge administratif est amené à reprendre, du moins en ce qui concerne la matérialité des faits, ce qui a été définitivement jugé au niveau pénal⁴, alors qu’une fois que le juge pénal, spécialisé en termes de constatation d’infractions plus spécifiquement libellées dès l’ingrès du procès pénal, aura définitivement conclu à l’existence de cette même infraction, il n’appartient pas au juge administratif, amené à statuer sur base de la même situation de fait, à dégager des conclusions en substance divergentes. Ainsi, une fois un jugement pénal intervenu postérieurement à un acte administratif individuel, les enseignements à retirer de pareil jugement pénal définitif doivent pouvoir utilement influencer dans l’analyse du juge administratif, dans la mesure où il s’agit d’éléments de preuve, voire de clarification par rapport aux données de fait et de droit qui, globalement, sont appelés à se cristalliser dans le temps à la date de la prise dudit acte administratif⁵.

Force est en l’espèce de constater que si, dans le cadre de son procès pénal, Madame ... a continué à affirmer qu’elle aurait agi sur recommandation directe de Madame ..., cet

⁴ Voir en ce sens Cour adm. 26 mai 2016, n°36501aC du rôle, Pas. adm. 2017, V° Agriculture, n°55.

⁵ Le contentieux administratif en droit luxembourgeois par Rusen ERGEC, Pasicrisie administrative 2017, page 105.

élément n'a toutefois pas été retenu en tant que tel par le juge pénal, lequel n'a retenu aucun fait à charge de Madame ..., cette dernière ayant bien été entendue comme témoins dans le procès pénal des trois autres éducatrices impliquées dans les faits de ligotage, mais n'ayant, contrairement aux autres éducatrices, pas fait l'objet d'aucune poursuite pénale.

Il n'est partant pas établi que Madame ... aurait agi sur recommandation de Madame ..., de sorte qu'au vu de l'ensemble des pièces du dossier administratif et au vu des conclusions du juge pénal, le seul fait établi en l'espèce et que le tribunal de céans est amené à prendre en considération pour se prononcer sur le caractère légal et proportionné de la sanction disciplinaire retenue par le conseil de discipline consiste dans le ligotage, à une seule reprise, de l'enfant ... avec du ruban adhésif sur une chaise.

En ce qui concerne la sanction disciplinaire à appliquer, il y a d'abord lieu de souligner que l'appréciation souveraine du juge pénal, en relation avec la gravité des faits retenus, ne lie pas l'autorité administrative, ni *a fortiori* le juge administratif. L'autorité administrative, si elle ne peut remettre en cause la matérialité des faits établis par une décision judiciaire, reste libre de décider si ceux-ci appellent une sanction et le taux de celle-ci, la sanction disciplinaire poursuivant un autre but que la sanction pénale⁶.

Comme d'ores et déjà retenu dans le cadre du jugement interlocutoire du 11 novembre 2015, il convient de souligner que les faits de ligotage sont par nature particulièrement graves en ce qu'ils ont été commis sur des enfants en bas âge dont la garde avait été confiée au moment des faits, à Madame ..., indépendamment de la question de savoir si l'enfant en question a subi ou non des séquelles de cet incident. Même si l'enfant ... était, le cas échéant, un enfant difficile, même si sa mère semble avoir laissé sous-entendre qu'elle tolérerait des mesures plus sévères à l'égard de son enfant, et même si les conditions de travail au foyer étaient difficiles, tel que cela résulte encore des déclarations des différents éducateurs, Madame ... en tant que personne formée dans le domaine de l'encadrement d'enfants en bas âge aurait dû avoir le discernement nécessaire afin de savoir que le ligotage d'un enfant sur une chaise ne constitue guère une mesure appropriée et afin d'exclure en toute hypothèse le recours à de telles méthodes, que ce soit pour le discipliner ou simplement pour le calmer, un tel traitement constituant une atteinte grave aux droits de l'enfant. A cet égard, il convient encore de rappeler qu'il se dégage des déclarations de Madame ... que l'enfant était tout rouge et en sueur, de manière à conclure que l'enfant n'avait certainement pas pris le ligotage comme un jeu.

D'autre part, vu que les différents cas de ligotage présumés ont fait la une de la presse à un moment donné, et ont certainement été débattus par les parents des enfants ayant fréquenté le foyer à l'époque, le comportement de Madame ... a contribué à ternir l'image des services de ... auprès du public.

Il convient, par ailleurs, de souligner qu'en ce qui concerne les conclusions du conseil de discipline relatives au fait que Madame ... n'aurait pas eu de patron de stage pour la guider et n'aurait pas bénéficié d'une formation continue lui permettant d'apprendre à gérer les situations difficiles, le tribunal ne dispose pas d'éléments suffisants permettant de retenir un tel problème de formation, afin de relativiser le comportement hautement répréhensible de celle-ci.

Dans le cadre de l'examen du caractère proportionné et adéquat de la sanction

⁶ Cour adm. 4 janvier 2018, n°39383C du rôle, disponible sur www.ja.etat.lu.

disciplinaire litigieuse, il y a cependant également lieu de tenir compte, outre du dépassement du délai raisonnable, de la faible ancienneté de Madame ... au moment des faits, celle-ci étant entrée en service auprès de l'administration communale de ... le 1^{er} août 2007 et ayant obtenu sa nomination définitive le 1^{er} août 2009, c'est-à-dire quelques mois avant l'incident en question. Aussi convient-il de prendre en compte la circonstance que malgré l'incident en question, elle a continué à travailler dans le même foyer, et ce sans incident apparent et à la satisfaction de ses employeurs. Il y a encore lieu de noter qu'avant la lettre de saisine du 15 décembre 2009, aucun avertissement ou ordre de justification ne lui a jamais été adressé.

Il convient par ailleurs de souligner que si les conditions de travail difficiles dans le foyer en question ne sont certes, comme relevé ci-avant, pas de nature à excuser le comportement de Madame ..., elles peuvent toutefois influencer sur la sanction à appliquer. A cet égard, il y a encore lieu de relever, qu'en ce qui concerne les contestations de l'administration communale de ... quant à l'existence effective des conditions de travail difficiles dans le foyer, cette circonstance se dégage sans équivoque des déclarations de l'ensemble des éducateurs et a, par ailleurs, été mise en évidence par le tribunal correctionnel qui, dans son jugement du 2 mars 2017, a retenu que :

« [...] il est avéré, au vu des éléments du dossier répressif et des débats menés à l'audience, que dans les faits le ... avait à l'époque des faits incriminés souvent trop d'enfants par salle.

En effet, ceci se dégage à suffisance du fait que le nombre d'éducateurs et d'animateurs à affecter à un groupe d'enfants d'un certain nombre était déterminé par les responsables du Foyer de façon théorique afin de respecter le ratio enfants/ nombre de personnel encadrant tel que fixé par règlement grand-ducal sans pourtant toujours regarder si cela coïncidait par rapport à l'âge des enfants du groupe et par rapport aux besoins d'encadrement spécifiques nécessaires au cas où des « VIC » faisaient partie du groupe d'enfants (ce qui était en principe le cas pour chaque groupe au sein du ...).

Il ressort du dossier répressif que, conformément à l'agrément reçu par le ... en relation avec la période des faits incriminés sur base de l'article 20 du règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maisons relais pour enfants, le Foyer pouvait accueillir 115 usagers au plus, nombre qui pour des raisons exceptionnelles pouvait être augmenté de 38 usagers (soit de 33%). Ces ratios d'encadrement ont été calculés sur base du rapport « enfants présents » sur « personnel d'encadrement présent ».

Suivant les explications fournies par ..., chef de service des Foyers scolaires de ..., les ratios à respecter auraient ainsi été de 9 enfants âgée entre 2 et 5 ans pour un adulte et de 11 enfants par adulte au-delà de cette tranche d'âge des enfants. Elle a encore indiqué que ... aurait mis en place un ratio de 1 sur 10 et que les ratios auraient toujours été respectés.

Or, pour les raisons déjà relevées ci-avant et bien que les statistiques concernant les ratios d'enfants au ... durant la période de janvier 2007 à février 2009 versés par ... au commissaire chargée de l'instruction disciplinaire ne renseignent que trois périodes pendant lesquelles le ratio d'enfants de 115 usagers augmenté de 33% aurait été dépassé, il est avéré en cause qu'en fait ce ratio d'enfants a été souvent dépassé et ceci au vu du nombre d'enfants et des spécificités des enfants composant un groupe d'enfants sous la garde d'une seule éducatrice dans une des salles du

Au vu de ce qui précède, il y a dès lors lieu de retenir que les trois prévenues travaillaient à l'époque des faits dans des conditions de travail très difficiles tant d'un point de vue physique que psychologique [...] ».

De même, la circonstance que l'enfant ... était connu pour être un enfant difficile est susceptible, non pas d'excuser les actes de Madame ..., mais d'être prise en compte dans la détermination de la sanction à appliquer. Aussi convient-il de prendre en compte la circonstance que Madame ..., éducatrice diplômée et ayant une expérience acquise dans le domaine, a déclaré que « *le travail est très difficile* » et que Madame ... a, mis à part l'incident litigieux, fait de manière générale du bon travail.

Finalement, le tribunal relève encore qu'il se dégage de la décision du conseil de discipline que Madame ... a exprimé ses regrets sincères devant le conseil de discipline, tout comme elle a continué à le faire au courant de la présente instance.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le tribunal rejoint les conclusions du conseil de discipline selon lesquelles la peine disciplinaire de la réprimande s'impose en l'espèce, de sorte qu'il y a lieu de rejeter le recours tel qu'introduit par ...

Madame ... sollicite encore l'allocation d'une indemnité de procédure de 1.500.- euros au vœu de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, demande qui n'est point justifiée en l'espèce, étant donné qu'elle omet de spécifier la nature des sommes exposées non comprises dans les dépens et qu'elle ne précise pas concrètement en quoi il serait inéquitable de laisser des frais non répétables à sa charge.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties;

vidant le jugement du 11 novembre 2015 ;

déclare le recours en réformation non fondé ;

partant en déboute ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure telle que formulée par Madame ... ;

condamne la partie demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 27 juin 2018 par :

Thessy Kuborn, vice-président,
Paul Nourissier, premier juge,
Géraldine Anelli, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 28 juin 2018
Le greffier du tribunal administratif