

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 78.997 du 26 février 1999

A.80.806/VI-14.764

En cause : **JOACHIM** Louis,
ayant élu domicile chez
Me Pascal BERTRAND, avocat,
rue Rioul 13/3
4500 Huy,

contre :

- 1. le Centre Public d'Aide Sociale
de la commune de Villers-le-Bouillet,**
- 2. la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement.**

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête introduite le 23 octobre 1998 par laquelle Louis JOACHIM, agent du Centre Public d'Aide Sociale de la commune de Villers-le-Bouillet, demande la suspension de l'exécution de la délibération du Conseil de l'aide sociale du 5 février 1998 qui le démet d'office de ses fonctions, notifiée le 5 février 1998 et approuvée par le Gouvernement de la Région wallonne le 29 septembre 1998;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, 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 15 février 1999 fixant l'affaire à l'audience du 26 février 1999 à 10.00 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me BERTRAND, avocat, comparaissant pour le requérant et Me PIRE, avocat, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

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 requérant a été affecté à la maison de repos "Résidence Grandgagnage". Il a procuration sur le compte des pensionnaires, gère la trésorerie et la comptabilité.

2. Le 25 septembre 1997, la vérification de l'encaisse de trésorerie de la Résidence a eu lieu en présence de M. PETERS, conseiller, de la dame GELIN, secrétaire et du requérant.

Il fut constaté que :

" 1. le livre de caisse mentionne une somme de 1.015.922 francs à justifier
2. l'encaisse s'élève à 655.922 francs (voir procès-verbal en annexe)
soit une différence de 366.655 francs de manque de trésorerie justifiée par vous-même comme suit :
- 655 francs = honoraire de médecin non inscrit dans le livre de caisse

- 360.000 francs prélevés par vos soins pour un client de la banque gérée par votre épouse."

Le requérant a été écarté de ses fonctions à partir du lendemain, jusqu'à instruction contraire. Il fut prié de rendre les clés de la Résidence.

3. Le 30 septembre 1997, le Secrétaire du CPAS a fait rapport sur les faits constatés à charge du requérant. Suivant ce document :

- l'intéressé a déclaré avoir procédé à trois reprises au type d'"emprunt" reproché au cours de sa carrière et avoir toujours restitué les sommes;
- plainte a été déposée pour vol domestique;
- la somme de 360.000 francs a été rendue par M. JOACHIM le 29 septembre 1997.

Le secrétaire a poursuivi en ces termes :

" Au vu des éléments de faits, non contestés par l'intéressé, on peut relever les éléments suivants constituant matière à entamer une procédure disciplinaire :

- 1) manquements aux devoirs professionnels et négligences graves.
- 2) non respect de l'article 49 par. 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.
- 3) vol domestique qui constitue une infraction pénale.

Ces constatations pourraient être étayées dans la suite par d'autres manquements et ce, après vérification de la comptabilité".

4. Dans un second rapport, le Secrétaire a relevé les manquements suivants à charge de M. JOACHIM :

- a) prélèvement de trésorerie, constituée par l'avoir des pensionnaires, à titre personnel;
- b) versements, le 6 octobre 1997 seulement, de sommes remboursées en juillet par les mutuelles;
- c) ouverture de comptes bancaires avec des fonds de la Résidence et perception des intérêts;
- d) rétention d'un excédent de paiement effectué par un pensionnaire décédé;
- e) tenue d'un commerce par personne interposée.

5. Par délibérations du 2 octobre 1997, le Conseil de l'Aide Sociale a :

- ratifié la "suspension préventive" du 25 septembre 1997;
- décidé d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de M. JOACHIM;
- prononcé la suspension préventive de l'intéressé par mesure d'ordre pendant la durée de la procédure disciplinaire, avec un terme maximum de 4 mois et retenue de traitement de moitié.

6. Le 16 janvier 1998, le requérant a été convoqué pour audition par le Conseil de l'Aide Sociale lors de sa séance du 5 février 1998.

Les faits reprochés lui furent notifiés en ces termes :

- " a) Prélèvement d'argent à titre personnel dans l'encaisse de la maison de repos.
b) Perception de recettes non enregistrées dans le journal caisse.
c) Ouverture de comptes bancaires en qualité de titulaire et perception d'intérêts.
d) Rétention de biens successoraux.
e) Infraction au respect de l'article 49 par. 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale".

La convocation contenait tous les renseignements utiles à l'exercice des droits de la défense.

7. Le 23 janvier 1998, le Conseil de l'Aide Sociale a décidé de prolonger la suspension préventive jusqu'au prononcé de la sanction disciplinaire et au plus tard jusqu'au 23 février 1998.

8. L'audition a bien eu lieu le 5 février 1998. Le requérant a présenté sa défense, qui peut être synthétisée comme suit :

Quant aux faits reprochés :

- a) le prélèvement des 360.000 francs a été effectué de bonne foi, pour permettre à son épouse, gérant une agence

bancaire, de rembourser des titres au porteur pour ce montant.

Il s'agissait d'un simple dépannage et la trésorerie de la Résidence était suffisante pour autoriser ce prélèvement. La somme a été restituée au Receveur le 29 septembre 1997.

b) contrairement à ce qui est dit dans le rapport, les remboursements des mutuelles ont été effectués non pas par assignations postales mais par chèques circulaires valables 3 mois et pouvant uniquement être payés par la banque. Il a donc attendu d'en avoir un certain nombre pour les encaisser.

c) des comptes bancaires ont été ouverts au Crédit Communal pour les pensionnaires qui ne pouvaient plus signer de documents. Ces comptes seraient bloqués en cas de décès et il n'y a pas eu d'enrichissement personnel.

Suite à l'intervention de la dame GELIN qui "rappelle qu'une attestation nous a été fournie par le Crédit Communal stipulant qu'il n'existe pas de compte au nom de ces pensionnaires et que le compte de Madame Debroux, décédée en janvier 1997 n'a d'ailleurs pas été bloqué", le requérant a répondu : "En cas de décès, mon épouse aurait restitué les fonds! L'agent du Crédit Communal qui m'avait conseillé a d'ailleurs été licencié pour faute grave".

d) il n'y a pas eu de rétention de succession; le Président s'est dit d'accord avec cette déclaration.

e) il gère la Résidence depuis 27 ans et sa femme est gestionnaire de son agence bancaire. La partie adverse a toujours été au courant de cette situation et aucune remarque ne lui a jamais été adressée à ce sujet.

Quant à la proposition de démission d'office :

" ... je vous fait part de ma situation sociale : Ma fille est séparée de son époux et vient d'être préavisée, elle aura pour unique ressource 12.000 francs par mois et a

la charge de sa fille. Quant aux ressources de mon ménage, en cas de perte d'emploi, il nous subsisterait 10.709 francs pour vivre. Le but du C.P.A.S. n'est pas de créer des cas sociaux mais bien de les aider".

A la fin de l'audition, le requérant a signé le procès-verbal en y apposant la mention suivante : "Le déclarant émet toutes réserves généralement quelconques sur la régularité de la procédure disciplinaire".

Lors de la même séance, qui s'est prolongée jusqu'au 6 février à 1 heure, le Conseil de l'Aide Sociale a décidé d'infliger au requérant la peine de la démission d'office. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été notifiée au requérant par pli recommandé à la poste le 18 février 1998.

9. Le 9 mars 1998, le Collège échevinal a émis un avis favorable sur la délibération attaquée.

Le 7 mai 1998, la Députation Permanente a approuvé la décision du Conseil de l'Aide Sociale. Cette délibération a été notifiée au requérant par un envoi du 13 mai 1998.

Par pli recommandé à la poste le 28 mai 1998, M. JOACHIM a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la délibération de la Députation permanente.

Le 29 septembre 1998, l'autorité de tutelle a écrit au conseil du requérant : "...j'ai l'honneur de vous informer qu'à défaut d'arrêté du gouvernement pris dans le délai et par application combinée des articles 53, al.3 et 110 de la loi du 8 juillet 1976 sur les C.P.A.S., la délibération du C.P.A.S. du 5 février 1998 infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office à Monsieur Joachim, Directeur de la Maison de repos du C.P.A.S., est censée approuvée...".

10. Dans l'intervalle, le 22 avril 1998, M. Joachim a introduit auprès du C.P.A.S. une demande de complément de minimex au taux ménage sur la base de la rémunération de son épouse (14.360 francs). Le 30 avril 1998, le Comité spécial du Service social a décidé de lui octroyer un complément pour la période du 22 avril au 15 juin 1998.

11. Le 24 août 1998, l'Office National de l'Emploi a notifié au requérant sa décision de l'exclure du droit aux allocations de chômage à partir du 31 août 1998 pour une période de 40 semaines.

Le 4 septembre 1998, M. JOACHIM a introduit une action devant le Tribunal du Travail de Huy contre cette décision d'exclusion.

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête en ce qu'elle vise la décision du C.P.A.S et non la décision implicite de rejet du recours par le Gouvernement wallon;

Considérant qu'aux termes de l'article 53, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, les décisions infligeant, par mesure disciplinaire, la démission d'office, sont soumises à l'avis du Collège des bourgmestre et échevins ainsi qu'à l'approbation de la députation permanente; que selon l'article 53, § 3, de la même loi, le membre du personnel et le Conseil de l'aide sociale peuvent se pourvoir auprès du Roi contre la décision de la députation permanente prise en application du § 1er; que le Roi doit statuer dans un délai de trois mois, prorogeable de trois mois; que, selon l'article 110 de la même loi, si l'autorité de tutelle ne notifie aucune décision dans le délai prescrit, elle est censée avoir donné l'approbation requise;

Considérant qu'en l'espèce, le Gouvernement wallon n'a pas pris de décision expresse d'approbation dans le délai prescrit; qu'il s'ensuit que c'est en application de l'article 110, alinéa 1er, que cette approbation est censée avoir été donnée, permettant à l'acte attaqué de sortir ses effets sans cependant se substituer à lui; que c'est donc la décision du Conseil de l'aide sociale qui fait grief au requérant, qu'elle est, comme telle, susceptible d'être annulée en vertu de l'article 14, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 et qu'il appartient, dès lors, au requérant d'en demander la suspension, en application de l'article 17, § 1er, des mêmes lois; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 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 le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 287 de la Nouvelle loi communale; qu'en une première branche, il soutient que le secrétaire communal n'a pas le pouvoir de proposer l'application d'une sanction disciplinaire déterminée, le choix de celle-ci étant de la compétence exclusive de l'autorité disciplinaire; qu'en l'espèce, non seulement le secrétaire a proposé la démission d'office, mais l'autorité a statué encore sur cette proposition, méconnaissant ainsi sa compétence exclusive de choisir la peine disciplinaire; qu'en une deuxième branche, il fait valoir que l'autorité disciplinaire n'a pas choisi elle-même l'une des différentes peines prévues par la loi, mais s'est bornée, sans motiver ni en fait ni de droit le choix de la sanction, à adopter la proposition de sanction maximale

formulée par le secrétaire; que, sans contester la matérialité des faits, le requérant soutient qu'il n'a commis que des fautes déontologiques et nie toute intention délictueuse;

Considérant que l'acte attaqué est motivé comme suit :

" (...)

Considérant que la Conseil de l'Aide Sociale retient comme faits à charge de l'intéressé :

1. le prélèvement dans l'encaisse de la maison de repos d'une somme de 360.000 francs;
2. la conservation de chèques circulaires, appartenant aux pensionnaires et représentant un montant de 161.034 francs, à son domicile privé au minimum une dizaine de jours;
3. l'ouverture de comptes bancaires, alimentés par la trésorerie de la maison de repos, en qualité de titulaire des comptes;

Considérant que la matérialité de ces faits ne sont pas contestés par l'intéressé;

Considérant que les faits établis constituent des manquements graves aux devoirs professionnels, qu'en agissant de la sorte Monsieur JOACHIM a ébranlé la relation de confiance indispensable entre l'autorité et lui-même ainsi qu'avec les résidents et qu'il a terni l'image du service public qu'est la maison de repos;

Vu l'article 282 de la loi communale qui prévoit que des sanctions disciplinaires peuvent être infligées pour manquements aux devoirs professionnels;

Considérant que la sanction doit être proportionnelle aux manquements constatés;

Vu l'article 283 de la loi communale;

Considérant que dans le cas présent, la sanction proposée est la démission d'offices ..."

Considérant que l'acte attaqué porte aussi que :

"Le Conseil,
procède, au scrutin secret, au vote de la sanction proposée, soit la démission d'office :
8 bulletins sont distribués aux votants.
Il y a 8 bulletins trouvés dans l'urne.
Le résultat est le suivant
7 votes : oui

une abstention.

Le Conseil, à la majorité de ses membres prononce la sanction disciplinaire de la démission d'office qui prend effet le 6 février 1998".

Considérant qu'il apparaît que, par leur vote, les conseillers ont été mis en mesure de choisir la sanction proposée en connaissance de cause; qu'il leur était loisible, s'il la jugeait inappropriée, de rejeter la proposition, ou de s'abstenir, et d'opter ensuite pour une autre peine; que le résultat du vote montre que le Conseil a bien exercé son pouvoir de décider de la sanction à infliger; que le moyen, en sa première branche, ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que, vu la répétition des négligences, erreurs ou maladroites commises par le requérant, et compte tenu de l'expérience qui doit être la sienne après vingt années d'exercice de la fonction, il n'apparaît pas que la partie adverse ait agi de façon déraisonnable en qualifiant les faits reprochés de manquements disciplinaires graves; que c'est à juste titre qu'elle a pu affirmer "qu'en agissant de la sorte, M. JOACHIM a ébranlé la relation de confiance indispensable entre l'autorité et lui-même ainsi qu'avec les résidents et qu'il a terni l'image du service public qu'est la maison de repos"; qu'ainsi, la partie adverse a justifié le choix d'une sanction qui impliquait la rupture de tout lien avec le requérant; qu'en sa deuxième branche, le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 307 de la Nouvelle loi communale, en ce que l'acte attaqué, accompli le 5 février 1998, n'a été notifié que le 18 février suivant, soit au delà du délai imposé de 10 jours ouvrables;

Considérant que la notification dans le délai de dix jours ouvrables, imposée par la disposition précitée,

visé à éviter que l'autorité ne tarde à exécuter la décision, ceci dans l'intérêt de l'agent; que la notion de "jour ouvrable" doit, en l'absence de toute indication en sens contraire, être entendue dans son acception usuelle, c'est-à-dire le jour où l'on travaille par opposition au jour férié;

Considérant que, comme le soutient à juste titre la partie adverse, le Conseil de l'aide sociale s'est réuni en l'espèce le 5 février, mais les débats se sont prolongés jusqu'au lendemain, le procès verbal de l'audition du requérant ayant été établi séance tenante le 6 février à 0 heure 02, et la sanction adoptée le même jour à 1 heure du matin; qu'en conséquence, le délai de 10 jours ouvrables a commencé à courir le samedi 7 février, pour expirer, compte tenu des dimanches 8 et 15 février, le mercredi 18 février 1998, jour où la notification a été faite; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 301 de la nouvelle loi communale; qu'en une première branche, il fait valoir que la convocation préalable à l'audition ne mentionnait pas tous les faits mis à sa charge, puisque n'y figurait pas le deuxième grief retenu, soit la conservation à son domicile privé pendant une dizaine de jours de chèques circulaires appartenant aux pensionnaires et représentant un montant de 161.034 francs; qu'en une seconde branche, il fait valoir qu'il n'a pas disposé, comme l'exige cependant l'article 301 de la Nouvelle loi communale, d'un délai de 12 jours ouvrables entre sa convocation et son audition;

Considérant, quant à la première branche, que s'il est exact que le deuxième grief a été mentionné dans la notification dans les termes " Perception de recettes non enregistrées dans le journal caisse", alors que l'acte attaqué retient " la conservation de chèques circulaires,

appartenant aux pensionnaires et représentant un montant de 161.034 francs, à son domicile privé pendant au minimum une dizaine de jours", cette différence s'explique par les informations données par le requérant lors de son audition, lesquelles ont conduit la partie adverse à revoir la formulation du fait reproché; que le moyen n'apparaît pas sérieux en sa première branche;

Considérant, quant à la seconde branche, que s'il s'avère que le requérant a été convoqué par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 1997 pour une audition fixée au 2 octobre suivant, l'article 301 de la Nouvelle loi communale ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce, la partie adverse s'étant bornée, le 2 octobre 1997, à trancher sur l'opportunité d'entamer ou non une procédure disciplinaire; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux en sa seconde branche;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation de l'article 303 de la Nouvelle loi communale; qu'en une première branche, il affirme que les procès-verbaux d'audition ne comportent pas l'énumération des actes de procédure requis par la loi et ne mentionnent pas que ces actes ont été accomplis; qu'en une seconde branche, il soutient que le procès-verbal d'audition ne lui a pas été communiqué dans les 8 jours de l'audition, comme l'exige l'article 303 de la Nouvelle loi communale, puisque dressé séance tenante mais communiqué sous forme de copie, le 27 mars 1998 seulement, soit après que l'acte attaqué eût été accompli;

Considérant, quant à la première branche, que, conformément à l'article 301 de la Nouvelle loi communale, le requérant a été convoqué à comparaître par lettre recommandée à la poste le 16 janvier 1998, soit plus de 12 jours ouvrables avant la comparution fixée au 5 février suivant; que cette convocation mentionnait les indications nécessaires à l'exercice utile des droits de la défense;

qu'un procès verbal d'audition a été établi et communiqué au requérant qui l'a signé avec réserves séance tenante; que, puisqu'il s'avère que tous les actes de procédure requis par la loi ont été accomplis, l'absence, au procès-verbal d'audition, de l'énumération des actes ainsi accomplis ne peut lui faire grief; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux en sa première branche;

Considérant, quant à la seconde branche, que le requérant a été invité à signer séance tenante le procès-verbal d'audition; que dans ce cas, conformément à l'article 303, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale, la partie adverse n'avait pas à le notifier au requérant; qu'en sa seconde branche, le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 111 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale, en ce que l'acte attaqué n'a pas été transmis aux autorités de tutelle dans les 15 jours de son adoption;

Considérant que, si la partie adverse admet que le délai prescrit par la disposition précitée n'a pas été respecté, la délibération du 5 février 1998 n'ayant été transmise que le 6 mars à l'autorité de tutelle, c'est à juste titre qu'elle fait observer que le délai considéré n'est qu'un délai d'ordre et qu'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen de la violation du principe de proportionnalité, en ce que la partie adverse lui a infligé la sanction maximale de la démission d'office sans qu'une sanction inférieure soit soumise à l'appréciation des conseillers de l'aide sociale, et alors qu'il avait été suspendu à titre préventif avec retenue de la moitié de son traitement du

26 septembre 1997 au 5 février 1998, bien que le dossier disciplinaire ne fasse apparaître aucun détournement de sommes à son profit et qu'il a spontanément reconnu son erreur;

Considérant que le requérant reconnaît avoir prélevé une somme de 360.000 francs dans l'encaisse de la maison de repos et ne les avoir restitués qu'après la découverte du fait reproché, avoir conservé, à son domicile privé, au minimum pendant une dizaine de jours, des chèques circulaires appartenant aux pensionnaires représentant un montant de 161.034 francs et avoir ouvert des comptes bancaires, alimentés par la trésorerie de la maison de repos, en qualité de titulaire de comptes; qu'il n'apparaît qu'en décidant que ces faits appelaient une sanction maximale, la partie adverse ait commis une erreur manifeste d'appréciation ni violé le principe de proportionnalité; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant qu'à défaut de satisfaire à l'exigence de moyen sérieux formulée par l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précité, la requête ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er

La demande de suspension est rejetée.

Article 2

Les dépens sont réservés.

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

MM. LEWALLE, conseiller d'Etat, président f.f.,
HARMEL, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

P. LEWALLE.