

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 147.709 du 18 juillet 2005

A.164.225/VIII-5098

En cause : **BOUCHON** Alain,
 ayant élu domicile chez
 Mes Marc UYTTENDAELE et
 Anne FEYT, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles,

 contre :

 la commune de Chastre,
 ayant élu domicile chez
 Mes Jean BOURTEMBOURG et
 François BELLEFLAMME, avocats,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la demande introduite le 13 juillet 2005 par Alain BOUCHON, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la délibération du conseil communal de la commune de Chastre du 28 juin 2005 aux termes de laquelle la sanction disciplinaire de la suspension, d'une durée de 15 jours, prenant cours à dater de la notification de cette délibération, lui a été infligée";

Vu l'ordonnance du 14 juillet 2005, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 15 juillet 2005 à 11.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Mes Anne FEYT et Joëlle SAUTOIS, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me François BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

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 sont les suivants :

1. Le demandeur est le receveur communal de la commune de Chastre.

2. Par lettre recommandée du 13 avril 2005, il est informé de l'ouverture par le collège des bourgmestre et échevins d'une procédure disciplinaire à son encontre et est invité à se présenter le 10 mai 2005 à une audition disciplinaire devant le conseil communal de la partie adverse. A la demande des conseils du demandeur, cette audition a été reportée au 3 juin 2005.

Cette lettre, signée par le secrétaire communal et le bourgmestre de la commune de Chastre, est rédigée comme suit :

" Monsieur le Receveur communal,

Vous êtes invité à être entendu en vos moyens de défense, dans le cadre d'une procédure disciplinaire engagée contre vous, par le Conseil communal qui se réunira le mardi 10 mai 2005 à 19 heures, au lieu ordinaire de ses séances, en la Maison communale de Chastre, avenue du Castillon, 71 à 1450 Chastre.

Les faits mis à votre charge sont les suivants :

1-Le 16 novembre 2004, en séance du Collège des Bourgmestre et Echevins, vous avez chargé Mesdames Rolande MARTIN, Claudine DEBROUX et Sophie RAIMONDI d'exécuter sous le bénéfice de l'extrême urgence, des tâches de

transferts d'imputation affectées à l'extraordinaire de l'exercice 2004 sur des articles millésimés 2002 et 2003.

En effet, ces articles et leurs crédits budgétaires avaient été créés au moment de l'injection du compte 2003 dans l'exercice 2004. Les comptes communaux ayant été approuvés par le Conseil communal le 27 octobre 2004, il était impossible d'imputer des articles budgétaires sur des articles budgétaires inexistantes avant cette date.

Déférant à vos instructions, le 17 novembre 2004, les membres du personnel dont question ci-dessus ont voulu procéder aux transferts souhaités.

Le programme informatique qui devait être utilisé à cet égard supposait la connaissance de deux mots de passe, d'une part celui de la comptabilité, d'autre part le vôtre. Il est apparu que vous avez changé le mot de passe après la réunion du 16 novembre 2004, sans le communiquer aux agents auxquels vous aviez donné les instructions, de sorte que, dès lors que vous étiez absent le 17 novembre 2004, il était impossible d'effectuer la tâche que vous aviez demandée d'exécuter dans l'urgence.

Il est inadmissible qu'après avoir donné des instructions supposant l'utilisation par des agents du Service des Finances, d'un programme informatique dont l'accès suppose la connaissance d'un mot de passe, vous modifiez ce mot de passe de sorte de rendre impossible l'exécution des tâches urgentes que vous aviez confiées aux agents.

2-Le 20 décembre 2004, vous avez transmis un mail à la S.A. CIGER, fournisseur de logiciels informatiques utilisés par les services de la Commune de Chastre, par lequel vous demandez de disposer de cinq options supplémentaires au logiciel de base de comptabilité appelé logiciel «PHENIX». ces options étaient la mise à jour des emprunts (Fortis Banque et ING Banque), les annexes aux comptes annuels, le support pour la Tutelle, la gestion des marchés et la gestion de la dette. L'ensemble de votre demande représentait un coût d'acquisition de 3.199 euros hors TVA et un coût de maintenance annuel de 31,78 euros hors TVA et à l'index en vigueur le 21 décembre 2004.

À aucun moment, cette dépense n'a fait l'objet d'une décision de l'Autorité communale, ni d'un bon de commande. Vous avez donc agi au mépris des dispositions légales inhérentes aux marchés publics et avez outrepassé vos droits en engageant des dépenses sans l'accord de l'Autorité communale seule habilitée à le faire. De plus, un des cinq logiciels optionnels que vous avez commandé avaient déjà été acquis dans le cadre du marché de fournitures passé préalablement avec le CIGER pour l'acquisition du logiciel comptable «PHENIX».

Le 21 décembre 2004, le Collège échevinal, informé de ce qui précède, a décidé d'aviser la S.A. CIGER que votre commande devait être considérée comme nulle et non avenue et de considérer vos agissements en la matière comme étant un manquement aux dispositions légales en ce qui concerne la tenue de la comptabilité et à la législation régissant les marchés publics.

Il s'agit dans votre chef d'un manquement d'autant plus grave que, par l'exercice de vos fonctions, il vous revient un devoir de contrôle au niveau de l'application des dispositions légales en matière de comptabilité et, corollairement, en matière d'application et de respect des dispositions régissant les marchés publics.

3-Le 9 décembre 2004, vous avez reproché à Madame Rolande MARTIN le fait que des lignes d'extraits de compte n'étaient pas affectées. Or, une liste datée du 27 août 2004 prouve que les seules lignes qui restaient étaient des lignes dont Madame MARTIN ignorait l'affectation. Il s'agissait pour la plupart d'entre elles de retraits d'espèces dont nulle explication n'apparaît sur l'extrait de compte de DEXIA Banque et que seul vous même pouviez déterminer l'affectation étant donné que vous êtes la seule personne habilitée à établir et signer les "chèques-retrait". En août 2004, Madame MARTIN a dû contacter à plusieurs reprises DEXIA Banque pour déterminer ces lignes, étant donné que vous aviez oublié l'origine des retraits. Madame MARTIN est parvenue à identifier une grande partie de ces lignes comme le prouve une liste établie le 9 décembre 2004.

Mais entre-temps, vous avez désaffecté plusieurs lignes de recettes relatives à la période s'étendant du 20 janvier 2004 au 26 avril 2004. Madame MARTIN, ignorant les raisons de ces désaffectations, fut dans l'incapacité d'exécuter totalement la tâche demandée.

Il n'est pas admissible que vous formuliez des reproches à un membre du personnel alors que celui-ci ne peut exécuter les tâches que vous lui demandez du fait qu'elle ne dispose pas de toutes les informations nécessaires et que vous effectuiez des opérations comptables dont elle ignore les raisons. Votre attitude vis-à-vis de Madame MARTIN est illogique, infondée et irrespectueuse.

4-Dans la même note émanant du Service des Finances, il est fait état du caractère intolérable de votre comportement vis-à-vis des membres du personnel, à savoir :

- interpellation du personnel pendant l'heure de table ou juste avant la fin des prestations du personnel pour exiger des renseignements ou explications;
- les signataires sont lancés à la tête des membres du personnel;
- vous mettez fin à un entretien téléphonique avec un membre du personnel, en coupant la communication avant d'attendre des explications;
- vous refusez de prendre des appels téléphoniques;
- vous claquez la porte au nez d'une employée;
- vous modifiez de jour en jour les consignes de travail, ce qui entraîne une confusion extrême dans le chef des membres du personnel;
- vous insistez à plusieurs reprises pour que le personnel effectue des tâches alors que celui-ci vous signale ne pas pouvoir les utiliser faute d'être en possession des accès aux logiciels adéquats. ceci entraîne le fait, par exemple, qu'il est impossible au personnel de placer certaines taxes en "irréouvrables" ou en "non-valeur", ce qui a pour conséquence que des rappels de paiement sont transmis à des contribuables alors que ceux-ci ne sont plus redevables des sommes réclamées.

Ces comportements sont inacceptables, incorrects, dégradants et relèvent du harcèlement vis-à-vis du personnel.

5-Madame RAIMONDI Sophie, du fait de l'état de tension et de stress dans lequel elle doit travailler, et du fait de la détérioration des rapports tant humains que professionnels qu'elle entretient avec vous voit son état de santé se détériorer comme en témoigne un certificat établi par le Docteur MASSAUX, en date du 21 février 2005.

Il en est de même en ce qui concerne Madame Rolande MARTIN, comme en témoigne un certificat médical rédigé par le Docteur DESPONTIN en date du 27 janvier 2005.

La situation est identique pour Madame Claudine DEBROUX, comme en atteste un certificat médical rédigé par le Docteur PAIRET en date du 3 février 2005.

De plus, et de manière régulière, ces trois employées se présentent dans le bureau de Monsieur le Secrétaire communal, en état dans un état d'émotion ou de dépression extrême, souvent en pleurs, et ayant précisé qu'elles souhaitaient quitter le service des finances, voir même quitter leur emploi.

Il est inadmissible que ces personnes en soient arrivées à de telles situations de santé, tant au point de vue physique que psychologique à la suite de vos comportements relationnels et humains inacceptables. De plus, il est intolérable de constater d'une part que votre comportement ne se modifie pas et que d'autre part ces employées dont on ne peut que se louer de leur dévouement, de leur travail et de leur parfaite collaboration tant avec les autres membres de l'Administration communale qu'avec les édiles et nos concitoyens en arrivent au point d'envisager de mettre fin à leur emploi.

6-Le 26 juillet 2004, le Collège des Bourgmestre et Echevins a marqué son accord pour que vous puissiez bénéficier d'une avance sur traitement d'un montant de 2.500 euros. Il a été décidé, à cette même date, que cette somme devait être remboursée non pas en 17 mensualités de 150 euros à partir du 1^{er} août 2004 comme vous le proposiez, mais en 12 mensualités de 212,5 euros à partir du 1^{er} août 2004. Les versements devaient être effectués, comme vous le proposiez, sur le compte centralisateur communal portant le n° 097-1210100-25, ouvert auprès de DEXIA Banque. Vous avez été avisé de cette décision par un courrier daté du 29/7/2004 et déposé sur votre bureau sous pli fermé.

En date du 13 avril 2005, lors d'un entretien que vous avez eu avec quatre membres du Collège échevinal, dont deux durent quitter la salle où se déroulait la réunion et au cours de celle-ci, vous avez déclaré qu'à ce jour, vous n'aviez encore procédé à aucun remboursement et que vous connaissiez des difficultés financières.

Jusqu'au 13 avril 2005 et depuis le 26 juillet 2004, vous n'avez à aucun moment jugé utile de faire part aux Autorités du fait qu'aucun remboursement n'était effectué, ni des difficultés que vous connaissiez.

Cette situation est inacceptable en ce sens où vous avez volontairement omis d'en aviser les Autorités communales et où vous avez volontairement omis d'aviser les dites Autorités communales des raisons pour lesquelles vous n'effectuiez aucun remboursement.

Votre attitude est d'autant plus grave que votre fonction de Receveur communal est, entre autre, d'assurer le recouvrement des sommes dues à notre Commune, tâche que vous avez sciemment négligée en ce qui concerne votre propre chef.

Administrativement et déontologiquement, il s'agit de très graves manquements.

Nous attirons votre toute particulière attention sur la circonstance qu'une sanction disciplinaire peut être prononcée.

Le dossier disciplinaire peut être consulté, dès réception de la présente convocation, auprès de Monsieur le Secrétaire communal, en son bureau, aux heures ordinaires d'ouverture des bureaux de la Commune.

Vous pouvez être assisté d'un défenseur de votre choix.

Vous pouvez solliciter la publicité de votre audition, l'audition de témoins et la publicité de cette audition".

3. Par un courrier du 9 mai 2005, le demandeur a sollicité l'audition par le conseil communal de trois membres du personnel du service des finances de la partie adverse, à savoir Mesdames Rolande MARTIN, Claudine DEBROUX et Sophie RAIMONDI, qui sont citées dans la lettre de convocation précitée. Ces personnes ont toutefois refusé de comparaître en qualité de témoin.

4. Le 3 juin 2005, le demandeur a été entendu par le conseil communal après avoir demandé la récusation des membres du conseil communal par ailleurs membres du collège des bourgmestre et échevins. Le procès-verbal de cette audition n'a pas été signé par le demandeur, celui-ci estimant qu'"il n'était pas représentatif de tous les propos qui avaient été tenus au cours de celle-ci", et ce malgré un courrier des conseils du demandeur du 17 juin 2005 par lequel ce dernier entendait corriger dans ce procès-verbal un certain nombre d'erreurs.

5. Le 5 juillet 2005, la partie adverse a notifié au demandeur et à son conseil la décision, prise le 28 juin 2005 par le conseil communal, de suspendre le demandeur pendant quinze jours. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué et qui a été réceptionnée le 11 juillet 2005 par le demandeur, est libellée comme suit :

" (...)

Vu la demande d'audition de témoins;

(...)

Vu les conclusions déposées en séance pour Monsieur BOUCHON;

Article I : Attendu que Monsieur BOUCHON a demandé la révocation des membres du Collège en faisant valoir, en substance qu'aucun des membres du Collège des Bourgmestre et Echevins ne peut connaître d'une affaire disciplinaire instruite et renvoyée devant le Conseil communal sans violer le principe d'impartialité;

- le Collège et ses membres aurait démontré envers des «plaignantes» une sympathie toute particulière;
- la méthode utilisée par le Collège ne serait pas admissible dans la mesure où à l'occasion d'une réunion du 13 avril 2005, des reproches auraient déjà été formulés, le Bourgmestre aurait déclaré que les situations constatées seraient inacceptables ou intolérables, d'autres réunions informelles auraient d'ailleurs été organisées par le Bourgmestre;
- le Bourgmestre n'aurait pas instruit de dossier disciplinaire mais aurait compilé des faits qu'il aurait considérés comme a priori avérés;

Attendu que l'on observera, d'abord, les paradoxes des reproches qui sont faits; qu'en même temps, il est soutenu que les membres du Collège ne pourraient participer aux travaux du Conseil communal au motif qu'ils auraient instruit le dossier disciplinaire et que le dossier disciplinaire n'aurait pas été instruit;

Attendu qu'il convient de rappeler que la convocation disciplinaire du Receveur devant le Conseil communal n'est pas précédée d'un rapport du Secrétaire communal;

Qu'il appartient au Collège des Bourgmestre et Echevins, dans ce cas, de convoquer le receveur communal devant le Conseil communal, de faire connaître au Receveur les griefs sur lesquels il doit s'expliquer et de le mettre en mesure de s'expliquer en mettant à sa disposition un dossier;

Attendu que cette manière de faire résulte directement des dispositions de la nouvelle Loi communale et ne peut, en rien, de quelque manière que ce soit être considérée comme un préjugé du Collège des Bourgmestre et Echevins; que ce n'est, à l'évidence, qu'au regard des explications qui seront données par le comparant au disciplinaire qu'il pourra être apprécié si des fautes disciplinaires ont été commises et s'il convient de prononcer une sanction et laquelle;

Qu'il ne saurait être soutenu qu'en procédant comme il l'a fait, c'est-à-dire en respectant la loi, le Collège aurait méconnu le principe d'impartialité de sorte que les membres du Collège devraient s'abstenir de siéger au sein du Conseil communal;

Considérant qu'il est vain de chercher dans les griefs qui sont faits une démonstration de partialité; que si des griefs sont faits et rédigés de la manière la plus complète possible, c'est pour permettre à l'intéressé de se défendre en toute connaissance de cause;

Attendu qu'il convient de rappeler, encore, que selon le vœu du législateur, c'est au Conseil communal qu'il convient de se prononcer en l'espèce; que dans une Commune, à l'évidence, tant les conseillers communaux que les membres du Collège des Bourgmestre et échevins peuvent apprécier les qualités dont font preuve les membres du Conseil communal; que l'expression de la reconnaissance de telles qualités ne constitue, en rien, un parti pris dès lors qu'il ne peut se déduire d'une convocation disciplinaire que ce soit considérerait que des reproches sont établis; que ce serait la traiter, par le plus grand des mépris, un principe fondamental qui veut que ce n'est qu'après qu'une personne ait pu faire valoir toutes les observations utiles au regard des griefs qui lui sont faits que l'autorité est à même d'apprécier le dossier;

Attendu que la circonstance que les autorités communales aient déjà fait part de leur insatisfaction face à telle ou telle situation ne témoigne, en rien, de leur partialité;

Attendu qu'il ne saurait être admis que le Collège des Bourgmestre et Echevins ne pourrait faire part, à l'égard de tel ou tel événement de son sentiment sauf par le biais... de poursuites disciplinaires; qu'il tombe sous le sens que des poursuites disciplinaires ne doivent pas être engagées à la légère et qu'il est normal, que les autorités communales fassent savoir, lorsque cela leur paraît utile, les observations qu'elles croient devoir formuler à l'égard de telle ou telle situation sans que cette attitude, inhérente aux devoirs et responsabilités des membres du Collège, puisse être interprétée, ultérieurement, comme un parti pris à l'occasion d'une action disciplinaire qui serait intentée;

Attendu que le dossier disciplinaire contient les pièces nécessaires afin de permettre à chacun de se faire une opinion et au comparant au disciplinaire de se défendre utilement; que l'on n'aperçoit pas la portée du reproche qui est fait selon lequel les pièces n'auraient pas été "triées";

Attendu qu'il n'apparaît pas que de quelque manière que ce soit les membres du Collège des Bourgmestre et Echevins aient pris parti pour ou contre le prononcé d'une peine disciplinaire avant que l'intéressé puisse être entendu par le Conseil communal; qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de récusation;

Article 2 : Attendu qu'il est soutenu que l'audition de témoins aurait présenté une importance considérable; que les témoins se seraient concertés et apporteraient la confirmation de ce qu'ils forment un bloc hostile à Monsieur BOUCHON; qu'il en déduit qu'il revient au Conseil communal, soit de disqualifier les témoignages antérieurs, soit de les envisager avec toute précaution requise;

Attendu qu'il convient de constater que Monsieur BOUCHON dûment convoqué par une correspondance du 18 avril 2005, a attendu le 9 mai 2005 pour faire savoir qu'il souhaitait l'audition de témoins; que Monsieur BOUCHON connaissait à l'évidence l'absence, programmée, de deux des témoins, ce que confirma son conseil le 27 mai 2005;

Attendu que Monsieur BOUCHON connaissait l'absence des deux témoins à la séance du Conseil communal à l'occasion de laquelle l'affaire avait été remise à sa demande;

Que deux des témoins ne pouvaient pas comparaître; qu'il ne peut être fait grief aux témoins convoqués d'avoir fait connaître les motifs pour lesquels, en tout état de cause, il leur était impossible de témoigner dans la sérénité; que par les conclusions qu'il a déposées, Monsieur BOUCHON ne sollicitait plus une remise de la cause, mais que les attestations des personnes concernées soient écartées des débats ou, à tout le moins, prises en considération avec précaution;

Attendu que l'on n'aperçoit pas pourquoi les attestations devraient être écartées des débats; que pour le surplus, tout élément du dossier doit être examiné avec prudence; que le conseil considère que le seul énoncé, par des personnes, de leur souffrance, ne permet pas de disqualifier des personnes, faute de quoi, d'ailleurs, toute position d'une victime prétendue devrait être écartée.

Article 3 : Attendu qu'à l'occasion de l'audition, le conseil de Monsieur BOUCHON a souhaité obtenir la délibération du Collège des Bourgmestre et Echevins décidant d'intenter une action disciplinaire; que cette demande n'avait jamais été faite depuis que la convocation disciplinaire avait été adressée; que ce document fut remis en séance; que de la lecture de cette délibération, il fut déduit que l'impartialité du Collège devait être mise en cause; qu'il a déjà été répondu, plus haut, à cette question.

Article 4 : Attendu que les conseils de Monsieur BOUCHON à l'occasion de l'audition ont signalé qu'ils ne trouvaient pas dans le dossier disciplinaire la preuve qu'en ce qui concerne les employés du service des finances, on ne pouvait que se louer de leur dévouement, de leur travail et de leur parfaite collaboration.

Attendu qu'il ne faut pas confondre un dossier disciplinaire avec le dossier personnel des membres du personnel concerné; que Monsieur BOUCHON connaît, évidemment, les membres du personnel en question et est à même de faire toutes les observations qui lui paraissent utiles.

Article 5 : Attendu, en ce qui concerne le premier grief, que Monsieur BOUCHON soutient, en substance, que dès le 28 octobre 2004 il avait prié Madame RAIMONDI de corriger différentes imputations; que force est de constater que la note du 28 octobre 2004 concerne des factures ou des états d'avancement n'ayant pas été imputés aux enveloppes budgétaires existantes, c'est-à-dire de prétendues erreurs dans le choix des articles budgétaires ou des imputations à des articles n'ayant aucun crédit budgétaire; que le grief fait concerne des tâches de transfert d'imputations affectées à l'extraordinaire de l'exercice 2004 sur des articles millésimés 2002 et 2003; que Monsieur BOUCHON ne soutient pas qu'il n'a pas modifié le mot de passe «receveur»; qu'il expose que le mot de passe «receveur» est demandé lors du dépassement du crédit de l'enveloppe budgétaire ou de l'article si le dit paramètre est coché au moment de la création d'une imputation; que cette explication ne dément, en rien, l'affirmation selon laquelle les personnes concernées n'ont pu procéder à l'imputation sans disposer du mot de passe du receveur:

Qu'aucune des autres justifications données à l'occasion de l'audition n'est de nature à démentir le premier grief.

Article 6 : Attendu, en ce qui concerne le deuxième grief, que Monsieur BOUCHON se plaint de ne pas avoir été avisé «officiellement» de l'existence de la délibération du Collège des Bourgmestre et Echevins du 21 décembre 2004; que, fut-elle avérée, cette circonstance ne dément, en rien, le grief; que les règles applicables aux marchés publics de même que celles relatives aux compétences des autorités communales ne permettent pas à Monsieur BOUCHON de procéder, d'autorité, à une commande;

Qu'il ne peut être sérieusement soutenu que le 21 décembre 2004 une décision disciplinaire aurait été prise à la suite des griefs disciplinaires notifiés de sorte qu'il y aurait lieu à application du principe «non bis in idem»;

Attendu qu'il n'est pas sérieux de prétendre que lorsqu'on s'adresse à un fournisseur lui signalant que l'on souhaite pouvoir «disposer» de différentes options en lui demandant de bien vouloir «veiller à ce que le nécessaire soit effectué dans les meilleurs délais», il ne s'agirait pas d'une commande;

Que les explications données par la S.A CIGER sur la manière avec laquelle elle estime que les bons de commande doivent être rédigés n'empêche nullement que raisonnablement le mail du 20 décembre 2004 doit être considéré comme une commande.

Article 7 : Attendu que quant au troisième grief, Monsieur BOUCHON invoque la carence du dossier disciplinaire et conteste la réalité des faits.

Attendu qu'il convient de constater qu'il n'est pas contesté que Monsieur BOUCHON a demandé à Madame MARTIN de procéder, dans les meilleurs délais, à des comptabilisations ou à des corrections qui s'imposeraient;

Qu'il n'est pas contestable que les membres du service, sauf Monsieur BOUCHON ne pouvaient connaître l'affectation des différents retraits en l'espèce effectués par le Receveur; que Monsieur BOUCHON ne soutient pas qu'il aurait fait quelque écriture que ce soit ou laissé quelques documents que ce soit permettant de connaître le motif des retraits; que pour le surplus l'argumentation développée par Monsieur BOUCHON et les pièces qu'il dépose ne sont pas de nature à contredire l'affirmation selon laquelle seul le Receveur était en mesure de déterminer les affectations.

Attendu qu'il est évident qu'une personne qui n'est pas en possession des informations utiles mais chargée de diverses tâches peut prendre comme un reproche le fait qu'on lui fasse savoir qu'il y a des erreurs qui méritent des comptabilisations ou des corrections.

Article 8 : Attendu qu'en ce qui concerne le quatrième grief, le Conseil communal constate qu'il est vrai que les précisions sur les dates auxquelles les faits qui sont reprochés se seraient passés manquent.

Article 9 : Attendu, en ce qui concerne le cinquième grief, il est incontestable que la situation des trois personnes concernées et notamment leur situation de santé est altérée; que les médecins attestent du lien entre cette situation de santé et le stress subi dans le cadre du travail; que selon Monsieur BOUCHON il règne bien une mauvaise ambiance de travail dans le service des finances; que, cependant, il ne peut être soutenu que la mauvaise ambiance régnerait entre les trois personnes concernées; que ces trois personnes décrivent une situation qui, incontestablement, est de nature à expliquer leur état de santé;

Qu'un responsable hiérarchique ne peut, en aucun cas, face à la situation qui est décrite, aux plaintes formulées par les trois membres de son service, dénoncer qu'en effet les trois personnes sont dans une situation difficile mais qu'il y est complètement étranger, au regard des dires des intéressées; qu'aucun élément du dossier ne permet de douter du dévouement des personnes concernées; de leur parfaite collaboration avec les autres membres de l'administration communale, qu'il est évident que si tel n'avait pas été le cas, Monsieur BOUCHON n'aurait pas manqué d'en faire part aux autorités ce qu'il est resté, soigneusement, en défaut de faire.

Article 10 : Attendu, en ce qui concerne le dernier grief, qu'il n'est pas contesté qu'une avance avait été accordée sur traitement à Monsieur BOUCHON, qu'elle devait être remboursée par 12 mensualités de 212,5 euros à partir du 1^{er} août 2004; que l'intéressé ne s'est nullement ouvert des difficultés qu'il aurait; qu'il a fallu

attendre la convocation disciplinaire pour que des sommes soient remboursées les 20 avril 2005 et 4 mai 2005; que la circonstance que l'intéressé aurait connu, le cas échéant, des difficultés particulières ne pouvait évidemment l'empêcher de s'en ouvrir aux autorités communales; que par ailleurs, aujourd'hui encore, aucune explication n'est donnée à cet égard sinon la production, en vrac, de différentes factures et extraits de compte qui n'établissent en rien des circonstances particulières.

Attendu qu'un tel comportement ne peut être admis de la part d'un Receveur communal; que les autorités doivent pouvoir lui faire une confiance totale à cet égard; que le moins qu'on puisse attendre d'un Receveur qui prend des engagements financiers à l'égard de la Commune et qui ne les respecte pas est de s'en ouvrir spontanément; qu'il a fallu attendre une convocation au disciplinaire pour que l'intéressé veuille bien prendre conscience du caractère totalement inacceptable de la situation;

Attendu que Monsieur BOUCHON se plaint, encore, de la violation de ses droits de la défense dans la mesure où aucune proposition de sanction n'était contenue dans la convocation qu'il a reçue; qu'il n'appartient évidemment pas au Collège des Bourgmestre et Echevins de préjuger de quelque manière que ce soit en estimant que telle ou telle peine pourrait être prononcée; qu'encore une fois, ce n'est qu'après l'audition de l'intéressé qu'un Conseil communal est en mesure d'apprécier;

Attendu, encore, que le Conseil communal n'est pas un tribunal; qu'il est composé d'hommes et de femmes élus par leurs citoyens et chargés d'administrer la Commune; qu'ils ne disposent, en rien, des moyens d'investigations des juges ; qu'il leur appartient d'estimer, si les faits peuvent raisonnablement être considérés comme établis, s'ils méritent d'être qualifiés de transgressions disciplinaires et dans ce cas si une peine et laquelle mérite d'être prononcée.

Attendu qu'il y a lieu de tenir compte de la circonstance que le respect de la personne humaine - même et surtout lorsqu'on est un supérieur hiérarchique - est un devoir fondamental de tout agent; qu'il ne peut, évidemment, être fait grief à Monsieur BOUCHON du style de défense qu'il décide librement; que le Conseil communal regrette, cependant, formellement que la présente procédure disciplinaire, qui eut pu être l'occasion d'une prise de conscience, ne permette pas à l'intéressé d'exprimer qu'il accepte de considérer que les relations avec les agents et singulièrement avec les agents de son service doivent se faire dans le respect et qu'il y a lieu de tenir compte du désarroi que manifestement son attitude occasionne; qu'en ce qui concerne la délicatesse de l'intéressé, Monsieur BOUCHON ne paraît pas plus avoir conscience de ce que le maniement d'argent public et les hautes responsabilités qui lui sont confiées supposent un devoir accru de délicatesse; que force est de constater que des regrets n'ont pas été exprimés.

Attendu que pour apprécier la sanction prononcée, il y a lieu de tenir compte de ces circonstances, de la place de l'intéressé dans la hiérarchie mais aussi de l'absence de sanction disciplinaire antérieure.

Attendu qu'une sanction mineure ne serait pas adaptée à la gravité des faits; qu'une sanction maximale excéderait les bornes d'une juste répression;

Attendu qu'il convient de choisir une sanction qui soit proportionnelle à la gravité des faits, qui fasse comprendre à l'intéressé qu'il est impératif de se pénétrer des devoirs les plus fondamentaux de sa charge et qu'ils ne soient pas de nature à empêcher un amendement.

Que dans ces circonstances, la sanction disciplinaire de la suspension de 15 jours respecte le prescrit de la proportionnalité, et est de nature à permettre à l'intéressé de comprendre la nécessité d'une remise en question qui n'est pas de nature à ébranler définitivement son crédit aux yeux de tous.

(...)"

Considérant que le demandeur prend un deuxième moyen de "la violation du principe général d'impartialité, de la règle exprimée par l'adage «Justice must not only be done, it also must be seen to be done», de la présomption d'innocence, et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que, d'une part, les membres du collège des bourgmestre et échevins, par ailleurs membres du conseil communal, ont participé à l'audition du demandeur et à la délibération ayant abouti à la décision querellée et que, d'autre part, certains membres du conseil communal et plus particulièrement le bourgmestre ont, lors de l'audition du demandeur, fait part de leur sentiment personnel subjectif à l'encontre du demandeur démontrant leur parti pris négatif en sa défaveur et en faveur des trois membres du services des Finances dont les "plaintes" ont été à l'origine de la procédure disciplinaire; qu'il souligne que le respect du principe de l'impartialité objective implique que l'on ne peut être à la fois juge et partie et interdit plus particulièrement qu'une personne qui a joué un rôle d'accusation ou d'instruction prenne part à l'audition et à la décision disciplinaire, et que le respect du principe d'impartialité subjective implique qu'une personne ne peut, au cours d'une procédure disciplinaire -que ce soit lors de l'instruction du dossier ou lors de l'audition-, faire part de ressentiments personnels à l'encontre de la personne poursuivie ou tenir des propos qui, d'une part, démontrent un parti pris évident à l'encontre de la personne poursuivie et, d'autre part, sont de nature à influencer directement les autres membres de l'organe collégial appelé à prendre une délibération; qu'il considère qu'en l'espèce, le principe d'impartialité objective a été méconnu, que les membres du conseil communal, par ailleurs membres du collège des bourgmestre et échevins, ne pouvaient siéger au sein du conseil communal pour l'entendre et délibérer sur le caractère disciplinaire des griefs et leur fondement, que ces mandataires ont, en effet, constitué un dossier disciplinaire à l'encontre du demandeur, l'ont instruit, ont décidé de l'intentement de poursuites disciplinaires et saisi le conseil communal d'une série de griefs disciplinaires, qu'ils ont donc joué un rôle d'instruction

et d'accusation lorsqu'ils ont siégé au sein du collège échevinal, et ont pris part à la décision disciplinaire lorsqu'ils ont siégé au sein du conseil communal, que ce rôle de juge et partie n'est pas compatible avec le principe d'impartialité objective, et que l'abstention des dits membres n'aurait pas empêché le conseil communal de se réunir et de délibérer valablement; qu'il ajoute qu'en l'espèce, le principe d'impartialité subjective a également été méconnu; qu'il indique que, pour ce qui concerne les membres du collège des bourgmestre et échevins, la manière dont la convocation à l'audition disciplinaire a été rédigée fait apparaître leur parti pris à son encontre, c'est-à-dire leur conviction non seulement de la matérialité des griefs faits au demandeur, mais également de leur imputabilité et de leur caractère disciplinaire, qu'ainsi, d'une part, le comportement reproché au demandeur est, sans réserve et sous la forme affirmative qualifié d'inadmissible, d'illogique, d'infondé et irrespectueux ou encore d'inacceptable, incorrect, dégradant et relevant du harcèlement moral, que, d'autre part, les membres du service des finances dont les "plaintes" sont à l'origine de la procédure disciplinaire en cause - sauf pour ce qui concerne le dernier grief - sont présentés dans la convocation disciplinaire d'une manière qui ne permet pas de douter de ce que le collège des bourgmestre et échevins a tenu pour acquise la version des faits qu'elles présentent, que le défaut d'impartialité subjective des membres du collège des bourgmestre et échevins résulte également de l'attitude qu'ils ont adoptée avant l'entame de la procédure disciplinaire; qu'il relève que le bourgmestre a également manqué d'impartialité subjective, et ce à un double titre, que, tout d'abord, il a été la cheville ouvrière de l'initiation de la procédure disciplinaire au sein du collège des bourgmestre et échevins et a, donc, au premier chef, porté l'accusation à l'encontre du demandeur, qu'ensuite, il a, dans le cours de l'audition disciplinaire, adopté un ton pour le moins agressif et porté l'accusation, plutôt que d'adopter l'attitude neutre attendue des membres d'un organe collégial investi d'un pouvoir de décision en matière disciplinaire, et a fortiori de celui qui le préside, et qu'enfin, il a manifestement confondu la qualité de "témoin" et de "juge", laquelle est totalement incompatible; que, par ailleurs, il souligne que l'attitude partielle des mandataires précités a été de nature à compromettre la sérénité de la décision et à influencer l'ensemble de ses membres, notamment eu égard au fait que sur les douze membres du conseil communal qui ont participé à l'audition du demandeur et à la délibération litigieuse, cinq membres dont le bourgmestre étaient également membres du collège des bourgmestre et échevins;

Considérant que la partie adverse fait observer que les autorités administratives doivent certes être impartiales, non pas en vertu de l'article 6 de la Convention européenne, qui ne s'applique pas au contentieux disciplinaire de la fonction publique, mais bien en vertu d'un principe général du droit, qu'un tempérament important a cependant été apporté par le Conseil d'Etat à l'exigence d'impartialité "objective", à savoir que l'application de ce principe doit être compatible avec la nature et la structure propres dudit organe, qu'ainsi, le chef de service peut, en matière disciplinaire, siéger dans l'organe collégial chargé de connaître d'une procédure disciplinaire à charge d'un agent de son service, même s'il est à l'origine de la procédure (C.E., n° 34.108 du 20 février 1990), que, de même, rien ne s'oppose à la présence aux délibérations du conseil communal du secrétaire communal qui a fait rapport en matière disciplinaire et que le législateur qui permet à un agent provincial sanctionné lourdement par la députation permanente d'introduire un recours devant le conseil provincial ne saurait ignorer que les députés permanents sont également membres du conseil, et écarte donc le principe d'impartialité objective, de sorte que, par identité de motif, rien ne s'opposait, sous l'angle du principe d'impartialité objective, à la participation des membres du collège au conseil communal qui a sanctionné le demandeur; qu'elle considère, en ce qui concerne l'impartialité subjective, qu'il est évident qu'à partir du moment où le Conseil d'Etat ne juge pas contraire au principe d'impartialité objective la participation, dans l'organe qui punit, de membres de l'organe qui a déclenché les poursuites, le demandeur ne saurait pas davantage invoquer un défaut d'impartialité subjective à l'égard de ces membres, en ce qu'ils auraient déjà pris position sur les faits, que l'impartialité subjective doit ici être conciliée de la même manière avec l'organisation de l'administration, que la confirmation, par les membres du collège, de leur opinion initiale, n'était pas susceptible à elle seule de compromettre l'impartialité du conseil, qu'en l'espèce, toutes les déclarations reprochées aux membres du collège par le demandeur concernent des faits qui devaient faire l'objet de l'action disciplinaire, que c'est un truisme que d'exposer que les membres de l'autorité qui a pris la décision d'intenter l'action disciplinaire estimaient que les faits en cause justifiaient une sanction disciplinaire, et que, pour ce qui est de la délibération du 21 décembre 2004, qu'il était à l'évidence urgent de repousser toute idée de conclusion d'un marché public sans devoir attendre l'échéance d'une éventuelle procédure disciplinaire;

Considérant que l'autorité administrative qui décide d'une sanction disciplinaire ne fait pas œuvre juridictionnelle; qu'en matière disciplinaire, les principes du contradictoire, du respect des droits de la défense et de l'impartialité s'imposent cependant à elle; que le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie dans l'action disciplinaire, notamment parce qu'elle aurait, dans une même affaire, joué un rôle d'accusation et d'instruction ou parce qu'elle aurait un intérêt personnel à l'orientation de la décision; qu'en vertu du principe d'impartialité, l'autorité doit veiller à ne pas donner prise à un soupçon de partialité, étant entendu que, pour être retenu, le soupçon ne peut être fantaisiste et doit être raisonnablement étayé; que lorsque l'action disciplinaire est exercée par un organe collégial et que la loi permet à cet organe de statuer valablement en l'absence de membres sur lesquels pèse un soupçon raisonnable de partialité, ce ou ces membres doivent s'abstenir de participer de quelque façon que ce soit à la prise de décision;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte, à première vue et dans le cadre de l'examen rapide du dossier inhérent à la procédure d'extrême urgence, des termes employés dans la lettre de convocation du 13 avril 2005 que le collège des bourgmestre et échevins a instruit l'affaire à charge du demandeur, tenant, dès ce moment et sans même avoir encore interrogé le demandeur, pour acquis les reproches formulés par des membres du service des finances et établis les différents griefs exposés et considérant d'emblée ces faits et griefs comme imputables au seul demandeur et comme constitutifs de manquements professionnels; que ces termes indiquent que les membres du collège des bourgmestre et échevins s'étaient déjà forgés une opinion personnelle défavorable au demandeur et avaient déjà à son encontre des préjugés et un parti pris; qu'il paraît évident que les termes de cette convocation ainsi que les propos tenus par le bourgmestre lors de l'audition du demandeur ont, volontairement ou non, influencé les autres membres du conseil communal dans le sens de cette opinion; que, dans le contexte décrit, un soupçon de parti pris défavorable a pu raisonnablement naître dans l'esprit de celui qui a finalement été sanctionné; que la Nouvelle loi communale règle le fonctionnement du conseil communal et prévoit notamment le cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président du conseil et des autres membres du collège des bourgmestre et échevins; qu'en l'espèce, le conseil communal de Chastre compte dix-sept membres et le collège des bourgmestre et échevins cinq membres de sorte que l'absence éventuelle de ces derniers lors d'une séance du conseil communal n'empêche

pas d'atteindre le quorum de présence requis; que, dès lors qu'ils le pouvaient sans entraver le fonctionnement de l'administration, les membres du collège des bourgmestre et échevins auraient dû, dans les circonstances de la cause, s'abstenir de siéger dans la cause du demandeur; qu'en tant qu'il est pris de la violation du principe d'impartialité, le deuxième moyen est sérieux;

Considérant que le demandeur fait valoir, à titre de risque de préjudice grave difficilement réparable, que la sanction disciplinaire prononcée par la partie adverse emporte à son égard au moins deux effets : "D'une part, elle signifie qu'une mention à ce sujet figurera dans le dossier disciplinaire du demandeur. D'autre part, elle implique que le demandeur ne pourra se rendre sur son lieu de travail pendant quinze jours"; qu'il en déduit tout d'abord que la décision querellée porte gravement atteinte à sa réputation auprès des membres du service des finances, dont trois personnes sont à l'origine de la procédure disciplinaire, plus généralement auprès des membres du personnel de la commune de Chastre, ce qui risque de compromettre irrémédiablement l'autorité dont il peut se prévaloir à leur égard, mais également dans le chef de tiers avec lesquels il est en rapport, notamment la S.A. CIGER, fournisseur des logiciels comptables utilisés par la partie adverse, et les citoyens de la commune; qu'ensuite, il estime que l'exécution immédiate de la décision querellée lui causerait également un dommage psychologique grave, en ce qu'elle traduirait de manière concrète l'isolement que subit le demandeur depuis le début d'une procédure disciplinaire dont le manque de fondement et le caractère partial ont été amplement démontrés, et qu'il est loin d'être facile pour lui de se retrouver sanctionné, isolé, privé du droit de se rendre sur son lieu de travail, et de donner ainsi l'impression aux trois "plaignantes" et aux tiers que les griefs retenus à son encontre étaient fondés;

Considérant que la partie adverse expose qu'en principe, une atteinte à l'honneur et à la réputation ou un dommage moral sont de nature à causer un préjudice qui peut être réparé par la satisfaction morale qu'apporte l'arrêt en annulation et qu'il n'en va autrement que lorsque le demandeur peut faire état de circonstances particulières; qu'elle fait valoir qu'il appartenait donc au demandeur de faire état d'éléments concrets et de circonstances propres à l'espèce, qui justifieraient que la décision querellée lui ait causé une atteinte à la réputation et un dommage moral qui ne seraient pas susceptibles d'être utilement réparés par un éventuel arrêt d'annulation et que le Conseil d'Etat a déjà

eu l'occasion de juger, dans une espèce précédente où le demandeur s'était vu infliger par une autre autorité la sanction beaucoup plus grave de la démission d'office, que l'atteinte à la réputation invoquée n'était étayée par aucun élément concret (C.E., n° 112.446 du 8 novembre 2002); qu'elle ajoute que ces circonstances devaient être d'autant plus exceptionnelles que la mesure de suspension ne porte que sur une période très courte; qu'elle expose ensuite que s'agissant du service lui-même et des relations entre le demandeur et les agents de ce service, aucune publicité n'est organisée pour une telle décision, de sorte qu'elle n'aperçoit pas pourquoi une si brève absence du demandeur, en période de vacance de surcroît, serait d'office interprétée par l'ensemble des membres du personnel comme la conséquence d'une décision disciplinaire, que, même si la décision querellée venait à être portée à la connaissance des membres du service, le préjudice qui en découlerait n'est avéré dans aucune des deux composantes invoquées par le demandeur, qu'en effet, force est de constater que le receveur n'exerce aucune autorité sur les agents communaux et que, par ailleurs, si un dommage moral peut bien, dans certaines circonstances, se révéler grave et difficilement réparable, le demandeur ne donne aucun élément concret qui démontre qu'il en aille ainsi en l'espèce, que, si le contexte difficile auquel se réfère le demandeur ne fait aucun doute, ce dernier ne dépose pas de pièces, telles que des certificats médicaux, qui accréditent le préjudice qu'il subirait, que le préjudice invoqué, c'est-à-dire l'atteinte à la réputation liée à la publicité que la sanction recevrait du fait de son exécution, à le supposer réel, se réalise non pas avec la fin de l'exécution de la sanction, mais avec le début de son exécution, soit depuis le début de la semaine; qu'elle relève encore que, par rapport aux tiers, le dommage invoqué est encore plus vague, qu'en premier lieu, les rumeurs qui pourraient parvenir au fournisseur de logiciels sont encore plus hypothétiques, et se situent encore moins dans un lien de causalité direct avec la décision querellée, qu'en deuxième lieu, la partie adverse n'aperçoit pas, et le demandeur n'expose pas, en raison de quelles circonstances concrètes l'idée que le fournisseur de logiciel de la commune puisse être mis au courant de telles rumeurs constituerait pour lui un préjudice grave, et qu'en troisième lieu, le demandeur n'expose pas en raison de quelles circonstances concrètes son honneur ne pourrait pas être lavé, vis-à-vis de ce fournisseur, par un arrêt d'annulation;

Considérant que la décision attaquée prononce une sanction disciplinaire, ce qui implique nécessairement la reconnaissance de manquements professionnels dans le chef du destinataire de la sanction et dès lors, par essence, une atteinte à sa réputation

professionnelle; que le fait qu'elle soit prononcée pour une courte période n'enlève rien à ce constat;

Considérant que la sanction disciplinaire querellée fait partie des sanctions majeures au sens de l'article 283 de la Nouvelle loi communale; que l'infliction d'une peine disciplinaire grave emporte un préjudice moral important; que ce préjudice est d'autant plus grave qu'une telle sanction est fatalement connue de tous ceux qui travaillent avec l'intéressé, a fortiori dans un milieu professionnel limité comme l'administration d'une petite commune, et ce, même si une publicité de cette sanction n'est pas légalement organisée;

Considérant qu'une telle sanction grave est très certainement humiliante et cette humiliation peut être ressentie quotidiennement, principalement dans les contacts avec les collègues et les supérieurs hiérarchiques; que le fait de devoir subir cette humiliation pendant toute la durée de la procédure en annulation confère à ce préjudice d'ordre moral un caractère difficilement réparable;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la délibération du conseil communal de la commune de Chastre du 28 juin 2005 aux termes de laquelle la sanction disciplinaire de la suspension, d'une durée de 15 jours, prenant cours à dater de la notification de cette délibération, a été infligée à Alain BOUCHON.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4 .

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit juillet deux mille cinq par :

M.	NIHOUL,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL .

P. NIHOUL.