

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 162.274 du 5 septembre 2006

A. 96.824/VIII-5097

En cause : **FERBUS** Alain,
en son domicile élu chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles,

contre :

**le Centre public d'action sociale
de la ville de Ciney,**

en son domicile élu chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 octobre 2000 par Alain FERBUS qui demande l'annulation de la délibération du centre public d'action sociale de Ciney du 18 août 2000 prononçant à son encontre la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % pendant un mois;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 19 août 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 10 janvier 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 février 2006;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

Le 23 mai 1995, le requérant, secrétaire du C.P.A.S. de la partie adverse, a attiré l'attention du conseil de l'action sociale sur l'importance de la "Révision générale des barèmes" prévue par les circulaires ministérielles des 27 mai et 12 juillet 1994 et a notamment demandé la constitution d'un groupe de travail à ce sujet.

Par un courrier daté du 3 juillet 1998, le Bourgmestre de la commune de Ciney a transmis au Président et au Secrétaire du C.P.A.S., une copie des projets de statuts administratif et pécuniaire et du cadre fonctionnel de la commune de Ciney.

Dans une note manuscrite du 13 août 1999, le Président du C.P.A.S. a demandé au requérant la mise en place de la révision générale des barèmes dans les plus brefs délais, ainsi que l'adaptation urgente du statut du personnel du C.P.A.S..

A la suite de la plainte déposée le 25 octobre 1999 par six agents du C.P.A.S., le conseil de l'action sociale a décidé, à l'unanimité, en sa séance du 26 octobre 1999, d'imposer au requérant de revoir, pour le 15 décembre 1999 au plus tard, le barème de ces six agents et de calculer la révision générale des barèmes concernant l'ensemble du personnel à dater du 1^{er} janvier 2000.

Au cours de la séance du conseil de l'action sociale de la partie adverse du 21 décembre 1999, le requérant a déclaré que "rien n'a été fait faute de temps matériel". Considérant que le requérant n'a pas exécuté les ordres donnés par le conseil de l'action sociale le 26 octobre 1999, ce dernier a décidé d'ouvrir un dossier disciplinaire.

Le requérant a été entendu, assisté de son conseil, le 30 juin 2000. Il a demandé la récusation du président du C.P.A.S..

En sa séance du 18 août 2000, le conseil de l'action sociale a décidé la retenue de traitement de 20 % maximum sur la rémunération mensuelle brute du requérant pendant un mois.

Cette décision est notifiée à l'intéressé le 28 août 2000; elle est motivée comme suit :

" (...) Attendu que Maître CAMBIER commente les réponses du Président en abordant déjà le fond du dossier et en mélangeant à la fois les différents éléments, le tout étant mêlé et entremêlé, il y a lieu de tenir compte que le Président a donné la réplique à Maître CAMBIER en suivant l'ordre des sujets abordés par l'Avocat dans sa plaidoirie;

Attendu que Maître CAMBIER, Conseil de Monsieur FERBUS, conclut à la nullité de la procédure disciplinaire au motif que l'objet n'était pas repris à l'ordre du jour et le non respect de l'ordre des points figurant à l'ordre du jour (conclusions déjà débattues lors de l'audition du 30 juin 2000), il y a lieu de préciser que l'objet : «Ouverture d'un dossier disciplinaire» fut décidé ipso facto en fonction de la réponse des plus négatives du Secrétaire, Monsieur FERBUS, entraînant le vote au scrutin secret et, d'autre part, que l'examen des points dans un ordre différent a été motivé par le Président en séance du 21 décembre 1999 et qu'aucun membre du Conseil n'a contesté ni émis la moindre remarque à ce sujet;

Que d'autre part, l'horaire des réunions du Conseil de l'Aide sociale a été fixé, au début de la législature, à 18 heures 30 afin de rencontrer les desiderata de chacun en fonction de leurs activités professionnelles mais que, fréquemment, les deux Conseillers absents à ce moment, assistent régulièrement avec retard aux réunions du Conseil de l'Aide sociale sans toutefois prévenir. Parfois, pour l'un d'eux, l'absence est totale et couvre toute la réunion;

Attendu que Maître CAMBIER (conclusions n° 2) réclame la récusation du Président sur base d'un harcèlement systématique présentant à l'appui de sa requête la lettre du 03 juillet 1998 du Président adressée au Bourgmestre de Ciney et la note non datée établie par Monsieur FERBUS intitulée «Eléments probants et significatifs de harcèlement» dont il est également question d'atteinte à la vie privée de son client, il y a lieu de prendre en considération :

1°) L'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil de l'Aide sociale du 25 août 1998, point 4, pages 6 à 13 (annexe 16) : audition du Receveur, Madame BANNEUX épouse FERBUS, où l'incompatibilité de fait est mise en exergue par le Président (procès-verbal approuvé à l'unanimité);

2°) Le déménagement du bureau du Secrétaire fut décidé en Conseil de l'Aide sociale compte tenu du rapport du Docteur COPPE, Médecin du SPMT, (annexe

17 point 1) dès lors que le local de la cellule réinsertion (trop petit) était occupé par quatre personnes alors que le Secrétaire occupait seul un local quasiment deux fois plus vaste et qu'il s'agissait de la seule possibilité en vue de rencontrer les remarques du Docteur COPPE !

3°) Le Secrétaire a sans doute omis, dans sa note de «harcèlement», d'épingler sa note personnelle du 16 juin 1998 relative au Comité de concertation de la veille, soit du 15 juin 1998, assez révélatrice à plus d'un titre (annexe 18);

4°) A propos du «Bogue de l'An 2000», le Secrétaire, Monsieur FERBUS, néglige de joindre sa lettre du 27 décembre 1999 (annexe 19) par laquelle il se met au service du Bourgmestre et reconnaît par conséquent son autorité;

5°) En séance du 23 février 1999, le Conseil de l'Aide sociale envisageait déjà, à l'unanimité, l'ouverture d'un dossier disciplinaire à l'encontre du Secrétaire (annexe 20). Si le Président eut été mû par l'intention de «harcèlement moral» à l'égard du Secrétaire, il n'aurait pas raté l'occasion de mettre ce point à l'ordre du jour du Conseil de l'Aide sociale du 3 août 2000, dès lors que Monsieur FERBUS avait repris ses activités la veille, soit le 02 août 2000. Cependant, le Président n'en fit rien par souci d'apaisement et de conciliation;

6°) Heures de récupération du Secrétaire : mise au point du Président par la note manuscrite du 22 octobre 1999 (annexe 21);

7°) Maître CAMBIER veut récuser le Président au motif qu'il manque d'impartialité mais joint, sans conteste aux remarques qu'il formule, le «Procès-verbal du Conseil de l'Aide sociale. Séance du 30 juin 2000. Comparution du Secrétaire dans le cadre d'une action disciplinaire», établi par Alain FERBUS, Secrétaire du CPAS, en cause en cette affaire, alors que le Président avait désigné le Conseiller, Monsieur Jean-Michel NAOME, comme Secrétaire faisant fonction;

8°) Maître CAMBIER, en tant qu'avocat, évoque « l'impartialité » à l'égard du Président. Il s'écarte de la notion «du principe d'impartialité» prévue à l'article 92 alinéa 1er de la nouvelle loi communale;

9°) Il est indispensable d'éviter de faire des amalgames et de confondre «harcèlement mental» avec la volonté du Président de faire effectuer le travail. Y a-t-il «harcèlement mental» lorsque le Président rapporte au Conseil l'accumulation d'erreurs et de manquements de la part du Secrétaire ? N'est-ce pas une obligation pour lui d'en informer le Conseil ? Cette énumération d'observations n'est pas exhaustive;

Attendu que Maître CAMBIER conclut en l'absence de fautes disciplinaires dans le chef de son client et que les conclusions n° 3 et ses annexes ont également été débattues au cours de l'audition du 30 juin 2000 mais seront complétées par ailleurs, il est néanmoins utile de souligner ou de rappeler que le taux de la sanction n'a pas été précisé à Monsieur FERBUS, en respect du principe de la présomption d'innocence (article 299 de la nouvelle loi communale) mais, qu'en toute évidence Monsieur FERBUS, en ses qualités de chef du Personnel (article 45 § 1^{er}, alinéa 4 de la loi organique du 08 juillet 1976) ne peut ignorer l'éventail des sanctions prévues au nouveau régime disciplinaire;

Vu la lettre de convocation envoyée dans le délai légal aux membres du Conseil de l'Aide sociale pour la réunion du 18 août 2000 à 18 heures 30 (annexe 22);

Considérant que Monsieur FERBUS était au courant de l'application future de la révision générale des barèmes en faveur du Personnel du CPAS par la circulaire du

27 mai 1994 du Ministre ANSELME et celle du 12 juillet 1994 du Ministre TAMINIAUX publiées au cours de la législature précédente;

Considérant que Monsieur FERBUS ne pouvait ignorer l'existence de la révision générale des barèmes puisqu'en séance du 07 janvier 1997, il fut autorisé par le Conseil de l'Aide sociale à participer à une formation d'évaluateur (dans le cadre de la révision générale des barèmes). Coût pour affilié à l'UVCB: 10.500,- francs ; point 5.2 du procès-verbal du 07 janvier 1997 (annexe 23);

Considérant que par lettre du 03 juillet 1998 (objet : révision générale des barèmes), Monsieur le Bourgmestre de Ciney transmettait au Président et au Secrétaire du CPAS, copie du projet du statut administratif et pécuniaire et du cadre fonctionnel de la Ville de Ciney qu'il suffisait d'adapter au CPAS en vue de son application et qu'une réunion syndicale (sic) était prévue le 1er septembre 1998 (annexe 24) et que cette réunion du Comité de négociation et de consultation syndicale avait déjà été réclamée par le Président : lettre du 1^{er} juillet 1998 (annexe 25) suite au courrier de Monsieur Claude CLAMAR, Secrétaire régional de la CSC;

Considérant que par note manuscrite du 13 août 1999 (annexe 26), le Président réclamait, entre autres, au Secrétaire, Monsieur FERBUS, la mise en place de la révision générale des barèmes dans les plus brefs délais ainsi que l'adaptation urgente du statut du Personnel du CPAS;

Considérant qu'il incombe au Secrétaire d'effectuer ce travail et non aux mandataires publics en l'occurrence, ni aux Conseillers, ni au Président;

Considérant que le Secrétaire a eu suffisamment de temps pour préparer ce travail en toute connaissance de cause et qu'il ne peut évoquer un manque de temps matériel prétextant qu'il devait, dès sa reprise de service du 02 août 1999, s'occuper de deux modifications budgétaires ainsi que de la préparation de l'avant-projet du budget 2000, étant entendu que depuis 15 ans qu'il exerce les fonctions de Secrétaire de CPAS, il sait que chaque année, en vertu de l'article 45 § 1^{er}, alinéa 6, et de l'article 88, § 1^{er}, alinéa 6, il doit élaborer l'avant-projet de budget avant le 15 septembre; que si ce travail a été laborieux et s'est traduit par six moutures différentes au moins, entraînant plusieurs réunions (Bureau permanent, Comité de concertation, ...), qu'il doit s'en prendre à lui-même (situation bien connue des membres du Bureau permanent, du Président et des membres du Comité de concertation) !

D'autre part, il ne peut, non plus, prétexter un surcroît de travail démesuré par l'occupation du second immeuble depuis le 1^{er} décembre 1999 puisqu'il est aidé dans ses tâches par la cellule administrative;

Considérant qu'il est tout à fait erroné de prétendre que le travail de la révision générale des barèmes devrait d'abord être fait à la Commune et ensuite au CPAS. Ce travail devait se faire parallèlement. Dès lors que le Personnel communal bénéficie de la révision générale des barèmes depuis le 1er janvier 1999 et que le Personnel du CPAS n'a pas à être moins bien traité en ce domaine et qu'il s'agit là du non-respect d'équité puisque les membres du Personnel du CPAS n'ont toujours pas reçu leur dû nonobstant l'intervention du Bourgmestre et de l'Echevin du Personnel (annexe 27) ainsi que l'intervention de Monsieur CLAMAR, Secrétaire régional de la CSC (annexe 28);

Vu la réponse du Secrétaire en séance du 21 décembre 1999 bien connue, par laquelle il déclare que rien n'a été fait faute de temps matériel alors qu'il bénéficiait d'un rabiot de six jours;

Considérant, dès lors, que le Secrétaire n'a pas exécuté l'ordre reçu et ne respecte donc pas le devoir d'obéissance (jurisprudence du Conseil d'Etat);

Considérant que n'ayant rien fait même pas l'ébauche d'un projet de statut, le Secrétaire fait réellement preuve de mauvaise volonté;

Considérant, enfin, que la non exécution par le Secrétaire, Monsieur FERBUS, dans le délai qui lui était fixé avec rabiote de six jours, de revoir le barème des six agents lésés du CPAS qui, pour rappel, ont adressé le 25 octobre 1999 une lettre de doléances au Conseil et de calculer la révision générale des barèmes concernant tout le personnel du CPAS avec application au 1^{er} janvier 2000. Cette non-exécution constitue un manque à gagner important et un préjudice grave envers le Personnel du CPAS, avec circonstance aggravante que, lorsqu'il s'agit de la révision des barèmes des grades légaux, le Secrétaire Monsieur FERBUS, dès la parution au Moniteur belge des modifications à effectuer, exécute sans tarder le travail et la révision est votée par le Conseil de l'Aide sociale dans le mois qui suit ...".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., notamment de ses articles 51 et suivants, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, notamment de ses articles 287 et 298 à 307, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes généraux du droit, notamment de ceux relatifs aux droits de la défense et à l'impartialité; qu'il reproche au président du C.P.A.S. de Ciney d'avoir présidé la séance de son audition disciplinaire et d'avoir participé à la délibération du 18 août 2000 alors qu'il avait déposé des conclusions de récusation à son encontre; que selon lui, le président du C.P.A.S. ferait preuve, depuis des années, d'un acharnement et d'un harcèlement moral à son égard; qu'il fait valoir que la délibération du conseil de l'action sociale du 18 août 2000 ne se prononcerait pas sur la demande de récusation; qu'il explique que l'implication du président du C.P.A.S. et sa qualité de partie "poursuivante" ressortiraient notamment de ses propres déclarations lors de l'audition disciplinaire;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse réfute longuement ce moyen; qu'elle observe que le harcèlement moral est justifié par la circonstance qu'à de multiples reprises, le président du C.P.A.S. a été amené à émettre des observations sur la manière dont le requérant remplissait ses missions et à porter celles-ci à la connaissance du conseil de l'action sociale; qu'elle soutient qu'en ce faisant, le président n'a fait qu'assumer les devoirs de sa charge ainsi qu'ils sont déterminés dans l'article 45, § 1^{er}, alinéas 4 et 7, de la loi du 8 juillet 1976 précitée; qu'elle ajoute, en se référant à la doctrine, que le président est le supérieur hiérarchique du requérant et exerce sur lui un contrôle hiérarchique; qu'elle précise que les exemples concrets exposés par le président lors de l'audition du requérant et résultant de procès-verbaux du conseil de l'action sociale ne peuvent être considérés comme "de nouveaux griefs disciplinaires non prévus au dossier"; qu'elle soutient enfin que cette intervention du président était de nature à permettre aux conseillers d'apprécier en pleine connaissance de cause sa

prétendue partialité; que par ailleurs, elle nie que trois faits précis trahissent un parti-pris ou une malveillance particulière du président à l'égard du requérant; que pour ce qui concerne l'opinion du président selon laquelle bien que légalement permis, le cumul des fonctions de secrétaire et de receveur du C.P.A.S. dans le chef de deux époux ne soit pas souhaitable, elle fait observer que l'épouse du requérant a cessé ses fonctions depuis deux ans; que s'agissant de la réquisition du requérant dans le cadre du risque de "bogue" de l'an 2000, celle-ci émanait du bourgmestre; qu'enfin quant au refus de congé opposé au requérant, il était selon la partie adverse, justifié par des nécessités de service;

Considérant que l'article 302 de la Nouvelle loi communale prévoit que l'agent mis en cause et son conseil ont jusqu'à la veille de l'audience pour faire valoir leurs arguments par écrit; qu'en l'espèce, ces arguments, notamment la demande de récusation du président, ont seulement été déposés en début d'audition; que cependant, le conseil de l'action sociale a accepté de connaître ces éléments et les a examinés; que la décision attaquée a rencontré les arguments avancés par le requérant pour demander la récusation du président et y a longuement répondu; que cependant, il résulte du procès-verbal d'audition du requérant que le président du conseil de l'action sociale a refusé le vote sur sa récusation, malgré la demande du conseil du requérant, relayée par au moins un membre du conseil; que la décision attaquée a été prise par le conseil de l'action sociale de la partie adverse, organe collégial, dans la même composition que celui qui avait entendu le requérant le 30 juin 2000; que l'impartialité objective du président du conseil d'action sociale de la partie adverse ne peut être remise en cause dans la mesure où les dispositions statutaires applicables lui commandaient de présider tant l'audition que la séance pendant laquelle la sanction attaquée a été décidée; que cependant, il ressort des notes d'audition que le président a fait preuve de partialité pendant les débats; qu'à de nombreuses reprises, pour reprendre les termes utilisés par la partie adverse, il a commis "des écarts de langage" et s'est placé, lui-même, en tant que "partie" dans le contexte de cette affaire; que dans ces circonstances, le président a pu influencer l'ensemble du collège; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., notamment de son article 52, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, notamment de ses articles 300 à 302, et des principes généraux du droit, notamment de ceux relatifs aux droits de la défense et aux droits d'audition; qu'il prétend que le président du C.P.A.S. aurait, au cours de son audition, fait état d'un certain nombre de pièces et documents dont il aurait donné des lectures partielles, alors que ces pièces et documents n'auraient pas figuré au dossier disciplinaire; que selon lui, le président du C.P.A.S. lui aurait par ailleurs imputé d'autres manquements que ceux repris dans la convocation;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que ces autres documents n'ont trait à aucun grief disciplinaire mais tendaient, étant donné la demande de récusation formulée à l'égard du président du C.P.A.S., à illustrer la manière dont il avait exercé son contrôle hiérarchique;

Considérant que si, comme le relève la partie adverse dans son mémoire en réponse, le motif retenu par l'acte attaqué correspond finalement au grief contenu dans la convocation à l'audition, il n'en demeure pas moins d'une part, que la partie adverse ne démontre pas que son dossier disciplinaire était complet, et que, d'autre part, de nombreux griefs, autres que celui énoncé dans la convocation, ont été évoqués et rappelés par le président au cours de l'audition disciplinaire sans que le requérant ait été mis dans la possibilité de préparer sa défense à cet égard; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., notamment de ses articles 51 et suivants, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, notamment de ses articles 287 et 298 à 307, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes généraux du droit, notamment de ceux relatifs aux droits de la défense et de l'impartialité; qu'il expose que la non-exécution de la délibération du conseil de l'action sociale du 26 octobre 1999 ne lui serait pas imputable mais le serait aux conditions dans lesquelles il aurait été amené à travailler, à savoir : absence de recrutement, incapacité de travail, remplacement par une personne qui n'aurait pas eu les qualifications requises et qui n'aurait pris aucune initiative pour préparer le budget ou faire évoluer le R.G.B. pendant 4 mois sur 10, harcèlement du président du C.P.A.S.; que selon lui, un manquement lié aux conditions de travail imposées par l'autorité ne pourrait constituer un grief disciplinaire; qu'il ajoute qu'il ne lui aurait pas été légalement possible de régulariser la situation pécuniaire de six agents visés par la délibération du 26 octobre 1999 puisque pareille régularisation n'aurait pu intervenir qu'après l'adoption définitive de la révision générale des barèmes et son application à l'ensemble du personnel; qu'il estime qu'il résulterait du relevé des prestations effectuées par le requérant en dehors des heures de bureau qu'on ne pourrait lui reprocher de ne pas avoir déployé une activité professionnelle suffisante; qu'il considère qu'à supposer même que l'on puisse lui imputer une certaine lenteur, cela ne pourrait constituer un manquement disciplinaire;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir qu'il est déraisonnable de qualifier de "quelques jours" la période de près de deux mois, du 26 octobre au 21 décembre 1999, dont a bénéficié le requérant pour exécuter l'ordre en cause; qu'elle n'aperçoit pas non plus pourquoi il aurait été difficile ou légalement

impossible de donner la priorité à la révision du barème de six agents puisque le barème de chaque membre du personnel devait être revu mais que ceux-là avaient fait part de leur mécontentement; qu'elle insiste sur le fait que "rien" n'a été entrepris par le requérant pour exécuter l'ordre en cause;

Considérant que dans la mesure où le deuxième moyen est fondé et du fait que la sanction attaquée a également été prise en raison d'autres éléments que ceux contenus dans la convocation disciplinaire adressée au requérant, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du centre public d'action sociale de Ciney du 18 août 2000 prononçant à l'encontre d'Alain FERBUS la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % pendant un mois.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq septembre deux mille six par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.