

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 175.271 du 2 octobre 2007

A.126.045/VIII-3177

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

contre :

**1. le Centre public d'action sociale
de Chastre,**

ayant élu domicile chez
Me Eric GILLET, avocat,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles,

**2. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,**

ayant élu domicile chez
Me Didier PIRE, avocat,
rue de Joie 56
4000 Liège.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 août 2002 par Alain BOUCHON qui
demande l'annulation de :

- "- la délibération du conseil de l'aide sociale de Chastre du 24 janvier 2002, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office, approuvée par délibération de la députation permanente du 14 mars 2002;
- l'arrêté ministériel de la ministre de l'Emploi et de la Formation du gouvernement de la Région wallonne du 27 juin 2002, approuvant la délibération du conseil de l'aide sociale du CPAS de Chastre du 24 janvier 2002, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office";

Vu l'arrêt n° 112.446 du 8 novembre 2002 rejetant la demande de
suspension des mêmes actes;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 27 novembre 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 5 mars 2007 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 4 mai 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me SCHAFFNER loco Me UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me GILLET, avocat, comparaissant pour la 1^{ère} partie adverse et Me WILLEMET loco Me PIRE, avocat, comparaissant pour la 2^{ème} partie adverse;

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

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n/ 112.446 du 8 novembre 2002;

Considérant que dans son dernier mémoire, la deuxième partie adverse déclare ne pas percevoir "la raison pour laquelle Monsieur l'Auditeur demande à la partie requérante de timbrer a posteriori sa demande de poursuite de la procédure, celle-ci ayant omis de le faire dans le délai visé à l'article 17, § 4^{ter}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et à l'article 15 ter, §1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat"; qu'elle se réfère aux arrêts de l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 10 mars 2004 et conclut sur ce point que la demande de poursuite de la procédure n'étant pas dûment timbrée, le recours en annulation est irrecevable;

Considérant qu'au contraire des cas ayant donné lieu aux arrêts précités du 10 mars 2004, le requérant a, en l'espèce, timbré deux fois la demande de suspension et est ainsi censé avoir également timbré la requête en annulation ou la demande de poursuite de la procédure; qu'ainsi, les timbres requis ont été apposés bien avant l'expiration du délai pour l'introduction de la demande de poursuite de la procédure; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 317 de la nouvelle loi communale, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès et du détournement de pouvoir; qu'il constate que le conseil de l'aide sociale du CPAS de Chastre a entamé, le 22 novembre 2001, une procédure disciplinaire à son encontre et lui a infligé, par délibération du 24 janvier 2002, la sanction disciplinaire de la démission d'office, alors que ce conseil avait connaissance des faits qui ont fondé son action depuis plus de six mois; qu'il expose plus particulièrement que dans une délibération du 19 mars 2001 déjà, le conseil de l'aide sociale avait considéré "qu'on est arrivé à la limite du tolérable par rapport au comportement du receveur" et avait proposé une réunion de concertation avec le collège des bourgmestre et échevins "de manière à ce que la solution consistant à remplacer le receveur actuel par un receveur local à temps partiel propre au CPAS avec une durée de prestations fixées à un mi-temps (...) soit débattue"; qu'il relève le parallélisme entre le projet de le remplacer et la mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire et soupçonne un détournement de procédure; qu'il illustre sa thèse par des développements relatifs au quatrième grief; qu'il fait aussi état d'une délibération du conseil de l'aide sociale du 4 décembre 2000 d'où il ressort, selon lui, que le dit conseil avait certainement connaissance des faits constituant les premier, quatrième et sixième griefs plus de six mois avant l'intentement d'une procédure disciplinaire;

Considérant que le CPAS de Chastre expose, à propos de la prescription de l'action disciplinaire, qu'il avait effectivement constaté que son receveur commettait de nombreuses fautes professionnelles dans l'exercice de sa fonction et que ce n'est qu'après avoir constaté qu'il ne s'amendait pas qu'il s'est résolu à entamer une action disciplinaire; qu'il énumère les différents griefs et observe que soit le requérant persistait dans son comportement fautif, soit il y avait mis fin à partir du mois de mai 2001 mais récidivait quelques semaines ou quelques mois plus tard; qu'il explique que le requérant a commis trois types de fautes, à savoir des fautes successives, des fautes continues et des fautes "ponctuelles"; qu'il soutient que pour les fautes continues, le délai de prescription ne prend pas cours tant que la faute persiste; qu'à propos des fautes successives, il expose que "celles qui sont prescrites ne peuvent comme telles être le

fondement d'une décision disciplinaire" mais que "la jurisprudence a admis que lorsqu'une faute disciplinaire trouve son fondement dans une certaine continuité d'action, la référence à des faits prescrits en rapport avec l'imputation nouvelle peut être relevante pour mettre en évidence le comportement de l'agent pendant les six derniers mois, dès lors que cette référence n'implique pas automatiquement que les faits prescrits ont servi de fondement à la sanction"; qu'il ajoute que la continuité ou la répétition d'un comportement fautif ne peut avoir pour effet de permettre à celui qui en est l'auteur d'invoquer la prescription et qu'admettre la thèse du requérant reviendrait à dissuader les autorités disciplinaires de chercher des solutions alternatives à une procédure disciplinaire et à les empêcher d'infliger d'emblée une sanction lourde; qu'il précise encore qu'il n'y a pas de détournement de procédure lorsque l'autorité qualifie correctement les faits et prend une décision sur la base de cette qualification;

Considérant qu'en des termes différents, la Région wallonne développe une argumentation semblable;

Considérant que dans son dernier mémoire, le CPAS de Chastre précise d'abord que la délibération du 19 mars 2001 a un objet différent de celle du 24 janvier 2002 en sorte que la première de ces délibérations ne peut pas servir de point de départ du délai de prescription ; qu'il expose ensuite que deux tempéraments doivent être apportés au principe énoncé à l'article 317 de la nouvelle loi communale; qu'ainsi, selon lui, d'une part, l'autorité disciplinaire peut faire référence à des faits prescrits si ces faits permettent de mettre en évidence une continuité d'action dans le chef de l'agent poursuivi et, d'autre part, un parallèle doit être établi entre la faute en droit pénal et en matière disciplinaire; qu'il développe la thèse de la faute continue en expliquant qu'à l'encontre d'une telle faute le délai de prescription ne commence pas à courir tant que la commission de la faute se poursuit; qu'il donne l'exemple du retard dans le dépôt des comptes annuels et s'attache à démontrer que, pour la plupart des griefs, le comportement fautif était toujours en cours au moment où l'action disciplinaire a été intentée et que pour les autres, il a repris moins de six mois avant le début de l'action, après avoir momentanément cessé; qu'il résume sa position en ces termes : "On constate que les fautes reprochées au requérant ont toutes été commises dans les six mois qui ont précédé l'ouverture de la procédure disciplinaire. Il s'agit soit de fautes ponctuelles qui ont eu lieu au cours de ces six mois; soit de fautes continues qui bien qu'elles aient été constatées pour la première fois avant ce délai, ont encore été constatées pendant ces six mois (chaque constatation faisant à nouveau courir un nouveau délai de six mois). En ce qui concerne les fautes commises au cours des années antérieures pour le grief

numéro 2, ces fautes ont été évoquées pour montrer la continuité du comportement négatif du requérant et ne servent pas de fondement à la décision attaquée";

Considérant que la Région wallonne développe dans son dernier mémoire la thèse du manquement continu, en mettant l'accent sur la persistance de l'attitude fautive qui constitue un manquement disciplinaire grave; qu'elle compare la situation à celle qui donne lieu au licenciement pour motifs graves et à propos de laquelle la Cour de cassation a jugé que "lorsque le fait qui justifierait le licenciement constitue un manquement continu, le moment à partir duquel ce manquement en cours rend immédiatement et définitivement impossible toute collaboration professionnelle relève de l'appréciation de l'employeur"; que selon la Région wallonne, cette jurisprudence peut être transposée en droit disciplinaire; que pour le surplus, l'argumentation de la Région wallonne est semblable à celle du CPAS de Chastre;

Considérant qu'il ressort du dossier que la plupart des griefs qui fondent la sanction disciplinaire étaient connus de l'autorité disciplinaire depuis bien plus que six mois; que, notamment, il résulte d'une délibération du conseil de l'aide sociale du 5 février 2001 que celui-ci critiquait déjà vivement le comportement professionnel du receveur et constatait des griefs portant sur la présence de l'intéressé, sur la tenue générale de la comptabilité, sur les comptes annuels et le fonds spécial de l'aide sociale, sur la tenue des livres comptables, sur l'état de la trésorerie, sur la perception des recettes, sur le paiement de l'aide sociale, sur le recouvrement des frais de l'aide sociale, sur les comptes financiers et les placements et sur la rémunération du personnel; qu'en conclusion, le conseil de l'aide sociale décidait :

" Article 1 : De transmettre au Receveur, par la présente délibération, la liste des doléances dont il est question ci-dessus;
Article 2 :De considérer que l'ensemble des délibérations et courriers transmis jusqu'à présent au Receveur s'assimile à un avertissement et ensuite à des réprimandes.
Article 3 : D'exiger du Receveur, par la présente délibération, un changement radical et immédiat quant à la manière d'exercer sa fonction, faute de quoi des mesures drastiques seront prises à son égard.
(...)"

Considérant que, faute d'avoir fait l'objet de la procédure requise en pareil cas, l'avertissement et les réprimandes dont il est question dans cette délibération doivent s'entendre au sens courant de ces termes et non comme des sanctions disciplinaires; que la délibération du 19 mars 2001 témoigne aussi d'une connaissance des faits qui amène le conseil de l'aide sociale à considérer "qu'on est arrivé à la limite de ce qui est tolérable par rapport au comportement du Receveur" et à proposer "qu'une réunion de concertation soit organisée dans les meilleurs délais avec le Collège des Bourgmestre et Echevins (...) de manière à ce que la solution consistant à remplacer le receveur

actuel par un receveur local à temps partiel propre au CPAS (...) soit débattue"; que l'action disciplinaire était prescrite dès le 6 août 2001 ou à tout le moins le 19 septembre 2001; que la décision du 22 novembre 2001 d'engager des poursuites disciplinaires est postérieure à ces dates;

Considérant que l'argument pris du caractère continu de certains manquements ne peut être retenu ou ne peut à tout le moins pas l'être lorsqu'il s'agit de sanctionner la méconnaissance d'un délai établi par la loi, tel celui imposé pour la transmission des comptes annuels; que ces comptes doivent être déposés pour une date bien déterminée en sorte que dès le dépassement de cette date - ce dépassement fût-il d'un jour - le manquement est établi;

Considérant que l'argument pris de ce qu'une interprétation qui n'admettrait pas, par analogie avec la notion pénale d'infraction continue, la notion de faute continue en matière disciplinaire dissuaderait les autorités disciplinaires de chercher des solutions alternatives à une procédure disciplinaire et les empêcherait d'infliger d'emblée une sanction lourde, ne peut pas plus être retenu; que la recherche de solutions alternatives, pour louable qu'elle soit, ne peut conduire à méconnaître la loi; qu'il existe une gradation des peines parmi lesquelles l'autorité disciplinaire peut choisir celle qui correspond le mieux à la gravité des manquements; que rien ne lui interdit d'infliger d'emblée la sanction la plus lourde si celle-ci est proportionnée aux manquements; que des peines plus légères peuvent aussi se révéler efficaces; que le souhait de pouvoir infliger la sanction la plus lourde ne justifie pas la méconnaissance de la prescription de l'action disciplinaire;

Considérant que la première partie adverse et par voie de conséquence, la seconde, a violé l'article 317 de la nouvelle loi communale ou a, à tout le moins, commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant en compte, dans l'appréciation de la gravité de la sanction, des faits - plus particulièrement ceux qui font l'objet du deuxième grief - dont elle avait connaissance depuis plus de six mois lorsqu'elle a intenté l'action disciplinaire; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- la délibération du conseil de l'aide sociale de Chastre du 24 janvier 2002, infligeant à Alain BOUCHON la sanction disciplinaire de la démission d'office, approuvée par délibération de la députation permanente du 14 mars 2002;
- l'arrêté ministériel de la ministre de l'Emploi et de la Formation du Gouvernement de la Région wallonne du 27 juin 2002, approuvant la délibération du conseil de l'aide sociale du CPAS de Chastre du 24 janvier 2002, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge des parties adverses à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux octobre deux mille sept 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.