

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 203.687 du 5 mai 2010

A.190.879/VIII-6698

En cause : **DIEUDONNÉ Willy,**
ayant élu domicile chez
Me Caroline CRAPPE, avocat,
chaussée de Louvain 59
5310 Éghezée,

contre :

la Province du Brabant wallon,
ayant élu domicile chez
Me Frédéric GOSSELIN, avocat,
rue de Clairvaux 40/202
1348 Louvain-la-Neuve.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 décembre 2008 par Willy DIEUDONNÉ qui demande l'annulation "de la décision du Collège provincial de la Province du Brabant wallon du 23 octobre 2008 statuant sur l'avis de la Chambre de recours du 29 septembre 2008 et confirmant la sanction de démission d'office avec effet immédiat de Monsieur DIEUDONNÉ prononcée le 26 juin 2008 à son encontre, ainsi que cette décision du 26 juin 2008";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 23 mars 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 30 avril 2010;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Caroline CRAPPE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Valéry VANDER GEETEN, loco Me Frédéric GOSSELIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VAN LAER, auditeur;

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

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

Le requérant a été nommé à titre définitif agent technique (préparateur) au Centre provincial d'enseignement primaire, secondaire et supérieur pédagogique (CEPES) de Jodoigne, à partir du 1^{er} avril 1983.

Il ressort du dossier administratif, que depuis 2007, les responsables avaient constaté des disparitions régulières d'argent de la caisse de l'Amicale du CEPES. Les disparitions semblant augmenter, une caméra a été installée dans la salle du coffre. Le 19 mars 2008, les images ont montré que le requérant avait ouvert le coffre et y avait pris de l'argent.

Au cours de son audition du 20 mars 2008, le requérant a reconnu être l'auteur de vols commis depuis octobre 2007 et a évalué le montant dérobé à 450 euros qu'il s'engageait à rendre à l'Amicale.

Le 3 avril 2008, le collège provincial du Brabant wallon a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire dirigée contre le requérant. Par un courrier du 15 avril 2008, il a été informé de l'ouverture de cette procédure disciplinaire et a été convoqué pour le 22 avril 2008 en vue de son audition par la greffière provinciale conformément à l'article 106 du règlement du 4 septembre 1997 portant le statut administratif des agents provinciaux.

Le 15 avril 2008, l'Amicale du CEPES a informé la direction de celui-ci que le requérant avait remboursé la somme de 450 euros.

Le requérant, accompagné de son conseil, a été entendu le 22 avril 2008. Il a signé le procès-verbal de cette audition le 7 mai 2008.

Le 9 mai 2008, il a demandé son transfert au CPAR de La Hulpe en tant qu'agent technique.

Après son audition, la greffière provinciale a proposé que le requérant fasse l'objet d'une rétrogradation et qu'il soit maintenu sur le site du CEPES et non réaffecté.

Le 22 mai 2008, le collège provincial a estimé que les faits pouvaient justifier une sanction de rétrogradation ou une sanction de démission d'office. Ces propositions de sanction ont été notifiées au requérant par un courrier du 28 mai 2008 qui l'invitait, en outre, à se présenter le 10 juin 2008 en vue de son audition par le collège provincial. Le 28 mai 2008, le collège a également dénoncé les faits au parquet.

Le requérant a été entendu le 10 juin 2008 et le 26 juin 2008, le collège provincial a décidé, à l'unanimité des 6 votants, de prononcer la sanction de la démission d'office. Cette décision - qui constitue le deuxième acte attaqué - est notamment motivée de la manière suivante :

" Considérant qu'au vu de tous les éléments recueillis au cours de l'instruction disciplinaire, les faits reprochés à Willy Dieudonné à savoir avoir volé depuis octobre 2007 et à plusieurs reprises de l'argent dans le coffre de l'Amicale du CEPES de Jodoigne, sont bien établis et reconnus par l'intéressé; que ces faits constituent une faute disciplinaire grave en ce qu'ils contreviennent clairement aux devoirs des agents provinciaux repris au titre III du règlement du 4 septembre 1997 portant le statut administratif des agents provinciaux et requérant d'effectuer le travail avec loyauté et intégrité en veillant à la sauvegarde des intérêts de la Province et en évitant de porter atteinte à la confiance du public ou de compromettre l'honneur ou la dignité de leur fonction; qu'il convient en outre de prendre en compte les circonstances aggravantes consistant dans le fait que ces vols ont été répétés de nombreux mois, nécessitant à chaque fois de rechercher une série de clés pour arriver jusqu'à l'argent, et ensuite de les remettre en place et que ces vols n'ont été reconnus et ont donc cessé que parce que Monsieur Dieudonné a été pris en flagrant délit et non de sa propre initiative; que ces faits d'une gravité certaine ont rompu définitivement le lien de confiance qui doit exister entre l'Autorité provinciale et son agent, en conséquence, la sanction disciplinaire de la démission d'office avec effet immédiat est prononcée en application des articles 94 à 112 du règlement du 4 septembre 1997 portant le statut administratif des agents provinciaux, à l'encontre de Monsieur Willy Dieudonné (n/ matricule 1599060500), agent technique D8 à prestations complètes et à titre définitif au CEPES de Jodoigne".

Cette sanction a été notifiée au requérant par un courrier daté du 3 juillet 2008.

Par un courrier du 17 juillet 2008, le requérant a introduit un recours auprès de la chambre de recours du Brabant wallon en application de l'article 118 du statut disciplinaire des agents de la Province du Brabant wallon.

Le 29 septembre 2008, la Chambre de recours a, après avoir procédé à l'audition du requérant et de son conseil, émis l'avis suivant :

" La Chambre de recours recevant le recours rend l'avis suivant :

- la délégation de pouvoir du Conseil provincial au Collège provincial pour le prononcé des sanctions disciplinaires notamment la démission d'office (art 1^{er} de la résolution du 25 octobre 2007 en application de l'article L2212 du code de la démocratie locale et de la décentralisation) devait être connue de l'agent administratif Willy Dieudonné de par sa publication au Bulletin provincial n°09/07 du 30/10/2007;
- cette délégation prévoit donc que le prononcé des sanctions disciplinaires c'est-à-dire manifestement en l'espèce, le fait pour le juge qui en a délibéré de prononcer une décision de justice à partir de laquelle déssaisi le juge ne peut sauf exceptions légalement prévues, rétracter ou modifier sa décision (voy, Gérard CORNU, «Vocabulaire juridique, Association Henri CAPITANT, Éd. 1987, Prononcé et Prononcer);
- la proposition de sanction de la Greffière ne lie pas le Collège provincial même si elle est pertinente en l'espèce et même si le Collège ne rencontre pas ces motifs judiciaires;
- cependant, il n'apparaît ni de l'arrêté du Collège provincial, ni d'aucune des pièces du dossier soumis à la chambre de recours que la décision de la démission d'office a été prise au vote secret;

Que dès lors, pour ce seul motif, l'arrêté du Collège provincial viole les dispositions de l'article L2212-16, 4^{ème} alinéa du Code de la démocratie locale et de la décentralisation".

Cet avis a été notifié au collège provincial et au requérant par des courriers des 2 et 16 octobre 2008.

Le 23 octobre 2008, le collège provincial a confirmé la décision du 26 juin 2008 prononçant à l'encontre du requérant la sanction de la démission d'office. Il a également, à cette occasion, confirmé que la décision du 26 juin 2008 a été prise à bulletins secrets. Cette décision - qui constitue le premier acte attaqué - est notamment motivée comme suit :

" Considérant que le Collège provincial est tenu de statuer sur l'avis rendu par la Chambre de recours sans que cet avis ne lie toutefois l'Autorité provinciale;

Considérant le premier moyen pris de ce que «Le Collège provincial a prononcé une décision en vertu d'une délégation dont le texte n'était pas joint, et alors que cette délégation semble concerner le prononcé d'une sanction disciplinaire et non le vote de la sanction elle-même», le Collège provincial se rallie à l'avis de la Chambre de recours et considère que la délégation de pouvoir par le Conseil provincial au Collège provincial pour le prononcé des sanctions disciplinaires, notamment de la démission d'office (article 1^{er} de la résolution du 25 octobre 2007 en application de l'article L2212 du CDLD), devait être connu de l'agent administratif Willy

DIEUDONNE de par sa publication au Bulletin provincial n/9/07 du 30/10/2007 ; que cette décision prévoit donc le prononcé des sanctions disciplinaires c'est-à-dire manifestement en l'espèce, le fait pour le juge qui en a délibéré, de prononcer une décision de justice à partir de laquelle, dessaisi, le juge ne peut, sauf exceptions légalement prévues, rétracter ou modifier sa décision (Cornu G., Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, Ed. 1987 V, Prononcé et prononcer) ;

Considérant que le second moyen pris de ce que «La décision du Collège s'écarte de la proposition faite par Madame la Greffière provinciale de la sanction de la rétrogradation, sans motivation particulière quant à sa décision de démission d'office avec effet immédiat», le Collège provincial se rallie à l'avis de principe rendu par la Chambre de recours en considérant que la proposition de sanction de la Greffière provinciale ne lie pas le Collège provincial, en précisant que le Collège apprécie seul et souverainement la faute commise par l'agent et des conséquences que cette faute produit sur les relations de confiance qui doivent exister entre l'employeur et son travailleur;

Considérant que le troisième moyen pris de ce «Qu'il n'est pas précisé que la décision a bien été prononcée au vote secret, rien au dossier n'établissant que le dite «vote» l'a bien été ainsi», le Collège provincial réfute ce moyen invoqué et s'écarte de l'avis rendu par la Chambre de recours pour les motifs suivants :

Considérant l'arrêt du Conseil d'État rendu en date du 12 octobre 1951, énonçant que "Le caractère secret du scrutin, lorsqu'il est prescrit, constitue une formalité substantielle. A défaut d'un texte qui le prévoit, l'accomplissement de cette formalité ne doit pas être mentionné au procès-verbal. Mais la simple affirmation au procès-verbal que la décision a bien été prise ne permet pas de tenir pour établi qu'elle l'a été en suivant cette formalité substantielle; il appartient alors à la partie adverse de prouver l'accomplissement de cette formalité"; qu'il ressort de cet arrêt que le Conseil d'État suggère donc à l'auteur de la décision attaquée pour omission de la formalité attestant du caractère secret du vote, de prouver par tout moyen et en dehors du procès-verbal, que le vote a bien eu lieu à bulletin secret;

Considérant que c'est dans ce sens que le Conseil d'État, saisi du même moyen dans le cadre d'une décision de nomination, à savoir "qu'il ne ressort pas de la décision que celle-ci aurait été prise au scrutin secret", a considéré, dans son arrêt Courange du 22 juin 2004 : "qu'il ressort du procès-verbal de la séance que les résultats du scrutin n'ont fait l'objet d'aucune contestation par les membres de la Députation permanente; que ces bulletins ont donc été détruits conformément au règlement d'ordre intérieur de la Députation permanente; qu'au stade actuel de la procédure cette branche du moyen paraît manquer et n'est pas sérieuse";

Considérant que le Collège provincial signale en outre que le procès-verbal de la décision du Collège provincial mentionne expressément que la décision a été prise par «6 votants, 6 oui», que cette mention reflète l'obligation du vote à bulletins secrets prise en application de l'article 31 du règlement d'ordre intérieur du Collège provincial (reprenant le texte de l'article L2212-16 du CLDC) stipulant que «Seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires font l'objet d'un scrutin secret à la majorité absolue des députés présents. En cas de scrutin secret, les députés provinciaux votent à l'aide de bulletins joints au dossier original. (...) Le Président du Collège provincial dépouille le scrutin. Il proclame le résultat à haute voix. En l'absence de contestation de résultat, les bulletins sont immédiatement détruits par le Greffier provincial. En cas de contestation, le scrutin est recommencé. Seul le résultat final du vote est repris au procès-verbal de la séance»;

Considérant que la mention expresse du résultat final du vote du Collège provincial prise à bulletin secret n'est prescrite par le Code de la Démocratie locale et la décentralisation que pour un nombre limité de décisions dont le prononcé des sanctions disciplinaires, le Collège provincial peut dès lors affirmer que la mention expresse «6 votants, 6 oui» qui apparaît au procès-verbal de la décision constitue, dans ce type de décision, une preuve certaine que le vote de la sanction disciplinaire de la démission d'office à l'encontre de Monsieur Willy Dieudonné a bien été votée à bulletin secret ; que cette mention expresse ne reflète donc pas simplement le fait qu'une décision a été prise par le Collège provincial, mais bien qu'elle a été prise au scrutin secret;

Considérant qu'en outre, ce résultat de vote a été pris au moyen de six bulletins rédigés pour le vote secret et joints au dossier instruit par le service du personnel et de la formation présente au Collège provincial en séance du 26 juin 2008;

Considérant de plus les précisions apportées par Madame la Greffière provinciale quant au fait que le vote a bien été réalisé à bulletins secrets;

Considérant que pour le surplus, il convient de rappeler que le Conseil d'État, dans l'hypothèse d'un retrait d'acte, exige que l'Autorité qui décide de retirer son acte motive sa décision en faisant preuve de l'illégalité de celui-ci, ce qui ne peut être fait en l'espèce compte tenu des considérations susvisées; que la violation susceptible d'un recours en annulation au Conseil d'État doit porter sur la forme qui est tellement importante que sa méconnaissance altère la substance même de l'acte comme le non respect des droits de la défense en matière disciplinaire et son diminutif, le respect du contradictoire (M. LEROY, Contentieux administratif, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 365); ce qui est bien respecté et non contesté en l'espèce; qu'en effet selon les règles de droit administratif relatives à la régularité des actes administratifs, si la formalité existe dans l'intérêt de l'administré, elle est en principe substantielle et n'entraîne la nullité de l'acte que si le texte réglementaire le prévoit expressément, or tel n'est pas le cas de l'article 31 du règlement d'ordre intérieur du Collège provincial; que la nullité qui accompagnerait l'illégalité susvisée est cependant relative : seul est recevable à exciper du mauvais accomplissement d'une formalité, celui qui est bénéficiaire de cette protection, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice pour lui, ceci en application de l'adage Pas de nullité sans grief et à condition qu'il y ait eu une incidence du mauvais accomplissement de la formalité sur la décision finale (CE, 26 juin 1985, Lemaire, n° 25.513); que la défense de Monsieur Dieudonné dans le moyen soulevé de l'absence de la mention expresse du vote à bulletin secret ne fait aucunement état de ce que cela lui a entraîné un quelconque préjudice dans son chef".

Cette décision a été notifiée au requérant par un courrier daté du 27 octobre 2008;

Considérant que le recours organisé par les articles 118 à 121 du règlement du 4 septembre 1997 portant le statut administratif des agents provinciaux ne peut être analysé que comme un recours en réformation après avis de la chambre de recours; qu'il en résulte que la décision qui est rendue par la partie adverse après avis de la chambre de recours se substitue à la première décision qui ne peut, dès lors, plus faire l'objet de recours auprès du Conseil d'État; que c'est donc à tort que la notification de la décision du 26 juin 2008 mentionne que celle-ci est susceptible, outre d'un recours auprès de la chambre des recours, d'un recours auprès du Conseil d'État; qu'il est de jurisprudence

constante que les actes qui sont, comme en l'espèce, susceptibles de faire l'objet de recours administratifs organisés ne peuvent pas être déférés devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État avant que ces recours ne soient épuisés; qu'en conséquence, le recours dirigé contre la décision du 26 juin 2008 est irrecevable;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe de proportionnalité, de l'inexactitude des motifs de l'acte attaqué, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir, de la violation de l'article L2212-16 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ainsi que de l'article 31 du règlement d'ordre intérieur du collège provincial du fait de l'absence de votes au scrutin secret de la décision du 26 juin 2008 ainsi que de la décision du 23 octobre 2008; qu'il rappelle que le vote au scrutin secret doit permettre de garantir l'indépendance et l'impartialité du collège qui se prononce et attester par là même qu'aucun des membres de celui-ci n'a pu être influencé par le poids moral d'un des autres membres; qu'il ajoute qu'il est "farfelu de soutenir que la décision a été prise par "6 votants, 6 oui" et que cela entraîne ipso facto le secret du scrutin; que le vote ait été nominatif, par assis-levé ou à main levée, la décision finale pouvait tout aussi bien apparaître dans un procès-verbal comme ayant été prise par "6 votants, 6 oui";

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie adverse explique, après avoir rappelé les articles L2212-16 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et 31 du règlement d'ordre intérieur du collège provincial de la Province du Brabant wallon, que la greffière provinciale a, lors de la séance du collège provincial du 26 juin 2008, distribué à chaque député provincial des bulletins préalablement rédigés pour le vote secret et joints au dossier disciplinaire, conformément au règlement d'ordre intérieur précité; qu'elle expose que le collège a donc procédé au vote à bulletin secret et que la greffière a dépouillé les six bulletins des votants dont chacun contenait la mention "'oui" sous la case "sanction disciplinaire de la démission d'office"; qu'elle souligne également que, conformément à la procédure, la greffière a ensuite immédiatement détruit les bulletins de vote, en l'absence de contestation sur le résultat du vote de la part des membres du collège provincial; qu'elle fait observer que certains arrêts du Conseil d'État ont rejeté le moyen qui invoque une absence de vote au scrutin secret sous prétexte qu'il ne ressort pas de la décision attaquée qu'elle a bien été prise au scrutin secret et insiste également sur la pièce 33 du dossier administratif, qui constitue un bulletin de vote à scrutin secret vierge comme ceux qui ont été utilisés en l'espèce; qu'elle en déduit que la mention "oui" reprise au procès-verbal de la délibération du collège provincial correspond donc exactement aux

réponses prévues sur les bulletins de vote préparés par la greffière provinciale et joints au dossier disciplinaire et soutient qu'au contraire d'un vote à main levée ou par assis-levé qui aurait été retranscrit par une mention "pour ou contre", l'utilisation de la mention "6 oui" atteste bel et bien du fait que le vote s'est déroulé par écrit au scrutin secret; qu'elle souligne, enfin, que le collège provincial a confirmé dans sa décision du 23 octobre 2008 que son vote du 26 juin 2008 avait bien été pris au scrutin secret et que sauf à prétendre que cette affirmation serait mensongère, et qu'elle aurait donc commis un faux, la décision attaquée a bien été adoptée au scrutin secret; qu'en ce qui concerne la décision du 23 octobre 2008 confirmant l'arrêté du 26 juin 2008, elle affirme que celle-ci a été prise conformément au règlement du 4 septembre 1997, précité, et observe que dans la mesure où cette seconde décision confirme le caractère secret du vote opéré le 26 juin 2008, on peut considérer que cette seconde décision a également respecté le caractère secret du scrutin;

Considérant que l'article L2212-16, alinéa 4, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est rédigé comme suit :

" Seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires font l'objet d'un scrutin secret à la majorité absolue des suffrages";

Considérant que l'article 31 du règlement d'ordre intérieur du collège provincial dispose ce qui suit :

" Art. 31 Seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires font l'objet d'un scrutin secret à la majorité absolue des députés provinciaux présents.

En cas de scrutin secret, les députés provinciaux votent à l'aide de bulletins joints au dossier original.

Si la majorité requise n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

En cas de partage des voix, le plus âgé des candidats est préféré.

Le président du collège provincial dépouille le scrutin. Il proclame le résultat du vote à haute voix. En l'absence de contestation du résultat, les bulletins sont immédiatement détruits par le greffier provincial. En cas de contestation, le scrutin est recommencé.

Seul le résultat final du vote est repris au procès-verbal de la séance";

Considérant qu'il résulte de la lecture combinée des dispositions précitées que le collège provincial doit, chaque fois qu'il statue sur une sanction disciplinaire à infliger à un agent, procéder au scrutin secret; que le respect de cette formalité, dont le but est de garantir l'indépendance des membres du collège, doit résulter du procès-

verbal de la séance; qu'une telle mention s'impose lorsque, comme en l'espèce, l'organe délibérant n'est tenu de procéder à un scrutin secret que pour certaines des décisions qu'il est habilité à prendre; que ni l'acte attaqué lui-même ni les pièces du dossier administratif relatif à cet acte ne mentionnent que le vote a eu lieu au scrutin secret; que le moyen est fondé; qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du collège provincial de la Province du Brabant wallon du 23 octobre 2008 statuant sur l'avis de la chambre de recours du 29 septembre 2008 et confirmant la sanction de démission d'office avec effet immédiat de Willy DIEUDONNÉ prononcée le 26 juin 2008 à son encontre.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

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 cinq mai deux mille dix par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M ^{me}	DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.