CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 208.411 du 25 octobre 2010

A. 186.517/VIII-6191

En cause : **BOUCHON** Alain,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

le Centre public d'action sociale de Chastre,
représenté par son conseil de l'action sociale.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 février 2008 par Alain BOUCHON qui demande l'annulation "de la décision du Conseil de l'action sociale de Chastre du 19 décembre 2007, notifiée par courrier recommandé à la poste le 24 décembre 2007, « le suspendant de ses fonctions à titre de mesure d'ordre dans le cadre de la procédure disciplinaire en cours, étant entendu que la suspension préventive entre en vigueur immédiatement et que le terme de celle-ci coïncidera avec la date à laquelle la sanction disciplinaire à infliger ou non prendra ses effets, sans toutefois que la durée de cette suspension ne puisse excéder 4 mois »";

Vu l'arrêt n/ 178.837 du 23 janvier 2008 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 4 mai 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 11 juin 2010, date à laquelle l'affaire a été remise sine die;

Vu la lettre du 21 juin 2010 remettant l'affaire à l'audience publique du 24 septembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en ses observations, Me Anne FEYT, avocat, comparaissant pour le requérant;

Entendu, en son avis conforme, M. LEFEBVRE, premier 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 de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant a été nommé, par une délibération du conseil communal de Chastre, receveur local pour la commune et pour le CPAS de Chastre. Il devait exercer ses fonctions à raison d'un quart temps pour le CPAS et de trois-quart temps pour la commune.

2. Le 22 novembre 2001, la partie adverse initie une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant "vu les nombreux manquements aux devoirs professionnels constatés (...) en ce qui concerne la tenue de la comptabilité du Centre et les obligations légales et réglementaires qu'il lui incombe de respecter", ce qui "pourrait justifier qu'une sanction disciplinaire puisse lui être infligée". Aucune mesure de suspension préventive à titre de mesure d'ordre n'est prise à l'égard du requérant.

Le 24 janvier 2002, la partie adverse inflige au requérant la sanction disciplinaire maximale de la démission d'office.

Par un arrêt n**/** 175.271 du 2 octobre 2007, le Conseil d'État annule cette délibération en soulignant que la partie adverse a "violé l'article 317 de la nouvelle loi communale ou, 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".

3. Le 27 novembre 2007, la partie adverse reprend la procédure disciplinaire initiée le 22 novembre 2001 à l'encontre du requérant "vu les nombreux manquements aux devoirs professionnels constatés dans le chef de Monsieur Alain Bouchon en ce qui concerne la tenue de la comptabilité du Centre et les obligations légales et réglementaires qu'il lui incombe de respecter", cette procédure étant cependant limitée à douze griefs qui, à l'estime de la partie adverse, ne sont pas prescrits. Par une seconde délibération du 27 novembre 2007, la partie adverse décide d'entendre le requérant sur l'éventualité d'une suspension préventive à titre de mesure d'ordre.

4. Le 19 décembre 2007, après audition du requérant, la partie adverse le suspend préventivement "à titre de mesure d'ordre dans le cadre de la procédure disciplinaire en cours, étant entendu que la suspension préventive entre en vigueur immédiatement et que le terme de celle-ci coïncidera avec la date à laquelle la décision sur la sanction disciplinaire à infliger ou non prendra ses effets, sans toutefois que la durée de cette suspension ne puisse excéder 4 mois".

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que la présence de M BOUCHON est incompatible avec l'intérêt du service pour les raisons suivantes: M. BOUCHON n'exerce plus sa fonction au CPAS depuis près de 6 ans; un receveur intérimaire a été désigné pour le remplacer immédiatement après la décision de démission d'office annulée par le Conseil d'État; la première mission de ce receveur intérimaire a été de mettre de l'ordre dans la comptabilité du CPAS, qui souffrait à l'époque de nombreux désordres et qui n'était pas à jour; depuis lors, la comptabilité est tenue avec ordre et rigueur, de même que le sont les diverses opérations connexes à la tenue de la comptabilité comme le paiement et le recouvrement de l'aide sociale et l'exécution des divers paiements et mandats, la perception des recettes et la gestion du contentieux, la gestion de la trésorerie, l'établissement des différents documents comptables, etc.; l'intérêt du service commande dès lors que le receveur intérimaire actuellement en fonction puisse clôturer lui-même l'exercice 2007, ouvrir l'année 2008 et transmettre les comptes de l'exercice susdit au Conseil de l'action sociale avant le 1er mars 2008, conformément à l'article 78 du Règlement général de la comptabilité communale applicable aux CPAS; il est vrai, comme le souligne M. BOUCHON dans sa défense, que le Conseil d'État a annulé la sanction disciplinaire de la démission d'office prise le 24 janvier 2002; que la portée rétroactive de l'arrêt rétablit juridiquement le requérant dans ses droits tels qu'ils se présentaient avant que la décision annulée ait été prise; que cette portée rétroactive oblige l'autorité administrative a rétablir le requérant dans ses droits, et par conséquent à considérer qu'il est à nouveau en fonction, de même qu'à reconstituer en principe sa carrière administrative et pécuniaire; que le CPAS, en prenant une décision de reprendre les poursuites disciplinaires comme le lui permet le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, et en convoquant M. BOUCHON en vue d'une suspension préventive éventuelle, n'a rien fait d'autre que de donner suite à l'arrêt d'annulation

du Conseil d'État dans les limites légales qui lui sont imparties ; or, pour déterminer si l'intérêt du service postule une telle suspension, il y a lieu de tenir compte de la situation de fait, en tenant compte de ce que, en fait, M. BOUCHON n'a plus exercé sa fonction depuis que la décision du 24 janvier 2002 a pris ses effets, des circonstances dans lesquelles le receveur intérimaire a pris ses fonctions et du travail effectué, en combinaison avec la reprise des poursuites disciplinaires et la nature des faits reprochés à M. BOUCHON; l'on ne se trouve plus dans la situation qui prévalait lors de l'ouverture de la procédure disciplinaire en 2001, alors que les manquements de M. BOUCHON perduraient déjà depuis longtemps, où la comptabilité du CPAS souffrait des désordres et irrégularités dénoncés à l'époque et où, par conséquent, le CPAS a pu raisonnablement estimer qu'il n'y avait pas lieu d'écarter M. BOUCHON du service pendant le temps de l'instruction disciplinaire; il y a lieu, aujourd'hui, de constater que la situation est différente: la comptabilité du CPAS est régulière et à jour, et les manquements reprochés à M. BOUCHON sont d'une nature telle qu'il y a lieu de craindre, si les griefs devaient s'avérer fondés, et en outre à un moment crucial de l'année pour ce qui concerne l'élaboration des comptes, que lesdits comptes soient à nouveau affectés d'irrégularités et de dérèglements pendant le cours de la procédure disciplinaire ; il est en outre à craindre que les autres manquements se reproduisent, à savoir ceux qui affectent les opérations connexes à la tenue de la comptabilité tels qu'énumérées ci-dessus; il y a donc lieu d'observer que c'est précisément parce qu'il respecte l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'État que le CPAS doit recourir à la procédure de suspension préventive; dans ce cadre et pour les motifs énoncés ci-dessus, le CPAS estime que la présence de M. BOUCHON pendant le temps de la procédure disciplinaire est incompatible avec l'intérêt du service".

5. Le 19 juin 2008, la partie adverse inflige à nouveau au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office. Selon ce dernier, cette sanction, approuvée par un arrêté du collège provincial du 25 septembre 2008, aurait été annulée par décision du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 29 décembre 2008. Selon la partie adverse, cette décision ministérielle du 29 décembre 2008 ne concernait pas la sanction disciplinaire mais seulement la délibération du conseil de l'action sociale du 27 novembre 2007 décidant de reprendre les poursuites disciplinaires suite à l'arrêt d'annulation du Conseil d'État;

Considérant que la partie adverse fait valoir que la décision du 19 juin 2008, précitée, est devenue définitive; qu'elle en déduit que le requérant ne justifie plus d'un intérêt actuel à solliciter l'annulation de la décision de suspension préventive puisqu'il a été démis de ses fonctions;

Considérant que la décision du 19 juin 2008 a été approuvée par un arrêté du collège provincial du 25 septembre 2008; que, par un arrêté du 29 décembre 2008, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a annulé cette décision d'approbation du 25 septembre 2008; que, certes le libellé de cet arrêté ministériel prête à confusion puisque, d'une part, il prononce l'annulation de la décision à l'égard de laquelle seule une tutelle de non approbation est à exercer et que, d'autre part, il

identifie de manière erronée la décision du conseil de l'action sociale qui avait été approuvée par le collège provincial du Brabant wallon par sa décision du 25 septembre 2008;

Considérant que, s'agissant tout d'abord de la portée de la décision ministérielle précitée du 29 décembre 2008, il est constant que la Région wallonne dispose, en réalité, d'une tutelle d'approbation en second degré; que sa décision ne pouvait dès lors concerner la décision d'approbation prise par le collège provincial mais bien la décision initiale prise par de conseil de l'action sociale; que, comme l'a déjà souligné le Conseil d'Etat dans un arrêt n/ 138.787 du 22 décembre 2004, lequel concernait une erreur dans l'identification d'une décision censurée par la tutelle, le dispositif d'une décision ne peut être dissocié des motifs qui en constituent le soutènement nécessaire; qu'il ressort clairement des motifs de la décision ministérielle du 29 décembre 2008 que l'autorité saisie du recours introduit par le requérant a estimé que la décision du conseil de l'action sociale du 19 juin 2008 était illégale; que la portée de la décision ministérielle du 29 décembre 2008 est donc de priver d'effectivité la décision précitée du 19 juin 2008; que le contrôle de légalité qui a été exercé par le Gouvernement wallon est parfaitement conforme à celui qui lui revient dans le cadre de sa tutelle d'approbation; qu'il y a lieu de considérer que l'annulation prononcée par l'arrêté ministériel précité à l'égard de la décision d'approbation de la décision du collège provincial équivaut à un refus de la décision du conseil de l'action sociale du 19 juin 2008 par laquelle la partie adverse a infligé au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office; que, même si l'acte attaqué a cessé de produire ses effets, le requérant conserve néanmoins un intérêt moral au présent recours;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'État n/ 175.271 du 2 octobre 2007, de son caractère rétroactif et de l'excès de pouvoir; que le requérant estime que la partie adverse ne peut fonder sa décision de le suspendre préventivement sur le constat de son absence et sur les conséquences qui en ont découlé, à savoir, notamment, son remplacement par un receveur intérimaire, dès lors que cette absence et ces conséquences trouvent leur origine dans la sanction disciplinaire de la démission d'office qui lui a été infligée par la partie adverse le 24 janvier 2002 et dont l'irrégularité a été mise en exergue dans l'arrêt d'annulation n/ 175.271 du 2 octobre 2007, précité; que, selon lui, tenir compte de ces éléments violerait l'autorité de la chose jugée et l'effet rétroactif de cet arrêt; qu'en outre, le requérant estime qu'en matière de suspension préventive, l'intérêt du service doit s'apprécier en fonction des faits qui font l'objet des poursuites disciplinaires; qu'il relève que les faits qui lui sont reprochés sont

antérieurs à 2001 et en déduit que l'intérêt du service est invoqué à tort par la partie adverse;

Considérant que la partie adverse répond que l'incompatibilité de la présence d'un agent avec l'intérêt du service est une question de fait devant s'apprécier non seulement en fonction des griefs qui font l'objet des poursuites disciplinaires mais également en fonction de la situation du service qui peut avoir évolué depuis lors; qu'elle décrit comme suit l'évolution -selon elle radicale- de la situation du service :

" À l'époque, la situation de désordre qui régnait dans la comptabilité du CPAS perdurait depuis de nombreux mois sinon des années. L'ouverture d'une procédure disciplinaire ne modifiait la situation en rien, de sorte qu'il n'est pas apparu opportun, et encore moins nécessaire, au CPAS, de suspendre préventivement le requérant pendant le temps que devrait durer la procédure disciplinaire. Ayant été démis d'office, la partie adverse a pris les mesures pour remplacer le requérant. Le receveur qui lui a succédé a remis les comptes du CPAS en ordre. Cette nouvelle situation est restée inchangée depuis lors, malgré la succession de deux autres receveurs intérimaires. Il est donc normal que, compte tenu des faits qui font l'objet des poursuites disciplinaires à l'heure actuelle, et compte tenu de la situation actuelle du service, la partie adverse [ait estimé] que la question de la suspension préventive pouvait se poser de manière différente de la manière dont elle se présentait en 2001";

Considérant qu'aucune mesure de suspension préventive n'avait été prise dans le cadre de la procédure disciplinaire ayant débouché sur la décision de démission d'office adoptée le 24 janvier 2002 et dont l'irrégularité a été mise en exergue dans l'arrêt n/ 175.271 du 2 octobre 2007, précité; que, certes, rien n'interdit à l'autorité qui n'a pas suspendu préventivement l'agent à titre de mesure d'ordre lors de l'intentement de l'action disciplinaire de le faire lors de la reprise de la procédure disciplinaire consécutive à un arrêt d'annulation du Conseil d'État; que toutefois, en pareille hypothèse, il appartient à l'autorité d'énoncer les éléments nouveaux susceptibles de rendre, à l'avenir, la présence de l'agent non souhaitable; qu'en l'espèce, la partie adverse admet que l'incompatibilité de la présence du requérant au sein du service n'est pas liée aux faits qui lui sont reprochés mais bien au fait que, depuis la première sanction de démission d'office, il a été pourvu à son remplacement et que son éventuel retour perturberait le bon fonctionnement du service;

Considérant qu'à la suite à l'arrêt d'annulation n/ 175.271 du 2 octobre 2007, précité, la première sanction disciplinaire infligée au requérant est censée n'avoir jamais existé et n'avoir produit aucun effet; que, tenir compte de l'absence du requérant et de son remplacement par un receveur ad interim revient à faire produire des effets à la sanction disciplinaire annulée et, dès lors, à violer l'autorité de la chose jugée et l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation du Conseil d'État; que le remplacement du requérant à la suite de l'exécution d'une sanction disciplinaire, qui a été annulée, ne

peut, en conséquence, justifier l'adoption d'une mesure de suspension préventive; qu'au surplus, il n'a pas été pourvu de manière définitive à l'emploi laissé vacant à la suite de la démission d'office qui avait été infligée au requérant; qu'en optant pour la désignation d'un remplaçant ad interim, la partie adverse a fait preuve d'une prudence légitime puisque la sanction disciplinaire faisait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État et ne revêtait dès lors pas un caractère définitif; 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 É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du conseil de l'action sociale de Chastre du 19 décembre 2007 suspendant "préventivement Alain BOUCHON à titre de mesure d'ordre dans le cadre de la procédure disciplinaire en cours, étant entendu que la suspension préventive entre en vigueur immédiatement et que le terme de celle-ci coïncidera avec la date à laquelle la sanction disciplinaire à infliger ou non prendra ses effets, sans toutefois que la durée de cette suspension ne puisse excéder 4 mois".

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 vingt-cinq octobre deux mille dix par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
Mme	DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

B. DRAPIER. J.-Cl. GEUS.