

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 217.646 du 1^{er} février 2012

A.192.931/VIII-6937

En cause : **MASKENS** Ingrid,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Chaumont-Gistoux,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Laure DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 juin 2009 par Ingrid MASKENS qui demande l'annulation de "la délibération du conseil de l'action sociale de Chaumont-Gistoux du 3 avril 2009 décidant de mettre fin aux fonctions de la requérante en qualité de receveur local et de la licencier avec effet au 7 avril 2009 moyennant paiement d'une indemnité égale à trois mois de traitement";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 14 décembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 27 janvier 2012;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laure DEMEZ, avocate, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, 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. Par une délibération du 25 avril 2005, le conseil de l'action sociale de Chaumont-Gistoux décide de recruter un receveur local qui officiera en lieu et place du receveur régional. Préalablement à ce recrutement, un projet de modification du statut administratif et pécuniaire du secrétaire et du receveur du CPAS est soumis, le 25 août 2005, à la négociation syndicale, et le 30 août 2005, à l'avis du comité de concertation institué en vertu de l'article 26bis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Ce projet prévoit que le receveur local preste un trois-quarts temps.

2. La modification du statut est adoptée par une délibération du conseil de l'action sociale du 31 août 2005, laquelle sera approuvée par l'autorité de tutelle le 3 novembre 2005. Parmi les conditions générales de nomination à l'emploi de receveur local qui sont adoptées figure celle de "satisfaire à un examen de recrutement". Cette même délibération du 31 août 2005 arrête le contenu des épreuves de l'examen de receveur ainsi que la composition du jury d'examen.

3. Le 26 octobre 2005, le conseil de l'action sociale décide de publier un avis de recrutement et arrête les modalités pratiques de l'examen de recrutement.

4. Ingrid MASKENS est la seule candidate à avoir passé et réussi toutes les épreuves de l'examen de recrutement.

5. Par une délibération du 23 août 2006, le conseil de l'action sociale "prend acte de la réussite de Madame MASKENS" mais décide, par ailleurs, de "reporter à sa plus prochaine séance la question de sa nomination, après avoir obtenu les renseignements nécessaires à la tutelle", notamment sur la question de la

réalisation éventuelle d'un stage préalable. Cette délibération sera approuvée par l'autorité de tutelle le 5 octobre 2006.

6. Par une première délibération du 20 septembre 2006, le conseil de l'action sociale décide de compléter le règlement relatif aux conditions générales et particulières de recrutement du secrétaire et du receveur du CPAS "par la règle selon laquelle la nomination du Secrétaire et du Receveur est subordonnée à l'accomplissement d'un stage d'une durée d'un an et à une évaluation". Cette délibération sera approuvée par l'autorité de tutelle le 26 octobre 2006.

7. Par une seconde délibération du 20 septembre 2006, le conseil de l'action sociale décide d'admettre Ingrid MASKENS au stage de receveur local d'une durée d'un an, à partir du 1^{er} janvier 2007. Le préambule de cette délibération précise notamment que l'entrée en fonction de la requérante "implique que Monsieur Laruelle, Receveur régional, ait établi son compte de fin de gestion au 31/12/2006". Cette délibération sera approuvée par l'autorité de tutelle le 26 octobre 2006.

8. Par un courrier du 9 octobre 2006, le président et le secrétaire f.f. du CPAS informent le receveur régional de l'admission au stage de la requérante au 1^{er} janvier 2007 et que "le Conseil a décidé que le compte de fin de gestion devrait dès lors être établi au moment de la prise de ses fonctions par l'intéressée".

9. Par une attestation signée du 25 octobre 2006, la requérante "marque son accord sur la période de stage d'un an fixée par le complément au règlement relatif aux conditions générales et particulières de recrutement du Secrétaire et du Receveur du CPAS".

10. En sa séance du 12 janvier 2007, le conseil de l'action sociale prend acte de la prestation de serment d'Ingrid MASKENS, l'autorise à constituer son cautionnement, et indique qu'aussi longtemps que le receveur sortant n'aura pas remis son compte de fin de gestion et que la requérante ne l'aura pas approuvé, celle-ci agira sous la responsabilité du receveur sortant, agissant comme sa "remplaçante".

11. En vue de la séance du conseil de l'action sociale du 27 juin 2007, la requérante établit un tableau des "éléments connus à ce jour" relatifs aux remboursements opérés par les personnes aidées, et propose de présenter au conseil, selon la fréquence qu'il souhaite, un état des remboursements opérés par les personnes aidées.

12. Le 27 juin 2007, le conseil de l'action sociale, tenant compte du fait que la mise à jour du tableau précité implique que des travaux de recherche et de

contrôle pour les années antérieures à la prise de fonction d'Ingrid MASKENS soient poursuivis, "qu'il est évident que la situation afférente à ces années est peu claire puisque non suivie par l'ancien Receveur", et que "les comptes 2006 du CPAS et de fin de gestion n'ont pas encore été remis par Monsieur LARUELLE", prend acte de la situation des remboursements opérés et décide qu'Ingrid MASKENS lui présentera un état d'avancement tous les quatre mois.

13. En raison du peu de temps que consacrait l'ancien receveur régional au CPAS de Chaumont-Gistoux, diverses tâches liées à la fonction étaient assumées par Claudine WILHEM-VAN DIJCK. Celle-ci doit toutefois prendre sa pension au 1^{er} janvier 2008 et il est prévu qu'elle sera remplacée par un nouvel agent administratif dont il faudra assurer la formation. La présidente du CPAS estime, dès lors, nécessaire de redéfinir le profil de la fonction de receveur dont les tâches devraient être, notamment, "d'effectuer actuellement les états de recouvrement en fonction d'un double objectif, (à savoir) apprendre à les créer personnellement afin de comprendre le mécanisme informatique qui y est lié (et) laisser le temps au nouvel agent administratif qui remplacera Claudine WILHEM-VAN DIJCK de se former". Au cours d'une réunion entre la présidente, la secrétaire f.f. et la requérante, un profil de fonction est ainsi établi, sur lequel chacune des participantes marque son accord.

14. Par une délibération du 18 juillet 2007, le conseil de l'action sociale décide d'approuver le nouveau profil de fonction du receveur local.

15. Par une attestation signée du 19 novembre 2007, la requérante reconnaît "avoir reçu (son) profil de fonction et marque (son) accord sur l'établissement de celui-ci".

16. Le 21 novembre 2007, le conseil de l'action sociale décide de "proposer à (Ingrid MASKENS) une solution à l'amiable et que la Présidente s'entretienne avec elle sur la question de la prolongation de son stage d'une durée supplémentaire d'un an" et "qu'en cas d'accord, celui-ci sera acté dans le cadre d'une évaluation dite «réservée», faisant état des éléments décrits et à améliorer".

17. Le 14 décembre 2007, la présidente du CPAS rédige une fiche d'évaluation de la requérante, dont la conclusion est "réservée" et "assortie d'une prolongation du stage pour la durée s'étalant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008". Cette fiche est portée à la connaissance d'Ingrid MASKENS, qui la signe pour accord.

18. Par une première délibération du 19 décembre 2007, le conseil de l'action sociale décide que le stage de la requérante est prolongé d'un an jusqu'au 31 décembre 2008.

19. Par une seconde délibération du 19 décembre 2007, le conseil de l'action sociale prend acte de la situation des remboursements opérés et décide que "Madame MASKENS continuera à présenter un état d'avancement tous les 4 mois aux Conseillers de l'Action Sociale".

20. Par un courrier du 16 janvier 2008, la requérante expose aux membres du conseil de l'action sociale les difficultés qu'elle rencontre, notamment pour faire face à la charge de travail importante qui la dépasse, causée par les "lacunes de (son) prédécesseur et de l'administration précédente". Elle y demande notamment l'engagement d'une personne qualifiée en comptabilité avec qui elle pourrait confronter ses points de vue et qui pourrait l'aider dans son travail, "entre autres en créant les états de recouvrement, en s'occupant du suivi des dépenses médicales, des D1 et des subsides, en vérifiant les factures émises". Elle y indique encore que faute de temps et de moyens, elle est dans l'obligation de ne plus procéder aux recouvrements, en sorte qu'elle propose de mettre les recouvrements en souffrance en irrécouvrables. Enfin, au sujet de l'état des comptes du CPAS, elle demande s'il ne faudrait pas "responsabiliser le pouvoir de tutelle quant au travail non accompli par le receveur précédent, receveur régional et donc sous la responsabilité de la Région".

21. Par une délibération du 16 janvier 2008, le conseil de l'action sociale décide "de ne pas déclarer de sommes irrécouvrables actuellement", de "demander au service de tutelle d'éplucher les comptes du receveur sortant" et de "poursuivre la piste relative à l'engagement d'une personne sous la mesure de l'article 60 § 7 de la loi organique". Parmi les motifs de cette décision, il est indiqué notamment que "la totalité des montants dus par les personnes ayant été aidées par le Comité spécial du Service Social et dont les aides ont été déclarées remboursables, a été épluchée en décembre 2006 en prévision de l'entrée en fonction de Madame MASKENS", qu'une "délibération a été prise à ce sujet, décidant de déclarer plus de 6.000€ en irrécouvrable, le reste ayant été jugé récupérable par le service social" et que "du point de vue de la demande de personnel supplémentaire, une personne va vraisemblablement être engagée sous la mesure de l'article 60 § 7 de la loi organique afin d'être affectée au futur service de volontariat". Il résulte encore du préambule de cette décision que le conseil s'interroge si la requérante a "la stature nécessaire à l'exercice des responsabilités de Receveur".

22. Le 16 avril 2008, la requérante constitue son cautionnement sous la forme d'une inscription hypothécaire pour un montant de 18.000€ sur son habitation personnelle.

23. Le 15 octobre 2008, le conseil de l'action sociale auditionne Ingrid MASKENS sur "le retard lié à l'établissement du compte 2007" lequel, en application de l'article 89 de la loi organique du 8 juillet 1976, précitée, aurait dû être soumis à l'approbation du conseil communal au plus tard le 1^{er} juin 2008.

Le conseil de l'action sociale décide, en conséquence, ce qui suit :

- "
- qu'au regard des conséquences financières à long terme sur l'état du CPAS (découlant de la non remise du compte, des recouvrements non traités et donc de l'absence de liquidités pourtant dues au cpas mais non poursuivies),
 - qu'au regard de l'efficacité et de l'image attendue des services publics,
 - qu'au regard de l'attitude dévoilée par Madame Maskens se présentant comme négative et dépassée par la situation,
 - qu'au regard du stage de l'intéressée toujours en cours et prenant fin au 31 décembre 2008,
 - qu'en raison des délais succincts et de l'urgence,
 - qu'en raison de sa spécialisation en droit social et de la compétence dont fait preuve son cabinet en matière de traitement de dossiers de fonctionnaires régionaux travaillant à Namur,
- de consulter Maître GILSON, Avocat, (...) afin de mettre fin à la collaboration engagée entre le CPAS et Madame Maskens".

24. Le 19 novembre 2008, le conseil de l'action sociale décide de procéder à l'évaluation de fin de stage de la requérante et de désigner le membre du conseil qui siégera dans la commission d'évaluation. Le préambule de cette décision vise la délibération précitée du 15 octobre 2008 ainsi que la consultation de Maître GILSON, et indique encore "qu'au vu des carences dans le travail de l'agent décrites dans les délibérations précédentes, la fiche d'évaluation sera manifestement réservée".

25. Le 2 décembre 2008, la présidente du CPAS rédige une fiche d'évaluation individuelle de la requérante. Sur les huit critères d'évaluation, trois reçoivent la mention "positive" et cinq la mention "réservée". Le projet d'évaluation globale indique la mention "réservée".

26. Par une télécopie du 17 décembre 2008 adressée à la présidente du CPAS, le conseil de la requérante fait valoir ses observations et demande que sa cliente soit entendue devant la commission d'évaluation.

27. Par un courrier du 29 décembre 2008, la présidente du CPAS informe le conseil de la requérante que sa cliente sera entendue par la commission d'évaluation le 14 janvier 2009. Il y est encore précisé qu'il y a une impossibilité

matérielle de désigner comme membres de la commission deux agents du CPAS d'un grade au moins équivalent à celui du receveur, en sorte qu'il est demandé si la requérante souhaite que deux agents du CPAS titulaires d'un grade inférieur au sien y siègent, en précisant qu'à défaut de réponse sur ce point, elle sera présumée avoir renoncé à contester la composition de la commission.

28. Par un courrier du 5 janvier 2009, le conseil de la requérante conteste tant l'intervention que la composition de la commission d'évaluation.

29. Par deux courriers du 14 janvier 2009, la partie adverse informe la requérante et son conseil que l'audition devant la commission d'évaluation se tiendra le 28 janvier 2009 et que le dossier est consultable au bureau du CPAS ou peut être envoyé en copie par voie postale.

30. Par un courrier du 22 janvier 2009, la partie adverse communique au conseil de la requérante une copie du dossier administratif.

31. Le 28 janvier 2009, Ingrid MASKENS, assistée de son conseil, est auditionnée devant la commission d'évaluation. Après avoir entendu la requérante, la commission décide, en raison de la gravité des manquements constatés dans la gestion de celle-ci, de proposer au conseil de l'action sociale de procéder à son licenciement au terme de son stage.

32. Par une délibération du 11 février 2009, le conseil de l'action sociale prend acte de la proposition de la commission d'évaluation et décide de convoquer la requérante en vue de l'entendre sur la proposition de son licenciement.

33. Par un courrier du 20 février 2009, la partie adverse communique au conseil de la partie requérante le procès-verbal de l'audition du 28 janvier 2009.

34. Par un courrier du 23 février 2009, le conseil de la requérante conteste le contenu du procès-verbal.

35. Par un courrier du 24 février 2009, la partie adverse informe Ingrid MASKENS de son droit de formuler des observations dans les 15 jours à dater du lendemain de la "présente notification", de la possibilité pour elle de demander d'être entendue dans le même délai par le conseil de l'action sociale et d'y être représentée ou assistée par un avocat, et de son droit de consulter le dossier.

36. Par un courrier du 5 mars 2009, la présidente du CPAS répond à la télécopie du conseil de la requérante du 23 février 2009, notamment en indiquant que le procès-verbal d'audition reflète exactement l'audition.

37. Le 26 mars 2009, le conseil de l'action sociale auditionne le conseil de la requérante. Préalablement à cette audition, une demande de récusation de la présidente et du conseiller FONDU est rejetée. Le conseil de la requérante invoque notamment une violation du principe d'impartialité, l'irrégularité du stage et l'existence d'une décision de licencier sa cliente qui, bien que non encore formalisée par écrit, aurait déjà été prise, raison pour laquelle il demande l'audition de témoins. Cette demande d'audition est rejetée.

38. Par un courrier du 30 mars 2009, le procès-verbal de l'audition du 26 mars est communiqué au conseil de la requérante.

39. Par un courrier du 1^{er} avril 2009, le conseil d'Ingrid MASKENS adresse à la partie adverse ses observations sur le procès-verbal de l'audition du 26 mars.

40. Par une délibération du 3 avril 2009, le conseil de l'action sociale décide de licencier la requérante, avec effet le 7 avril 2009, moyennant une indemnité de préavis de trois mois de traitement. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième moyen de la requête, de la violation de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'illégalité de la délibération du conseil de l'action sociale du 20 septembre 2006 subordonnant la nomination du secrétaire et du receveur à l'accomplissement d'un stage d'une durée d'un an et à une évaluation, et de l'excès de pouvoir;

Considérant que la partie adverse soutient que le moyen serait irrecevable dès lors que la requérante a marqué son accord sur l'accomplissement d'un stage préalablement à sa nomination définitive; que, sur le fond, elle soutient que, préalablement à l'adoption de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des secrétaires et receveurs des centres publics d'action sociale, les organisations syndicales ont pu se prononcer de manière concrète sur la question du stage susceptible d'être prévu dans le règlement relatif aux conditions de recrutement du receveur et du secrétaire, et sur sa portée, en sorte que le complément au

règlement décidé par la délibération du 20 septembre 2006 doit être considéré comme une mesure d'application d'un règlement existant qui ne devait pas être soumise aux procédures préalables de négociation et de concertation; qu'elle soutient enfin qu'en toute hypothèse, le stage imposé à la requérante s'appuie sur l'article 29 du statut administratif applicable au personnel du CPAS, dont l'article 1^{er} prévoit qu'il s'applique au secrétaire et au receveur dans la mesure où cette matière n'est pas réglée par d'autres dispositions légales;

Considérant que le fait pour la requérante de marquer son accord sur l'accomplissement d'un stage ne la rend pas irrecevable à contester la régularité de l'organisation d'un tel stage à la suite de la décision d'inaptitude prise au terme de celui-ci; que la formalité de la consultation syndicale préalablement à l'adoption de règles statutaires concernant les conditions de nomination d'un agent revêt un caractère impératif; qu'un agent ne peut, par voie de conséquence, renoncer par avance à se prévaloir de la protection que lui confère ladite formalité; que le moyen est dès lors recevable;

Considérant que la délibération du 20 septembre 2006 du conseil de l'action sociale a modifié le "règlement relatif aux conditions générales et particulières de recrutement du Secrétaire et du Receveur du CPAS" en le complétant par la "règle selon laquelle la nomination du Secrétaire et du Receveur est subordonnée à l'accomplissement d'un stage d'une durée d'un an et à une évaluation"; que la possibilité de prévoir l'accomplissement d'un stage pour les secrétaires et receveurs est certes prévue par l'article 4, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999, précité; que cette disposition n'implique pas que les receveurs locaux et secrétaires de CPAS soient nécessairement soumis à un stage mais habilite seulement le conseil de l'action sociale à prévoir un tel stage; que le fait que cet arrêté du 20 mai 1999 ait fait l'objet d'un protocole de négociation du 23 mars 1999 du comité C wallon des services publics locaux et provinciaux ne dispensait nullement la partie adverse de l'obligation de soumettre sa proposition à la concertation au sein du comité local; que la partie adverse ne peut prétendre que l'insertion dans ses statuts d'un stage probatoire pour le receveur et le secrétaire ne ferait qu'étendre auxdites fonctions le stage déjà prévu par le statut pour les autres agents; qu'en effet et comme l'admet la partie adverse elle-même, les dispositions générales du statut en matière de stage ne peuvent être rendues directement applicables pour les fonctions de receveur et de secrétaire, et ce compte tenu des spécificités liées à ces emplois; que la partie adverse ne pouvait dès lors se contenter, comme elle l'a fait par sa décision du 20 septembre 2006, de prévoir que la nomination du secrétaire et du receveur serait subordonnée à l'accomplissement d'un stage; qu'il lui appartenait également de définir des règles spécifiques pour ces stages; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est annulée la délibération du conseil de l'action sociale de Chaumont-Gistoux du 3 avril 2009 décidant de mettre fin aux fonctions d'Ingrid MASKENS en qualité de receveur local et de la licencier avec effet au 7 avril 2009 moyennant paiement d'une indemnité égale à trois mois de traitement.

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 de la VIII^e chambre, le premier février deux mille douze par :

M. GEUS,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J.-Cl. GEUS.