CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.078 du 11 octobre 2013

A. 210.363/VIII-8963

En cause : **FOUGNIES** Frédéric,
ayant élu domicile chez
M^e^ Laure DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Farciennes,
représenté par le conseil de l'action sociale.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e^ CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 4 octobre 2013 par Frédéric FOUGNIES tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision du Conseil de l'action sociale du CPAS de Farciennes datée du 25 septembre 2013 […], décision aux termes de laquelle la sanction disciplinaire majeure de suspension pour une durée d'un mois est prononcée à son encontre";

Vu l'ordonnance du 4 octobre 2013 convoquant les parties à l'audience publique du 10 octobre 2013;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

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

Entendu, en leurs observations, M^e^ Emmanuelle GONTHIER loco M^e^ Laure DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Elise VANHOESTENBERGHE loco M^e^ Michel VANHOESTENBERGHE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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 résumés comme suit :

1. Le requérant est engagé en qualité de secrétaire du CPAS de Farciennes, depuis le 10 mars 2010. Durant son activité au sein dudit CPAS, il n'a jamais fait l'objet de remarque, ni d'avertissement, tant écrit que verbal.

2. En sa séance du 22 janvier 2013, sur la base d'une note présentée par le requérant faisant état de conflits entre les chefs des services administratif et social, le bureau permanent du CPAS le mandate pour collecter des éléments de fait et d'appréciation pour l'examen de la situation de Laurentia VANELVEN, chef de service administratif et juriste, celle-ci étant jugée responsable, par le requérant, des problèmes existants.

3. Lors de sa séance du 20 février 2013, sur la base d'une seconde note présentée par le requérant dans laquelle il a proposé le licenciement de Laurentia VANELVEN, le bureau permanent lui demande de poursuivre l'examen de la situation et décide de convoquer les chefs de service.

4. Lors de la séance du bureau permanent du 12 mars 2013, les chefs de service ont été auditionnés individuellement sur le sujet. À l'issue de cette séance, les membres du bureau ont estimé avoir assez d'éléments pour entamer une procédure de licenciement à l'encontre de Laurentia VANELVEN et ont décidé de l'auditionner.

5. Le 14 mars 2013, un courrier recommandé est envoyé à Laurentia VANELVEN précisant les griefs qui lui sont reprochés et ses droits de la défense.

6. Le 25 mars 2013, une plainte pour harcèlement est déposée par Laurentia VANELVEN auprès d'ARISTA.

7. Lors de sa séance du 26 mars 2013, le conseil de l'action sociale est appelé à se prononcer sur le point à l'ordre du jour concernant la rupture du contrat de travail de Laurentia VANELVEN. À cette occasion, l'intéressée a été préalablement entendue et a porté à la connaissance des membres du conseil que le requérant

entretenait avec Muriel LACHAPELLE, chef du service social, depuis plusieurs mois, une relation intime.

8. Le 27 mars 2013, Laurentia VANELVEN est entendue par le président du CPAS et le requérant au sujet d'accusations de faux et usages de faux.

9. Le 18 avril 2013, ont lieu des échanges de courriels entre le président et le requérant concernant septante notes de la receveuse qui n'ont pas été portées à la connaissance du premier. Sur la base de ces notes, le président estime qu'il pourrait y avoir des éléments donnant un éclairage nouveau sur l'ensemble du dossier de Laurentia VANELVEN et décide de ne pas porter plainte à l'encontre de celle-ci et d'attendre l'avis du comité de concertation du 25 avril 2013.

10. Le 23 avril 2013, eu égard à ses fonctions de grade légal au sein du CPAS, le requérant a décidé de déposer plainte en son nom propre contre Laurentia VANELVEN pour diffamations, calomnies et chantage vis-à-vis du CPAS.

11. Le 25 avril 2013, au cours du comité de concertation qui se tient dans les locaux du CPAS de Farciennes, l'avocat de ce dernier développe une note relative au conflit et propose de suspendre le licenciement de Laurentia VANELVEN, de ne pas déposer plainte à la suite des accusations de faux et usage de faux et d'entreprendre une médiation entre les deux chefs de service, à savoir Laurentia VANELVEN et Muriel LACHAPELLE. À la suite de cette présentation, le comité de concertation émet un avis positif sur toutes les propositions de l'avocat du CPAS.

12. Lors du conseil du 29 avril 2013, l'avis du comité de concertation est approuvé à l'unanimité. Le dossier de Laurentia VANELVEN est ainsi classé sans suite. À cette même séance du conseil de l'action sociale, le requérant a interpellé le président du CPAS à propos de certaines pratiques et demandes "problématiques" de celui-ci qui lui ont été répercutées par des agents administratifs – Arlette LAIRIN et Mademoiselle CHARUE –, le président précisant, quant à lui, qu'il n'a jamais utilisé aucun agent du CPAS pour la rédaction de ses courriers provinciaux et que, pour la demande du 3 avril 2013 à Arlette LAIRIN, il s'agirait d'une demande ponctuelle.

13. Le 30 avril 2013, le requérant a envoyé, par recommandé, un courrier au bourgmestre faisant état de ces "illégalités" potentielles réalisées par le président du CPAS.

14. Du 29 avril au 17 mai 2013, le requérant est en incapacité de travail à la suite du décès de sa mère. Au cours de cette période, il dit avoir échangé plusieurs courriels pour assurer le suivi des points du conseil du 29 avril 2013, pour préciser

notamment qu'il souhaiterait superviser la fixation des points à l'ordre du jour du prochain conseil qui doit se dérouler le 27 mai 2013, et notamment pour voir inscrire le retrait de la délégation de signature à Laurentia VANELVEN. Dans un échange de courriels avec cette dernière, il apprend que le conseil a décidé de modifier la méthode de travail quant à la transmission des notes et quant à la préparation des procès-verbaux de séance.

15. Lors de son retour au travail le 22 mai 2013, le requérant constate des changements notamment quant à ses attributions dès lors qu'il a été décidé de lui retirer la représentation du CPAS dans un organe paracommunal (le comité d'accompagnement du Plan de Cohésion Sociale) sans motivation particulière si ce n'est "à la demande du Président".

16. Lors du conseil du 27 mai 2013, sont abordés plusieurs points mis à l'ordre du jour sur la base de propositions du requérant:

- il présente une note sollicitant des membres du conseil qu'ils retirent la délégation de signature à Laurentia VANELVEN en son absence eu égard au passif du dossier, aux griefs professionnels contre celle-ci et au dépôt de plainte pour harcèlement;
- il présente également une note concernant la gestion de la communication en interne et rappelle que les sollicitations aux membres du personnel doivent transiter par lui, comme l'induit la lecture de l'article 45 de la loi organique et plusieurs articles du R.O.I. du conseil de l'action sociale;
- il présente enfin une note concernant le changement de méthode de travail avec le conseil et quant à la préparation des procès-verbaux à la suite de la décision prise à ce sujet durant son absence le 15 mai 2013.

17. Le 29 mai 2013, le requérant apprend, par un courriel du président, la tenue d'un conseil de l'action sociale en urgence le 31 mai 2013, avec un seul point à l'ordre du jour concernant un point déjà présenté en conseil du 27 mai 2013, c'est-à-dire le renouvellement d'un contrat de travail d'un agent administratif, M^{me} CINQUANTARTE. Le requérant exprime sa perplexité par retour de courriel, le même jour au président, notamment quant aux motivations présentées pour l'organisation en urgence de ce conseil.

Le 11 juin 2013, le requérant est interpellé par un courriel de Laurentia VANELVEN, avec copie au président, qui lui signifie que les rapports demandés aux membres du personnel à la suite du conseil de l'action sociale du 15 mai 2013 ne doivent pas lui parvenir en direct mais être uniquement transmis à deux membres du conseil, à savoir, M^{me} RAILLON et M. LEGRAIN. Il répond à l'envoi de ce courriel, le même jour, et demande le respect de ses prérogatives ainsi que des explications. À

la suite de ces différents évènements, le requérant dit se sentir de plus en plus isolé et dépose plainte pour harcèlement moral auprès du service externe de prévention et de protection, le 8 août 2013.

18. Le 29 août 2013, le requérant a reçu, par recommandé, une lettre de convocation pour une audition préalable par le conseil de l'action sociale. Il lui est reproché ce qui suit :

- un manque d'objectivité et d'impartialité dans le cadre du dossier constitué à charge de la chef de service administratif, Laurentia VANELVEN et de ne pas s'être déporté dans ce dossier alors que le conflit concerne également Muriel LACHAPELLE dont il est le compagnon depuis plusieurs mois et que selon l'article 37 de la loi organique sur le CPAS, il est interdit aux membres du conseil et aux personnes qui assistent aux séances dudit conseil d'être présents lors de délibérations qui portent sur des objets auxquels ils ont un intérêt direct;

- de s'être délibérément abstenu de transmettre au président du CPAS de Farciennes, septante-sept notes de service émanant de la receveuse.

19. Lors de la séance du conseil de l'action sociale du 17 septembre 2013, le requérant est entendu, assisté de son conseil et dépose une note de défense. Cette audition a fait l'objet d'un procès-verbal soumis à sa signature.

20. Le 25 septembre 2013, le conseil de l'action sociale décide d'infliger au requérant la sanction disciplinaire majeure de la suspension pour une durée d'un mois, après avoir déclaré établi le premier grief reproché au requérant, et décidé de ne pas infliger de sanction quant au second grief. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse et l'instruction du dossier; que sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'un péril causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur de prévenir le dommage et de saisir le Conseil d'État;

Considérant que le requérant relève que la décision attaquée lui a été remise de la main à la main, contre accusé de réception, le 25 septembre 2013 et qu'elle ne mentionne pas de date de prise de cours; qu'il ajoute qu'une version complétée de cette décision avec la mention des voies de recours lui a été adressée par pli recommandé daté du 26 septembre 2013 et réceptionné le lundi 30 septembre 2013; qu'il estime avoir ainsi fait diligence en introduisant sa requête le 4 octobre suivant; que, selon lui, le recours à la procédure d'extrême urgence se justifie d'une

part, parce qu'il est aléatoire qu'un arrêt, prononcé selon les règles de la procédure ordinaire en référé administratif, puisse intervenir à bref délai, et d'autre part, compte tenu du contexte de l'affaire et des conséquences immédiates qu'engendre l'acte attaqué pour lui; qu'il souligne également que la "disparition" du jour au lendemain du secrétaire du CPAS est un signe visible de défiance à son égard et qu'une suspension -fût-elle provisoire- avec effet immédiat de ses fonctions est manifestement de nature à alimenter des rumeurs qui lui sont défavorables et à porter ainsi atteinte à sa réputation professionnelle; qu'il en conclut que le recours à la suspension d'extrême urgence est, dans pareille hypothèse, le seul recours directement utile et de nature à mettre fin de manière adéquate au préjudice allégué;

Considérant qu'à l'audience, la partie adverse conteste l'imminence du péril en faisant valoir qu'en application de l'article 53 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, la mesure de suspension attaquée n'est pas exécutoire par provision dès lors qu'elle ne le devient que lorsqu'elle atteint la durée de trois mois, ce qui, selon elle, n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que le requérant a bien fait diligence en saisissant le Conseil d'État dans un bref délai;

Considérant que selon l'article 51 de la loi du 8 juillet 1976, précitée, les membres du personnel statutaire des CPAS sont soumis au régime disciplinaire des agents communaux; que parmi les sanctions disciplinaires majeures consacrées à l'article L1215-3, 2° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation figure la suspension, laquelle peut être prononcée pour une période de trois mois au plus, conformément à l'article L1215-5, alinéa 1er du même Code; que l'article 53, § 1er de la loi du 8 juillet 1976, précitée prévoit que lorsque la suspension est prononcée pour un terme de trois mois, elle est soumise à l'avis du collège communal ainsi qu'à l'approbation du collège provincial, cette sanction étant exécutée par provision, à moins que le conseil n'en décide autrement; qu'en l'espèce, la suspension attaquée n'est pas de trois mois mais bien d'un mois seulement de sorte que l'article 53, précité n'est pas d'application, la suspension prononcée à l'encontre du requérant étant bien susceptible d'exécution, contrairement à ce que soutient la partie adverse; que par ailleurs, l'extrême urgence est établie lorsque le délai de soixante jours dans lequel une demande de suspension ordinaire peut être introduite, combiné au délai de quarante-cinq jours théoriquement imparti au Conseil d'État pour statuer sur la demande de suspension aboutirait à un arrêt intervenant à une date postérieure à l'exécution de la mesure contestée, ce qui est incompatible avec le but même de la demande de suspension qui est d'éviter que le risque de préjudice grave difficilement réparable se matérialise; que tel serait le cas en l'espèce vu le délai d'un mois prévu pour la suspension disciplinaire en cause; que l'extrême urgence est justifiée;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des erreurs dans les motifs de droit et de l'excès de pouvoir; que le requérant fait observer que l'acte attaqué ne contient aucune référence à une base légale qui lui servirait de fondement; qu'il en conclut que la motivation formelle est insuffisante et inadéquate;

Considérant qu'à l'audience, la partie adverse soutient que le requérant ne peut ignorer la base légale de l'acte attaqué et le contexte disciplinaire qui le sous-tend, vu le manque d'impartialité dont il a fait preuve dans le dossier relatif au conflit opposant la chef du service social et la chef du service administratif; qu'elle ajoute qu'en vertu de sa fonction de secrétaire de CPAS, il est censé bien connaître les dispositions du régime disciplinaire applicables aux membres du personnel des CPAS;

Considérant que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif au sens de l'article 1er doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise;

Considérant qu'en l'espèce, la décision attaquée ne comprend aucune mention relative à son fondement légal, pas plus que les autres pièces du dossier administratif; que même si en sa qualité de secrétaire du CPAS, le requérant est censé connaître les dispositions légales qui fondent la sanction disciplinaire qui lui a été infligée, il n'en reste pas moins que le prescrit de la loi du 29 juillet 1991, précitée n'est pas respecté, d'autant plus qu'en l'espèce, la partie adverse donne une interprétation de l'article 53 de la loi du 8 juillet 1976, précitée qui n'est pas conforme à la volonté du législateur; que, au vu de ces éléments, le premier moyen est sérieux;

Considérant que le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 33 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, 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; que le requérant affirme que le vote de la décision querellée ne s'est pas fait au scrutin secret alors que cette obligation s'impose en matière de sanction disciplinaire, conformément à l'article 33, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 précitée;

Considérant que la partie adverse reconnaît, à l'audience, que le vote n'a pas eu lieu au scrutin secret et que dans ces circonstances, l'acte attaqué devrait être retiré prochainement;

Considérant que selon l'article 33, §§1er et 2 de la loi du 8 juillet 1976 précitée, les résolutions du conseil de l'aide sociale sont prises à la majorité absolue des voix, les membres du conseil votant à haute voix sauf lorsqu'il est question de personnes, le vote se faisant au scrutin secret; qu'il résulte de la lecture combinée des dispositions précitées que le conseil 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 substantielle, dont le but est de garantir l'indépendance des membres du conseil, 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, de l'aveu même de la partie adverse, le deuxième moyen est sérieux;

Considérant que le requérant expose son risque de préjudice grave difficilement réparable en précisant que la sanction de la suspension est une des sanctions disciplinaires majeures et qu'au regard de la jurisprudence constante du Conseil d'État, il est de règle que ces sanctions présentent par nature un caractère infamant qui constitue pour celui qui en fait l'objet un préjudice grave difficilement réparable dû à son impact tant pécuniaire que moral; que, selon lui, il en va d'autant plus ainsi en l'espèce, vu les faits qui lui sont reprochés et qui sont à replacer dans un climat professionnel hostile créé par le président qui nourrit, depuis plusieurs mois, une vive animosité à son égard, susceptible d'être qualifiée de harcèlement moral et qui a d'ailleurs justifié, de sa part, le dépôt d'une plainte pour harcèlement moral auprès du service externe de prévention et de protection, le 8 août 2013; qu'il décrit ensuite sa situation au sein du CPAS et prétend que la volonté du président est de le critiquer systématiquement auprès des membres du conseil et des membres du personnel et de porter atteinte à ses prérogatives légales, le conseil, par ailleurs, ne répondant pas aux différentes notes qu'il lui a adressées dénonçant des comportements

inacceptables dans le chef du président notamment; qu'il constate, en outre, que le devoir de discrétion qui doit présider à toute procédure disciplinaire n'a pas été respecté par le conseil, que le CPAS de Farciennes étant une petite structure, il est, selon lui, probable qu'une grande partie des agents du personnel qui sont légalement sous son autorité fonctionnelle, soient au courant des faits qui lui sont reprochés; qu'il considère que, depuis plusieurs mois, le président, avec l'appui du conseil, le discrédite dans ses fonctions de gestionnaire des ressources humaines et que celui-ci ne transmet plus ses informations et directives que par le truchement de la chef de bureau qui a porté plainte contre lui et qui a couvert les agissements de détournement du personnel du centre à des fins politiques; qu'il en déduit que vu la publicité réservée à l'acte attaqué, sa réputation professionnelle est largement mise en cause et s'en réfère au rapport d'ARISTA qui, le 18 juillet 2013, a formulé une série de recommandations suite aux diverses plaintes déposées; qu'il affirme que ces recommandations n'ont pas été suivies à son égard vu la sanction d'écartement dont il fait l'objet mais également à l'égard de la chef du service social qui a été licenciée, le 30 septembre 2013, avec paiement d'une indemnité compensatoire de préavis; qu'il fait encore valoir que sa perte de rémunération lui est préjudiciable dès lors qu'il vit seul avec ses trois filles, leur mère étant décédée; qu'il fait ainsi observer que la décision attaquée entraînera pour lui, mais aussi pour sa famille, une détérioration notable de ses conditions de vie et une précarisation évidente qui constitue en soi un préjudice grave difficilement réparable; que, selon lui, les répercussions sur le plan psychologique, moral et médical d'une telle sanction sont également évidentes;

Considérant que la partie adverse expose à l'audience que le requérant n'est pas, à ce jour, suspendu de ses fonctions et perçoit toujours son traitement; qu'elle considère dès lors qu'il n'encourt pas de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que comme il a été démontré ci-avant, la sanction de la suspension prononcée en l'espèce est bien susceptible d'exécution;

Considérant que la suspension est une sanction disciplinaire majeure qui s'accompagne d'une privation de traitement pendant la durée de celle-ci; que la fonction de secrétaire de CPAS implique qu'il est chargé de la direction de l'administration et qu'il est le chef du personnel au regard de l'article 45 de la loi du 8 juillet 1976, précitée; qu'en principe lorsqu'une telle décision est prise à l'encontre d'un secrétaire de CPAS, il y a fort à penser que les reproches formulés à son égard sont d'une certaine gravité dès lors qu'on l'écarte purement et simplement de l'administration qu'il dirige en temps normal; que l'absence du premier fonctionnaire du CPAS pour une certaine durée ne passe pas inaperçue tant à l'égard des membres du personnel que des partenaires extérieurs du CPAS; que par ailleurs, dans le

contexte particulier du présent recours, le conflit qui est né entre le requérant et le président du CPAS ainsi qu'avec la chef du service administratif a été largement porté à la connaissance d'autres membres du personnel vu notamment les témoignages qui ont été recueillis auprès de ceux-ci; que dans la mesure où cette suspension peut être interprétée par les tiers, et au premier chef par ses subordonnés auprès desquels les faits reprochés ont été largement divulgués, comme la preuve d'un manquement grave, il y a lieu de considérer que l'atteinte à la réputation professionnelle du requérant est établie, le CPAS de Farciennes étant en outre une petite structure administrative; que le risque d'un préjudice financier n'est, par contre, pas concrètement démontré par le requérant qui n'apporte pas le moindre élément permettant d'évaluer sa situation financière; que dans ces conditions, seul le préjudice moral est retenu;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D É C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du conseil de l'action sociale du CPAS de Farciennes du 25 septembre 2013 par laquelle la sanction disciplinaire majeure de la suspension pour une durée d'un mois est prononcée à l'encontre de Frédéric FOUGNIES.

Article 2 .

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3 .

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4 .

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre des référés, le onze octobre deux mille treize par :

M[me]	VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
M[me]	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE. P. VANDERNACHT.