

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 231.740 du 25 juin 2015

A. 210.940/VIII-9031

En cause : **FOUGNIES** Frédéric,
ayant élu domicile chez
M^e Laure DEMEZ, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Farciennes,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 janvier 2014 par Frédéric FOUGNIES qui demande l'annulation de "la décision du Conseil de l'action sociale du CPAS de Farciennes datée du 28 novembre 2013 (...), décision aux termes de laquelle la sanction disciplinaire majeure de suspension pour une durée d'un mois à compter du 1^{er} décembre 2013 est prononcée à son encontre";

Vu l'arrêt n° 225.805 du 13 décembre 2013 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence pour défaut de moyens sérieux;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Benoit CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 18 mai 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 19 juin 2015;

Entendu, en son rapport, Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État;

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

Entendu, en son avis conforme, Benoit CUVELIER, 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 du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 225.805 du 13 décembre 2013 précité; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des principes généraux de bonne administration et de saine gestion administrative, en ce compris les droits de la défense, l'absence, l'erreur, l'insuffisance et la contradiction dans les causes ou les motifs de fait ou de droit soutenant l'acte attaqué, l'erreur manifeste d'appréciation et l'excès de pouvoir; qu'il soutient qu'il n'a pas été préalablement informé et n'a pas pu se prononcer sur le type de sanction qui pouvait lui être infligée, alors que les droits de la défense requièrent que l'agent soit entendu sur le type de sanction envisagée à son encontre, ce que confirmeraient d'anciens arrêts du Conseil d'État; qu'il fait plus particulièrement valoir que la convocation du 29 août 2013 était muette sur ce point; qu'il ajoute que la circonstance que l'article L1215-12 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne prévoit pas expressément l'indication de la sanction envisagée méconnaît le principe général des droits de la défense alors qu'il revêt une valeur constitutionnelle et est par ailleurs consacré par l'article 6.1. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, indépendamment de l'application de cette disposition en l'espèce; qu'il fait état d'une discrimination entre les agents poursuivis disciplinairement et ceux qui font l'objet de poursuites pénales dès lors que ces derniers sont préalablement informés du taux envisagé de la peine; qu'il prétend que la Cour constitutionnelle aurait, nonobstant la différence objective existant entre ces deux situations, considéré que l'agent doit être préalablement averti du type de sanction envisagé à son encontre et doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense tant sur les faits que sur le type de sanction envisagé; qu'il considère qu'il en va d'autant plus ainsi lorsque c'est la même autorité qui est compétente pour prononcer les sanctions disciplinaires tant mineures que majeures

et sollicite en conséquence que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

" Le principe général du droit au respect des droits de la défense combiné aux articles 10 et 11 de la Constitution et à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme s'opposent-il à une législation telle que l'article 1215-12 du CDLD qui, selon une certaine interprétation restrictive, aboutirait à ce que le droit de l'agent à être entendu dans les affaires disciplinaires porte uniquement sur les faits, et non sur le type de sanction envisagé alors que le droit de l'agent à être entendu dans les affaires pénales porte tant sur les faits que sur le taux de la peine ?";

qu'il reproduit cette argumentation en réplique et dans son dernier mémoire;

Considérant que, selon l'article 51 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, les membres du personnel statutaire des CPAS sont soumis au régime disciplinaire des agents communaux; que l'article L1215-12 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation énumère les sept mentions qui doivent apparaître dans la convocation de l'agent en vue de son audition disciplinaire; que l'indication de la sanction envisagée n'y est pas prévue; que comme le relève le requérant, il existe des différences objectives entre la procédure disciplinaire d'une part, et la procédure pénale d'autre part; que ces différences en fait peuvent justifier un traitement distinct en droit entre ces deux types de procédures; qu'à supposer que la valeur constitutionnelle du principe général des droits de la défense soit établie, encore faut-il en déterminer les contours; qu'obliger l'autorité disciplinaire à communiquer avant l'audition la sanction envisagée ne garantirait pas la protection de ce principe général mais au contraire pourrait donner à penser que l'autorité a préjugé de l'affaire; que la question préjudicielle sollicitée ne s'avère par conséquent pas nécessaire pour la solution du présent litige; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et de saine gestion administrative, en ce compris le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité, l'absence, l'erreur, l'insuffisance et la contradiction dans les causes ou les motifs de fait et de droit soutenant l'acte attaqué, l'erreur manifeste d'appréciation et l'excès de pouvoir; qu'il soutient que le choix de la sanction n'est pas adéquatement motivé et fait apparaître une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité; qu'il expose, dans une première branche, que la partie adverse ne motive pas de manière suffisamment adéquate et circonstanciée la sanction qui lui est infligée, notamment quant à la proportionnalité de celle-ci par rapport aux faits, et que cette motivation devait être d'autant plus circonstanciée qu'en l'espèce, la sanction ne s'imposait pas; qu'il rappelle que, dans sa note de défense, tout en reconnaissant les faits, il en contestait le caractère fautif et invoquait des

circonstances atténuantes spéciales; qu'il fait valoir, dans une seconde branche, que l'examen de la proportionnalité de la sanction doit être réalisé en prenant en considération l'ensemble des mesures possibles et que le principe de proportionnalité est violé lorsque l'on ne peut concevoir raisonnablement qu'une autorité disciplinaire, quelle qu'elle soit, infligerait la même peine pour les mêmes manquements disciplinaires; qu'il estime qu'en l'espèce, les faits qui ont motivé l'acte attaqué, même s'ils attestent d'une indécatesse et pourraient appeler une punition autre que symbolique, n'ont pas la gravité que la partie adverse leur prête; qu'il ajoute que la gravité des faits qui lui sont reprochés doit être relativisée au regard des circonstances atténuantes et des causes d'excuses qu'il invoque; qu'il souligne à cet égard qu'il a, durant toute sa carrière, assuré ses missions avec diligence et dévouement et qu'il est reconnu pour avoir toujours eu un comportement irréprochable et n'avoir jamais essuyé aucune peine, ni même remarque, relative à son travail depuis son entrée en fonction en mars 2010; qu'il conclut qu'en lui infligeant la sanction majeure de la suspension (entraînant la privation de traitement), sans avoir égard ni à la gravité plus que relative des faits reprochés, ni au contexte dans lequel il a instruit le dossier de Laurentia VANELVEN et le sérieux de son instruction, ni à l'existence de sérieuses circonstances atténuantes, ni à son ancienneté de service, ni à l'absence du moindre antécédent disciplinaire, ni à l'absence d'intention frauduleuse dans son chef, la partie adverse applique une sanction manifestement disproportionnée; qu'il ajoute que les autres considérants de l'acte attaqué ne peuvent être pris en considération dès lors qu'ils motivent l'adoption de la sanction mais pas sa proportionnalité; qu'il n'ajoute aucun élément nouveau dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire;

Considérant, sur les deux branches du moyen réunies, qu'en sa séance du 28 novembre 2013, le conseil de l'aide sociale de Farciennes a décidé, à l'unanimité, que le premier grief à charge du requérant étant établi et que, justifiant une sanction disciplinaire, il y avait lieu de lui infliger une sanction majeure de suspension d'un mois; qu'à l'égard de ce premier grief, la décision attaquée s'exprime comme suit :

- " Attendu qu'il apparaît ainsi établi que le directeur général a de sa propre initiative entamé dès la fin 2012 l'instruction d'un dossier à charge de la chef de service administratif M^{elle} VANELVEN, dont il a mis en cause la loyauté (note au bureau permanent du 22 janvier 2013) avant même de recevoir la mission de poursuivre l'examen de la situation, et dont il a suggéré qu'elle fasse l'objet d'une procédure de licenciement dès le 20 février 2013 (note au bureau permanent du 20 février 2013) alors que :
- les relations personnelles entre M^{elle} VANELVEN et Madame LACHAPPELLE, de plus en plus tendues, étaient devenues exécrables et pouvaient être qualifiées de «hyper conflictuelles» selon les termes même de la note de défense (page 24);
 - il avait connaissance de ce conflit;
 - il était au quotidien, et dans le cadre de sa vie privée, le compagnon de vie de l'une des deux protagonistes;
 - il était le supérieur hiérarchique de chacune d'elles.

Attendu que le conseil de l'action sociale considère que ce contexte devait amener le directeur général à prendre conscience d'une situation de conflit d'intérêts manifeste qui devait l'amener à se déporter de l'instruction du dossier constitué au départ de sa seule initiative et visant le licenciement de M^{elle} VANELVEN, et cela en raison de la mésentente notoire et de la rivalité existant entre celle-ci et sa compagne Madame LACHAPELLE; que le directeur général a d'ailleurs précisé lors de son audition que la tension entre les deux intéressées était apparue «...bien avant 2013...».

Attendu que le directeur général affirme, dans sa note de défense, qu'il n'a pas manqué au respect des principes d'objectivité et d'impartialité, et que la relation privée entretenue avec Madame LACHAPELLE n'a en rien altéré l'indépendance et l'objectivité de son appréciation.

Que lors de son audition du 17 septembre 2013, le directeur général a, à deux reprises, répondu par l'affirmative à la question suivante :

« Si vous aviez constaté chez Madame LACHAPELLE des manquements aussi grave que ceux que vous imputez à M^{elle} VANELVEN, auriez-vous constitué un dossier et auriez-vous suggéré au conseil de l'action sociale de la licencier ? »

Que cette réponse affirmative montre que le directeur général ne semble pas avoir conscience de la notion même de conflit d'intérêts, dès lors qu'il affirme qu'en cas de manquement professionnel avéré, il n'hésiterait pas à instruire un dossier visant au licenciement de sa propre compagne, ce qui le placerait dans une situation d'opposition d'intérêts pourtant caractérisée et incontestable.

Que le conseil de l'action sociale n'entend pas procéder à un examen détaillé du fondement et de la légitimité de chacun des griefs formulés à charge de la responsable du service administratif, M^{elle} VANELVEN, ni d'ailleurs des réponses et éléments de défense avancés par celle-ci lors de ses auditions des 12 mars et 26 mars 2013.

Que le conseil considère comme établi que le directeur général a, par le comportement qui a été le sien, suscité un doute légitime quant à son impartialité et son objectivité dans l'instruction du dossier litigieux; que le fait qu'un tel doute, raisonnable et légitime, puisse être éprouvé, est en soi constitutif de faute dans le chef de celui qui a permis l'apparition de ce doute; qu'il s'agit d'un manquement aux devoirs professionnels.

Que le principe d'impartialité est violé dès lors qu'une personne a un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé, ou encore lorsque les circonstances permettent de penser qu'elle ne peut traiter l'affaire sans préjugé et parti-pris.

Que le Conseil d'État (arrêt NOEL, n° 125.678 du 25 novembre 2003) rappelle ce qui suit :

« ... que d'autre part, les agents publics sont soumis à un devoir d'objectivité et d'impartialité; que le respect de cette obligation s'impose non seulement dans leurs relations avec des usagers mais aussi dans celles avec d'autres agents; qu'en l'espèce, la présidente du jury, agent public, eût dû s'y conformer et se déporter en raison de la procédure intentée contre elle par la requérante pour harcèlement moral, ce qu'elle s'est abstenue de faire, ... ».

Que le conseil de l'action sociale considère que le directeur général ne présentait pas :

« ... l'indépendance d'esprit indispensable pour mener une instruction et donner un avis avec l'impartialité requise ... » (Conseil d'État, arrêt PONCIN n° 120.658 du 17 juin 2003).

Que le conseil constate qu'alors que M^{elle} VANELVEN avait déposé plainte du chef de harcèlement et violence au travail contre le directeur général dès le 26 mars 2013, celui-ci a poursuivi l'instruction du dossier visant à obtenir son licenciement, notamment au travers de sa note adressée au comité de concertation le 29 mars 2013, ou encore de sa réponse, en 16 pages, aux arguments exposés par la défense de l'intéressée lors de son audition du 26 mars 2013.

Que le directeur général devait être conscient qu'il ne présentait pas ou plus, à ce moment, l'impartialité objective requise, qui lui imposait comme l'indique

d'ailleurs en page 15 de sa note de défense, de «...veiller à ne pas donner prise à un soupçon de partialité ...».

Que le conseil de l'action sociale considère que la faute commise est d'autant plus grave que le directeur général, agent occupant le rang hiérarchiquement le plus élevé de l'institution, se voit investi par l'article 45 de la loi elle-même de la mission de veiller au respect de la légalité et dès lors à l'application et au respect des principes généraux, ainsi que d'éclairer et de conseiller les organes de l'institution à ce niveau.

Que le directeur général est bien conscient de l'importance de cette mission, dont il rappelle régulièrement l'existence et les prérogatives qu'elle implique.

Que le fait d'y avoir failli ne fait qu'alourdir le caractère fautif du comportement qui lui est reproché.

Que le conseil de l'action sociale tiendra compte, néanmoins, des circonstances atténuantes liées à l'absence d'antécédents disciplinaires dans le chef du directeur général, à sa connaissance et au respect jusque là témoigné de la législation et de la réglementation régissant le fonctionnement des CPAS, à sa force de travail et aux services rendus à la collectivité dans le cadre de l'exercice de sa mission.

Qu'il ressort du vote réalisé par un scrutin secret, que les membres du conseil considèrent qu'une peine disciplinaire de suspension à un mois apparaît ainsi adéquate;

Qu'elle tient compte à la fois de la gravité intrinsèque des faits et des circonstances atténuantes propres à la cause.

(...)"

que le principe d'impartialité en matière disciplinaire s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie dans la procédure ou qu'elle intervienne avec un parti pris qui pourrait compromettre la sérénité des débats et la décision; qu'en l'espèce, la partie adverse n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en considérant que le requérant, qui exerce la plus haute fonction administrative au sein du CPAS, a commis une faute en ne prenant pas conscience d'une situation de conflit d'intérêts manifeste qui aurait dû l'amener à se déporter à l'occasion d'une procédure disciplinaire visant un agent et cela en raison de la mésentente notoire et de la rivalité existant entre celui-ci et un autre agent, avec lequel le requérant entretient une relation privée; que cette situation était effectivement de nature à faire planer, dans son chef, un soupçon de partialité; que si la suspension infligée au requérant est, certes, une sanction majeure, elle n'en constitue pas moins une sanction intermédiaire entre la sanction mineure de l'avertissement et la sanction maximale que constitue la révocation; que cette sanction est adéquatement motivée par la volonté de prendre à l'encontre du requérant une sanction majeure compte tenu non seulement de la gravité du manquement constaté mais également de la fonction qu'il exerce au sein de l'administration; que la motivation de la décision montre en outre qu'en limitant cette suspension à un mois, la partie adverse a eu égard aux circonstances atténuantes invoquées par le requérant, à savoir l'absence d'antécédents disciplinaires, sa connaissance et son respect jusque là témoigné de la législation et de la réglementation régissant le fonctionnement des CPAS et sa force de travail, ainsi qu'aux services rendus à la collectivité dans le cadre de l'exercice de sa mission; que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, des principes généraux de bonne administration et de saine gestion administrative qui requièrent que l'autorité statue en parfaite connaissance de cause après avoir pris connaissance du dossier et avoir procédé à un examen sérieux et complet de celui-ci, du principe général du droit de la motivation interne des actes administratifs, du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contradiction dans les causes ou les motifs de fait et de droit soutenant l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient, en ce qui concerne le premier grief, que la motivation de l'acte attaqué ne rencontre pas, fût-ce globalement, la version qu'il a défendue dans la note de défense qu'il a déposée lors de son audition et relève plusieurs inexactitudes, à savoir que ce n'est pas de sa propre initiative qu'il a commencé l'instruction du dossier relatif aux difficultés rencontrées au sein des services du CPAS, que la relation d'ordre privé qu'il entretenait avec un des agents était bien connue de tous, y compris des membres du conseil de l'action sociale, qu'il n'a jamais répondu par l'affirmative à la question de savoir s'il aurait agi de la même manière s'il s'était agi de sa compagne et que s'il avait eu connaissance du dépôt d'une plainte pour harcèlement, il ignorait que cette plainte le visait; qu'il relève, en outre, le défaut de toute motivation de l'acte attaqué en rapport avec le second grief invoqué à son encontre (c'est-à-dire le grief tiré de sa prétendue rétention de notes émanant de la directrice financière et adressée au président), lequel est purement et simplement considéré comme établi dans sa matérialité; qu'il répète cette argumentation dans son mémoire en réplique et précise, dans son dernier mémoire, qu'il a été sanctionné pour une apparence de partialité basée sur une présomption d'existence d'une relation de nature privée avec un membre du personnel tiers à la procédure, au mépris des éléments probants fondant la procédure disciplinaire, alors qu'en tant que chef du personnel et eu égard à la structure d'organisation de l'administration, il était le seul à pouvoir intervenir en sa qualité de directeur général;

Considérant, qu'à supposer que les inexactitudes relevées par le requérant dans la motivation de l'acte attaqué concernant le premier grief, puissent être vérifiées, celles-ci ne pourraient remettre en cause son bien-fondé; qu'il appartenait en effet au requérant, en raison de sa situation personnelle, de prendre d'initiative la décision de se déporter, quand bien même le président l'aurait chargé d'entamer une instruction et que les membres du conseil de l'aide sociale connaissaient la relation qu'il entretenait avec un des agents en cause; que c'est de plus en raison de cette dernière situation et non à la suite de la plainte pour harcèlement, que la partie adverse a considéré que le requérant avait, par son comportement, suscité un doute légitime quant à son impartialité et à son objectivité; qu'enfin le requérant est sans intérêt à invoquer le défaut de motivation de l'acte attaqué en rapport avec le second grief, puisque le conseil de l'aide sociale a, à

l'unanimité, considéré que ce second grief ne justifiait pas une sanction disciplinaire;
que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la
partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt-cinq juin deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.