

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 236.008 du 6 octobre 2016

A. 214.492/VIII-9531

En cause : **GILLET** Catherine,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Alain SCHROBILTGEN, avocat,  
Grand Place 40  
7130 Binche,

contre :

**le centre public d'action sociale de Binche**,  
représenté par son conseil de l'action sociale,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jean BOURTEMBOURG, avocat,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 13 décembre 2014 par Catherine GILLET qui demande l'annulation de "la décision du Bureau permanent du Centre Public d'Action Sociale de Binche du 28 mai 2014 qui [lui] inflige la sanction disciplinaire de la réprimande";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Florence PIRET, 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 6 septembre 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 4 octobre 2016;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M<sup>e</sup> Etienne PIRET, loco M<sup>e</sup> Alain SCHROBILTGEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Mathieu CLÉMENT DE CLÉTY, loco M<sup>e</sup> Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Florence PIRET, 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 :

1. La requérante est employée au CPAS de Binche depuis le 1<sup>er</sup> avril 1982. Le 1<sup>er</sup> janvier 1988, elle est désignée à titre temporaire en tant que directrice de la maison de repos "Résidence Jeanne MERTENS" ("RJM") du CPAS. Le 1<sup>er</sup> janvier 1992, elle est nommée à titre définitif en qualité de directrice de cette maison de repos.

2. Le 20 mars 2013, elle est informée par un courrier de l'INAMI du montant de l'intervention forfaitaire à porter en compte pour les bénéficiaires hébergés de la maison de repos pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2013. Ce montant, fixé à 37,70 euros, est fondé sur les données transmises par la maison de repos. Il est en nette diminution par rapport à l'intervention couvrant la période du 1<sup>er</sup> juillet 2012 au 31 décembre 2012, où il était fixé à 40,61 euros.

3. Par un courrier daté du 24 avril 2013, la présidente et la directrice générale du CPAS demandent à l'INAMI de bien vouloir réajuster les récoltes de données à la suite de certaines "erreurs d'encodage figur[ant] dans les déclarations du 3<sup>e</sup> trimestre 2011, 4<sup>e</sup> trimestre 2011, 1<sup>er</sup> trimestre 2012 et 2<sup>e</sup> trimestre 2012" (période de référence pour le calcul de l'intervention forfaitaire pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2013). Des listes de modifications sont adressées à l'INAMI, ainsi que des documents relatifs aux prestations (170 heures) d'une logopède indépendante qui n'ont pas été valorisées dans les déclarations en cause.

4. Par un courrier du 15 juillet 2013, l'INAMI confirme avoir constaté plusieurs anomalies dans les déclarations qui lui ont été transmises pour la période

de référence, demande que lui soient transmis des documents et justifications complémentaires et informe que de nouveaux décomptes finaux seront effectués et que l'intervention forfaitaire pour l'année 2013 sera revue.

5. Par un courrier du 24 juillet 2013, la présidente et la directrice générale du CPAS transmettent les documents et justifications demandés.

6. Par un courrier du 31 juillet 2013, l'INAMI signale avoir adapté une partie des encodages. Il indique aussi avoir rejeté certaines corrections qui lui étaient demandées, concernant notamment les remplacements effectués dans le cadre des mesures de dispense de prestation de travail et de fin de carrière (exclusion du travailleur bénéficiant déjà d'avantages [contrat Activa] et de celui qui est réengagé chez le même employeur moins de trois mois après la fin de son contrat de travail précédent).

7. Par un courrier daté du 18 septembre 2013, l'INAMI réajuste à 41,62 euros le montant de l'intervention forfaitaire à porter en compte pour les bénéficiaires hébergés de la maison de repos pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2013.

8. Entre le 29 août et le 27 novembre 2013, la directrice générale du CPAS s'entretient avec plusieurs personnes pour rechercher les causes et identifier les responsabilités dans cette affaire. La requérante est, elle-même, interrogée le 29 août 2013. Les autres personnes entendues sont la responsable du service GRH, une comptable et la secrétaire de la présidente du CPAS.

9. Lors de sa séance du 5 février 2014, le bureau permanent du CPAS aurait pris connaissance des faits à la suite d'un rapport que la directrice générale aurait rédigé le 30 janvier 2014 à son intention. Le bureau permanent aurait alors décidé de reporter la séance au 26 février 2014.

10. Sur la base d'un autre rapport rédigé par la directrice générale le 18 février 2014, le bureau permanent décide, lors de sa séance du 26 février 2014, d'initier des poursuites disciplinaires à l'encontre de la requérante pour avoir "manqué à ses devoirs professionnels [...] fait preuve de laxisme et d'un manque de rigueur professionnelle, encore plus inacceptable eu égard à son statut de directrice de maison de repos".

11. Par un courrier simple et recommandé daté du 20 mars 2014, la requérante est convoquée une première fois à comparaître devant le bureau permanent. La convocation précise les faits reprochés, de la manière suivante :

- " - Non respect des règles et normes en matière de personnel requis en vue du financement INAMI au sein de la maison de repos (et de soins) «La Résidence Jeanne Mertens» (arrêté ministériel du 6 novembre 2003 fixant le montant et les conditions d'octroi de l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans les maisons de repos et de soins et dans les maisons de repos pour personnes âgées).
- Non gestion et non suivi du dossier.
- Non information des autorités de l'impact du non respect des normes.
- Non prise en compte dans le calcul des heures KEL.
- Pas d'information de l'autorité sur les risques de sanction de l'INAMI
- Absence de mise en place de contrôles nécessaires au sein du service afin de s'assurer le respect des règles et normes permettant le financement INAMI".

Il est fait mention de ce qu' "une sanction disciplinaire est envisagée", que le dossier disciplinaire peut être consulté "dans le bureau de la Directrice générale [...] durant les heures de service et ce, à partir de la présente jusqu'au 08 avril 2014", que la requérante peut se faire assister par un défenseur de son choix et qu'elle a le droit de demander l'audition de témoins ainsi que la publicité de cette audition. La délibération du 26 février 2014 est jointe au courrier de convocation.

12. Cette audition est reportée à la demande de la requérante qui doit subir une intervention chirurgicale. Le certificat médical déposé la couvrirait jusqu'au 11 avril 2014.

13. Par un courrier simple et recommandé daté du 15 avril 2014, la requérante est à nouveau convoquée devant le bureau permanent pour être entendue le 30 avril à 9h00. Cette convocation a un contenu identique à celle du 20 mars 2014. Il est rappelé qu' "un dossier disciplinaire est constitué" et qu'il peut être consulté "dans le bureau de la Directrice générale [...] durant les heures de service et ce, à partir de la présente convocation jusqu'au 29 avril 2014".

14. Le 30 avril 2014, la requérante est entendue par le bureau permanent du CPAS.

Le procès-verbal de son audition est établi et signé, quelques jours plus tard, par la requérante, après y avoir apposé ses remarques. Des documents produits par celle-ci y sont joints.

15. Le 21 mai 2014, un rapport préparatoire est rédigé par le service juridique à l'intention du bureau permanent ayant pour objet "RJM-procédure disciplinaire-Décision quant à la sanction".

16. Le 28 mai 2014, le bureau permanent décide d'infliger à la requérante la sanction mineure de la réprimande.

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

" [...]

Considérant qu'en date du 20 mars 2013, l'INAMI a fait parvenir au CPAS le prix nouveau prix [sic] de journée à la maison de repos soit 37,70 € (pièce 1 du dossier);

Considérant que depuis peu au CPAS, Madame DELVINQUIÈRE Eve, directrice générale du centre, était plus que perplexe étant donné le prix de journée antérieur soit 40,61 € (pièce 2);

Que cette diminution du prix de journée avait comme conséquence une non recette de +/- 350.000 € pour la période 2011-2012;

Que l'explication de cette sanction était le non-respect des normes de base et ce, pendant la période de référence, c'est-à-dire du 01 juillet 2011 au 30 juin 2012

Considérant qu'en effet, le respect des normes est un prérequis pour pouvoir disposer des parties complémentaires du financement. Cet élément doit être validé tous les trimestres et lors du rapport final envoyé à l'INAMI soit en juin 2012 ! En conséquence, dès juin 2012, cet élément de fait devait être constaté par l'intéressée et les autorités auraient dû en être informées;

Que sur base des éléments en sa possession du CPAS et ne pouvant plus agir sur le passé, Madame DELVINQUIÈRE Eve a souhaité que la GRH procède à différents recalculs pour nous assurer que les heures mentionnées dans le rapport correspondent à la réalité, aux principes de la législation et aux données au niveau de l'ONSS. Le premier mail et le courrier (24 avril 2013) a été adressé à l'INAMI pour les informer des nombreuses erreurs transmises et leur demander les corrections qui en découlent (pièce 3);

Considérant que comme précisé dans la législation, certaines heures prestées par des 1/3 de type KEL peuvent être valorisées ce qui était le cas de notre logopède. Un courrier est donc parti pour repréciser cet élément (pièce 3);

Considérant qu'un courrier de l'INAMI (pièce 4) nous est parvenu le 18 juillet 2013 pour confirmer les anomalies du courrier du 24 avril 2013 et nous demander des copies de diplôme et de contrat. Un courrier est parti le 24 juillet 2013 (pièce 5) pour donner les informations demandées. Une réponse nous est parvenue le 2 août 2013 (pièce 6). Elle expliquait que le personnel repris sur la déclaration n'avait pas de numéro INAMI correct ou en rapport avec la fonction. Que de ce fait, les heures des personnes non correctement enregistrées n'avaient pas été prises en compte. Des contacts ont été pris avec ces personne[s] pour leur demander de confirmer ces enregistrements ou à tout le moins s'enregistrer. Le nécessaire n'avait pas été fait ou du moins modifié auprès de l'INAMI, ni la responsable de la RJM, ni la responsable de la GRH n'avait validé ces éléments;

Que dans ce courrier, des remarques ont également été formulées quant aux erreurs d'affectation des RFC (réduction de fin de carrière). En effet, des conditions existent pour valider les affectations des personnes et leur éligibilité dans les RFC. Au vu des informations ainsi reçues de l'INAMI, force nous est de constater que ces règles ainsi que le contrôle de l'utilisation des heures n'a jamais fait l'objet d'un contrôle ni de la directrice de la RJM, ni de la responsable de la GRH. Le CPAS subit suite à ces erreurs une non recette de +/- 50.000 € non récupérable;

Considérant qu'entretemps, un nouveau prix de la journée nous est parvenu à hauteur de 37,65 € (pièce 7). En fait, il ne prenait pas en compte les heures de

Mesdames RISTAGNO Cosette et BARA Marie-Laure. Le CPAS a renvoyé deux courriers (pièce 8 et 9);

Que le 24 septembre 2013, un nouveau courrier de l'INAMI nous annonçait un prix de journée de 41,62 € (pièce 10) !;

Que seule était impactée la non-recette due au RFC. Ce n'est qu'une fois après avoir réussi à obtenir une solution financière correcte pour le CPAS que Madame DELVINQUIÈRE a souhaité rencontrer les différents intervenants responsables du suivi de ces dossiers dans ce dossier à savoir M<sup>elle</sup> GILLET Catherine (directrice de la maison de repos) et M<sup>me</sup> DEVADDER Giovanna (responsable de la GRH) et ce, pour contrôler les explications quant à ces nombreux manquements successifs. Il est à noter que ce n'est pas la première fois que notre institution connaît cette sanction. En effet, de 2009 à 2010, le CPAS a également été sanctionné de +/- 2 € par jour et par lit (pièce 11);

Dans ce cadre, Madame DELVINQUIÈRE a auditionné :

- C. GILLET le 29/08/2013 (pièce 12). Cette dernière avait promis à Madame DELVINQUIÈRE des pièces redemandées à maintes reprises et toujours pas en possession actuellement de Madame DELVINQUIÈRE des documents qu'elle attendait pour continuer ses auditions. Après plusieurs demandes et sans cette dernière, Madame DELVINQUIÈRE a repris ses auditions.
- G. DEVADDER, responsable de la GRH, le 28/11/2013 (pièce 13).
- C. DUMONT, secrétaire de la directrice générale, le 27/11/2013 (pièce 14).
- S. LEWAITE, comptable, le 27/11/2013 (pièce 15).

À noter que le dernier courrier reçu de l'INAMI spécifiait au CPAS un problème pour M<sup>me</sup> Odette DAUCHOT (pièce 16) toujours pas réglé actuellement;

Attendu qu'en conclusion, Mademoiselle GILLET Catherine a manqué à ses devoirs professionnels; qu'elle a fait preuve de laxisme et d'un manque de rigueur professionnelle encore plus inacceptables eu égard à son statut de directrice de maison de repos;

Qu'en effet, elle n'a pas pu prévoir la sanction INAMI qui a été opérée à l'encontre du CPAS en ne rendant pas un rapport conforme et/ou en ne s'assurant pas de mettre en place des mesures de contrôles permettant de veiller au respect des règles. Elle n'a en effet pas respecté l'article 5 du statut administratif qui prévoit notamment que :

« Par. 1<sup>er</sup> - Les agents remplissent leurs fonctions avec loyauté et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques.

À cet effet, ils doivent :

1. respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives de l'autorité dont ils relèvent;
2. formuler leur avis et rédiger leurs rapports avec rigueur et exactitude;
3. exécuter les décisions avec diligence et conscience professionnelle;
4. se conformer aux normes de sécurité prescrites par le R.G.P.T.»;

Qu'en qualité de directrice de maison de repos, Mademoiselle GILLET doit connaître les règles et normes en matière de personnel requis en vue du financement INAMI et le cas échéant demander à procéder, éléments probants à l'appui, au remplacement et/ou à l'engagement de personnel dans la maison de repos;

Attendu que pour ces raisons, les membres du Bureau Permanent ont décidé, par une décision du 26 février 2014 d'engager la procédure disciplinaire à l'encontre de Mademoiselle GILLET Catherine, directrice de la maison de repos «La

Résidence Jeanne Mertens» et ont demandé à convoquer cette dernière afin d'être auditionnée par le Bureau Permanent;

Que Mademoiselle GILLET a dans un premier temps été convoquée par un courrier recommandé daté du 20 mars 2014 à la séance du Bureau Permanent du 09 avril 2014 au cours duquel un procès-verbal de non-comparution a été dressé. Étant donné que Mademoiselle GILLET était en congé de maladie à cette date, la date de l'audition a été reportée à une séance ultérieure du Bureau Permanent suite à sa demande;

Que de ce fait, Mademoiselle GILLET a été convoquée une seconde fois par un courrier recommandé daté du 15 avril 2014 à la séance du Bureau Permanent du 30 avril 2014, au terme duquel un procès-verbal en a été dressé en date du 05 mai 2014. Mademoiselle Gillet a signé ce procès-verbal et a émis quelques réserves en date du 15 mai 2014;

Attendu que Mademoiselle GILLET a rajouté des éléments complémentaires pour sa défense juste avant son audition;

Que parmi ceux-ci, seule une des pièces concerne la période de référence (du 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 30 juin 2012) peut être retenue comme pertinente, à savoir un échange d'emails en date du 25 et 26 juillet 2011 entre elle-même et le président du CPAS de l'époque (Y. STAQUET);

Attendu que le Bureau Permanent a, comme précisé ci-dessus, entendu les éléments de défense de Mademoiselle GILLET en sa séance du 30 avril 2014, au terme duquel un procès-verbal en a été dressé. Mademoiselle GILLET a signé ce procès-verbal pour accord mais a toutefois émis quelques réserves par un courrier interne en date du 15 mai 2014. Ces réserves détaillent certains points mentionnés dans le PV d'audition ainsi que son parcours professionnel au sein de la maison de repos;

Attendu qu'il ressort des arguments de Mademoiselle GILLET lors de l'audition du 30 avril 2014, de la pièce jointe et des réserves les éléments de défense suivants :

- Mademoiselle GILLET a déclaré oralement et à plusieurs reprises qu'elle suivait les normes INAMI et les dossiers au jour le jour.
- Les directives concernant le suivi du personnel et des quotas INAMI étaient toujours données de manière verbale à cette époque.
- Le Service du personnel encodait la partie GRH pour l'INAMI et disposait seul des informations pertinentes sur le sujet, informations auxquelles elle n'avait pas accès.
- Elle a averti le président STAQUET par mail le 25 juillet 2011 de l'existence d'un manque important de personnel soignant.

Attendu que Mademoiselle GILLET n'apporte pour seule preuve écrite qu'un seul échange d'e-mails faisant état d'un manque de personnel soignant et de la situation de débordement de son service;

Attendu que cette conversation se limite à la démonstration du manque de personnel à la RJM et du climat de tension et d'insécurité qui en découle mais que, malgré cela, Mademoiselle GILLET ne fait pas état de la norme exacte en ce qui concerne le respect des quotas INAMI, ni quelle proportion représente ce manque dans les quotas;

Qu'en conséquence, cet élément ne démontre pas en quoi elle suivait les normes INAMI de manière régulière;

Attendu que, comme mentionné plus avant, les autres pièces communiquées ne doivent pas être prises en comptes car elles ne sont pas représentatives de la période de référence;

Que pour le reste des éléments à charge, les allégations de Mademoiselle GILLET ne sont dès lors corroborées par aucune preuve écrite si ce n'est l'attestation de Madame SAINT-GHISLAIN, directrice de la maison de repos du CPAS de Tubize, témoignant du fait que ses calculs INAMI étaient validés par des simulations organisées avec elle. Toutefois, force est de constater que si Mademoiselle GILLET réalisait effectivement les simulations susmentionnées avec la collaboration de Madame SAINT-GHISLAIN, celles-ci n'ont pas démontré l'efficacité escomptée compte tenu du fait que le suivi n'a pas été assuré durant une année et qu'en fine, la sanction de l'INAMI pour manquement aux quotas est belle et bien tombée;

Attendu que Mademoiselle GILLET énonce que la responsabilité est diffuse étant donné que certaines informations cruciales étaient en la possession exclusive de la GRH et qu'elle n'est donc en rien responsable pour ce qui concerne cette partie. Toutefois, elle aurait pu demander à ce que ces informations lui soient communiquées d'autorité et, en tout état de cause, aurait dû prévenir les différents organes du CPAS de l'anormalité de cette situation en vue d'obtenir une régularisation de la situation;

Attendu que ces faits sont d'autant plus alarmants que la réalisation de simulations aurait dû aboutir à l'avertissement des différents organes du CPAS du fait de l'existence d'une possible sanction bien avant l'arrivée du courrier de l'INAMI;

Attendu que l'application du principe de proportionnalité implique le choix de la sanction la plus adaptées en tenant compte de l'ensemble des éléments factuels en lien avec la situation;

Que la fonction de directrice de la maison de repos qu'exerce Mademoiselle GILLET lui confère un haut niveau de responsabilité qui implique une connaissance poussée des règles et normes en matière de personnel requis en vue du financement INAMI et le cas échéant de demander à procéder, éléments probants à l'appui, au remplacement et/ou à l'engagement de personnel dans la maison de repos;

Qu'en sa qualité de chef de service, elle devait également mettre en place des procédures de contrôle interne visant à assurer un suivi du respect de ces règles;

Attendu que la méconnaissance de la législation en vigueur en la matière est avérée et a eu des conséquences particulièrement dommageables pour le CPAS de Binche. Outre la sanction financière d'environ 350.000 euros qui aurait pu être infligée si les erreurs n'avaient pas pu être rattrapées après coup, cette situation a ébranlé la relation de confiance dans nos échanges avec l'INAMI pour l'avenir;

Attendu que cette situation aurait par ailleurs pu être évitée ou à tout le moins être atténuée si un suivi correct avait été assuré, le non-respect des normes ayant été prolongé sur toute la période de référence qui est tout de même d'un an et ce, malgré une vérification censée avoir été effectuée de manière trimestrielle;

Attendu que l'application du principe de proportionnalité implique le choix de la sanction la plus adaptée en tenant compte de l'ensemble des éléments factuels en lien avec la situation;

Considérant que Mademoiselle GILLET a été engagée au CPAS de Binche en date du 01/04/1982 en qualité d'assistante sociale. Elle a été désignée à titre

temporaire en tant que directrice de la maison de repos le 01/01/1988 et a été nommée à titre définitif en cette qualité en date du 01/01/1992. [...]".

17. Par un pli recommandé à la poste le 25 juin 2014, la requérante introduit, à l'encontre de la décision précitée du 28 mai 2014, un recours auprès du Gouverneur de la Province de Hainaut.

18. L'acte attaqué et les pièces justificatives sont réceptionnés par l'autorité de tutelle le 24 septembre 2014.

19. Par un courrier daté du 16 octobre 2014, le Gouverneur de la Province de Hainaut informe la partie adverse qu'il a décidé "de ne pas faire application de l'article 112 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'action sociale à l'encontre de la délibération du 28 mai 2014 par laquelle le Bureau permanent a prononcé la sanction de la réprimande à l'encontre de [la requérante], directrice de la maison de repos «Résidence Jeanne Mertens»". Quant à la requérante, elle est informée des suites réservées à son recours par un courrier du 20 octobre 2014;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des formes substantielles soit prescrites à peine de nullité, de la violation de l'article 317 de la nouvelle loi communale qui instaure un délai de prescription de six mois, de l'article 301 de la loi communale qui impose que l'intéressé soit convoqué au moins douze jours ouvrables avant sa comparution ainsi que de l'article 286 de la nouvelle loi communale selon laquelle une sanction disciplinaire ne peut être prononcée que sur rapport du secrétaire (actuellement directeur général), de la violation des droits de la défense ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle soutient, dans une première branche, que la motivation de l'acte attaqué est lacunaire dès lors qu'elle ne précise pas la date de prise de connaissance des faits qui lui sont reprochés, alors que cet élément essentiel doit permettre de contrôler la recevabilité des poursuites disciplinaires entamées à son encontre; qu'elle fait valoir que les faits sont connus depuis le 20 mars 2013, date de la correspondance de l'INAMI quant au nouveau prix de journée et, en tout cas, préalablement à son audition du 29 août 2013 devant la directrice générale du CPAS; qu'elle en déduit que l'action disciplinaire initiée le 26 février 2014 -au-delà du délai légal de six mois- est prescrite et dès lors irrecevable; qu'elle affirme, dans une deuxième branche, ne pas avoir bénéficié du délai de douze jours ouvrables prévu par la loi pour prendre connaissance du dossier disciplinaire et préparer sa défense; qu'elle précise que l'audition s'est tenue le 30 avril 2014, alors que la convocation à cette audition lui a été notifiée par un courrier daté du 15 avril 2014 et que les samedis, dimanches et le lundi de Pâques

étaient fériés; qu'elle relève, dans une troisième branche, que la motivation de l'acte attaqué est lacunaire dès lors qu'il ne mentionne pas l'existence du rapport que le directeur général du CPAS doit établir avant l'entame de la procédure disciplinaire; qu'elle affirme que ce rapport est inexistant ou, en tout cas, qu'il n'a pas été mis à sa disposition, ce qui rend la procédure disciplinaire irrégulière et viole ses droits de la défense; qu'elle rappelle, dans une quatrième branche, que le seul fait que l'INAMI ait décidé de sanctionner la maison de repos n'établit pas l'existence de manquements dans son chef; qu'elle estime que l'acte attaqué procède à un renversement de la charge de la preuve et viole ses droits de la défense en lui reprochant de ne pas s'être ménagée de preuves écrites de ses interventions; qu'elle fait également grief à l'acte attaqué de ne pas tenir compte de ses arguments de défense concernant :

- la perte de courriels due à un problème informatique;
- le fait que les directives et remarques étaient échangées verbalement avec le président du CPAS de l'époque qui était présent continuellement sur les lieux;
- la preuve rapportée par un courriel du 25 juillet 2011 qui démontre qu'elle a, à l'époque, attiré l'attention du président sur le manque de personnel soignant et la réponse de celui-ci, affirmant que le nombre de travailleurs était supérieur au quota INAMI;
- les avertissements explicites émanant de la requérante antérieurement à la période concernée;
- la preuve qu'elle veillait au jour le jour aux quotas INAMI avec, madame SAINT-GHISLAIN, directrice de la maison de repos du CPAS de Tubize, qui disposait du matériel informatique adéquat (attestation et documents de calcul versés au dossier);
- le fait qu'elle ne disposait pas d'une banque de données exploitable et des logiciels adéquats;
- le fait que les données INAMI étaient gérées par deux services différents sur lesquels elle n'avait aucune maîtrise;
- le fait qu'elle n'était pas responsable des erreurs d'encodage puisque cette tâche ne relève pas de sa compétence;

Considérant que la requérante demande, en termes de réplique, de considérer que le premier moyen est pris de la violation des dispositions correspondantes du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'elle ajoute que le moyen est recevable dès lors qu'il énonce correctement le contenu légal des dispositions violées et que la partie adverse ne s'est pas méprise sur sa portée; qu'elle relève, quant à la première branche, que le dossier administratif ne contient ni le rapport qui aurait été rédigé par la directrice générale le 30 janvier 2014 ni le procès-verbal de la réunion qui se serait tenue le 5 février 2014; qu'elle ajoute que le délai légal de six mois prend court à dater de "la prise de connaissance ou

constatation des faits pouvant mener à la sanction disciplinaire" et que les faits sont connus depuis le 20 mars 2013; qu'elle ajoute, quant à la deuxième branche, que si elle a reçu une première convocation, elle n'a pas disposé de douze jours ouvrables entre la deuxième convocation et son audition; qu'elle fait valoir, quant à la troisième branche, que la décision du 26 février 2014 ne reprend pas dans son inventaire le rapport du 18 février 2014, ni le rapport du 30 janvier 2014 ou le procès-verbal du 5 février 2014; qu'elle ajoute qu'il n'est pas établi que le bureau permanent a eu connaissance du rapport du 30 janvier 2014 et qu'il était identiquement composé lors des réunions des 5 et 26 février 2014; qu'elle soutient, quant à la quatrième branche, que l'acte attaqué fait bien état de ce que les problèmes rencontrés par l'INAMI proviennent d'erreurs d'encodage et que le procès-verbal de l'audition du 30 avril 2014 mentionne que "suite aux erreurs d'encodage, la sanction arrive"; qu'elle précise que le service RJM dont elle est directrice et le service GRH sont deux services totalement distincts (au niveau du personnel, de la direction, du fonctionnement et de l'implantation), qu'elle n'a pas accès aux informations de ce service (données, matériel informatique) et qu'elle n'est donc pas en mesure de vérifier ces données; qu'elle relève que c'est au service GRH -et non au service RJM- que la directrice générale a demandé de procéder à de nouveaux calculs à la suite du courrier de l'INAMI; qu'elle ajoute qu'elle-même est uniquement en mesure de vérifier si le personnel qui est à sa disposition est en nombre suffisant pour assurer le fonctionnement de la maison de repos, mais qu'elle ne peut contrôler que le nombre de prestations de son personnel et s'il est conforme aux normes de l'INAMI; qu'elle en déduit que les griefs formulés à son encontre relèvent de la mission du service GRH et note que le responsable de ce service a fait l'objet d'une sanction pour les mêmes manquements qui lui sont également reprochés;

Considérant que la requérante confirme, dans son dernier mémoire, le contenu de sa requête et de son mémoire en réplique;

Considérant que l'article 52 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, tel qu'applicable en Région wallonne, dispose que "[l]es articles L1215-1 à L1215-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, sont applicables aux membres du personnel visés à l'article 51, sous cette réserve que les mots «commune, conseil communal, collège communal, bourgmestre et directeur général», figurant dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, se lisent respectivement comme «centre public d'action sociale, conseil de l'action sociale, bureau permanent, président et directeur général du centre»"; qu'il convient dès lors de procéder à une lecture bienveillante de la requête en ce qu'elle invoque la violation des articles 286, 301 et 317 de la Nouvelle loi communale, en lieu et place des articles L1215-8, L1215-12 et L1215-27 du

Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, qui sont applicables aux CPAS situés en Région wallonne;

Considérant, quant à la première branche du moyen, que l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, impose d'indiquer dans l'acte les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à la décision; que tel n'est pas le cas de la date de prise de connaissance des faits par l'autorité disciplinaire; que cet élément ne constitue pas un motif de droit ou de fait de la décision ou le fondement de celle-ci; que, pour le surplus, aucune autre disposition légale n'impose de mentionner dans l'acte la date à laquelle l'autorité disciplinaire a pris connaissance des faits; que, quant à la procédure proprement dite, l'article L1215-27 CDLD régit la prescription de l'action disciplinaire en précisant que "[l]'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance [...]"; que le législateur précise, dans les travaux préparatoires, que le terme "constater" vise l'hypothèse où l'autorité disciplinaire constate elle-même les faits répréhensibles et l'expression "a pris connaissance" l'hypothèse où elle a été informée par un tiers; que lorsque l'autorité est informée par un tiers du comportement d'un agent, le délai de prescription de l'action disciplinaire ne commence à courir qu'à partir de ce moment; que, par ailleurs, les termes "autorité disciplinaire" utilisés par l'article L1215-27 désignent l'autorité qui, en vertu de la loi, est compétente pour statuer disciplinairement; que c'est donc à elle qu'il revient d'entamer les poursuites; qu'en l'espèce, l'autorité compétente pour prononcer la sanction de la réprimande à l'encontre de la requérante était, conformément à l'article 52 de la loi organique du 8 juillet 1976, précitée, et à l'article L1215-8 CDLD, le bureau permanent; que si les dispositions précitées permettent désormais également à la directrice générale d'infliger les sanctions mineures de l'avertissement et de la réprimande, ce n'est que "sur rapport du supérieur hiérarchique" de l'agent concerné; qu'en l'occurrence, la circonstance que la directrice générale ait, dans une phase antérieure à la procédure disciplinaire, elle-même mené l'enquête à la suite de la sanction imposée par l'INAMI et rédigé le rapport visé à l'article L1215-8 CDLD lui interdisait de revêtir la qualité d'autorité disciplinaire compétente pour sanctionner la requérante; que son rapport était seulement destiné à informer le bureau permanent, s'il ne l'était déjà, des faits reprochés à la requérante et de proposer l'intentement de poursuites disciplinaires; que la seule question qui se pose est, dès lors, celle de savoir si le bureau permanent du CPAS de Binche a pris connaissance des faits reprochés à la requérante plus de six mois avant l'intentement des poursuites disciplinaires, laquelle s'est concrétisée par l'envoi de la convocation aux fins d'audition, soit le 20 mars 2014; qu'à cet égard, le courrier adressé le 20 mars 2013 par l'INAMI à la requérante fixe seulement le montant de l'intervention forfaitaire pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2013;

que le courrier du 24 mars 2013 de la présidente du CPAS et de la directrice générale fait, quant à lui, clairement état d'erreurs d'encodage pour la période de référence; que le courrier du 15 juillet 2013 de l'INAMI, dont la directrice générale et la présidente du CPAS accusent réception par une lettre du 24 juillet 2013, fait mention de plusieurs "anomalies" dans les déclarations relatives au personnel de la maison de repos; que le courrier du 31 juillet 2013 de l'INAMI, dont la directrice générale et la présidente du CPAS ont accusé réception par une lettre du 12 août 2013, prévient de ce que les heures prestées par deux membres du personnel de la maison de repos, engagés dans le cadre des mesures de dispense des prestations de travail et de fin de carrière, ne seront pas prises en considération dès lors que leur engagement ne répond pas aux conditions fixées par la réglementation; que le 29 août 2014, la directrice générale entend la requérante sur l'ensemble de ces faits (non-respect des normes INAMI, absence de remplacement du personnel, absence de supervision sur l'encodage des prestations du personnel par le service GRH, absence de suivi des réductions fin de carrière); qu'il ressort de ces différents courriers et de l'audition du 29 août 2014 que la directrice générale et la présidente du CPAS ont constaté les faits répréhensibles plus de six mois avant l'intentement des poursuites disciplinaires; qu'aucune pièce du dossier administratif ne permet cependant d'établir que le bureau permanent, dans son ensemble, aurait, dans le même temps, été informé de ces faits; que la partie adverse affirme, sans toutefois produire les pièces y relatives, que le bureau permanent a, en sa séance du 5 février 2014, pris connaissance d'un premier rapport rédigé le 30 janvier 2014 par la directrice générale; que, quant au dossier administratif, il ne contient que le rapport de la directrice générale du 18 février 2014 rédigé à l'intention du bureau permanent, qui a décidé d'entamer les poursuites disciplinaires le 26 février 2014; que la convocation aux fins d'audition a été adressée à la requérante moins d'un mois plus tard; qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche du moyen, que l'article L1215-12 CDLD dispose que l'intéressé est convoqué pour l'audition, soit par lettre recommandée soit par la remise de la convocation contre accusé de réception "au moins douze jours ouvrables avant sa comparution"; qu'en l'espèce, la requérante a été convoquée par un premier courrier recommandé du 20 mars 2014 pour comparaître devant le bureau permanent le 9 avril 2014; qu'à la demande de la requérante, celle-ci n'a été entendue que le 30 avril 2014; que le dossier disciplinaire a pu être consulté entre le 20 mars et le 8 avril 2014 et entre le 15 avril et le 29 avril 2014; que la requérante a donc bénéficié de plus de douze jours ouvrables pour préparer sa défense; que, pour le surplus, elle n'allègue pas de difficultés particulières qui l'auraient empêchée de prendre connaissance du dossier

disciplinaire et de préparer correctement sa défense; que la deuxième branche du moyen n'est dès lors pas fondée;

Considérant, quant à la troisième branche du moyen, que la rédaction du rapport du directeur général, visé à l'article L1215-8 CDLD, constitue une formalité obligatoire qui saisit l'autorité disciplinaire et a pour but de lui apporter une information objective et complète; que, cela étant, la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'imposait pas à la décision attaquée de viser le rapport rédigé par la directrice générale puisqu'un tel document ne lui sert pas de fondement; que l'existence d'un tel rapport doit cependant ressortir du dossier administratif; qu'en l'espèce, le dossier administratif révèle l'existence d'un rapport rédigé le 18 février 2014 par la directrice générale du CPAS à l'intention du bureau permanent ayant pour objet "RJM-procédure disciplinaire-proposition d'engagement"; que, dans ce rapport, la directrice générale clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, rapporte les faits reprochés à la requérante, conclut à l'existence de manquements professionnels et propose d'entamer des poursuites disciplinaires, ce qui est conforme aux prévisions de la disposition légale précitée; que la requérante a, par ailleurs, été mise en mesure de contester le contenu de ce rapport; qu'en effet, la délibération du 26 février 2014 du bureau permanent transmise à la requérante en même temps que la convocation pour son audition reproduit tous les éléments contenus dans le rapport rédigé par la directrice générale du CPAS; que la circonstance que le dossier administratif ne contienne pas le rapport du 30 janvier 2014 ou le procès-verbal de la séance du 5 février 2014 -dont la partie adverse fait état dans son mémoire en réponse-, ou le fait que ces documents ne soient pas mentionnés dans la délibération du 26 février 2014 ou que la composition du bureau permanent aurait varié lors des réunions des 5 et 26 février 2014 sont étrangers aux critiques de légalité formulées dans la troisième branche du moyen; que celle-ci n'est dès lors pas fondée;

Considérant que le moyen, en sa quatrième branche, est exclusivement tiré de la violation des droits de la défense et du défaut de motivation formelle; que, contrairement à ce qu'affirme la requérante, le bureau permanent n'opère pas un renversement de la charge de la preuve; qu'il se borne à constater l'existence de manquements professionnels dans son chef, sans exiger d'elle qu'elle en apporte la preuve contraire; que, pour le surplus, la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'impose pas la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par l'administré; que l'autorité a toutefois l'obligation de répondre, fût-ce de manière implicite, aux arguments essentiels de l'intéressé; qu'en l'espèce, la décision attaquée répond de manière suffisante et adéquate aux arguments essentiels de la requérante; qu'elle indique, tout d'abord, qu'il ne peut être déduit d'un seul courriel du 25 juillet 2011 (sur toute la période de référence 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 30 juin 2012) "faisant état d'un manque de personnel soignant et de la situation de débordement du service" que la

requérante veillait de manière régulière au respect des normes INAMI en matière d'occupation du personnel, alors que toutes les autres pièces produites ne peuvent être retenues dès lors qu'elles ne concernent pas la période de référence ayant conduit à l'imposition d'une sanction de l'INAMI; que la décision attaquée ajoute que, "pour le reste des éléments à charge", les simulations que la requérante affirme avoir réalisées avec la directrice de la maison de repos du CPAS de Tubize n'ont pas démontré leur efficacité puisque le suivi n'a, en tout cas, pas été assuré pendant une année et qu'au final la sanction INAMI est bien tombée; que, quant aux données en possession du service GRH auxquelles elle affirme ne pas avoir accès, l'acte attaqué répond que la requérante "aurait pu demander à ce que ces informations lui soient communiquées d'autorité et, en tout état de cause, aurait dû prévenir les différents organes du CPAS de l'anormalité de cette situation" puisque des vérifications trimestrielles doivent être effectuées; qu'au surplus, on ne perçoit pas en quoi la gestion essentiellement verbale, à l'époque, de la maison de repos constitue un argument en faveur de la requérante auquel l'acte attaqué aurait dû répondre; que, de même, l'acte attaqué n'était pas tenu de répondre aux arguments non essentiels ou non pertinents de la requérante, telles :

- l'affirmation selon laquelle elle ne disposait pas de logiciels adéquats, alors qu'elle déclare, dans le même temps et à plusieurs reprises lors de son audition, qu'elle suivait les dossiers et les quotas INAMI au jour le jour;
- l'évocation d'un "problème informatique" lors de son audition pour expliquer l'absence de courriel pendant la période de référence, alors qu'elle affirme, à plusieurs reprises, qu'il n'y avait pas de notes et de pièces écrites parce qu'à l'époque "tout se faisait de manière orale";

que la quatrième branche du moyen n'est dès lors pas fondée; que la question de savoir si l'acte attaqué pouvait sanctionner la requérante en se fondant sur des manquements professionnels qui lui seraient imputables est examinée à l'occasion du deuxième moyen;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'examen complet des circonstances, du principe de bonne administration et du devoir de minutie; qu'elle soutient que l'acte attaqué ne peut lui reprocher de ne pas avoir procédé au remplacement ou à l'engagement du personnel nécessaire au respect des normes INAMI alors que ce sont des erreurs d'encodage -commises par le service GRH dont elle n'est pas responsable- qui sont la cause de la sanction de l'INAMI; qu'elle estime que le prix de journée accordé par l'INAMI, après un ré-encodage correct, démontre que le personnel employé était suffisant pour respecter les critères INAMI; qu'en réplique, elle met, à nouveau, en cause le service GRH, responsable de l'encodage des prestations du personnel et affirme ne pas avoir accès

aux données permettant de prévenir les manquements reprochés; qu'elle confirme, dans son dernier mémoire, le contenu de sa requête et de son mémoire en réplique;

Considérant que la sanction de la réprimande infligée à la requérante se fonde sur un manquement "à ses devoirs professionnels"; qu'il lui est reproché d' "avoir fait preuve de laxisme et d'un manque de rigueur professionnelle encore plus inacceptable eu égard à son statut de directrice de maison de repos"; que les manquements reprochés trouvent leur origine dans le montant de l'intervention forfaitaire fixé par l'INAMI, dans son courrier du 18 mars 2013, qui représente pour le CPAS une non recette de près de 350.000 euros pour la période 2011-2012; que cette sanction est, comme le relève la requérante, liée à des erreurs d'encodage qui - selon toute vraisemblance- ont été matériellement commises par le service GRH du CPAS; que le personnel repris dans la déclaration adressée à l'INAMI n'avait pas de numéro INAMI correct ou en rapport avec la fonction exercée effectivement; que, par ailleurs, certaines heures prestées par le logopède indépendant de la maison de repos n'avaient pas été valorisées; que l'acte attaqué n'impute toutefois pas, en tant que telles, à la requérante ces "erreurs d'encodage"; qu'il lui fait grief de ne pas avoir prévu la sanction INAMI, alors qu'elle est censée vérifier les résultats tous les trimestres et valider le rapport annuel envoyé à l'INAMI; qu'il lui est notamment reproché de ne pas avoir mis en place des procédures de contrôle interne visant à assurer un suivi du respect des règles; qu'il est également fait grief à la requérante de ne pas avoir procédé, éléments probants à l'appui, au remplacement ou à l'engagement de personnel dans la maison de repos, dans le respect de la législation en vigueur en la matière; que les échanges de courriers avec l'INAMI ont, en effet, révélé des erreurs d'affectation pour le remplacement du personnel bénéficiant de mesures de réduction de fin de carrière; que ces erreurs représentent une non-recette de près de 50.000 euros non récupérables pour le CPAS; que la partie adverse a, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, pu imputer ces différents manquements à la requérante qui, dans le cadre de ses fonctions de directrice de maison de repos, est responsable de la gestion du personnel et du respect des normes de base sur lesquelles l'INAMI se fonde pour calculer le financement de la maison de repos; que la requérante a, d'ailleurs, d'entrée de jeu, lors de son audition, affirmé qu'elle "a toujours été attentive au quota INAMI [...] [et] qu'elle suivait le quota au jour le jour"; qu'en affirmant, lors de son audition, qu'elle suivait "au jour le jour" les quotas de l'INAMI, elle admet que cela fait partie de ses tâches quotidiennes; qu'il lui appartenait donc d'établir et de faire appliquer les règles de contrôle nécessaires à la gestion de la maison de repos et de veiller, en permanence, au respect de ces normes; que si elle affirme que le personnel engagé était suffisant pour respecter les normes INAMI, il n'en apparaît pas moins que certains emplois effectivement occupés à la maison de repos n'étaient pas correctement renseignés aux quotas de l'INAMI et que certains engagements ne permettaient pas de maximiser les forfaits

INAMI; que ces éléments attestent d'un problème de gestion que la partie adverse a valablement pu décider de sanctionner; que le deuxième moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée, et du principe selon lequel une sanction doit être prononcée au cas par cas et être proportionnelle à la faute; qu'elle affirme que la sanction de la réprimande n'est pas motivée et est disproportionnée; qu'elle soutient qu'il n'est pas possible de comprendre quels sont les éléments qui ont été retenus pour justifier l'imposition de la sanction la plus grave des deux sanctions mineures possibles; qu'elle ajoute que l'acte attaqué n'indique pas si sa grande ancienneté a eu une influence positive ou négative pour déterminer la peine infligée; qu'elle rappelle que la partie adverse n'a subi aucun préjudice puisque la situation a pu être régularisée, alors que l'acte attaqué mentionne lui-même que les problèmes avec l'INAMI n'auraient peut-être pas pu être évités; qu'en réplique, et dans son dernier mémoire, elle se réfère aux arguments de sa requête;

Considérant que, pour justifier le choix de la peine, l'acte attaqué prend en compte le "haut niveau de responsabilité" qu'assume la requérante, en qualité de directrice de maison de repos; qu'il souligne le type d'actes qui est attendu de celle-ci dans la gestion des quotas INAMI et précise choisir la sanction la plus adaptée "en tenant compte de l'ensemble des éléments factuels en lien avec la situation"; que ces éléments factuels figurent dans différentes pièces du dossier disciplinaire et sont repris dans la décision, même s'ils ne sont pas visés de manière exhaustive au moment d'examiner la proportionnalité de la sanction; que, par ailleurs, l'acte attaqué indique prendre en compte la longueur de la carrière de la requérante pour lui infliger la sanction mineure de la réprimande, laquelle est, en vertu de l'article L1215-19 CDLD, radiée de son dossier personnel après dix-huit mois; qu'il relève encore expressément que si les erreurs d'encodage ont finalement pu être corrigées, "cette situation a ébranlé la relation de confiance dans [les] échanges avec l'INAMI pour l'avenir"; que le fait qu'une sanction mineure intervienne en regard de faits qui sont relativement graves est en soi le reflet qu'un examen de proportionnalité a été effectué par l'autorité disciplinaire; que l'acte attaqué est adéquatement motivé quant au choix de la peine; que celle-ci ne peut, au vu des circonstances de l'espèce, être considérée comme étant manifestement disproportionnée; que le troisième moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que la partie adverse sollicite qu'une indemnité de procédure de sept cents euros lui soit accordée; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

### **Article 2.**

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre, le six octobre deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,  
Béatrice DRAPIER,

président de chambre,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.