

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 264.287 du 24 septembre 2025

A. 245.367/VIII-13.025

En cause : **S. T.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Jérôme SOHIER, avocat,
 chaussée de La Hulpe 181/24
 1170 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Saint-Josse-ten-Noode,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Annabelle DELEEuw, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 juillet 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la délibération du conseil de l'action sociale du CPAS de la commune de Saint-Josse-ten-Noode du 22 mai 2025 lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office et, d'autre part, l'annulation de cette délibération.

II. Procédure

Par une ordonnance du 28 juillet 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 19 septembre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Florian Dufour, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Marc Uyttendaele et Annabelle Deleeuw, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant est nommé à titre définitif en qualité de directeur financier – anciennement receveur – de la partie adverse depuis le 17 octobre 2003.

2. Le 20 avril 2024, G. B., personne de confiance de D. V., résident de la maison de repos « Anne-Sophie Mouzon », adresse un courrier aux membres du comité de gestion de celle-ci dans lequel il met en cause le comportement du requérant. Dans ce courrier, il indique que ce dernier serait entré, à plusieurs occasions, avec un autre membre du personnel, dans l'appartement de D. V. sans son autorisation pour y chercher de l'argent et qu'il aurait emporté avec lui du mobilier. Le courrier indique également que le frère de D. V. a croisé le requérant lors d'une visite de l'appartement et que celui-ci lui aurait indiqué avoir été mandaté par D. V. pour vider l'appartement et le vendre, ce que conteste G. B.

3. Ces faits sont évoqués lors du comité spécial du service senior du 23 avril 2024.

4. Le 26 avril 2024, M. L., assistante sociale au sein de la maison de repos, rédige une note dans laquelle elle indique, notamment, que le requérant aurait tenté de convaincre D. V. de lui confier la gestion de son patrimoine et qu'il lui aurait proposé de s'occuper de la vente de son appartement.

5. Par un courriel du 22 avril 2024, la secrétaire générale f.f. de la partie adverse sollicite du requérant de nombreux documents et informations relatifs, entre

autres, aux biens mobiliers déposés par les résidents et aux biens appartenant à la partie adverse.

6. Par une note du 25 avril 2024, il lui répond ne pas être en mesure de lui fournir tous les documents demandés dans le délai requis mais communique déjà plusieurs documents et éléments d'informations.

7. Cette note du requérant fait l'objet d'observations de la part de la cheffe de cabinet du président de la partie adverse.

8. Le 6 mai 2024, le président de la partie adverse est interpellé par un agent de police de la zone de Bruxelles Nord au sujet d'une plainte déposée à l'encontre du requérant par G. B.

9. Le 7 mai 2024, le conseil de la partie adverse adresse au procureur du Roi de Bruxelles un courrier dans lequel il dénonce les faits portés à sa connaissance et indique que l'intention de sa cliente « est de se déclarer personne lésée, voire de se constituer partie civile ».

10. Le 8 mai 2024, le requérant est suspendu préventivement de ses fonctions dans l'intérêt du service.

11. Le 16 mai 2024, M. L. rédige une nouvelle note dans laquelle elle fait état de plusieurs « situations problématiques » :

« Situation 1 :

Durant mon expérience à la maison de repos, j'ai été confrontée à une situation particulièrement délicate qui a suscité de nombreuses réflexions et remises en question. Cette situation met en lumière les défis complexes auxquels sont parfois confrontés les travailleurs sociaux dans leur quotidien. Permettez-moi de vous exposer les détails de cet événement.

Le 14 juin 2023, une demande de placement émanant de la clinique Saint Jean pour Mme [V. R.] (actuellement résidente au sein de notre maison de repos) nous est parvenue.

Les professionnels de santé ont jugé qu'elle n'était plus en mesure de vivre seule à domicile et qu'une période de rééducation en revalidation était nécessaire avant son éventuelle admission dans notre résidence.

Conformément à la procédure établie, je me suis rendue au chevet de Mme [V. R.] en compagnie de l'infirmière en chef afin d'évaluer son état. Mme [V. R.] avait été hospitalisée en raison d'une dégradation de son état général.

Un mois plus tard l'assistante sociale du service de rééducation m'a contactée pour planifier l'admission de Mme [V. R.] à la maison de repos. Le 17 août 2023 Mme [V. R.] est entrée dans notre maison de repos.

Mme [V. R.] n'ayant pas de famille, sa fille adoptive est décédée le 13 février 2023, ce sont ses voisins qui assuraient sa gestion budgétaire. Afin de déterminer les éventuelles prises en charge des frais d'hébergement de Mme [V. R.], j'ai demandé aux voisins de nous fournir les relevés de compte de l'intéressée.

Comme cela leur a été demandé, les voisins se sont présentés à la maison de repos et ils m'ont remis les extraits de compte en leur possession. Cependant, après analyse, j'ai constaté des manquements dans ces relevés. Par exemple, la page 1 était présente tandis que la page 2 était manquante.

J'ai expliqué la situation au [requérant] et nous avons rencontré à une autre date les voisins. Le [requérant] a demandé aux voisins de lui remettre la carte bancaire de Mme [V. R.] ainsi que son code d'accès. Les voisins ont répondu positivement à la demande du [requérant] et ont écrit sur un bout de papier le code d'accès du compte bancaire de Mme [V. R.].

Je ne suis plus en mesure de communiquer la date des faits, mais je me rappelle que le propriétaire de Mme [V. R.] m'avait informée que ses voisins avaient commencé à vider son appartement (lave-linge, sèche-linge pris selon eux avec [son] accord). Comme le [requérant] était au courant de ce fait, il a demandé aux voisins de Mme [V. R.] de lui remettre aussi le double des clés de l'appartement.

Je me suis rendue dans le bureau du [requérant]. Celui-ci s'est connecté au compte bancaire de Mme [V. R.] et a imprimé les relevés bancaires au complet. Nous avons découvert que les voisins, qui prétendaient être les personnes de confiance de Mme [V. R.], se versaient de l'argent sur leur compte bancaire.

Face à cette situation, aux appels du propriétaire, le [requérant] et moi-même nous sommes rendus dans le logement de Mme [V. R.] pour voir dans quel état il était.

Comme j'étais [son] assistante sociale, comme je savais que le propriétaire du logement de Madame serait sur place et comme je savais que le [requérant] était la personne désignée pour effectuer les déménagements des biens de résidents, j'ai insisté auprès du [requérant] pour participer à la visite qui se ferait au domicile de Mme [V. R.].

Lorsque nous sommes entrés dans le logement [...], le [requérant] semblait pressé d'en ressortir. Je lui ai proposé de bien observer les lieux car il se pouvait qu'elle ait des biens précieux que ses voisins pourraient prendre à Mme [V. R.]. En réalisant la visite des lieux, j'ai trouvé des bijoux. J'ai décidé de les prendre en photo à l'insu du [requérant] parce que je voulais avoir une preuve de biens trouvés dans l'appartement et parce que le mode opératoire des déménagements me laissait perplexe (photos des bijoux en annexe).

Le [requérant] a pris en charge la garde des bijoux en m'expliquant effectuer un inventaire. En dehors du logement de Mme [V. R.] le [requérant] m'a dit pour me taquiner "tu as l'œil".

Le [requérant] s'est engagé à gérer le déménagement de l'appartement de Mme [V. R.] "avec son équipe" et à informer le propriétaire qu'il paierait le loyer du mois d'octobre 2023 depuis le compte bancaire de Madame afin de lui laisser le temps d'organiser le déménagement.

Après réflexion sur cette situation, j'ai fait part de mes préoccupations à mon supérieur hiérarchique car je me suis sentie dépassée par la procédure de l'organisme. Je me suis interrogée sur les limites de nos interventions dans de telles circonstances. "Avons-nous le droit d'entreprendre de telles démarches" ? "Sommes-nous autorisés à surveiller la gestion du patrimoine de Mme [V. R.]" ? Je ne me suis pas sentie en sécurité et j'ai estimé que ce que j'ai constaté sur le terrain n'était pas en adéquation avec les valeurs et les principes des travailleurs

sociaux. Je me suis demandé “avons-nous un droit de regard sur la procédure de déménagement du directeur financier” ? “Avons-nous un droit de regard sur les inventaires”? J’ai, après ma visite à son domicile, informé Madame [V. R.] de notre présence dans son appartement.

Pour information, de leur vivant, [elle] et sa fille avaient convenu que leurs comptes seraient communs et que, en cas de décès de l’une ou l’autre, l’argent disponible reviendrait à l’une ou l’autre. Cependant, cette entente n’a pas été officialisée, de sorte que les fonds, s’élevant à 36.000 euros sur le compte de Madame [V. R.] ou au nom de sa fille adoptive, doivent être traités dans le cadre d’une succession.

Situation 2

Mme [M.] a été admise dans notre maison de repos le 30 août 2023. [Elle] était de nationalité belge, elle était divorcée, sa fille unique est décédée avant son décès, elle devait être placée sous administration provisoire des biens et de la personne. Lorsque Mme [M.] a été admise dans notre maison de repos, elle commençait à présenter d’importantes pertes de mémoire.

J’étais la personne chargée d’assurer le suivi du dossier de Mme [M.]. Une visite [à son] domicile devait se faire avec le [requérant]. Alors que nous devions tous deux [nous] rendre chez [elle], le [requérant] a décidé de se rendre sur place avec ma collègue (elle le confirme dans le rapport qu’elle a présenté au comité). Au retour de la visite à domicile, ma collègue m’a relaté la visite à domicile qui a été faite. Elle m’a dit que Mme [M.] avait 300.000 € sur son compte, que c’était une femme très coquette, qui aimait bien prendre soin d’elle, qui avait des tableaux de grande valeur. J’ai dit à ma collègue que je trouvais la procédure de déménagement particulière et je lui ai proposé d’introduire pour Mme [M.] une procédure de mise sous administration provisoire.

Mme [M.] est décédée avant que la demande de mise sous administration provisoire soit faite. Quand [elle] est décédée, ma collègue m’a dit que son souhait était de laisser son argent aux chats et que le [requérant] s’était rendu une seconde fois à son domicile pour rechercher son testament pour voir ce qui y était relaté.

Situation 3

M. [H.] a été admis dans notre maison de repos le 12 octobre 2021. [Il] est de nationalité belge, il est célibataire et il n’a pas d’enfant. L’ancienne psychologue de la maison de repos était inquiète pour [lui]. Il était dépressif, il ne semblait plus capable de gérer ses biens et aucun administrateur de bien et de la personne ne lui avait été désigné. Le [requérant] semblait être le seul à gérer ses avoirs financiers. En plus, il était en possession des clés [de son] domicile.

L’ancienne psychologue de la maison de repos se demandait si le [requérant] pouvait agir seul. Au moment de son admission dans la maison de repos, l’ancienne assistante sociale avait mis en relation M. [H.] et le [requérant]. Dans son rapport, elle a écrit : “il a fallu laisser un peu de temps à M. [H.] pour qu’il puisse accepter son entrée dans notre maison de repos.

Le 24/11/2021, [il] a accepté de signer les documents d’admission après un travail de collaboration pour lui faire accepter la situation. Il comprend qu’un retour à domicile n’est pas du tout possible. Il faudra sûrement vendre sa maison. Un rendez-vous a été convenu avec le [requérant] afin d’aider M. à mettre en ordre sa situation financière.

Monsieur [H.] perçoit une pension mensuelle de +/- 1.300 €. Il déclare avoir des économies de +/- 58.000 €. Il n’a pas su fournir les justificatifs, car il n’a pas pu

retourner à son domicile. [C]es informations ont été données par la directrice de la maison de la famille.

Monsieur est propriétaire de 4 biens immobiliers. (Voir cadastre de biens en annexe)

Monsieur est ‘entièrement payant’, parce que sa situation financière lui permet de couvrir la totalité des frais d’hébergement et d’entretien à la MR-MRS.

Vu que Monsieur [H.] réside sur la commune de St-Josse-ten-Noode, le prix journalier s’élève à 50,49 €.

Il n’est pas nécessaire de fixer un montant pour le denier de poche.

Un rendez-vous a été convenu avec le [requérant] afin de l’aider dans ses démarches administratives et financières”.

J’ai fini par proposer que M. [H.] soit sous administrateur provisoire. Ce que j’ai trouvé étrange c’est que le [requérant] a insisté pour être présent au moment où j’allais rencontrer l’administrateur provisoire. Je me suis demandé [si] cette pratique était habituelle (je suis en possession de nos échanges).

[...] ».

12. Selon la note d’observations, le même jour, le conseil de l’action sociale prend connaissance d’un courrier daté du 6 septembre 2023 dans lequel J. F., la sœur d’un résident, D. F., dénonce la clôture du compte bancaire de celui-ci et l’ouverture d’un nouveau compte qui ont rendu impossible le paiement d’un ordre permanent, lui faisant perdre le bénéfice d’une assurance obsèques.

13. Le 16 mai 2024 toujours, le directeur financier f.f. établit un inventaire du coffre-fort géré par le requérant et rédige un rapport d’informations au sujet « des actes de gestion qu’un directeur financier [est] habilité à poser (en temps normal et dans l’urgence) à l’égard des personnes qui intègrent une maison de repos et de soins ».

14. Le 23 mai 2024, la secrétaire générale f.f. rédige un rapport disciplinaire à charge du requérant qui conclut comme suit :

« [...] »

Considérant que les différents éléments ici mentionnés sont de nature à interpeller l’autorité disciplinaire. La question se pose, en effet, de savoir si les actes posés par [le requérant] relèvent de la mission d’un directeur financier de CPAS. Ainsi, notamment, est-il permis de se demander s’il est normal, à considérer que ces faits soient avérés, et sans être exhaustifs, que [le requérant] :

- Visite les domiciles de personnes hébergées à la maison de repos
- S’immisce dans la gestion d’un ou plusieurs résidents l’incitant ou les incitant à vendre des biens immobiliers ou de ne pas s’engager dans la mise en œuvre d’une procédure d’administration provisoire
- Intervient activement dans des déménagements de résidents
- Accède librement aux comptes bancaires de résidents

- Emporte spontanément des biens se trouvant au domicile des personnes ainsi visité, en ce compris des bijoux
- Ne dénonce pas à sa hiérarchie, ni au ministère public ce qui lui paraît être un vol commis par des tiers au préjudice d'une personne hébergée dans la maison de repos
- Recherche lui-même et à son domicile le testament d'une résidente de la maison de repos décédée

Considérant que les exemples ici relevés pourraient donner l'impression que des actes de gestion importants concernant des personnes vulnérables sont posés par le seul directeur financier en dehors de l'exercice strict de ses missions professionnelles et que ceci est de nature à l'exposer – et partant le CPAS dans son ensemble – au soupçon de manquer d'intégrité.

Considérant qu'à la suite de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire et d'une instruction et d'un débat contradictoire, à charge et à décharge, il sera possible de déterminer si pareil comportement s'analyse comme des manquements aux devoirs professionnels ou des agissements qui compromettent la dignité de la fonction et si tel est le cas, si les manquements qui seraient considérés comme avérés sont de nature à remettre en cause le lien de confiance existant entre l'autorité et le directeur financier ».

15. Le 20 juin 2024, le requérant est entendu par le conseil de l'action sociale, en présence de son conseil, et dépose une note de défense.

16. Le 22 août 2024, le conseil de l'action sociale décide de surseoir à statuer et de désigner une société « pour établir un inventaire des biens détenus par le CPAS dans le cadre de la gestion [du requérant], d'identifier leurs propriétaires et de vérifier si tous les biens dont il apparaît qu'ils sont la propriété de résidents de maison de repos et qui ont été détenus par le CPAS sont encore en possession de celui-ci ou s'ils ont été remis à des intervenants externes, tels par exemple des notaires ».

17. Le 3 décembre 2024, la secrétaire générale f.f. rédige un rapport disciplinaire complémentaire qui indique ce qui suit :

« 1. Considérant que certains éléments mentionnés par [le requérant] lors de son audition disciplinaire du 20 juin 2024 devaient faire l'objet de vérifications complémentaires (notamment le sort réservé à des tableaux et des bijoux) ;

Considérant que le 3 juillet 2024, le Directeur financier faisant fonction constate que la notaire de Madame [V. R.] a indiqué n'avoir jamais reçu les bijoux appartenant à cette dernière et il est également relevé que des mouvements suspects ont été détectés sur le compte en banque de l'intéressée par [le requérant] sans que rien ne permette d'établir qu'ils ont été dénoncés au procureur du Roi dans le respect de l'article 29 du Code d'instruction criminelle (pièce 15) ;

2. Considérant, par ailleurs, qu'à la suite de la suspension préventive [du requérant], l'autorité a eu accès au coffre-fort et à un local dans lequel il entreposait des biens de résidents de la maison de repos du CPAS et que ceci [a] fait l'objet d'un constat d'huissier opéré le 10 mai 2024 transmis à l'autorité le 28 juin 2024 (pièce 16) ;

Considérant qu'un coffre-fort supplémentaire a été découvert dans ce local d'entrepôt mais ne pouvait s'ouvrir en l'absence d'un code ;

Considérant que les premières constatations opérées par huissier de justice sont apparues particulièrement préoccupantes tant il paraissait malaisé d'identifier les propriétaires des biens détenus par le CPAS à l'initiative [du requérant] ;

Considérant que l'autorité n'était pas en possession d'un inventaire des biens de chaque (ex) résident ;

Considérant qu'une clarification était indispensable pour établir la matérialité des faits fondant les griefs visés dans la procédure disciplinaire et qu'il n'était pas impossible que les investigations réalisées permettent de préciser les griefs, voire d'en identifier d'autres ;

Considérant que le 23 juillet 2024, un nouveau constat d'huissier a été établi après l'accès à une chambre forte dont il est résulté qu'un grand nombre d'affaires, meubles et objets divers était entreposé de manière aléatoire et désordonnée et que s'y trouvait un coffre-fort dont il a été impossible de procéder à l'ouverture et partant d'en vérifier le contenu éventuel (pièce 17) ;

Considérant que l'autorité, soucieuse de voir ces investigations réalisées dans un cadre objectif et impartial, a estimé utile de charger un opérateur externe de l'assister dans les investigations qui devaient encore être réalisées ;

Considérant en conséquence que le Conseil de l'Action sociale a décidé de surseoir à statuer, le 22 août 2024 dans le cadre de la procédure disciplinaire déjà mise en œuvre, dans l'attente de la désignation et [l'] intervention de l'opérateur externe et ses conclusions (pièce 18) ;

3. Considérant qu'une suite a été réservée à ces demandes d'éclaircissements de l'autorité à l'intervention de l'étude d'huissiers de Justice *Debray & Associates* ;

Considérant qu'un constat a été opéré le 6 septembre 2024 au CPAS :

“ La majorité des biens voire presque tous ceux présents ne sont pas identifiables et il m'est impossible de constater à qui pourrait appartenir ces biens ; un tv écran plat est identifiable car un *post-it* jaune portant le nom Mr. [B.] est visiblement collé sur l'écran ; un autre tv écran plat est identifiable par un *post-it* portant le nom Mme. [O.] ; un seul tableau huile sur toile est identifiable par un *post-it* collé dessus portant le nom Mme [C.].

Nous nous rendons ensemble dans le garage du C.P.A.S. ; le garage est à moitié rempli avec des différents biens/meubles le tout sans aucune étiquette visible portant un nom ou autre ; Monsieur [F.] demande à un ouvrier présent s'il pourrait nous dire à qui appartiendraient ces biens/meubles ; l'ouvrier nous répond que quant à lui les biens/meubles sont non identifiables ; ici également il m'est impossible de constater à qui pourrait appartenir ces biens/meubles ;

et j'ai pris les 37 photos avec la caméra de mon smartphone afin d'illustrer mes constatations, celles-ci faisant partie intégrante du présent procès-verbal de constat” (pièce19).

Considérant que trente-sept photos ont été annexées à la déclaration de l'huissier et ont permis de mettre en lumière un véritable désordre dans le garage ;

4. Considérant que le 6 septembre 2024, le Directeur financier faisant fonction a également établi un deuxième et un troisième rapport, comprenant par ailleurs la position [du requérant]. Il résulte du deuxième rapport que :

- Le Centre n'est pas doté des registres prévus à l'art. 102 du Code des droits de succession ;
- Le Centre n'est pas en possession des mandats de gestion dûment établis et signés par les déposants ;

- À la suite du décès des déposants, le Centre ne s'est pas conformé de manière stricte aux exigences des articles 96 à 102 du Code des droits de succession et [de] l'article 100 de la loi organique ;
- Aucune trace n'a été retrouvée en 2008, 2014 et 2021 d'une décision du Conseil de l'action sociale relative à la procédure de déménagement ;
- Aucune trace n'a été trouvée de mandats "de déménagement" dûment établis et signés par les résidents de la MRS ;
- Aucune trace des photos du domicile des résidents n'a été trouvée en annexe aux inventaires précités ;
- Les sommes trouvées dans le coffre ont pu être retracées à concurrence du montant mentionné dans la vérification de caisse (art. 34 du RGCC) et non pour le solde dépassant ce montant (pièce 20) ;

Considérant que le troisième rapport, établi le 18 septembre 2024, fait apparaître que [le requérant] n'a pas respecté [les] articles 57, 58, 59, 62, 63, 65[,] 67, 68 à 74 et 86 du ROI du Centre d'action sociale ainsi que le règlement général sur la comptabilité des CPAS (RGCC), en particulier ses articles 34 à 36 et 38, l'article 1409*bis* du Code judiciaire, l'article 86 de la loi organique et 7 du RGCC, les articles 38 et 78 du RGCC.

Considérant que ce troisième rapport se conclut par les considérations suivantes : "Le DF sortant a mené une gestion extrêmement centralisée au point d'être sorti de ses missions légales en exerçant des compétences qui n'étaient pas de son ressort, mais des autres services. Les services ont pris l'habitude que c'est le DF qui s'occupe de tout et qui a autorité sur tout. La reprise de sa gestion s'avère dès lors compliquée à partir du moment où les tâches qui étaient exercées par lui-même sont revenues vers les services compétents. La gestion des caisses en espèces du DF sortant relève d'une gestion d'un autre âge. Les CPAS se sont modernisés, remplaçant les caisses en espèces par des comptes bancaires d'aide urgente et de provisions, payant les aides en 1^{ère} compensation, donnant des outils financiers et bancaires, digitalisant les différentes procédures et, dans le même temps, le DF sortant a maintenu le CPAS de Saint Josse dans un mode de gestion ancien, en n'accordant que trop peu d'autonomie financière aux autres services" (pièce 21) ;

5. Considérant que le 30 septembre 2024, un nouveau constat d'huissier est établi à l'occasion de l'ouverture du coffre-fort supplémentaire, lequel n'avait pu être ouvert avec les indications données par [le requérant] (pièces 22 et 23) ;

Considérant que celui-ci contenait 141 CD et 5 classeurs relatifs au livre journal de la caisse des années 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 (pièce 24) ;

6. Considérant qu'une famille de résident aurait remis, à plusieurs reprises, des sommes d'argent au [requérant] (remises des sommes par virement ; "de la main à la main" – puis remise de la carte et du code bancaire du résident avant son décès), que pour certaines transactions, aucun reçu n'aurait été remis à cette famille et cette dernière contesterait la somme qu'elle doit à la maison de repos et de soins (7.000 €) au motif qu'elle aurait payé les sommes réclamées en temps et en heure (pièce 25). Une autre famille de résident contesterait être débitrice d'un montant dû à la Maison de repos et de soins aux motifs d'accords passés avec le [requérant] (pièce 26).

7. Considérant que le 13 novembre 2024, Monsieur [V.], fils de Madame [A.], envoie un courriel à l'attention du directeur de la maison de repos du CPAS :

" Monsieur,

À la suite du décès de notre maman Mme [H. A.] le 15 mai 2023 résidente dans votre maison de repos, nous sommes toujours occupés à établir l'inventaire des biens lui appartenant. La succession est rendue difficile par l'attitude de l'administrateur des biens et de la personne. Après plusieurs demandes, nous

n'avons été informés dernièrement qu'il y aurait encore dans le coffre de l'établissement des bijoux appartenant à notre maman. Tous ses effets personnels ayant été enlevé par un membre du personnel du CPAS sans l'accord et sans informer tous les héritiers de la succession. Aujourd'hui nous n'avons toujours pas la certitude du devenir de tous ses effets personnels. Le membre du personnel ne daigne pas répondre à nos demandes !

Pouvez-vous me confirmer qu'il y a encore des biens dans le coffre de l'établissement ?

Pouvons-nous y avoir accès et retirer ces derniers bijoux ?

Pouvons-nous avoir un rendez-vous dans les plus brefs délais ?" (pièce 27).

Considérant qu'après réception de ce courriel, le Directeur financier faisant fonction a constaté qu'il n'avait trouvé aucune de trace du nom de Madame [A.] dans les registres de dépôt, ni le numéro d'ordre de l'inventaire, ni de la date du dépôt ou le lieu de dépôt ;

8. Considérant par ailleurs que le désordre apparent de l'entrepôt et les constats opérés par l'huissier de justice ou les recherches faites par le directeur financier faisant fonction ne permettent pas d'établir avec certitude que les bijoux de Madame [V. R.] s'y trouvent encore ni que les tableaux de Madame [M.] y sont déposés ;

9. Considérant que ceci ne serait pas de nature à apaiser les inquiétudes de l'autorité mais serait plutôt susceptible de faire apparaître des problèmes supplémentaires de gestion des dépôts de biens mobiliers dont le [requérant] avait la charge ;

Considérant que l'absence d'inventaire précis et d'identification claire du propriétaire relié aux biens mis en dépôt est de nature à faire naître des difficultés quant à la restitution du bien à leurs ayants droits voire de la vente de ces biens ;

10. Considérant que les investigations opérées à la suite de la première audition disciplinaire [du requérant] conduisent à des constats qui pourraient être particulièrement préoccupants quant à la désorganisation du service et à la manière dont il s'acquitte de ses missions ;

Considérant que si le Conseil de l'Action sociale n'est pas fondé à établir le caractère infractionnel de certains de ces faits, il lui appartient de vérifier s'ils sont avérés et s'ils sont constitutifs de transgressions disciplinaires ;

Considérant que ces faits sont les suivants :

- Visite les domiciles de personnes hébergées à la maison de repos (1^{er} grief) ;
- S'immisce dans la gestion d'un ou plusieurs résidents en proposant son aide pour les démarches administratives et financières (2^{ème} grief) ;
- Intervient activement dans des déménagements de résidents (3^{ème} grief) ;
- Accède librement aux comptes bancaires de résidents (4^{ème} grief) ;
- Permet une circulation d'argent liquide sans garantie de traçabilité (5^{ème} grief) ;
- Emporte spontanément des biens se trouvant au domicile des personnes ainsi visité, en ce compris des bijoux (6^{ème} grief) ;
- Ne dénonce pas à sa hiérarchie, ni au ministère public ce qui lui paraît être un vol commis par des tiers au préjudice d'une personne hébergée dans la maison de repos (7^{ème} grief) ;
- Recherche lui-même et à son domicile les coordonnées d'un notaire d'une résidente de la maison de repos décédée (8^{ème} grief) ;

- Ne respecte pas les formalités relatives à la mise en dépôt d'un bien (établissement contradictoire d'un inventaire détaillé, document de dépôt à établir, registre de dépôt) (9^{ème} grief) ;
- Assure une mauvaise gestion et organisation des dépôts de bien par les résidents (10^{ème} grief) ;
- N'organise pas les espaces de stockage des biens de manière à pouvoir identifier les biens mis en dépôt et n'établit pas un inventaire exhaustif des biens détenus pour chaque résident (11^{ème} grief) ;
- Ne respecte pas nombre de dispositions légales ou réglementaires qui s'imposent à lui dans l'exercice de sa fonction (12^{ème} grief).

11.[Il s'agit] des transgressions disciplinaires suivantes :

- Manquement aux devoirs professionnels en particulier un travail consciencieux et organisé ;
- Non-respect de la réglementation relatives au dépôt de biens (Règlement d'Ordre intérieur du CAS, articles 55 à 67) ;
- Méconnaissance de nombreuses dispositions légales et réglementaires régissant la fonction de directeur financier et outrepassement de ses compétences et de sa mission légale de directeur financier (article 46 de la loi organique sur le CPAS) ;
- Atteinte à la dignité et l'exemplarité de la fonction de directeur financier.

12. Considérant que le Conseil de l'Action sociale décide d'étendre la procédure initiale à l'examen de ces nouveaux faits tels qu'ils ressortent d'informations éclairantes livrées par les constats d'huissier de septembre 2024 et les informations transmises durant cette période ;

Considérant, en conséquence, que, dans le but de garantir de manière optimale le respect des droits de la défense et de garantir une procédure à charge et à décharge, il y a lieu de permettre [au requérant] de s'expliquer sur l'ensemble des faits, en ce compris ceux à propos desquels il a déjà été entendu ;

Considérant que dans le cadre d'une instruction et d'un débat contradictoire, à charge et à décharge, il sera possible de déterminer si pareil comportement s'analyse comme des manquements aux devoirs professionnels ou des agissements qui compromettent la dignité de la fonction ;

Considérant que compte tenu des nouveaux développements et des précisions apportées à l'ensemble du dossier, dans le strict respect des droits de la défense, [le requérant] doit être entendu sur l'ensemble des faits retenus à sa charge tant dans le premier rapport disciplinaire que dans le présent rapport disciplinaire complémentaire, lesquels doivent être considérés dans leur ensemble ;

13. Considérant que si les faits, en tout ou en partie sont considérés comme établis, imputables et constitutifs d'une transgression disciplinaire, ils sont de nature à entraîner une sanction disciplinaire fondée sur la rupture du lien de confiance entre l'autorité et son directeur financier ».

18. Le 20 décembre 2024, le requérant est convoqué pour être entendu le 9 janvier 2025 par le conseil de l'action sociale au sujet des rapports disciplinaires des 23 mai et 3 décembre 2024.

19. Le 27 janvier 2025, le conseil du requérant transmet à la partie adverse plusieurs témoignages et sollicite le versement, au dossier disciplinaire, du dossier répressif et de différents documents.

20. Le 20 mars 2025, la secrétaire générale f.f. rédige un rapport disciplinaire complémentaire en ces termes :

« [Le requérant] fait l'objet d'une procédure disciplinaire dans lequel, à tort ou à raison, lui sont reprochés divers manquements professionnels.

Le 4 février 2025, le directeur financier f.f a écrit en ces termes au président du CPAS : "Je constate que l'adresse de référence de plusieurs dossiers *MyPension.be* des résidents est celle [du requérant] [...]".
(pièce 1).

Ce courrier était complété par des annexes, jointes au présent rapport.

Il est permis de se demander pourquoi et sur la base de [quelle] disposition légale ou réglementaire, une telle pratique est mise en œuvre, et cela d'autant plus qu'elle concerne les données personnelles de tiers.

À défaut d'explication en droit [et] en fait permettant de justifier cette pratique, celle-ci serait de nature un manquement disciplinaire d'une gravité certaine.

Il se justifie donc que ce nouveau grief soit joint à la procédure disciplinaire actuellement diligentée à l'égard du [requérant] de telle manière que l'autorité puisse déterminer, après un débat à charge et à décharge, s'il s'agit d'un manquement devant faire l'objet d'une sanction ».

21. Par un courrier recommandé du 26 mars 2025, la partie adverse transmet au requérant le dossier répressif et les documents sollicités et le convoque pour être entendu par le conseil de l'action sociale le 17 avril suivant.

22. Le 17 avril 2025, le requérant est entendu par le conseil de l'action sociale, en présence de son conseil, et dépose une note de défense.

23. Le 22 mai 2025, après lecture d'une note rédigée par la secrétaire générale f.f., le conseil de l'action sociale, estimant les 1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e, 6^e, 8^e, 9^e, 10^e et 11^e griefs fondés, décide d'infliger au requérant la sanction de la démission d'office, en précisant notamment que dans la mesure où l'impartialité du président est mise en cause par le requérant, « [il] ne participe ni à la présente délibération, ni au vote de la sanction ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont

l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. La requête

Le requérant fait valoir que « du seul fait de la décision attaqué, [il] ne bénéficie plus d'aucun revenu, alors qu'il percevait un salaire de 5.600 € net/mois dans sa fonction de directeur financier ». Il précise qu'il « bénéficie encore d'un petit pécule de +/- 150 € net/semaine en tant qu'indépendant complémentaire depuis le 1^{er} mars 2025, tout en ayant deux enfants à charge et une épouse, travaillant en qualité d'indépendante dont les revenus (+/-3.00 €/an [*sic*] pour 2024) sont tout à fait insuffisants pour prendre en charge l'ensemble de la famille ». Il expose qu'il a sollicité des allocations de chômage, « à titre conservatoire, sans aucune certitude de pouvoir en bénéficier, la caisse de chômage étant apparemment en attente d'explications de la part de [la partie adverse] quant au motif du licenciement ». Il en conclut qu'il n'est plus en mesure de faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie.

Il fait également état d'un « préjudice moral très grave dès lors que l'acte attaqué porte incontestablement une atteinte grave à [sa] réputation » dans la mesure où il est motivé par un « manque de rigueur et [une] légèreté coupable », « un manque disciplinaire d'une gravité extrême » et « un manquement grave à un devoir d'exemplarité ». Il cite un arrêt n° 121.789 du 18 juillet 2003 et un arrêt n° 124.548 du 23 octobre 2003 dont il estime que « [l]es considérations méritent assurément d'être reprises telles quelles en l'espèce ».

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, précité, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation. Conformément à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 'déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', il appartient à la partie requérante d'établir *ab initio* et *in concreto*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments

produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant. Il s'ensuit que l'urgence constitue une condition spécifique du référé administratif distincte de celle relative à l'exposé d'au moins un moyen sérieux, et que le caractère sérieux des moyens est insuffisant, en soi, à établir l'urgence légalement requise.

En principe, et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de rémunération d'un agent en raison de la démission d'office comme celle attaquée en l'espèce porte atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile, situation qui permet de justifier l'urgence requise pour pouvoir demander, en référé ordinaire, la suspension de cette mesure de démission d'office. Il n'est pas requis du requérant qu'il fasse la démonstration que cette mesure le met dans une situation d'indigence, ni même qu'il ne bénéficie pas d'allocations de chômage, pour justifier de l'urgence à agir dans le cadre du recours en référé ordinaire. Ce n'est que dans l'hypothèse où il est démontré que le ménage de l'agent démissionné d'office bénéficie par ailleurs de ressources qui lui permettent de faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie que la condition de l'urgence peut être considérée comme n'étant pas satisfaite pour ce motif. Il n'appartient donc pas à la partie requérante, en suspension ordinaire, de démontrer que les dépenses normales de son standard de vie ne pourraient pas être rencontrées compte tenu des revenus financiers du ménage mais il revient, le cas échéant, à la partie adverse d'apporter des éléments tendant à établir que la perte totale de la rémunération de la partie requérante ne porte pas atteinte à son standard de vie et n'est pas de nature à la placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile. La seule perception d'allocations de chômage ne constitue pas un tel élément lorsque la rémunération perdue est substantiellement plus élevée que le montant de ces allocations.

En l'espèce, la partie adverse soutient, pièce à l'appui sans que cela soit contesté par le requérant à l'audience, qu'elle lui a versé le 27 mai 2025 un montant net de 19.054,81 euros correspondant à son salaire du mois de mai 2025, à son pécule de sortie et à ses heures supplémentaires. L'urgence doit être avérée au moment de l'introduction de la demande de suspension de sorte que le risque que le requérant doive subir un inconvénient grave si l'exécution de l'acte attaqué n'est pas suspendue doit, au moment où il introduit son recours en référé, être d'une probabilité suffisamment importante pour justifier le recours à cette procédure, ce qu'il lui appartient d'exposer *ab initio* dans la requête. Compte tenu du versement d'un tel montant, qui correspond à plusieurs mois de rémunération et lui laisse en conséquence

du temps pour retrouver d'autres sources de revenus, il ne peut, *prima facie* et à défaut de toute argumentation à ce propos dans la requête, être jugé pour suffisamment établi que l'acte attaqué va, à court terme, placer le requérant dans une situation financière difficile au point qu'il y aurait lieu, à ce jour, d'en suspendre les effets. En passant cet élément notoirement sous silence alors qu'il a bénéficié de ce paiement près de deux mois avant l'introduction du recours, le requérant s'est lui-même privé de la possibilité de contester cette appréciation nonobstant l'argumentation qu'il développe nouvellement, et donc tardivement dès lors qu'il s'agissait d'un élément connu de sa part bien avant l'introduction du recours, en plaidoiries. L'emprunt hypothécaire qu'il mentionne également à cette occasion n'est pas davantage évoqué, ni *a fortiori* démontré, dans la requête. Il résulte de ce constat que le préjudice matériel n'est pas établi

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante qu'en principe, et sauf circonstances particulières qu'il incombe à la partie requérante d'invoquer et d'établir, un préjudice moral résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. La partie requérante confrontée à pareil préjudice pourra, en effet, dans ce cas, démontrer que l'acte dont les motifs auraient eu un caractère infâmant n'était pas régulier. Pour qu'une atteinte à la réputation justifie la suspension d'un acte administratif, il est requis que cette atteinte soit irrémédiable par un arrêt d'annulation, ce qui implique qu'elle présente un certain degré de gravité, qu'elle découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité.

En l'espèce, le requérant ne prétend à aucun moment dans la requête, et *a fortiori* s'abstient de démontrer, que l'acte attaqué et les motifs qu'il dénonce auraient fait l'objet de la moindre publicité (*cf.* requête, pages 9-10). Le préjudice moral n'est, partant, pas de nature à justifier le recours exceptionnel au référé, l'urgence ne pouvant être déduite des seuls extraits de jurisprudence qu'il cite sans expliquer, *in concreto* et sur la base de données propres de l'espèce, en quoi le préjudice moral allégué ne serait pas adéquatement réparé par un arrêt d'annulation.

Il résulte de ces constats que l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées, pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 septembre 2025, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin