

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

**n° 84.691 du 17 janvier 2000
A. 66.599/IX-1818.**

En cause : Veerle BEKAERT,
 demeurant à WEVELGEM,
 Roeselarestraat 36

contre :

le centre public d'aide sociale (CPAS) de
WEVELGEM,
ayant élu domicile chez
Me B. VAN DORPE, avocat,
ayant son cabinet à COURTRAI,
Loofstraat 39.

L E C O N S E I L D ' E T A T , I X e C H A M B R E ,

Vu la requête introduite le 21 novembre 1995 par laquelle Veerle BEKAERT demande l'annulation de "la décision du 25 septembre 1995 par laquelle le conseil du CPAS de Wevelgem a démis la requérante de ses fonctions de responsable permanente de la maison de repos";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme D. MAREEN, auditeur adjoint;

Vu l'ordonnance du 3 juin 1999 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 26 octobre 1999 fixant l'affaire à l'audience du 22 novembre 1999;

Entendu, M. J. BORRET, président, en son rapport;

Entendu, en ses observations, Me B. VAN DORPE, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu, en son avis conforme, Mme D. MAREEN, auditeur adjoint, habilitée à cet effet par décision de M. l'auditeur général du 4 novembre 1998;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que, par la décision contestée du 25 septembre 1995, le conseil du CPAS de Wevelgem a démis la requérante de ses fonctions de responsable permanente de la maison de repos "Ter Mote" avec effet au 26 septembre 1995;

Considérant que les passages du préambule de la décision contestée, qui sont pertinents pour la solution de la cause sont les suivants :

"...
Vu le rapport d'évaluation du 10.11.94 et le rapport final du secrétaire du 06.09.95;
Vu les observations formulées par Veerle BEKAERT au sujet du rapport final, communiquées au

secrétaire par lettre recommandée du 12.09.95, dans laquelle elle sollicite une audience;

Vu la comparution de l'intéressée devant le conseil, en présence de son conseil Marnix KERCKHOF - secrétaire régional de la C.C.S.P., le lundi 25 septembre 1995 à 19 heures au centre administratif du CPAS, Deken Jonckheerestraat 9, 8560 Wevelgem;

Considérant que le conseil a pris acte des moyens de défense de l'intéressée;

Vu le procès-verbal de l'audience précitée, signé par toutes les personnes présentes;

Considérant qu'après que l'intéressée et son conseil ont quitté l'audience, le conseil de l'aide sociale a procédé au scrutin secret;

Considérant qu'en raison du rapport d'évaluation défavorable, le conseil peut procéder par scrutin secret soit à la nomination à titre définitif, soit à la prolongation du stage, soit à la démission avec préavis de trois mois;

Nombre de membres ayant voix délibérative : 11

Nombre des bulletins de vote : 11

Nombre de bulletins blancs ou nuls : 0

Nomination à titre définitif : 0 voix

Prolongation du stage : 0 voix

Démission : 11 voix

Vu le résultat du scrutin secret";

2.1. Considérant que la requérante prend un premier moyen d'annulation de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;
qu'elle soutient que :

"Le CPAS devait à tout le moins indiquer les motifs pour lesquels il a jugé que la défense de la requérante ne suffisait pas pour la nommer à titre définitif.";

qu'elle estime que cette obligation n'a pas été respectée :

"Les considérants révèlent que le conseil s'est borné à prendre acte des moyens de défense de l'intéressée. Rien n'indique qu'il a examiné le bien-fondé de ces moyens de défense";

qu'elle écrit :

"Cette motivation est tout à fait insuffisante. Elle ne permet pas de vérifier si les motifs indiqués sont réellement exacts, si l'autorité administrative a pris la décision en cause avec la diligence voulue, ni si les motifs indiqués sont effectivement pertinents et s'ils se situent dans les limites du raisonnable, compte tenu des éléments du dossier et des arguments développés par l'intéressée.";

2.2.1. Considérant que la partie défenderesse réplique que "l'obligation de motivation formelle résultant de l'article 4, 4°, de la loi du 29 juillet 1991 ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel"; qu'elle estime que lorsque, comme en l'espèce, la loi impose un caractère secret au scrutin, cette obligation est "fondamentalement incompatible avec l'obligation de motivation formelle pour la raison exposée ci-après. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a indiqué dans son arrêt n° 51.711 (en cause PAS) du 21 février 1995, le secret du scrutin vise à éviter que les membres d'un organe collégial fassent l'objet de pressions. En cas de scrutin secret, les membres du conseil sont liés par le secret professionnel non seulement entre eux mais également à l'égard des tiers en ce qui concerne le vote qu'ils ont émis. Lorsque le scrutin secret constitue une formalité substantielle, il est évidemment exclu que les membres aient le droit de révéler leur vote. Or, il ne peut y avoir de motivation formelle si l'on ne permet pas réellement aux membres qui ont voix délibérative d'invoquer ou de compléter des motifs en fait et en droit, étant entendu qu'il doit être possible et qu'il est en fait inévitable d'invoquer précisément les motifs qui fondent le vote du membre concerné, dès lors qu'il s'impose, lors de chaque délibération ouverte, de partir du principe que chaque membre exprime son intime conviction et invoque les motifs qui lui semblent importants et sur lesquels se fonde sa conviction, et

qu'il n'est pas tenu d'invoquer en outre des motifs sur lesquels sa conviction ne se fonde pas afin de celer son vote réel et, partant, de préserver le caractère secret que la loi impose au scrutin. Les délibérations et les discussions qui doivent déboucher sur une motivation formelle ne peuvent indubitablement violer le secret professionnel";

Considérant qu'après avoir pris connaissance du rapport de l'auditorat, la partie défenderesse écrit dans son dernier mémoire :

"Etant donné que l'auditeur (p. 11) précise, en ce qui concerne la défense invoquée, que 'Nous présumons que les membres pris individuellement n'ont probablement pas voulu se dévoiler, fût-ce même les uns envers les autres, mais, dans ce cas, un texte rédigé par le secrétaire ou par quelques membres contenant une réplique à la partie requérante aurait néanmoins pu faire l'objet d'un scrutin secret.';

Etant donné que les membres sont légalement tenus au secret professionnel en ce qui concerne le vote qu'ils ont émis ou doivent émettre et qu'ils ne sont dès lors pas davantage autorisés à divulguer indirectement le contenu de leur vote; qu'ils sont donc légalement tenus 'de ne pas se dévoiler les uns envers les autres'; que l'auditeur avance la possibilité que le secrétaire ou quelques membres rédigent un projet de texte, qui ferait ensuite l'objet d'un vote au scrutin secret; que pareille 'solution' ne se concilie toutefois pas avec la délibération requise par le devoir de diligence en ce qui concerne la décision à prendre à propos de la motivation; que les membres ont la faculté d'invoquer un nombre indéterminé de motifs et d'arguments au sujet d'un mémoire en défense de 11 pages, motifs et arguments dont, en l'absence de débat entre les membres, le secrétaire ou les auteurs d'un projet ne pourraient avoir connaissance;

Etant donné que le devoir de diligence et la bonne administration requièrent qu'une délibération ait lieu entre les membres avant qu'intervienne une décision quant à la motivation délicate et nuancée de la décision contestée : 'Lorsqu'un organe collégial agit en qualité d'autorité investie des

pouvoirs de nomination et de décision, le scrutin doit, en toute hypothèse, être précédé d'une discussion sérieuse et approfondie des dossiers.';

Etant donné que la solution proposée par l'auditeur manquerait au devoir de diligence précité qui préside à la préparation de la décision, en tant qu'elle rendrait impossible la discussion sérieuse et approfondie entre les membres, au cours de laquelle chacun de ceux-ci doit avoir la possibilité d'invoquer ou de réfuter des arguments et être en mesure de convaincre d'autres membres";

2.2.2. Considérant que le Conseil d'Etat ne peut se rallier au point de vue de la partie défenderesse;

Considérant qu'en son arrêt n° 51.711, PAS, du 21 février 1995, le Conseil a admis que l'obligation de procéder à un scrutin secret implique que les membres de l'organe collégial concerné sont tenus ut singuli, selon la partie défenderesse, "de ne pas se dévoiler les uns envers les autres" en révélant le contenu de leur vote par l'indication des motifs sur lesquels ils fonderont celui-ci; que, dans l'arrêt précité, le Conseil a toutefois également estimé qu'il ne saurait, pour satisfaire cette exigence du secret, être formulé, à l'égard des motifs, des exigences plus lourdes qu'à l'égard du dispositif de la décision qui doit être prise, à savoir qu'un scrutin secret garde caché ce qui a animé les membres ut singuli; qu'on ne voit pas pour quelle raison ce que la partie défenderesse appelle "une discussion sérieuse et approfondie entre les membres, au cours de laquelle chacun d'entre eux doit avoir la possibilité d'invoquer ou de réfuter des arguments et être en mesure de convaincre d'autres membres" ne pourrait précéder pareil scrutin secret portant sur la motivation formelle; que, certes, la motivation formelle résultant d'un scrutin secret ne peut probablement pas prendre en compte toutes les nuances formulées au cours de "la discussion sérieuse et approfondie"; qu'il s'agit

toutefois du tribut à payer pour le secret du scrutin; que la seule autre alternative consisterait tout simplement à n'indiquer aucune motivation; que, pour rejeter cette alternative, le Conseil réitère la considération émise dans son arrêt PAS précité, selon laquelle "si l'on soutient, en excipant de la loi du 29 juillet 1991, que le secret du vote implique que, en dehors du résultat du scrutin, les motifs de la décision intervenue ne peuvent être connus, cela implique donc plus qu'une dérogation, qui ne figure pas dans le texte de la loi précitée, à l'obligation de principe de la motivation formelle; qu'en effet, dès lors que, lorsque les motifs ne peuvent être connus, -sauf par le résultat du scrutin secret, qui fait connaître uniquement la décision, non les motifs de celle-ci- leur légalité ne peut pas davantage être examinée, la thèse sous examen sacrifie à une prescription de légalité externe -le scrutin secret- une exigence de légalité interne -l'exigence selon laquelle une décision administrative doit reposer sur des motifs légitimes- ou à tout le moins, rend impossible le contrôle du respect de cette exigence - et ce par suite d'une loi, celle du 29 juillet 1991, qui n'a rien enlevé à cette exigence et qui, en tant que telle, ne s'y rapporte même pas";

Considérant que l'article 4, 4°, de la loi relative à la motivation, selon lequel l'obligation de motiver ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut "constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel" ne se heurte pas à ce qui précède; que dans la mesure où, par "des dispositions en matière de secret professionnel", le législateur visait également les dispositions imposant le scrutin secret en ce qui concerne les décisions du conseil du CPAS, il y a lieu de rappeler que ce secret professionnel s'applique aux membres du conseil ut singuli -il va sans dire que les décisions prises au scrutin secret par le conseil en tant

qu'organe ne peuvent être "passées sous silence", pas davantage que les motifs qui fondent la décision ne peuvent par conséquent l'être, puisqu'ils en sont un élément constitutif et n'empêche donc pas l'organe qu'ils constituent de motiver formellement sa décision;

2.3.1. Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse estime qu'à supposer qu'il eût fallu motiver formellement, force est de constater qu'il n'entraîne pas dans les attributions du conseil du CPAS de procéder lui-même à l'évaluation de la requérante, que ce n'est que si le rapport d'évaluation du secrétaire "avait été entaché de vices ou d'erreurs susceptibles d'être censurés par une personne extérieure, que le Conseil aurait pu invoquer cet argument de manière motivée dans la décision";

2.3.2. Considérant que la motivation formelle de la décision contestée, qui est reproduite au point 1., permet à la requérante de déduire, premièrement que la partie défenderesse s'est laissée convaincre de la démettre de ses fonctions par le rapport final du secrétaire, deuxièmement, que les moyens de défense que la requérante a opposés à ce rapport final ne l'en ont pas dissuadée; que cette motivation formelle ne permettait toutefois pas à la requérante d'apercevoir la raison pour laquelle ses moyens de défense n'ont pas amené la partie défenderesse à s'écarter du rapport du secrétaire;

Considérant que l'obligation de motivation formelle a pour but de mettre l'intéressé à même d'apprécier s'il se justifie de se défendre contre la motivation de la décision prise à son égard en recourant aux moyens que le droit met à sa disposition; qu'en l'espèce, ce but n'est pas atteint dès lors que la requérante ignore les motifs pour lesquels ses moyens de

défense n'ont pas été pris en considération; que si, dans sa décision, le conseil avait fait valoir les arguments formulés par la partie défenderesse dans son mémoire en réponse, la requérante aurait pu y répondre; que n'ayant pas rencontré ce motif, qui est énoncé dans le mémoire en réponse, dans la décision contestée même, elle est fondée à dénoncer une absence de motivation formelle,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du 25 septembre 1995 par laquelle le conseil du centre public d'aide social de Wevelgem a démis Veerle BEKAERT de ses fonctions de responsable permanente de la maison de repos "Ter Mote".

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge du centre public d'aide sociale de Wevelgem.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-sept janvier 2000, par la IXe chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président,
	A BEIRLAEN,	conseiller d'Etat,
	L. HELLIN,	conseiller d'Etat,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. VAN AELST.

J. BORRET.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.