CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 107.190 du 30 mai 2002

A.100.672/VIII-2772

En cause : **JOUREZ** Michel,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier, 22
1050 Bruxelles,

contre :

le Centre public d'aide sociale de Woluwe-Saint-Pierre,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 février 2001 par Michel JOUREZ qui demande l'annulation de la décision du 19 décembre 2000 par laquelle le Bureau permanent du Centre public d'aide sociale de Woluwe-Saint-Pierre lui inflige la sanction disciplinaire de la réprimande;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me DAGNELIE, premier auditeur chef de section du Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 12 décembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les lettres valant dernier mémoire des parties;

Vu l'ordonnance du 11 avril 2002 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 mai 2002;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant, entré au service de la partie adverse en 1975, est chef du service d'insertion socio-professionnelle (en abrégé: S.I.S.P.).

2. Le 27 juillet 2000, le conseil de l'aide sociale engage Philippe MARIUS en qualité de travailleur social pour une durée déterminée de douze mois pour le motif qu'il y a lieu "d'engager un assistant social à temps plein pour effectuer un certain nombre de tâches administratives, juridiques et sociales et assurer le lien entre le service du secrétariat et le service social".

3. Le 7 novembre 2000, après une réunion du comité spécial du service social (en abrégé : C.S.S.S.), une discussion s'engage entre Jean DEPAEPE, président du C.P.A.S., Nathalie DEVROEY, membre du C.S.S.S., le requérant et Philippe MARIUS. A cette occasion, ce dernier signale que son travail au secrétariat ne l'occupe qu'à mi-temps et qu'il pourrait utilement consacrer l'autre mi-temps au service social qui souffre depuis longtemps d'un manque de personnel.

Jean DEPAEPE prend position quant à cette proposition. Philippe MARIUS et le requérant interprètent ses propos comme un accord sur la modification des attributions de Philippe MARIUS, ce dont le président ferait part à Alain WILMOTTE, secrétaire du C.P.A.S.

4. Philippe MARIUS se présente dans la matinée du 9 novembre 2000 au service social pour y travailler. Interpellé par le responsable de ce service afin de savoir s'il avait reçu l'autorisation de ce faire, il répond en avoir avisé sa supérieure hiérarchique qui n'a formulé aucune objection.

5. Le même jour, à 13h.15', le requérant tient la réunion bimensuelle de son service et apprend la venue de Philippe MARIUS qu'il présente à son équipe.

6. Le lendemain, le secrétaire du C.P.A.S. fait rapport au Bureau permanent, affirme avoir appris le déplacement de Philippe MARIUS le 9 novembre à 14h.15' et adresse les reproches suivants au requérant :

" (...) en sa qualité de chef du service social, d'avoir sans m'en informer :
- autorisé ou à tout le moins ne pas avoir empêché que Monsieur MARIUS se voit fixer plusieurs rendez-vous avec des bénéficiaires d'aide du service de réinsertion sociale et cela au moins dès le 9 novembre 2000;
- le 9 novembre 2000, souhaité la bienvenue à Monsieur MARIUS dans son service social durant la réunion de service que Monsieur JOUREZ a organisée à 13h.15' ou de ne pas avoir immédiatement réagi lorsque l'accueil de Monsieur MARIUS et l'entrée en fonction au service social ont été affirmés dans cette réunion;
- laissé Monsieur MARIUS exercer une activité au service de réinsertion, dans un local contigu au sien, dès après ladite réunion".

En outre, il est fait grief au requérant de ne pas avoir collaboré à la bonne exécution de la décision du conseil de l'aide sociale du 27 juillet 2000 fixant l'objectif à atteindre par l'engagement de Philippe MARIUS.

En conclusion, Alain WILMOTTE estime que le requérant a commis une faute disciplinaire, un manquement à son devoir professionnel, notamment à ses devoirs de responsable d'un service, le premier de ceux-ci étant le loyalisme envers les institutions et les autorités, ce qui implique le respect de la voie hiérarchique. Il propose en conséquence que le requérant soit entendu et qu'une procédure disciplinaire soit entamée.

7. Par lettre recommandée du 14 novembre 2000, le requérant est convoqué pour être entendu par le Bureau permanent le 5 décembre 2000. Le rapport du secrétaire lui est intégralement communiqué.

8. Le 28 novembre 2000, le requérant adresse au C.P.A.S. et aux membres du Bureau permanent une longue lettre dans laquelle il relate les faits. Il y précise "qu'il a eu le malheur d'être présent lors d'une déclaration aujourd'hui contestée".

9. L'audition a lieu le 5 décembre 2000. Sont présents, le Président Jean DEPAEPE, MM. LECLAIR et VAN DE VELDE, et le secrétaire Alain WILMOTTE.

Le requérant est assisté par M. PLUVINAGE.

Le procès-verbal relate notamment ce qui suit :

" (...) Monsieur DEPAEPE rappelle qu'après la réunion du comité du 7.11.2000 plusieurs personnes sont restées dans la salle de réunion, à savoir lui-même, M^me^ DEVROEY, Messieurs JOUREZ et MARIUS et Mesdames VAN LEDE et HERVE. M^me^ VAN LEDE précisait qu'il était absolument nécessaire de remplacer M^me^ DE LIBERTO et que M. MARIUS ayant posé sa candidature ferait l'affaire. A ce moment là M. DEPAEPE a dit :

1° qu'il prenait acte et qu'il verrait l'affaire avec M. WILMOTTE
2° qu'il ne pouvait rien faire avant le mardi suivant
3° qu'il devait rencontrer deux autres personnes pour voir si M. MARIUS pouvait être déchargé de certaines tâches du service du secrétariat
4° qu'il verrait la possibilité de remplacer M^me^ DE LIBERTO.

Il reproche à M. JOUREZ que depuis longtemps chaque fois qu'ils veulent faire quelque chose pour améliorer les services, des problèmes se posent.

Monsieur PLUVINAGE déclare vouloir remettre les débats dans leur contexte et désire qu'on limite l'incident qui est à la base des reproches faits à Mr JOUREZ, que la déclaration ci-dessus de Mr DEPAEPE au sujet des tâches administratives autorisées ou confiées à Mr Marius aurait été comprise différemment par plusieurs personnes présentes après le Comité du 07/11/2000.

Monsieur WILMOTTE rappelle en donnant lecture de son rapport reproduit au début du procès-verbal les reproches faits à Mr JOUREZ, à savoir, en synthèse, outre les manquements aux devoirs de loyalisme et de respect de la voie hiérarchique, ne pas avoir collaboré à la bonne exécution de la décision du Conseil du 27.07.2000 et avoir par un comportement notamment vis à vis de son service, compromis le bon fonctionnement de l'administration et l'organisation des services.

Monsieur DEPAEPE déclare ne jamais avoir dit que Mr MARIUS pouvait descendre immédiatement, mais qu'il devait en parler avec Mr WILMOTTE et qu'il verrait cela le mardi suivant.

Monsieur JOUREZ prétend qu'ensuite dans le bureau de Mr DEPAEPE où la discussion se serait poursuivie, il avait compris que cette autorisation était donnée.

(...)

Monsieur PLUVINAGE constate que la discussion tourne surtout autour du problème d'une décision prise ou non par le président, plusieurs témoins prétendant qu'ils ont agi dans ce cas de bonne foi, en ayant cru comprendre qu'une décision avait été prise".

Nathalie DEVROEY, membre du Comité spécial et témoin, donne ensuite lecture de sa déclaration écrite, dans laquelle elle relate les faits et qui se termine comme suit:

" (...)

Lors du comité spécial de l'aide sociale du 7 novembre, Mesdames VAN LEDE et HERVE ont à nouveau insisté sur l'urgence de pourvoir au poste d'assistant social au sein de leur service d'insertion. Cette urgence était réelle puisque, comme le nombre de dossiers augmente, le délai de rendez-vous était devenu supérieur à deux

semaines, avec comme conséquence, de mauvaises conditions de suivi efficace des personnes aidées.

A la fin de ce comité, Messieurs DEPAEPE, JOUREZ, MARIUS et moi-même, avons continué la discussion à ce propos. Mr MARIUS a rappelé sa demande écrite de transfert au service d'insertion. Il a expliqué que le travail qui lui était confié par le Service du Secrétariat (correction des PV, chèques mazout, préparation de l'accueil en 2e ligne et les autres tâches administratives) occupaient à peu près la moitié de son temps et qu'il lui arrivait de n'avoir rien à faire. Il a ajouté qu'il pourrait, sans nuire à son travail au secrétariat, occuper son temps disponible à aider au service d'insertion.

Monsieur DEPAEPE, ayant donc ainsi appris que Mr MARIUS disposait de temps libre, l'a autorisé à travailler au service d'insertion pour les aider.

Monsieur DEPAEPE a alors ajouté qu'il en parlerait à Monsieur WILMOTTE.

A la fin de cette conversation, il était clair pour moi que Mr MARIUS avait l'autorisation d'aller aider au service d'insertion, lorsque sa charge de travail au secrétariat le lui permettait, et que le Président se chargeait de régulariser la situation.

Tout comme moi, Mr JOUREZ s'en est réjoui.

(...)

Madame DEVROEY précise qu'elle est très émue de voir la façon dont cette affaire a tourné en tempête.

Monsieur PLUVINAGE précise que pour lui cela fait la 2e personne qui a compris que Mr DEPAEPE donnait son autorisation pour que Mr MARIUS aide le S.I.S.P.

Monsieur DEPAEPE marque son désaccord et précise qu'il a bien dit qu'il allait en parler avec Mr WILMOTTE et qu'il allait donner la réponse le mardi suivant après avoir vérifié si véritablement Mr MARIUS avait du temps libre. Il pense que Mr JOUREZ prend ses voeux pour des réalités en voulant affecter Mr MARIUS au service S.I.S.P.

Monsieur LECLAIR, membre du Bureau Permanent, demande à Madame DEVROEY si elle peut affirmer sur 1'honneur qu'elle a bien compris que Mr DEPAEPE donnait l'autorisation à Monsieur MARIUS de travailler au S.I.S.P.

Madame DEVROEY répond affirmativement (...)".

Philippe MARIUS affirme à son tour sur l'honneur que personne ne l'a influencé dans sa volonté d'aider le S.I.S.P. et qu'il avait compris, en âme et conscience, qu'il lui était permis d'aller aider le S.I.S.P. pendant son temps libre.

Le secrétaire entreprend alors de démontrer que Philippe MARIUS n'avait aucun temps libre au service du secrétariat. Après l'audition de deux agents du C.P.A.S., Alain WILMOTTE, sous forme de questions posées au requérant, lui adresse de nombreux reproches :

- n'avoir pas veillé au respect de la décision du Conseil du 27 juillet 2000 relative à l'engagement de Philippe MARIUS et à l'objectif fixé;
- remise en cause de l'organisation des relations de travail entre le service social et le secrétariat, organisation voulue par le Conseil, en l'absence du Secrétaire et sans l'en avoir informé, "alors qu'il est doublement concerné comme chef du personnel et responsable du secrétariat";
- présentation de Philippe MARIUS lors de la réunion du 9 novembre, comme membre de son service, le soustrayant ainsi au service auquel il était toujours affecté;

- réponse "au ton narquois" du 23 février 1999 suite à une demande de collaboration à la rédaction des textes destinés au service social;
- ton polémique et de dérision dans une note du 10 mai 2000 relative au compte d'aides sociales;
- refus de dialogue et de concertation;
- impossibilité d'avoir recours à lui comme chef de service pour implanter de nouveaux projets, sans par là même les compromettre irrémédiablement;
- attitude de nature à influencer son personnel à ne pas respecter la voie hiérarchique;
- avoir donné congé à toutes les personnes du S.I.S.P. en même temps.

La relation du procès-verbal continue comme suit:

" Monsieur DEPAEPE précise que:

1. c'est la dernière fois qu'il veut voir une situation pareille où toutes les personnes d'un service sont absentes,
2. ce n'est pas au mois de septembre qu'il faut commencer à faire les plannings du S.I.S.P. et des formations,
3. il essayera de trouver une solution au problème créé par le départ de M^{me} DI LIBERTO, que le service du personnel recherche activement à recruter un assistant social A.S.C. depuis septembre et qu'il semble bien qu'on puisse espérer une solution prochainement.

Il veut conclure cette réunion en demandant à Monsieur JOUREZ plus de collaboration, de s'occuper plus intensivement du niveau financier et des différentes cellules du service social, il demande une collaboration plus manifeste dans sa tâche de chef du service social non seulement avec Mr WILMOTTE qui est un homme respectable, il demande à Mr WILMOTTE un peu plus de convivialité mais cela est une question de caractère et il n'est pas difficile de comprendre puisque Mr WILMOTTE est quelqu'un qui prend son travail à coeur et Mr JOUREZ considère le boulot comme des vacances prolongées.

(...) Mr WILMOTTE, arrivé au C.P.A.S. depuis 1994, n'a pas rencontré beaucoup de collaboration, lors de toutes les améliorations qu'il a apportées il y a toujours eu des difficultés pour les faire accepter par le service social :

- l'informatique, au forceps,
- les formations, au forceps,

donc la seule solution c'est de faire un peu plus d'efforts.

Monsieur JOUREZ trouve qu'il ne faut pas faire un procès d'intendance, il a l'impression que se joue un Dallas dans un verre d'eau.

Monsieur PLUVINAGE constate qu'il s'agit d'un problème de dialogue entre personnes, qu'il est dommage qu'un tel problème n'ait pu être réglé entre le supérieur hiérarchique et l'agent. Il y a lieu pour lui de remettre le train sur les rails et de rectifier le tir. Il ne comprend pas pourquoi une action disciplinaire était nécessaire alors qu'une entrevue entre Mr WILMOTTE et JOUREZ aurait pu résoudre le problème, une action disciplinaire par le Bureau Permanent aurait été inutile".

10. Le 18 décembre 2000, le requérant renvoie un exemplaire signé du procès-verbal de l'audition, observant que celle-ci a volontairement débordé sur des questions non prévues au débat.

11. Le 19 décembre 2000, le bureau permanent inflige au requérant la sanction disciplinaire de la réprimande pour manquement aux devoirs professionnels par une décision notamment motivée comme suit :

" (...)

Considérant que le Bureau permanent constate que sont établis les reproches formulés, à savoir, outre les manquements aux devoirs de loyalisme et de respect de la voie hiérarchique, le fait de n'avoir pas respecté et appliqué la décision du Conseil de l'Aide Sociale du 27.07.2000 et d'avoir par un comportement notamment vis à vis de son service, compromis le bon fonctionnement du C.P.A.S. et l'organisation des services;

Considérant qu'il est inacceptable qu'une organisation des services du C.P.A.S., décidée par le Conseil de l'Aide Sociale à l'unanimité de ses membres dans le but déclaré de renforcer le lien entre le secrétaire et le service social, puisse être écartée et transgressée par un chef de service sans que le Conseil ait été saisi à nouveau du dossier et appelé à revoir sa décision et sans que l'intéressé en réfère en quoi que ce soit au Secrétaire du C.P.A.S.;

Considérant que la faute disciplinaire est d'autant plus grave qu'elle porte atteinte à l'organisation et au bon fonctionnement du C.P.A.S. puisqu'elle a fait immédiatement, à l'initiative de Mr M. JOUREZ, l'objet d'une réunion de service avec toutes les conséquences néfastes sur une direction normale du personnel;

Considérant que Mr M. JOUREZ fait valoir le quiproquo au sujet du contenu exact de la discussion avec le Président et que le Bureau accepte d'en tenir compte pour modérer l'importance de la sanction, même si ce quiproquo ne justifie en rien la transgression de la décision du Conseil de l'Aide Sociale, l'absence de communication entre le Secrétaire et l'utilisation abusive d'une réunion de service (...)";

Considérant que le requérant prend notamment un premier moyen de la violation, notamment, des articles 51 et 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, des articles 299 à 301 et 305 de la nouvelle loi communale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux du droit, notamment ceux qui sont relatifs aux droits de la défense, à la présomption d'innocence et à la charge de la preuve; qu'il soutient que les faits servant de fondement à l'acte attaqué ne sont pas établis et sont même contredits par les circonstances de la cause; qu'il affirme qu'il ne pouvait pas savoir que l'arrivée de Philippe MARIUS n'avait pas été autorisée par les autorités compétentes et que l'on imagine difficilement qu'il ait voulu, d'une manière quelconque, débaucher Philippe MARIUS à l'insu du secrétaire du C.P.A.S. alors que l'intéressé travaille directement avec celui-ci; qu'il rappelle que sur les quatre personnes qui ont participé à la discussion du 7 novembre 2000, le président a été le seul à donner à cet entretien une portée différente de celle qui a été entendue et comprise par les trois autres participants; que le requérant fait valoir que c'est à l'autorité disciplinaire d'établir la réalité des faits et que le "quiproquo" ne devait pas être pris en considération uniquement au niveau de l'importance de la sanction mais également quant à la réalité de la faute disciplinaire; qu'il rappelle que Philippe MARIUS a été engagé "pour effectuer un certain nombre de tâches administratives, juridiques et sociales et assurer

le lien entre le service du secrétariat et le service social" et que le conseil de l'aide sociale n'avait donc pas décidé que Philippe MARIUS n'aurait qu'à travailler exclusivement pour le secrétaire et lui seul; qu'il relève également que la délibération attaquée est justifiée par "les manquements aux devoirs de loyalisme" ce qui implique que le Bureau permanent a retenu d'autres manquements que ceux qui ont fait l'objet de la procédure disciplinaire; qu'enfin, le requérant allègue que le Bureau permanent n'a pas réfuté les arguments présentés par lui lors de son audition et les témoignages en sa faveur;

Considérant que la partie adverse répond que la présente affaire se situe dans un contexte de revendications, émanant du S.I.S.P. et entretenu notamment par le requérant, visant à augmenter l'effectif du personnel; qu'au sujet de la discussion du 7 novembre 2000, la partie adverse s'exprime en ces termes :

" Ainsi que l'a exposé le président du C.P.A.S. à l'occasion de l'audition du requérant, il n'a nullement entendu à l'occasion de cet entretien donner un accord sur le souhait manifesté par les personnes présentes de voir Monsieur MARIUS prester à mi-temps au sein du service d'insertion socio-professionnelle, mais s'est borné à prendre acte de ce souhait et à annoncer qu'il en parlerait au secrétaire et à cet égard, il n'est pas exclu que la perception de ses propos ait été quelque peu altérée par l'extrême impatience des participants à voir leur volonté se réaliser (...)";

qu'elle ajoute qu'à supposer que les propos du président aient pu prêter à confusion, il est inconcevable que le requérant, chef de service depuis quinze ans, ait pu les interpréter comme autorisant Philippe MARIUS à travailler à mi-temps au S.I.S.P. dès le 9 novembre 2000; qu'elle fait également valoir que le requérant ne pouvait ignorer la teneur de la décision du conseil de l'aide sociale du 27 juillet 2000 qui ne laissait aucun doute quant à l'affectation de Philippe MARIUS, le point à l'ordre du jour étant "Administration centrale - Service du Secrétariat - engagement d'un assistant social à temps plein"; que la partie adverse en conclut que seul le conseil de l'aide sociale pouvait modifier les attributions de Philippe MARIUS et que le requérant aurait dû s'informer du résultat de l'entretien entre le président et le secrétaire avant d'accueillir l'intéressé au sein de son service; qu'enfin, la partie adverse souligne que l'acte attaqué vise la délibération du Bureau permanent du 13 novembre 2000 par laquelle ce dernier a pris connaissance du rapport du secrétaire "relatant les faits reprochés" et en déduit que le requérant n'a pas été puni pour des faits non mentionnés dans la convocation;

Considérant que les manquements reprochés au requérant, étant l'installation et l'accueil de Philippe MARIUS au sein de son service, trouvent leur origine dans la déclaration faite par le président du C.P.A.S. le 7 novembre 2000; qu'il n'est en effet pas vraisemblable que l'intéressé ait pris seul l'initiative de changer de service; que le témoignage de Nathalie DEVROEY, fait sur l'honneur, n'a pas été écarté

pour des motifs admissibles et n'a d'ailleurs pas été contesté en sa présence; que le terme "quiproquo" utilisé dans l'acte attaqué révèle qu'un doute existait dans le chef de la partie adverse quant aux propos réellement tenus par le président du C.P.A.S.; que la délibération du conseil de l'aide sociale du 27 juillet 2000 ne peut être interprétée comme excluant que Philippe MARIUS exerce des fonctions, fût-ce à temps partiel ou occasionnellement, dans d'autres services que celui du secrétariat; qu'il est contradictoire de reprocher au requérant de ne pas s'être enquis auprès du secrétaire des résultats de son entretien avec le président et de soutenir que seul le conseil de l'aide sociale pouvait modifier les attributions de Philippe MARIUS; qu'il n'appartenait pas au requérant de contester, de quelque manière que ce soit, ce qu'il pouvait croire être une décision du président du C.P.A.S. qui ne pouvait être tenue pour manifestement illégale; que les manquements retenus à charge du requérant ne lui sont pas imputables à faute; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe d'impartialité; qu'il expose que le président du C.P.A.S. a mené son audition et participé au vote du Bureau permanent alors que le fond du dossier réside exclusivement ou quasi exclusivement dans la compréhension ou l'interprétation à donner à ses propres propos;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle n'a pas fait de la compréhension des propos du président le fond même du dossier mais que ce qui l'a amenée à retenir l'existence de manquements professionnels dans le chef du requérant c'est que celui-ci, quel que soit le manque de clarté des propos en question, ne pouvait, en raison de son grade et de son ancienneté, les interpréter comme une autorisation pour Philippe MARIUS de travailler à mi-temps au S.I.S.P.; qu'elle considère donc que la question de l'impartialité du président ne se pose pas;

Considérant que les propos tenus par Jean DEPAEPE étaient au centre des débats ainsi que l'indique le souci du Bureau permanent de voir le témoignage de Nathalie DEVROEY confirmé sur l'honneur; que, lors de l'audition du requérant, le président du C.P.A.S. a contesté, énergiquement et à plusieurs reprises, avoir tenu les propos qui constituent l'explication et la justification du comportement du requérant et de Philippe MARIUS; qu'en raison de son implication personnelle dans l'établissement des manquements reprochés, le président du C.P.A.S. ne disposait plus de l'impartialité et de l'indépendance requises pour décider d'une sanction; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner le troisième moyen de la requête, celui-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du 19 décembre 2000 par laquelle le Bureau permanent du Centre public d'aide sociale de Woluwe-Saint-Pierre inflige à Michel JOUREZ la sanction disciplinaire de la réprimande.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente mai deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	GEHLEN, conseiller d'Etat,	
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.