

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.564 du 23 février 2000

A.65.278/VI-14.922

En cause : **DANIEL** Eddy,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Pierre MOENS, avocat,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège,

contre :

**le Centre public d'Aide
sociale de Herstal,**
ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
rue du Parc 79
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 août 1995 par Eddy DANIEL qui demande l'annulation de la délibération du 21 juin 1995 du Conseil de l'Aide sociale de Herstal qui lui a infligé la sanction disciplinaire de la retenue de traitement pour une durée de trois jours;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 21 janvier 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 25 octobre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 janvier 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me JACQUES, loco Me MOENS, avocat, comparaissant pour le requérant et Me MARTENS, loco Me LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

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

Considérant que le requérant est travailleur social au service du Centre public d'Aide sociale de Herstal; que le 12 avril 1995, le Conseil de l'Aide sociale décida d'engager une procédure disciplinaire à son encontre, constitua le dossier et libella comme suit les griefs sur lesquels il décidait de l'entendre :

" I. Ne pas s'être soumis aux directives prises par le bureau permanent du 15/03/1994, en l'espèce :
- courrier de M. NAMUR, du 01/03/1995 décrivant les faits des 27 et 28/02/1995;
- rapport relatif au dossier de M.QUINET soumis au bureau permanent du 07/03/1995.

II. Avoir manqué à son devoir de réserve, en l'espèce par des propos tenus :

- le 15/02/1995 (courrier adressé le 16/02/1995 par M^{me} la secrétaire à M. le Président);
- le 08/03/1995 (lettre du 08/03/1995 adressée par M. NAMUR à M. le Président);
- le 08/03/1995 (lettre adressée par M. DANIEL notamment aux membres du bureau permanent)";

que le premier de ces griefs a trait à deux reproches faits au requérant :

- celui d'avoir déposé, le 28 février 1995, dans le bureau du responsable du service social sept dossiers en vue de la réunion, qui devait se tenir le même jour, du bureau permanent, et ce sans respecter la note de service du 17 mars 1994 qui exigeait que les demandes d'aides urgentes fussent examinées avec ledit responsable du service social avant d'être transmises au bureau permanent;

- celui d'avoir rédigé le même 28 février 1995, à propos d'un dossier QUINET, un rapport en vue de la réunion du même jour du bureau permanent, sans davantage respecter lesdites directives;

que le second de ces griefs a trait à des propos que le requérant aurait tenus les 15 février et 8 mars 1995, à savoir :

- selon la lettre du secrétaire du C.P.A.S. du 16 février 1995 au président de celui-ci :

" Ce mercredi 15 février 1995, en début de matinée, j'étais assise à mon bureau, lorsque mon attention fut attirée par des bruits de conversation à très haute voix provenant de la salle des séances actuellement occupée, comme vous le savez, par une partie des membres du service social.

J'ai reconnu la voix de Monsieur Daniel, qui s'écriait :

" C'est scandaleux, le bureau permanent est encore trop pourri que pour lire le devis qui se trouvait annexé à mon rapport (...)"

Alors que Monsieur NAMUR et moi-même lui expliquions que le montant de cette intervention devait absolument être repris dans le rapport transcrit au procès-verbal de la réunion du bureau permanent, Monsieur Daniel s'excita davantage et déclara à très haute voix :

"C'est honteux, ici ce n'est pas un centre public d'aide sociale, mais un centre public d'aggravation sociale" (...)",

l'auteur de cette lettre estimant qu'il convenait de "faire comprendre aux travailleurs sociaux qu'ils ne sont pas les dirigeants du C.P.A.S. et que, comme tous les autres membres du personnel, ils sont tenus de suivre,

dans le respect de la hiérarchie, la discipline indispensable au fonctionnement de toute organisation";

- selon la lettre du 8 mars 1995 du responsable du service social concernant le dossier QUINET précité, d'avoir dit à ce responsable que "compte tenu de la décision du Bureau permanent, (il) demanderait à l'intéressé d'introduire un recours contre (cette) décision";

- selon la lettre de même date du requérant aux membres du bureau permanent, d'avoir écrit avec huit autres membres du service social qu'ils tenaient "à marquer (leur) indignation suite au rapport du dossier QUINET au B.P. du 07.03.95, (car) pour des motifs de fonctionnement interne, qui ne concernent ni la situation de la famille, ni l'enquête menée par les travailleurs sociaux, le B.P. a refusé d'examiner cette situation pourtant critique et qui méritait une attention bienveillante", ajoutant : "Cela est inacceptable ! Par une telle attitude le B.P. n'exerce pas son rôle envers le public et les plus démunis. Au contraire !";

Considérant que, par lettre recommandée à la poste le 28 avril 1995, le requérant fut convoqué devant le Conseil de l'Aide sociale pour y être entendu le 24 mai 1995 au sujet de ces griefs; qu'il fut entendu, assisté de son conseil, à cette dernière date; que le 26 juin 1995, le Conseil prit la délibération attaquée qui écarte le grief relatif aux propos rapportés par le responsable du service social dans la lettre de ce dernier du 8 mars 1995, retient les autres griefs et inflige au requérant la sanction de la retenue de traitement pour une durée de trois jours; que cette délibération a été notifiée au requérant le 26 juin 1995;

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de sa requête, de la violation du principe d'impartialité; qu'il expose que les membres du bureau permanent "à la fois parties intéressées aux poursuites et acteurs de ces poursuites", ne pouvaient participer aux

délibérations et au vote du conseil et ainsi devenir juges du bien-fondé des poursuites; qu'il observe spécialement que ces membres du bureau permanent ont pris les propos qu'il avait tenus comme des attaques personnelles et ont ainsi pu intervenir avec parti-pris ou, en tout cas, laissé croire ou donner l'impression qu'ils pourraient intervenir avec parti-pris, de manière non objective et partiiale; qu'il souligne, à cet égard :

- que le procès-verbal de la séance du 21 mars 1995 du bureau permanent porte que les membres de celui-ci ont "refus(é) avec la plus grande véhémence de (se) laisser insulter de la sorte par un agent (dont ils ont) pu constater l'arrogance, (le) manque d'éducation et de politesse à (leur) égard et de respect de l'autorité";

- que, dans leur réponse du 15 mars 1995 à la lettre précitée du 8 mars 1995 des travailleurs sociaux, les membres du bureau permanent écrivaient qu'ils n'avaient pas "de leçon à recevoir du service social";

que le requérant souligne que le bureau permanent ne comportait que deux membres et que, dès lors, on conçoit mal que ceux-ci ne se soient pas sentis visés personnellement; qu'enfin, il relève que "le Président du CPAS, qui était à la fois Président du Bureau Permanent et du Conseil de l'aide, devait se faire remplacer (en vertu de l'article 39 de la loi organique)" et que "rien n'empêchait qu'il soit délibéré sur la procédure disciplinaire si la majorité des membres en fonction étaient présents (application de l'article 32 de la loi organique)"; qu'il en conclut que le conseil "n'a pas délibéré ni statué en toute impartialité malgré les observations (qu'il avait faites pour que) le Président se déporte";

Considérant que la partie adverse répond qu'une violation du principe d'impartialité ne peut être déduite de ce que les deux membres du bureau permanent concernés ont exercé, au sein du conseil, les fonctions que leur réserve la loi, car l'exigence d'impartialité objective est limitée par les structures légales de l'administration

active; qu'elle fait observer que le bureau permanent était, en vertu de l'article 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, compétent pour infliger lui-même la sanction de la retenue de traitement pendant trois jours et qu'ayant, néanmoins, soumis le dossier au conseil, il a fait preuve d'impartialité; qu'elle souligne aussi que la critique du requérant ne vise que deux membres du conseil, que ceux-ci n'ont eu aucun comportement, ni tenu des propos défavorables au requérant et qu'ils n'ont, partant, pu influencer défavorablement le conseil, dès lors spécialement que la culpabilité du requérant a été admise par six voix pour et 3 abstentions et la mesure attaquée adoptée par six voix pour et trois voix contre; qu'elle fait, par ailleurs, observer que le requérant n'a pas demandé la récusation desdits membres du conseil, s'étant borné seulement à attirer l'attention sur la possibilité de partialité de ces membres; qu'elle estime que les critiques du requérant visaient ceux-ci, non à titre personnel, mais en tant qu'agissant dans l'exercice de leurs fonctions;

Considérant qu'en réplique, le requérant fait notamment observer que la présence dans le conseil des membres du bureau permanent, qui avaient pris ses critiques ayant justifié la sanction comme des insultes personnelles, a pu raisonnablement lui inspirer une impression de partialité, ce qui suffit à justifier l'absence d'impartialité qu'il invoque; qu'il expose encore que ces membres du bureau permanent pouvaient se faire remplacer et que ce remplacement aurait pu entraîner une modification de la délibération collégiale et des votes; qu'à cet égard, il insiste sur l'influence prépondérante du président, d'ailleurs consacrée par la loi, dans pareille délibération; qu'enfin, il souligne que le principe d'impartialité est d'ordre public et que, partant, la circonstance qu'il n'a pas formellement récusé les membres concernés du conseil, mais seulement exprimé des réserves

à leur sujet, ne peut s'interpréter comme un acquiescement;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose, à titre subsidiaire, que "si même un soupçon de partialité pouvait affecter deux membres du Conseil de l'Aide Sociale, ce qu'(elle) conteste vivement, il ne ressort d'aucune circonstance (révélée par le) dossier que cette éventuelle partialité a pu influencer l'ensemble du conseil (...) lui-même"; qu'elle fait observer qu'il appert, au contraire, du procès-verbal d'audition et de celui de la délibération qu'à aucun moment les membres suspectés du conseil n'ont cherché à influencer les autres membres de celui-ci, le président ayant, en effet, mené et synthétisé les débats avec la plus parfaite neutralité; qu'elle fait encore remarquer que le résultat du vote fut tel que, pour ce qui est tant du fondement des griefs que de la sanction à appliquer, la décision eût été adoptée même en l'absence des deux membres concernés; qu'enfin, elle fait valoir que, s'il fallait suivre l'argumentation du requérant selon laquelle les reproches que celui-ci avait adressés au bureau permanent justifiaient, dans son chef, un soupçon de partialité, cela conduirait "à l'impossibilité de l'adoption de toute sanction disciplinaire (...) et à la paralysie de l'administration active puisque le Conseil de l'Aide sociale est l'autorité disciplinaire habilitée à contrôler l'activité du personnel (...), et à sanctionner le cas échéant celui-ci", alors que "les principes d'impartialité ne doivent être respectés que dans la mesure où ils sont compatibles avec le bon fonctionnement de l'administration) acti(ve)";

Considérant que le principe général d'impartialité en matière disciplinaire s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie, notamment lorsqu'elle a joué un rôle d'accusation ou lorsque les circonstances donnent à penser qu'elle ne pourrait traiter l'affaire

sans préjugé, spécialement lorsqu'elle a considéré avoir été personnellement mise en cause par l'agent poursuivi et en a gardé de la rancoeur; que, lorsque l'autorité disciplinaire est un organe collégial, la critique d'impartialité ne peut être retenue que si des faits précis sont allégués qui sont de nature à faire planer le soupçon de partialité dans le chef d'un ou plusieurs membres du collège et que s'il ressort des circonstances que cette partialité a pu influencer les autres membres de ce collège;

Considérant qu'en l'espèce, il appert du dossier que deux des membres du bureau permanent, à savoir M. LHOEST, président, et M. KELLES, conseiller, ont participé à l'audition du requérant le 24 mai 1995 et à la délibération du 21 juin 1995 du Conseil de l'Aide sociale; qu'il en ressort également que le requérant avait émis des critiques à l'égard de ce bureau permanent sur la manière de travailler de ce dernier et que lui-même avec d'autres agents du service social avaient, par écrit, le 8 mars 1995 protesté contre le report par le bureau permanent de l'examen du dossier QUINET, jugeant ce report "inacceptable" et critiquant l'attitude du bureau permanent qui "n'exerce pas son rôle envers le public et les plus démunis. Au contraire !"; que, dans sa lettre du 15 mars 1995, le président M. LHOEST a réagi vivement à ces protestations en écrivant aux travailleurs sociaux :

" Vous avez tenu à marquer votre indignation suite au report du dossier QUINET par le Bureau permanent, en sa séance du 07.03.1995. Vous trouvez cela inacceptable et vous déclarez même que par une telle attitude, le Bureau permanent n'exerce pas son rôle envers le public et les plus démunis, au contraire !

Le Bureau permanent, de son côté, estime vos réactions d'une inqualifiable grossièreté et vous signale qu'il refuse avec fermeté de se laisser traiter de la sorte par des agents qui affichent une parfaite solidarité dans le non respect des résolutions prises par l'Autorité (...).

Le Bureau permanent n'a pas de leçon à recevoir du service social. Il exerce son rôle en tenant compte non seulement de la situation sociale des déshérités (...), mais également en gérant les finances du Centre en bon père de famille.

Il n'a pas l'intention de polémiquer avec vous, mais tient à vous faire savoir qu'à l'avenir il ne tolérera plus pareil débordement de votre part et attire votre attention sur le fait que vous avez intérêt à vous ressaisir dans les plus brefs délais";

que, dans le rapport qu'au nom du bureau permanent, il a fait au conseil lors de sa séance du 21 mars 1995, le président écrivait au sujet du requérant :

" (...)

Vous comprendrez aisément que nous refusons avec la plus grande véhémence de nous laisser insulter de la sorte et de surcroît, par un agent auquel il faut régulièrement faire des remarques.

Souvenez-vous que, dans le cadre de l'hébergement de (...), M. DANIEL avait été traduit devant notre conseil qui lui avait infligé la peine de l'avertissement, en séance du 15/02/1990.

En juillet 1992, n'ayant pu tolérer le laxisme avec lequel M. DANIEL avait traité le dossier plus que précaire de M. (...), le Bureau permanent l'avait invité par écrit à faire preuve de plus de conscience professionnelle et à suivre la situation de ses déshérités de façon plus régulière.

Postérieurement à la réunion du 16.03.1994 avec les travailleurs sociaux, M. le Président avait fait remarquer par écrit à M. DANIEL qu'il n'avait vraiment pas le sens de la hiérarchie et l'avait invité fermement à se surveiller et à se conformer à ses devoirs de réserve.

L'été dernier, compte tenu de la légèreté constatée dans la présentation des cas sociaux, nous avons été amenés à entendre M. DANIEL, le 05.07.1994, en séance du Bureau permanent, au sujet de 5 dossiers et avons pu constater son arrogance, son manque d'éducation et de politesse à notre égard et de respect de l'Autorité (...).

Le 12/08/1994, M^{me} la secrétaire dut rappeler M. DANIEL à l'ordre dans le cadre de ses nombreuses arrivées tardives.

Le 01/03/1995, M. NAMUR, Responsable du service social, malgré plusieurs remarques verbales, réitéra par écrit à M. DANIEL les consignes relatives au dépôt des dossiers sociaux à soumettre au Bureau permanent, conformément aux dispositions prises en séance du 15/03/1994.

Le 08/03/1995, M. NAMUR a adressé un courrier au Bureau permanent relatant les réactions inadmissibles de M. DANIEL à la lecture de la décision prise la veille, au sujet du dossier de M. QUINET.

Au travers de l'examen hebdomadaire des dossiers, mais surtout des réactions des travailleurs sociaux aux compléments d'informations que nous sollicitons ou carrément aux décisions que nous prenons, nous avons pu constater un manque flagrant de cette collaboration que nous sommes en droit d'attendre.

Ce climat malsain nous amène à la nette impression, voire l'intime conviction, que M. DANIEL exerce une influence néfaste sur ses collègues et semble prendre un malin plaisir à jeter la zizanie au sein du service social (...)" ;

que ce rapport fut reproduit dans la délibération du 23 mars 1995 du Conseil de l'Aide sociale, auquel participaient le président précité et L. KELLES; que, par cette délibération, le conseil décidait de prendre acte de ce rapport et de le transmettre, pour suivi éventuel, au futur conseil de l'Aide sociale, "la législature se terminant le 31/03/1995"; que le 12 avril 1995, le conseil, nouvellement composé, prit à son tour connaissance de ce rapport et décida d'engager la procédure disciplinaire;

Considérant qu'il apparaît de ces éléments du dossier que les griefs articulés à l'encontre du requérant résultaient d'un affrontement entre les membres du service social, spécialement le requérant qui fut seul poursuivi, et le bureau permanent, spécialement son président; qu'il en ressort également que les propos et écrits du requérant et desdits membres du service social ont été pris par les membres du bureau permanent, en particulier le président, comme des affronts personnels; qu'il appert encore que la procédure disciplinaire décidée par le Conseil de l'Aide sociale a été engagée à la suite dudit rapport du 21 mars 1995 du président du bureau permanent; qu'ayant ainsi joué un rôle d'accusation et donné à penser qu'ils se considéraient comme personnellement mis en cause par le requérant et ses collègues et comme en ayant gardé de la rancœur, ainsi qu'il appert de la lettre précitée du 15 mars 1995 et du rapport du 21 mars 1995, le président M. LHOEST et le conseiller L. KELLES devaient s'abstenir de participer,

comme ils l'ont fait, aux séances du Conseil de l'Aide sociale des 24 mai et 21 juin 1995 au cours desquelles celui-ci a entendu le requérant, a délibéré au sujet des griefs articulés à son encontre et a voté sur sa culpabilité et sur la sanction; que leur présence et leur participation à ces auditions, à ces délibérations et à ces votes, ont été de nature à faire planer un soupçon de partialité; qu'elles ont pu aussi influencer les autres membres du conseil, d'autant plus que le soupçon de partialité pesait sur le président de ce conseil, également président du bureau permanent; que le remplacement de deux membres précités du conseil aurait pu influencer les votes;

Considérant que l'absence de membres du Conseil de l'Aide sociale, notamment parce qu'ils sont récusés ou sont tenus de se déporter, n'empêche pas ce conseil d'être constitué, de délibérer et de voter valablement, dès lors qu'en vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, le conseil comporte des suppléants appelés à remplacer les membres empêchés et que le remplacement du président en cas d'empêchement est réglé par l'article 25, § 3, de la même loi;

Considérant que la circonstance que le requérant n'aurait pas formellement récusé les membres du conseil qu'il soupçonnait de partialité, n'est pas de nature à s'interpréter comme un acquiescement, s'agissant d'une question touchant à l'ordre public; qu'il peut d'autant moins en être ainsi qu'il ressort de la motivation de la délibération attaquée que les objections du requérant ont été, en réalité, interprétées par le conseil comme "s'apparent(ant) à une demande de "récusation"";

Considérant que le moyen est bien fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du 21 juin 1995 du Conseil de l'Aide sociale de Herstal qui a infligé à Eddy DANIEL la sanction disciplinaire de la retenue de traitement pour une durée de trois jours.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois février deux mille par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.