

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.566 du 23 février 2000

A.78.004/VI-14.510

En cause : **JOACHIM** Louis,
 ayant élu domicile chez
 Me Pascal BERTRAND, avocat,
 rue Rioul 13/3
 4500 Huy,

 contre :

 **le Centre public d'Aide sociale
 de Villers-Le-Bouillet,**
 ayant élu domicile chez
 Me Didier PIRE, avocat,
 rue de Joie 56
 4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 mars 1999 par Louis JOACHIM qui demande l'annulation de la décision le suspendant préventivement de ses fonctions d'agent affecté à la maison de repos "Résidence Grandgagnage" dépendant du Centre public d'Aide sociale de Villers-le-Bouillet avec privation de traitement, décision "prise par (ce) centre (...) le 25 septembre 1997 (en urgence par le Président du C.P.A.S.), confirmée le 2 octobre 1997, pour une durée de 4 mois, par le Conseil de l'Aide sociale et prolongée le 23 janvier 1998, pour une durée indéterminée et au plus tard jusqu'au 23 février 1998";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 29 janvier 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

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 BERTRAND, avocat, comparaissant pour le requérant et Me WILLEMET, loco Me PIRE, 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 se résument comme suit :

1. Le requérant, agent du C.P.A.S. de Villers-le-Bouillet, est affecté à la maison de repos "Résidence Grandgagnage". Il a procuration sur le compte des pensionnaires, gère la trésorerie et la comptabilité.

2. Le 25 septembre 1997, la vérification de l'encaisse de trésorerie de la Résidence a lieu en présence de M. PETERS, conseiller, de la dame GELIN, secrétaire, et du requérant.

3. A cette occasion, il est constaté que :

- " 1) le livre de caisse mentionne une somme de 1.015.922 francs à justifier.
2) l'encaisse s'élève à 655.922 francs.
soit une différence de 366.655 francs de manque de trésorerie justifiée par vous-même comme suit :
- 655 francs = honoraire de médecin non inscrit dans le livre de caisse
- 360.000 francs prélevés par vos soins pour un client de la banque gérée par votre épouse".

Par une décision du même jour, le Président écarte M. JOACHIM de ses fonctions à partir du lendemain et le prie de rendre les clés de la Résidence.

3. Le 30 septembre 1997, le secrétaire du CPAS fait rapport sur les faits constatés à charge du requérant.

Suivant ce document :

- l'intéressé déclare qu'il a procédé à trois reprises, au cours de sa carrière, au type d'"emprunt" reproché et qu'il a toujours restitué les sommes;
- plainte a été déposée pour vol domestique;
- la somme de 360.000 francs a été rendue par M. JOACHIM le 29 septembre 1997.

Le secrétaire poursuit en ces termes :

- " Au vu des éléments de faits, non contestés par l'intéressé, on peut relever les éléments suivants constituant matière à entamer une procédure disciplinaire :
- 1) manquements aux devoirs professionnels et négligences graves.
 - 2) non respect de l'article 49 § 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.
 - 3) vol domestique qui constitue une infraction pénale.

Ces constatations pourraient être étayées dans la suite par d'autres manquements et ce, après vérification de la comptabilité".

4. Le 30 septembre 1997, le requérant est informé que, lors de sa séance du 2 octobre suivant, le Conseil de l'Aide sociale aura à se prononcer sur la suspension préventive prononcée en urgence le 25 septembre 1997 et sur l'opportunité d'entamer une procédure disciplinaire; il est invité à se présenter à cette date pour audition; le rapport établi par le Secrétaire lui est transmis.

Il est averti qu'il peut se faire assister par un défenseur de son choix et qu'il peut demander l'audition de témoins.

5. Le 2 octobre 1997, M. JOACHIM est entendu sur la mesure envisagée de suspension préventive par mesure d'ordre.

Procès-verbal d'audition est dressé. Il résulte de ce document qu'après lecture du rapport établi par le Secrétaire, le requérant a déclaré :

" Le prélèvement de cette somme constitue pour moi un manquement non grave car il a été effectué de bonne foi. Le jeudi 25 octobre, mon épouse m'a contacté à la maison de repos. Un client de l'agence possédait des bons de caisse qui venaient à échéance et souhaitait les encaisser.

Je ne disposais pas d'une telle somme (360.000 francs) à l'agence mais la trésorerie de la maison de repos était suffisante pour effectuer le prélèvement. J'ai commandé le jour même cette somme à la banque à Anvers et celle-ci était disponible seulement le lundi. Je n'avais aucune intention de vol car l'argent avait déjà été commandé. Je reconnais une erreur administrative mais non un vol et je souligne ma bonne foi. En ce qui concerne le non respect de l'article 49 de la loi organique, je fonctionne depuis 30 ans de cette manière connue par tous".

6. Le 2 octobre 1997, le Conseil de l'Aide Sociale décide d'entamer une procédure disciplinaire à charge de l'intéressé.

Le même 2 octobre 1997, il ratifie la mesure urgente prise le 25 septembre 1997 par le Président et prononce la suspension préventive par mesure d'ordre pendant la durée de la procédure disciplinaire, pour un terme maximum de 4 mois, avec retenue de traitement à concurrence de moitié.

Ces délibérations sont notifiées au requérant par lettre recommandée à la poste le 6 octobre 1997.

La décision du 2 octobre 1997 prononçant la suspension préventive constitue le premier acte attaqué par le présent recours.

7. Par lettre recommandée du 16 janvier 1998, le requérant est informé de l'intention de la partie adverse de prolonger sa suspension jusqu'au prononcé éventuel d'une sanction disciplinaire et est invité à se présenter devant le Conseil le 23 janvier 1998, afin d'être entendu sur ce point.

L'audition a lieu à cette dernière date.

Le défenseur du requérant émet des réserves quant à la régularité de la procédure suivie et met en doute la légalité de la prolongation de la suspension envisagée.

Le requérant reconnaît le prélèvement des 360.000 francs, mais répète qu'il était de bonne foi. Il entend aussi revenir sur sa 1^{ère} audition en ce qui concerne la violation de l'article 49 de la loi organique.

Le procès-verbal d'audition est envoyé au requérant par lettre recommandée à la poste le 29 janvier 1998. Celui-ci le signe et formule ses remarques le 3 février 1998.

8. Par lettre recommandée à la poste le 29 janvier 1998, la partie adverse informe le requérant qu'elle a décidé le 23 janvier 1998 de prolonger sa suspension jusqu'au prononcé de la sanction disciplinaire et au plus tard jusqu'au 23 février 1998 et que la retenue de traitement de moitié est toujours d'application.

Cette décision forme le second acte attaqué par le présent recours.

9. Lors de sa séance du 5 février 1998, qui se prolonge jusqu'au lendemain à 1 heure du matin, le Conseil de l'Aide Sociale décide d'infliger au requérant la peine de la démission d'office produisant ses effets le 6 février 1998.

Cette décision est notifiée au requérant par pli recommandé à la poste le 18 février 1998.

Elle a fait l'objet d'une demande de suspension et d'un recours en annulation, inscrits au rôle général du Conseil d'Etat sous le n° A.80.806/VI-14.764.

La demande de suspension a été rejetée par l'arrêt n° 78.997 prononcé le 26 février 1999; le recours en annulation est toujours pendant.

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours pour tardiveté, en tant qu'il se donne pour objet la décision du 2 octobre 1997; qu'elle expose que cette décision a été notifiée au requérant par lettre recommandée à la poste du 3 octobre 1997 et que la requête introduite le 25 mars 1999 l'a, partant, été après l'expiration du délai légal de recours de soixante jours;

Considérant que le requérant rétorque que son recours n'est nullement tardif, car la décision précitée du 2 octobre 1997 doit être annulée en conséquence de l'annulation du second acte attaqué, c'est-à-dire de la décision du 23 janvier 1998 qui a prolongé indûment la durée de la suspension préventive; qu'il expose qu'en effet, aux termes de l'article 312, § 2, de la nouvelle loi communale, "si aucune sanction disciplinaire n'est infligée dans le délai (de quatre mois), tous les effets de la suspension préventive sont supprimés", de sorte que, selon lui, la situation d'attente créée par cette suspension prendrait automatiquement fin "ab initio" en cas d'annulation de la décision de prorogation de la suspension préventive, car si cette décision était annulée, la sanction disciplinaire prise le 5 février 1998 avec effet au 6 février 1998 l'aurait été au delà du terme de quatre mois visé par l'article 312, § 2, précité, avec la conséquence que les effets de la suspension préventive décidée le 2 octobre 1997 seraient anéantis et que, partant, le

Conseil d'Etat devrait annuler cette décision du 2 octobre 1997, son recours contre cette décision ne pouvant "en ce sens" être tenu pour tardif;

Considérant que la partie adverse objecte que l'annulation de la décision du 23 janvier 1998 ne serait nullement de nature à entraîner l'invalidation de la suspension préventive décidée le 2 octobre 1997 pour quatre mois, car la règle inscrite à l'article 312, § 2, de la nouvelle loi communale, dont le requérant fait état, ne peut s'interpréter comme signifiant que les effets de ladite suspension seraient supprimés "ex tunc", ces effets "cessant", au contraire, pour l'avenir; qu'elle en conclut que, si les effets de la décision du 2 octobre 1997 cessaient quatre mois après celle-ci du fait d'une éventuelle annulation de la décision de prorogation de la suspension préventive, il ne s'ensuivrait nullement que ladite décision du 2 octobre 1997 pourrait encore être annulée, ni que le requérant pourrait encore prétendre recouvrer rétroactivement des droits qui lui ont été définitivement retirés durant quatre mois par une décision non annulable du fait qu'elle n'a pas été contestée dans le délai de recours au Conseil d'Etat;

Considérant qu'un acte d'une autorité communale qui n'a été ni retiré par son auteur, ni annulé par l'autorité de tutelle existe et peut être annulé par le Conseil d'Etat; que, si en vertu de l'article 312, § 2, précité de la nouvelle loi communale, les "effets" d'une mesure de suspension préventive sont "supprimés" lorsqu'aucune sanction disciplinaire n'est infligée dans le délai visé au paragraphe 1^{er} de ladite disposition, c'est-à-dire dans le délai maximum autorisé de quatre mois, le cas échéant prorogé en cas de poursuites pénales, il n'en résulte pas que l'agent serait, de ce fait, dispensé d'introduire, dans le délai requis de soixante jours, un recours en annulation de ladite mesure; que, faute pour lui d'avoir introduit pareil recours dans ce délai, cette

mesure subsiste, même si, comme le prévoit ledit article 312, § 2, ses "effets" pourraient être "supprimés" faute qu'une sanction ait été prise dans le délai requis, ce dont il appartiendrait à l'administration ou, le cas échéant, à la juridiction compétente de tirer les conséquences;

Considérant que la décision attaquée du 2 octobre 1997 a été notifiée au requérant par une lettre du 3 octobre 1997 recommandée à la poste le 6 octobre; que, conformément à l'article 307, alinéa 3, de la nouvelle loi communale et à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la notification de cette décision fait mention du recours prévu par la loi et du délai dans lequel celui-ci peut être exercé; que le recours, introduit par lettre recommandée à la poste le 25 mars 1998, est donc manifestement tardif en tant qu'il se donne pour objet cette décision du 2 octobre 1997; que l'exception doit être accueillie;

Considérant, quant au fond et en tant que le recours se donne pour objet la délibération du 23 janvier 1998, qu'un moyen est pris, le premier de la requête, de la violation de l'article 312 de la nouvelle loi communale, en ce que les conditions requises pour prolonger la suspension préventive ne sont pas réunies; que le requérant rappelle qu'aux termes dudit article 312, § 1^{er}, la suspension préventive, prononcée pour un terme de quatre mois au plus, ne peut être prorogée pour de nouvelles périodes de quatre mois qu'en cas de poursuites pénales; qu'il observe qu'en l'espèce, aucune action publique n'avait été exercée à son égard, la plainte déposée le 30 septembre 1997 par la partie adverse ne se confondant pas avec l'exercice de l'action publique, de sorte que la suspension intervenue le 26 septembre 1997 ne pouvait être prorogée au-delà du 25 janvier 1998, comme l'a décidé à tort la partie adverse;

Considérant qu'en réponse, la partie adverse admet que le dépôt d'une plainte ne constitue pas la mise en oeuvre de l'action publique; qu'elle relève, toutefois, que le texte de l'article 312, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale n'impose pas l'interprétation suggérée par le requérant; qu'elle soutient, au contraire, qu'"il faut (...) dans ce cas s'en tenir au sens commun des termes, (...) l'ouverture d'une information préalable (pouvant) être considérée comme suffisante pour rentrer dans la définition de poursuites pénales prévues par le texte";

Considérant qu'aux termes de l'article 312, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale :

" § 1^{er}. La suspension préventive est prononcée pour un terme de quatre mois au plus.
En cas de poursuites pénales, l'autorité peut proroger ce délai pour des périodes de quatre mois au plus pendant la durée de la procédure pénale, moyennant le respect de la procédure visée à l'article 314";

Considérant que la partie adverse a, certes, déposé plainte contre le requérant pour vol domestique, le 30 septembre 1997; qu'elle n'établît, toutefois, pas qu'à la suite de cette plainte des actes de poursuites auraient été accomplis; qu'il ne ressort nullement du dossier que le 23 janvier 1998, jour où la suspension préventive a été prorogée, un juge d'instruction ou une juridiction répressive auraient été saisis; que le Parquet s'était seulement livré à une simple information, qui devait, du reste, comme les parties l'ont indiqué à l'audience, déboucher sur un classement sans suite; qu'à ladite date, le requérant ne faisait donc pas l'objet de poursuites pénales; que, partant, les conditions requises pour une prorogation de la suspension préventive, n'étaient pas réunies; 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 décision du 23 janvier 1998 du Conseil de l'Aide sociale de Villers-le-Bouillet de "prolonger" la suspension préventive par mesure d'ordre, avec privation partielle de traitement, à charge de Louis JOACHIM jusqu'au prononcé à son encontre d'une sanction disciplinaire.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 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.