

Numéro du rôle : 2564
Arrêt n° 141/2003 du 29 octobre 2003

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 287 de la Nouvelle loi communale et aux articles 24 et 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt n° 111.814 du 23 octobre 2002 en cause de W. Lejeune contre la Région wallonne et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 novembre 2002, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 287 de la nouvelle loi communale et 24 et 52 de la loi organique du CPAS violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement lus conjointement avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, et à la lumière du principe général d'impartialité, en ce qu'ils confèrent à une seule et même autorité, à savoir le Conseil de l'aide sociale, la compétence d'entamer les poursuites disciplinaires à l'égard des receveurs, d'instruire la procédure et de finalement les sanctionner disciplinairement alors que, notamment, les fonctionnaires fédéraux, régionaux et communautaires se voyaient garantir par l'article 34 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des gouvernements, des communautés et des régions et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales qui en dépendent, que l'autorité disciplinaire qui prononce la peine ne peut être celle qui poursuit et que ces mêmes fonctionnaires se voient aujourd'hui garantir, par l'article 14, § 3, alinéa 2, 6°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 remplaçant l'arrêté royal du 26 septembre 1994, que l'autorité qui prononce la peine disciplinaire n'est pas la même que celle qui la propose ?

2. Les articles 287 de la nouvelle loi communale et 24 et 52 de la loi organique du CPAS violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement lus conjointement avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, et à la lumière du principe général d'impartialité, en ce qu'ils confèrent à une seule et même autorité, à savoir le Conseil de l'aide sociale, la compétence d'entamer les poursuites disciplinaires à l'égard des fonctionnaires du CPAS, d'instruire la procédure et de finalement les sanctionner disciplinairement, interprétés en ce sens qu'ils permettraient aux membres du Conseil qui ont initié et soutenu l'accusation de participer au délibéré du Conseil de l'aide sociale lorsqu'il statue sur la sanction disciplinaire à infliger à l'agent et d'y voter, alors que, notamment, les fonctionnaires fédéraux, régionaux et communautaires se voyaient garantir par l'article 34 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des gouvernements, des communautés et des régions et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales qui en dépendent, que l'autorité disciplinaire qui prononce la peine ne peut être celle qui poursuit et que ces mêmes fonctionnaires se voient aujourd'hui garantir, par l'article 14, § 3, alinéa 2, 6°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 remplaçant l'arrêté royal du 26 septembre 1994, que l'autorité qui prononce la peine disciplinaire n'est pas la même que celle qui la propose, ce qui implique, à minima, que les personnes physiques qui ont initié et soutenu l'accusation ne peuvent participer au délibéré de l'autorité disciplinaire qui prononce la peine ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon;
- W. Lejeune, demeurant à 4040 Herstal, rue Grand Puits 89;
- le centre public d'aide sociale de Herstal, dont les bureaux sont établis à 4040 Herstal, avenue Ferrer 1.

W. Lejeune a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 17 septembre 2003 :

- ont comparu :
 - . Me D. Pire, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
 - . Me P. Henry et Me J.-T. Debry, avocats au barreau de Liège, pour W. Lejeune;
 - . Me S. Leroy, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me E. Lemmens, avocat au barreau de Liège, pour le centre public d'aide sociale de Herstal;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 12 novembre 1997, le conseil de l'aide sociale du centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) de Herstal décide d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de W. Lejeune, receveur du C.P.A.S. depuis vingt-neuf ans. Au terme de la procédure disciplinaire, le conseil de l'aide sociale décide, le 23 juin 1998, d'infliger à W. Lejeune la sanction disciplinaire de la démission d'office.

A la suite d'un vice de procédure constaté par le ministre de l'Action sociale, le conseil de l'aide sociale décide de soumettre à nouveau aux autorités de tutelle, pour approbation, sa décision du 23 juin 1998. Le 18 octobre 1999, le ministre de l'Emploi rejette le recours introduit par W. Lejeune et approuve la sanction disciplinaire infligée.

Le 13 décembre 1999, le receveur mis à pied introduit un recours en annulation et en suspension à l'encontre de la sanction qui lui est infligée. Par un arrêt du 4 avril 2000, le recours en suspension est rejeté. C'est dans le cadre de l'examen du recours en annulation que les deux questions préjudicielles susmentionnées ont été posées à la Cour.

III. *En droit*

- A -

Position du requérant devant le Conseil d'Etat

A.1.1. La première question préjudicielle invite à comparer la situation au contentieux disciplinaire des receveurs employés par un C.P.A.S., d'une part, avec celle des agents publics fédéraux, communautaires et régionaux, d'autre part. Selon le requérant, il ressort des dispositions applicables aux receveurs une différence de traitement injustifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, c'est la même autorité, à savoir le conseil de l'aide sociale, qui peut décider d'entamer les poursuites, poser les actes d'instruction ou d'accusation, proposer une peine disciplinaire et prononcer celle-ci. S'agissant des agents publics qui relèvent de la seconde catégorie, leur statut s'oppose, depuis le 7 janvier 1992, à ce qu'une même autorité exerce les poursuites disciplinaires, propose une peine et prononce la peine disciplinaire. Si, estime le requérant, cette différence de traitement repose sur un critère objectif, elle ne s'appuie par contre sur aucune justification raisonnable. Elle ne poursuit par ailleurs aucun objectif légitime. On considère que, pour les agents de la seconde catégorie, cette garantie fait partie des principes généraux de la fonction publique dont les auteurs de la réforme de l'Etat ont jugé indispensable le respect par les autorités publiques.

Il en résulte qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à la première question préjudicielle.

A.1.2. La seconde question préjudicielle invite à comparer, du point de vue disciplinaire, d'une part, les agents publics fédéraux, communautaires et régionaux et, d'autre part, les fonctionnaires du C.P.A.S. En réalité, il résulte des faits de la cause que seuls sont concernés les receveurs d'un C.P.A.S. et non l'ensemble des fonctionnaires de cette institution.

S'agissant des receveurs, il résulte, selon le requérant, des dispositions litigieuses que, faute de prévoir au stade de l'accusation l'intervention d'un organe administratif différent de celui qui est compétent, tel le secrétaire du C.P.A.S., la loi permet aux membres de l'organe qui poursuit et instruit de participer au délibéré et de voter lorsqu'il statue sur ce point. L'intervention obligatoire du secrétaire du C.P.A.S. pour les autres membres du personnel permet d'éviter cette situation.

S'agissant de la seconde catégorie, l'arrêté royal énumérant les principes généraux qui sont applicables précise que jamais l'autorité qui poursuit ou propose une peine disciplinaire ne peut être celle qui la prononce.

Position du C.P.A.S. de Herstal

A.2.1. Tout d'abord, rappelle le C.P.A.S. de Herstal, l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont le requérant devant le Conseil d'Etat invoque la violation, ne s'applique pas aux procédures disciplinaires.

A.2.2. Ensuite, le principe d'impartialité dont la violation est également invoquée n'est pas violé. Ce principe, en effet, doit s'entendre sous un double aspect, subjectif et objectif. Or, l'impartialité subjective ne concerne pas, selon l'auteur du mémoire, l'objet des présentes questions préjudicielles. Il est vrai que le respect du principe d'impartialité objective qui, selon certains auteurs et le Conseil d'Etat, n'est pas rencontré lorsqu'avant la décision, celui qui a été chargé de trancher l'affaire a pris des mesures de poursuite et d'instruction, connaît des exceptions. Le Conseil d'Etat a affirmé à plusieurs reprises que le principe ne trouvait pleinement à s'appliquer, même en matière disciplinaire, que si cela s'avère compatible avec la nature et les structures propres de l'organe.

A.2.3. Les faits de l'espèce permettent de conclure qu'il faut répondre par la négative aux deux questions préjudicielles posées.

Tout d'abord, en effet, soutient le C.P.A.S., c'était bien au conseil de l'aide sociale, seul supérieur hiérarchique du requérant, qu'il revenait de se prononcer sur la sanction disciplinaire. Il était, en conséquence,

nécessaire que ce soit aussi lui qui instruit le dossier. Ensuite, l'absence d'un rapport du secrétaire du C.P.A.S. lorsque le receveur était en cause est justifiée par le fait que le premier n'est pas le supérieur hiérarchique du second. On ne pourrait concevoir qu'un membre du conseil de l'aide sociale soit désigné pour faire l'instruction dans la mesure où c'est à l'ensemble des conseillers qu'il revient de sanctionner les agents du C.P.A.S. et que donc aucune délégation n'est en cette matière concevable.

A.2.4. Quant à la différence de traitement avec le personnel des gouvernements, la situation de ces différents agents n'est nullement comparable. C'est pourquoi aussi, et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage est, selon le C.P.A.S. de Herstal, constante sur ce point, il ne saurait y avoir violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Position du Gouvernement wallon

A.3.1. Les situations qui font l'objet des deux questions préjudicielles, considère le Gouvernement wallon, ne sont pas comparables. Les principes généraux relatifs au premier statut, celui du personnel de l'Etat, des communautés et des régions, sont fixés par le Roi. En ce qui concerne le personnel des C.P.A.S., la Cour a dit que l'on ne saurait invoquer l'existence d'une discrimination entre deux catégories de personnes morales aussi différentes que l'Etat et les provinces (arrêt n° 31/91). Cette jurisprudence peut être appliquée en l'espèce.

A.3.2. Si la Cour devait décider que le statut des receveurs de C.P.A.S. et celui des fonctionnaires fédéraux, communautaires et régionaux étaient comparables, il faudrait considérer que la différence de traitement n'est pas discriminatoire car elle repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée.

En effet, estime le Gouvernement wallon, les receveurs de C.P.A.S. relèvent d'une personne morale de droit public décentralisée dont le statut est fixé par un pouvoir législatif alors que les autres fonctionnaires relèvent d'un service organisé par un pouvoir exécutif. Ensuite, le principe d'impartialité objective doit s'appliquer de manière souple, compte tenu des caractéristiques de l'organe administratif. En l'espèce, les travaux préparatoires de la loi du 24 mai 1991 modifiant la Nouvelle loi communale en ce qui concerne le régime disciplinaire expliquent que, pour des raisons de complexité, on ne saurait appliquer les règles relatives aux fonctionnaires en ce qui concerne les receveurs de C.P.A.S. mais que l'intervention du secrétaire du C.P.A.S. permet un certain parallélisme. Et l'absence d'intervention de ce dernier quand il s'agissait du contentieux disciplinaire relatif aux revenus a été justifiée par des raisons d'opportunité tout à fait compréhensibles.

Les deux questions préjudicielles appellent en conséquence, selon le Gouvernement wallon, une réponse négative.

Réponse du requérant

A.4.1. Quant au tempérament admis par la jurisprudence et la doctrine relativement au principe d'impartialité sur lequel tant le C.P.A.S. de Herstal que le Gouvernement wallon insistent, il convient de rappeler, soutient le requérant devant le Conseil d'Etat, que le contexte dans lequel ce tempérament est apporté présente quelques différences avec le contexte dans lequel la Cour est amenée à statuer en l'espèce. Alors que le Conseil d'Etat est amené à examiner la validité d'un acte administratif, la Cour, en effet, doit se prononcer sur le point de savoir si l'auteur d'une norme législative compétent pour définir les structures de l'administration peut priver certains agents publics de la garantie d'impartialité offerte à d'autres agents.

A.4.2. Sur la question de la comparabilité des catégories de personnel, le requérant tient à rappeler qu'il s'agit de les comparer au regard d'une règle de droit considérée comme fondamentale et essentielle au vu des règles répartitrices de compétences puisqu'elle figure au titre des principes généraux du droit disciplinaire définis par l'arrêté royal applicable à l'ensemble des fonctionnaires fédéraux, communautaires et régionaux. L'argument utilisé par le Gouvernement wallon, selon lequel un des statuts serait organisé par le Roi et l'autre

par le pouvoir législatif, manque de précision et ne donne pas une bonne vue du problème. Le second argument, selon lequel la répartition des compétences consacre la distinction entre le statut des receveurs de C.P.A.S. et celui des fonctionnaires fédéraux, communautaires et régionaux, ne suffit pas pour écarter le caractère discriminatoire de l'absence pour les premiers du respect du principe d'impartialité. En outre, la lecture que donne le Gouvernement wallon des arrêts de la Cour d'arbitrage qu'il utilise à l'appui de sa thèse est, selon le requérant, très contestable.

Tant la Région wallonne que le C.P.A.S. de Herstal tentent de démontrer que les différences de traitement soulignées par les deux questions préjudicielles se justifient par le fait que le seul supérieur hiérarchique du receveur du C.P.A.S. est le conseil de l'aide sociale. S'il ne conteste pas que ce dernier doive, *in fine*, prononcer la peine, le requérant estime par contre que rien n'empêche que la procédure qui précède cette décision puisse faire intervenir une autorité indépendante, tel le secrétaire du C.P.A.S. qui fait un rapport pour tous les agents du C.P.A.S. sauf pour le receveur et le secrétaire. De même, le fait que l'administration locale connaisse des dimensions plus réduites que celles d'un département ministériel ne peut justifier les différences de traitement dénoncées. Quant aux raisons d'opportunité qui justifient, selon le Gouvernement wallon, qu'il ne soit pas demandé au secrétaire du C.P.A.S. de faire rapport, à l'instar de ce qu'il fait pour les autres agents, pour le receveur du C.P.A.S., ces raisons ne sont explicitées nulle part.

Or, continue le requérant, le législateur avait, au cours des travaux préparatoires, bien souligné l'importance qu'il y avait de mettre en place une procédure disciplinaire aussi rigoureuse qu'en matière pénale, les sanctions disciplinaires pouvant avoir des effets aussi lourds que les sanctions pénales.

- B -

B.1.1. L'article 287 de la Nouvelle loi communale dispose :

« § 1er. Le conseil communal peut, sur rapport du secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires prévues à l'article 283.

Il n'y a pas lieu à rapport du secrétaire communal pour les sanctions à infliger au secrétaire, au secrétaire adjoint, au receveur local et au comptable spécial.

[...] »

B.1.2. L'article précité a été rendu applicable aux centres publics d'aide sociale par l'article 52 de la loi organique des C.P.A.S. qui dispose :

« Le titre XIV de la nouvelle loi communale, les articles 287, § 2, et 289 à 296 exceptés, est applicable aux membres du personnel visés à l'article précédent, sous cette réserve que les mots commune, conseil communal, collège des bourgmestre et échevins, bourgmestre et secrétaire communal, figurant dans la nouvelle loi communale, doivent se lire respectivement comme centre public d'aide sociale, conseil de l'aide sociale, bureau permanent, président et secrétaire. »

B.1.3. L'article 24 de la même loi dispose :

« Le conseil de l'aide sociale règle tout ce qui est de la compétence du centre public d'aide sociale, à moins que la loi n'en dispose autrement. »

B.2. Il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que le conseil de l'aide sociale est compétent pour entamer les poursuites, instruire et sanctionner le receveur du C.P.A.S. en cas de manquement disciplinaire. La Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions précitées avec les articles 10 et 11 de la Constitution éventuellement lus conjointement avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la lumière du principe général d'impartialité, en raison de la différence de traitement qui en résulterait dans le chef du receveur du C.P.A.S. qui est sanctionné par le conseil de l'aide sociale - dans lequel est présent le conseiller « instructeur » - chargé également d'entamer les poursuites disciplinaires et de les instruire, alors que, d'une part, l'article 34 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 « fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent », remplacé par l'article 14, § 3, alinéa 2, 6°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, dispose que l'autorité qui prononce la peine disciplinaire n'est pas la même que celle qui la propose et alors que, d'autre part, en ce qui concerne les autres fonctionnaires du C.P.A.S., c'est le secrétaire, autorité distincte de celle qui prend la décision disciplinaire, qui fait le rapport.

B.3. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.4.1. Le conseil de l'aide sociale, même lorsqu'il inflige une peine disciplinaire, n'est pas une juridiction mais l'organe de l'administration active, chargé du maintien de la discipline. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique donc

pas en l'espèce et, puisqu'il ne s'agit pas d'administration de la justice, non plus les principes de bonne administration de celle-ci.

B.4.2. Une autorité administrative doit respecter les principes de bonne administration, en ce compris le principe d'impartialité, dans la mesure où le permettent la nature propre et la structure particulière de l'administration.

L'article 41 de la loi organique des C.P.A.S. dispose que chaque centre public d'aide sociale a un secrétaire et un receveur. Tant le secrétaire que le receveur occupent, si on la compare à celle des autres membres du personnel du centre, une position spécifique qui est précisée dans la loi organique. Les tâches du receveur concernent la gestion financière du centre et le receveur assume en la matière des responsabilités particulières qui sont assorties d'obligations spécifiques. De plus, au moment des faits dont est résultée l'instance principale, l'article 46, § 1er, alinéa 1er, *in fine*, de la loi organique des C.P.A.S. disposait que le receveur était placé sous l'autorité du président. Ce statut particulier justifie que l'action disciplinaire ne soit pas mise en œuvre par le secrétaire, contrairement à celle concernant les autres membres du personnel du centre.

B.5. Pour apprécier si le principe d'impartialité est respecté à suffisance dans une procédure disciplinaire contre un receveur, il convient en outre de considérer l'ensemble de la procédure. La Cour observe à cet égard que pour les mesures disciplinaires les plus lourdes, la loi organique prévoit l'intervention de deux organes qui ne sont pas parties à l'affaire. Les décisions du conseil de l'aide sociale sont en effet soumises à l'avis du collège des bourgmestre et échevins et à l'approbation de la députation permanente (article 53, § 1er, de la loi organique). Le membre du personnel intéressé peut également se pourvoir auprès du Roi (lire : le gouvernement compétent ou, par délégation, le ministre compétent) (article 53, § 3, de la loi organique). Enfin, l'article 52 de la loi organique dispose que le titre XIV de la Nouvelle loi communale est applicable, en ce compris donc les articles 299 et suivants qui visent à garantir les droits de la défense.

Un recours en annulation et, le cas échéant, un recours en suspension peuvent encore être introduits auprès du Conseil d'Etat contre la peine disciplinaire de la démission d'office, infligée à un receveur de C.P.A.S.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la plus haute juridiction administrative procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait et si la sanction infligée n'est pas manifestement disproportionnée au fait établi. Certes, le Conseil d'Etat ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité concernée, mais lorsqu'il annule cette dernière, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'intéressé est réputé ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire.

Les receveurs des C.P.A.S. disposent donc d'une garantie juridictionnelle effective, auprès d'une autorité indépendante et impartiale, contre la peine disciplinaire de la démission d'office qui peut leur être infligée.

B.6. La disposition en cause n'a pas pour effet de limiter de manière disproportionnée les droits des personnes concernées.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 287, § 1er, de la Nouvelle loi communale et les articles 24 et 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils confèrent au conseil de l'aide sociale la compétence disciplinaire à l'égard du receveur du C.P.A.S.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 29 octobre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior