

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 190.623 du 18 février 2009

A. 110.817/VIII-2633

En cause : **DIEUDONNE Daniel**,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Maurice ARNOULD, avocat,
rue de la Biche 18
7000 Mons,

contre :

la Ville de Thuin,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

--

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 septembre 2001 par Daniel DIEUDONNE qui demande l'annulation de la décision du Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Thuin du 23 août 2000, délibération par laquelle celui-ci le place en non-activité pour la période du 31 juillet 2000 au 25 août 2000 et retient le traitement pour la période considérée;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 5 janvier 2009 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 6 février 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jérôme ARNOULD, loco Me Jean-Maurice ARNOULD, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Charlotte CORNET, loco Mes Marc UYTENDAELE et Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LANGOHR, auditeur adjoint;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

Au moment où l'acte attaqué est pris, le requérant est fonctionnaire de police à la Ville de Thuin avec le grade d'agent brigadier principal.

Le 31 juillet 2000, Michel MARY, inspecteur principal, adresse le courrier suivant à Didier WOUTERS, commissaire de police faisant fonction :

" Par la présente, je porte à votre connaissance qu'ayant constaté que les congés de longue durée de l'agent Dieudonné Daniel n'étaient pas inscrits sur le tableau mis à disposition à cet effet, je lui ai posé la question de savoir quelle période il avait retenu. Il m'a rétorqué que vous le saviez depuis longtemps, que c'était au mois d'août comme les autres années.

J'ai constaté que la période retenue s'échelonne du 31/07 au 25 août inclus (croix marquées sur le tableau à l'aide d'un bic.)

Ce jour vous m'avez exhibé sa feuille de congé sur laquelle ne figure aucune demande. J'ignorais la chose."

Toujours le 31 juillet 2000, Didier WOUTERS transmet ce qui suit à la bourgmestre de Thuin :

" Je confirme que l'agent DIEUDONNE Daniel, n'a rentré aucune demande de congés de longue durée pour cette année.

J'ai appris ce matin en reprenant mon service que l'intéressé était en congés pour 4 semaines. Les croix marquées sur le tableau des congés ont été indiquées par lui même.

Comme vous pouvez le constater sur sa feuille, vous n'avez signé aucun congé."

Le lendemain, 1^{er} août 2000, Didier WOUTERS envoie le pli recommandé suivant au requérant :

" A mon retour de congé le 31/7/00, j'ai été mis au courant de ce que vous étiez en congés pour 4 semaines, à ma connaissance, je n'ai eu aucune demande de votre part, et votre feuille de congés n'a pas été signée par la Bourgmestre.

Il serait utile de faire de toute urgence votre demande adressée au Bourgmestre, à qui j'ai fait part de la situation.

Le règlement des congés prévoit des sanctions pour absences sans autorisation."

Le requérant aurait reçu ce courrier le 16 août suivant. Aucune date ne figure cependant auprès de sa signature.

Le 23 août 2000, la partie adverse prend l'acte attaqué. Celui-ci se présente de la manière suivante :

" PRESENTS : Mme B. MONSEU, Bourgmestre-Présidente
Mr J. COSYNS, Mr J. MULATIN, Mme S. GENAUX,
Mr M. COPPEE, ~~Mr Paul FURLAN~~, Echevins
Mme M. DUTRIEUX, Secrétaire communale.

Le Collège des Bourgmestre et Echevins,

Vu la délibération du Conseil communal du 28 avril 1992 relative à la nomination à titre définitif de Monsieur Daniel DIEUDONNE, en qualité d'agent de police, à dater du 1er avril 1992;

Vu le rapport du 31 juillet 2000 par lequel Monsieur Didier WOUTERS, Commissaire de police f.f., signale à Madame le Bourgmestre que Monsieur Daniel DIEUDONNE, agent brigadier principal est en congé pour 4 semaines (du 31 juillet au 25 août 2000) sans y avoir préalablement été autorisé;

Vu le courrier recommandé du 1er août 2000 par lequel Monsieur WOUTERS invite l'intéressé à prendre contact immédiatement avec Madame le Bourgmestre afin de régulariser sa situation;

Attendu que Monsieur DIEUDONNE n'y a pas satisfait;

Vu l'article 34 du statut administratif applicable à l'ensemble du personnel communal;

Attendu que la procédure relative aux demandes de congés précise que l'agent doit obtenir préalablement l'accord du chef de service et ensuite l'accord du Bourgmestre pour s'absenter;

Attendu que la note de service jointe à la feuille de congé remise à l'agent, stipule qu'il y a lieu de faire parvenir au Commissaire de police, pour le 15 mars 2000 au plus tard, les jours de congés sollicités, au moins pour les périodes les plus demandées, telles que Carnaval, Toussaint, Pâques, Juillet et août et les fêtes de fin d'année;

Attendu que dans la note précitée, l'attention de l'agent est attirée sur le fait que dans l'attente de décisions prises, il serait imprudent de prendre des engagements de réservation pour les périodes les plus sollicitées et que les demandes introduites après le 15 mars 2000 ne seront satisfaites que si la continuité des services le permet;

Vu les dispositions de la nouvelle loi communale;

DECIDE, à l'unanimité :

Article 1^{er}: de considérer Monsieur Daniel DIEUDONNE comme étant en non activité pour la période du 31 juillet 2000 au 25 août 2000.

Article 2: de retenir les jours d'absence injustifiée soit du 31 juillet au 25 août 2000 sur le traitement de Monsieur DIEUDONNE.

Article 3: de transmettre la présente délibération à l'intéressé."

Un courrier daté du 5 septembre 2000, toujours par recommandé, est ainsi adressé au requérant :

" votre absence du 31 juillet au 25 août 2000 inclus.

Monsieur,

En date du 23 août dernier, le Collège des Bourgmestre et Echevins a pris connaissance du rapport rédigé par Monsieur le Commissaire de police f.f., le 31 juillet 2000.

Ainsi, a-t-il constaté que c'est sans autorisation que vous vous êtes mis en congé du 31 juillet au 25 août 2000.

En date du 1er août 2000, par un courrier recommandé, Monsieur WOUTERS vous invitait à prendre contact immédiatement avec Madame le Bourgmestre afin de régulariser votre situation.

Vous n'y avez pas satisfait.

Aussi, le Collège a-t-il décidé de faire application de l'article 34 du statut administratif, à savoir :

" Les agents ne peuvent s'absenter de leur service s'ils n'ont obtenu un congé ou une dispense.

Hormis les cas de congés prescrits par ordonnance médicale conformément aux dispositions réglementaires, les congés excédant la durée fixée par la présente décision ne sont accordés qu'avec privation de traitement.

Sans préjudice de l'application éventuelle d'une peine disciplinaire ou d'une mesure administrative, l'agent qui s'absente sans autorisation ou dépasse sans motif valable le terme de son congé, se trouve de plein droit en non activité sans traitement. Dans cette position, il conserve ses titres à l'avancement de traitement. Toutefois, s'il est agent définitif, il ne peut faire valoir ses titres à la promotion pendant la durée de son absence irrégulière ni recevoir une promotion ou un changement de grade."

Dès lors, nous vous signalons que le traitement concernant la période précitée sera récupéré."

Le 19 septembre suivant, le requérant s'adresse en ces termes au Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Thuin :

" (...)

Je m'insurge contre cette sanction car ma demande de congés a été rentrée dans les délais requis.

Je constate que votre mesure a été prise, sans même que je puisse faire valoir mes droits ainsi que ma défense, et ce uniquement sur base de l'unique rapport rédigé par une personne qui, suite à une plainte que j'ai déposée, est inculpée et renvoyée devant le tribunal correctionnel de Charleroi (...)."

Le 13 décembre 2000, la partie adverse communique l'acte attaqué au requérant.

Le requérant a dénoncé l'acte attaqué auprès de l'auditorat du Travail, qui a classé sa plainte sans suite, et auprès du ministre fédéral de l'Intérieur qui s'est déclaré incompétent. Le requérant s'est alors adressé, le 10 mai 2001, au ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique.

Le 25 juillet 2001, celui-ci informe le requérant de ce que "le Gouvernement wallon n'a pas annulé la délibération du 23 août 2000 (...);

Considérant que la partie adverse soutient que "depuis la réforme des polices, le collège de police a repris les droits et obligations du collège des bourgmestre et échevins relativement aux questions intéressant le personnel", ce dont elle déduit que "la partie adverse semble, donc, mal identifiée, entraînant par là l'irrecevabilité de la requête en tant qu'elle est dirigée contre la ville de Thuin";

Considérant que la zone de police pluricommunale de Gerpinnes/Ham-sur-Heure/Nalinnes/Montigny-le-Tilleul/Thuin a été constituée le 1^{er} janvier 2002 et donc après l'introduction de la requête; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la partie adverse estime qu'à défaut pour le requérant de produire une demande de congé, il n'a aucun droit à percevoir son traitement pour la période litigieuse de sorte qu'elle n'aura d'autre choix que de reprendre une décision identique à la décision attaquée;

Considérant que la partie adverse n'a pas exercé une compétence liée; que le requérant conteste la manière dont celle-ci a exercé son pouvoir d'appréciation et fait valoir que l'absence de demande de congé ne lui est pas imputable; que, de plus, la partie adverse a admis qu'il était possible de régulariser la situation; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'Etat; qu'elle avance que le requérant poursuit en réalité le paiement du traitement correspondant à la période litigieuse de sorte que la contestation porterait sur un droit subjectif;

Considérant que la décision d'une autorité administrative qui place de plein droit un agent en non activité de service sans traitement en raison d'une absence injustifiée est un acte administratif qui fait grief et qui est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat; qu'il est indifférent que cet acte ait des répercussions financières; que le déclinatoire de compétence est rejeté;

Considérant que la partie adverse considère qu'il conviendrait de surseoir à statuer en attendant l'issue de la plainte déposée par le requérant pour le vol de sa demande de congés dès lors que le premier moyen se fonde sur cette plainte;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de surséance dès lors que le premier moyen ne porte pas sur le fondement de la plainte;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 92, § 1^{er}, 104 et 106 de la nouvelle loi communale; qu'il estime que le Collège des Bourgmestre et Echevins était irrégulièrement constitué lorsqu'il a pris l'acte attaqué; que, selon lui, la bourgmestre Béatrice MONSEU et l'échevine Simone GENAUX ne pouvaient participer à la délibération, leur impartialité à son égard étant compromise par les plaintes qu'il avait précédemment déposées contre chacune d'entre elles auprès du procureur du Roi de Charleroi; qu'il souligne qu'il avait également porté plainte contre Didier WOUTERS et introduit un recours en annulation de la présentation de celui-ci au poste de commissaire de police;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 34 du statut administratif ne lui donne aucune marge d'appréciation de sorte qu'elle n'avait pas d'autre possibilité que de prendre l'acte attaqué dès lors qu'elle avait constaté que le requérant était en congé sans avoir obtenu l'autorisation préalable requise; qu'elle en conclut que la critique de partialité à l'encontre de certains membres du Collège des Bourgmestre et Echevins est dépourvue de pertinence; qu'elle ajoute que Didier WOUTERS n'a fait que constater l'absence de demande de congés;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des droits de la défense;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 34 du statut administratif consacre une compétence liée et ne requiert pas l'audition du fonctionnaire dès lors que l'absence irrégulière entraîne, de facto, la mise en non activité avec privation de traitement;

Considérant, sur les deux moyens réunis, qu'il y a lieu de d'abord prendre en considération l'arrêt n/ 153.697 du 12 janvier 2006 par lequel le Conseil d'Etat a annulé la délibération proclamant Didier WOUTERS premier candidat et Michel MARY deuxième candidat au poste de commissaire de police, à la requête du requérant; qu'ensuite, il importe de constater que le requérant a porté plainte contre Simone GENAUX le 5 janvier 1998 et qu'à la suite de cette plainte, la Cour d'Appel de Mons a, le 16 juin 2005, notamment condamné Didier WOUTERS à une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende pour avoir commis des faits visant à nuire au requérant, tandis que Michel MARY et Simone GENAUX ont été acquittés, cette dernière ayant bénéficié, pour certains faits, de la prescription de l'action publique; qu'il est exact que le requérant a également déposé plainte contre Didier WOUTERS et Béatrice MONSEU le 1^{er} juillet 2000 pour vol de divers documents, dont sa demande de congés; qu'ainsi qu'il l'a été exposé ci-dessus, la compétence de la partie adverse n'était nullement liée; qu'elle devait apprécier l'irrégularité de l'absence du requérant et l'imputabilité à celui-ci du défaut du document adéquat; que l'exercice de ce pouvoir d'appréciation s'imposait d'autant plus que la partie adverse savait que le requérant était en congé de vacances annuelles pendant la période litigieuse, ce qu'avait constaté Didier WOUTERS au vu du "tableau des congés", période correspondant aux congés habituels du requérant, ainsi que celui-ci l'avait annoncé à Michel MARY, et que l'agent qui soumettait à la signature de la bourgmestre les demandes de congés était Didier WOUTERS, dont le contentieux avec le requérant était bien connu; que pour exercer valablement ce pouvoir d'appréciation, le collège des bourgmestre et échevins devait entendre le requérant en ses explications et se prononcer en toute impartialité, ce qui excluait la présence de Simone GENAUX et Béatrice MONSEU; que les moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Thuin du 23 août 2000 par laquelle celui-ci place Daniel DIEUDONNE en non-activité pour la période du 31 juillet 2000 au 25 août 2000 et retient le traitement pour la période considérée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit février deux mille neuf par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} DRAPIER, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

B. DRAPIER,

J.-Cl. GEUS.