

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 192.839 du 29 avril 2009

A.192.297/VIII-6841

En cause : **la Ville de Couvin,**
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,

Partie intervenante :

BUYCK Ingrid,
ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat à la Cour de Cassation
et Me Gautier PIJCKE, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

--

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS

Vu la demande introduite le 21 avril 2009 par la Ville de Couvin, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 14 avril 2009 annulant la délibération du 29 janvier 2009 par laquelle le conseil communal de la Ville de COUVIN a décidé d'infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office à Ingrid BUYCK;

Vu l'ordonnance du 22 avril 2009 fixant l'affaire à l'audience publique du 27 avril 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me FEYT, avocat, comparaissant pour la requérante, M^{me} LOMBARDO, attaché, comparaissant pour la partie adverse et Me PIJCKE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que, par requête introduite le 26 avril 2008, Ingrid BUYCK, demande à intervenir dans la procédure en référé; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant qu'Ingrid BUYCK est secrétaire communal de la Ville de Couvin depuis 1990; que le conseil communal a décidé, le 21 août 2008, de constituer une commission d'enquête chargée "d'entendre du personnel communal qui pourra s'exprimer sur son vécu professionnel en relation avec la Secrétaire Communale"; que cette commission a procédé, les 22 et 25 août et le 1^{er} septembre 2008, à l'audition de dix-huit agents, chefs ou responsables de service ou qui ont des contacts professionnels directs avec le secrétaire communal; que, le 10 septembre 2008, après avoir pris connaissance du rapport de la commission d'enquête et des procès-verbaux d'audition, le conseil communal a décidé d'ouvrir un dossier disciplinaire à l'encontre d'Ingrid BUYCK; que celle-ci a été entendue par le conseil communal le 13 novembre 2008; que le 29 janvier 2009, il a infligé à l'intéressée la sanction disciplinaire de la démission d'office; que cette délibération porte ce qui suit :

" (...)

Vu la délibération du Conseil communal du 21 août 2008 au terme de laquelle il a été décidé de créer une commission afin d'entendre du personnel communal qui pourra s'exprimer sur son vécu professionnel en relation avec la secrétaire communale ;

(...)

Considérant, premièrement, qu'à l'occasion de sa défense, Mademoiselle BUYCK prétend que le «troisième motif» fondant la décision du Conseil communal d'initier la présente procédure disciplinaire à son encontre ne pourrait pas être pris en compte par l'autorité disciplinaire pour le motif qu'il n'est pas prévu par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, contrairement aux «deux premiers motifs» ;

Que, toutefois, reprocher à Mademoiselle BUYCK la « responsabilité d'un climat de méfiance et de mauvaise ambiance au sein de l'administration communale » équivaut à lui reprocher un comportement factuel générateur de manquements aux devoirs professionnels ; Que, donc, contrairement à ce qui est prétendu par la défense de Mademoiselle BUYCK le Conseil communal peut avoir égard, au moment de statuer sur l'opportunité de lui infliger une sanction disciplinaire, au fait qu'il lui est reproché la « responsabilité dudit climat de méfiance et de mauvaise ambiance au sein de l'administration communale » ;

Considérant, deuxièmement, qu'à l'occasion de sa défense, Mademoiselle BUYCK a mis en évidence que « dans les annexes expédiées à Monsieur le Bourgmestre par Monsieur le Procureur du Roi, je relève des déclarations de Messieurs R. DOUNIAUX et F. SAULMONT, datées de février 2008, lesquelles mettent en exergue les compétences professionnelles de Mlle I. BUYCK » ; Que, le Conseil communal constate que les annexes auxquelles Mademoiselle BUYCK fait référence ne figurent pas au dossier disciplinaire et ne sont pas versées au dossier de la procédure par Mademoiselle BUYCK ; Que, puisque celle-ci s'en prévaut et en invoque le contenu en appui à sa défense, le Conseil communal estime opportun de voir ces « annexes » identifiées et portées à sa connaissance afin qu'il puisse délibérer en connaissance de cause ; Qu'interrogés à ce propos, Messieurs le Bourgmestre et le Premier Echevin disent identifier parfaitement les « annexes » auxquelles il est fait référence par Mademoiselle BUYCK en appui à sa défense ; Qu'ils insistent, toutefois, sur le fait qu'à leur connaissance, ces « annexes », qui constituent les procès-verbaux de leurs auditions respectives par la Police judiciaire fédérale dans le cadre d'un dossier ouvert au Parquet de DINANT à l'initiative d'un membre du personnel communal à l'encontre de Mademoiselle BUYCK, n'ont jamais été jointes à un quelconque courrier du Procureur du Roi à l'attention de la Commune ou à leur attention en leur qualité de Bourgmestre ou de Premier Echevin ; Qu'ils sont invités à verser les documents (« annexes ») en cause au dossier de la procédure dès lors qu'ils les ont identifiés et sont en leur possession ; Qu'ils le font sur le champ ; Que les « annexes » ainsi versées au dossier sont annexées à la présente délibération et font désormais partie intégrante du dossier de la procédure ;

Que, lecture faite des deux documents (« annexes »), le Conseil communal constate que Monsieur le Bourgmestre a déclaré, lors de son audition par la Police judiciaire fédérale, le 8 février 2008, que Mademoiselle BUYCK est « très compétente dans son travail, méticuleuse » et ajoute « je l'ai toujours connue comme ça depuis le début » ; Que, lecture faite des deux documents (« annexes »), le Conseil communal constate que Monsieur le Premier Echevin a déclaré, lors de son audition par la Police judiciaire fédérale, le 12 février 2008 « Personnellement, au niveau du travail de BUYCK, des dossiers que nous avons traités ensemble, je n'ai absolument rien à lui reprocher que du contraire, le travail était de qualité et dans le respect des délais » ;

Qu'il faut, donc, à l'estime du Conseil communal, comprendre la référence que Mademoiselle BUYCK fait à ces « annexes » en appui à sa défense, comme ayant pour objet de mettre en évidence une contradiction entre les reproches qui sont faits à Mademoiselle BUYCK dans le cadre de la présente procédure disciplinaire, et les affirmations du mois de février 2008 de Monsieur le Bourgmestre et de Monsieur le Premier Echevin quant à ses compétences professionnelles ; Qu'en effet, il n'est pas contestable que, comme le prétend Mademoiselle BUYCK, Messieurs le Bourgmestre et le Premier Echevin ont mis en exergue les compétences professionnelles de Mademoiselle BUYCK dans leurs déclarations à la Police judiciaire fédérale du mois de février 2008 ; Que, toutefois, il faut observer que, si les deux intéressés ont mis effectivement en évidence les compétences professionnelles de Mademoiselle BUYCK, ils ont également relevé, pour l'un, son manque de psychologie et de diplomatie, ainsi que son caractère autoritaire et peu

respectueuse vis-à-vis de son personnel, et pour l'autre, son manque de doigté, de feeling et de psychologie avec son personnel ;

Qu'en égard, cependant, au caractère non contradictoire de l'examen du contenu des procès-verbaux d'audition de Messieurs le Bourgmestre et le Premier Echevin auxquels Mademoiselle BUYCK a renvoyé dans le cadre de sa défense, le Conseil communal décide de ne retenir de leur contenu que leur volet « positif », à savoir que le travail de fond ou technique, produit par Mademoiselle BUYCK ne souffre d'aucune critique, bien au contraire ; Que, s'agissant des aspects plus « négatifs » du contenu des déclarations de Messieurs le Bourgmestre et le Premier Echevin, le Conseil communal n'en tiendra pas compte ; Qu'en effet, Mademoiselle BUYCK n'a pas été mise en mesure de les contredire puisqu'ils ne font pas partie du dossier disciplinaire ;

Considérant, troisièmement, que s'agissant de la matérialité des faits, de leur imputabilité et de leur caractère disciplinaire - sous réserve de ce qui a été dit dans le « premièrement » ci-dessus - Mademoiselle BUYCK ne dit pas un mot ; Qu'à aucun moment, Mademoiselle BUYCK n'a démenti ou tenté de démentir la matérialité des faits et du comportement qui lui est reproché par les différents membres du personnel entendus, ni démenti ou tenté de démentir que son attitude était à l'origine d'un climat de méfiance et de mauvaise ambiance au sein du personnel de l'Administration communale;

Considérant, s'agissant du caractère disciplinaire des griefs reprochés à Mademoiselle BUYCK, de leur matérialité et de leur imputabilité, que le Conseil communal observe ce qui suit :

Qu'en vertu de l'article L.1124-4, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le secrétaire communal est « chargé de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil communal ou au collège communal », « dirige et coordonne les services communaux » sous l'autorité du collège communal et « est le chef du personnel » sauf les exceptions prévues par la loi ; Que, selon la doctrine, « La fonction de coordination et de direction des services communaux ne se présente pas comme une sinécure pour le secrétaire communal. Bien au contraire, il s'agit d'une mission de taille qui nécessite de sa part de nombreuses connaissances techniques, de grandes capacités de « manager », une efficacité à toute épreuve, sans oublier un sens aigu des responsabilités » (P. LAMBERT (sous la direction de), Manuel de droit communal, T. I., Bruxelles, Nemesis - Bruylant, 2^{ème} Ed., 1998, p.p. 59 et 60) ;

Que, manque certainement aux devoirs de sa fonction de direction et de coordination des services communaux, le secrétaire communal qui se voit reprocher par une partie extrêmement représentative du personnel un manque de suivi et d'encouragement dans le travail effectué ; Qu'à ce propos, le Conseil communal retient tout particulièrement le témoignage de Monsieur le Receveur communal ff. qui confirme le manque de suivi et d'encouragement dans le travail effectué: « Pour confirmer le manque de confiance envers la secrétaire communale, je vous informe que je suis très fréquemment sollicité par les membres du personnel pour les aider dans les dossiers à traiter : procédures à appliquer, loi sur les marchés, recherche et interprétation de législations, rédaction de délibérations. ... Ces tâches sont du ressort du secrétaire mais ils n'obtiennent pas les réponses escomptées et se sentent livrés à eux-mêmes » ;

Que, de même, manque certainement aux devoirs de sa fonction de direction et de coordination des services communaux, ainsi qu'à son rôle de chef du personnel, de même qu'il compromet la dignité de la fonction et est responsable d'un climat de méfiance et de mauvaise ambiance au sein de l'administration communale, le secrétaire communal qui se voit reprocher par une partie extrêmement représentative

du personnel son manque de discrétion, le fait de tenter systématiquement de dresser les agents les uns contre les autres et un manque de confidentialité ;

Qu'une telle manière de « manager » son personnel ne répond certainement pas aux exigences minimales de la fonction ;

Qu'il résulte de ce qui précède, que les griefs faits à Mademoiselle BUYCK sont de nature disciplinaire, sont avérés et lui sont imputables ; Que son comportement est, donc, passible de sanction ;

Considérant, s'agissant du choix de la sanction et de sa proportionnalité, que le Conseil communal constate que, pas plus qu'elle n'a contesté la matérialité et l'imputabilité des faits qui lui sont reprochés, Mademoiselle BUYCK n'a invoqué des circonstances atténuantes ; Qu'elle aurait pourtant pu se prévaloir du fait qu'elle n'a jamais subi aucune sanction disciplinaire pendant le cours de sa longue carrière dans la fonction de Secrétaire communale ; Qu'elle aurait également pu se prévaloir, également au titre de circonstances atténuantes, du fait qu'aucune critique quant à sa maîtrise des aspects juridiques ou techniques qu'impliquent l'exercice de la fonction de secrétaire communale n'était formulée à son encontre, ce qui est confirmé par les témoignages de Messieurs le Bourgmestre et le Premier Echevin dans les « annexes » jointes à la présente délibération ;

Que, toutefois, même si Mademoiselle BUYCK avait invoqué de telles circonstances atténuantes, le Conseil communal n'aurait pu que constater que ni l'absence de sanction disciplinaire antérieure, ni l'absence de mise en cause des compétences juridiques ou techniques qu'impliquent l'exercice de la fonction de secrétaire communale, ne sont de nature à démentir la gravité particulière des fautes disciplinaires qui lui sont reprochées ; Qu'il est, en effet, particulièrement grave, pour le chef du personnel, d'être à l'origine d'une mauvaise ambiance de travail généralisée au sein de l'administration ; Qu'il est également particulièrement grave, pour le chef du personnel, de se voir reprocher par l'ensemble des membres du personnel dont le témoignage a été recueilli, un manque total de confidentialité ; Qu'en effet, le secrétaire communal est, en raison de sa fonction même et de sa position dans la structure hiérarchique, le destinataire premier ou « confident » privilégié et incontournable des « difficultés » professionnelles ou privées (santé, situation de famille, etc...) rencontrées par les agents ; Qu'il est, enfin, particulièrement grave et interpellant de constater que le secrétaire communal est gravement mis en cause dans sa manière d'exercer deux des missions qui lui sont légalement imparties (direction et coordination des services / chef du personnel) ; Qu'à cet égard, il est particulièrement relevant d'observer que plutôt que de travailler dans le sens d'une bonne organisation des services et d'une stimulation du personnel, le comportement de Mademoiselle BUYCK aboutit à une démotivation du personnel communal, ce qui va à l'encontre d'une bonne gestion du personnel et, partant de l'intérêt de l'institution communale et des administrés ;

Qu'au vu de l'ensemble de ce qui précède, le Conseil communal est d'avis que les manquements aux devoirs de la fonction dont s'est rendue coupable Mademoiselle BUYCK sont à ce point graves qu'ils rendent impossible la poursuite de toute collaboration ; Qu'en effet, il est contraire aux intérêts de la commune, de son personnel et des administrés, de poursuivre une collaboration avec une secrétaire communale qui manque aux devoirs essentiels de sa fonction, a fortiori lorsque, comme en l'espèce, le dossier disciplinaire permet de mettre en évidence que c'est en connaissance de cause et par une attitude délibérée que la secrétaire communale insufflé une mauvaise ambiance de travail, manque aux devoirs de sa fonction et en compromet la dignité ; Qu'en effet, les auditions des membres du personnel ont été l'occasion de mettre en évidence que Mademoiselle BUYCK ne sait pas tenir confidentielles les « confidences » qui lui sont faites par les membres de son personnel (« elle doit pouvoir garder un secret mais ne sait pas le faire », « on ne

peut pas lui faire confiance, quand on se confie, elle déforme, elle critique les personnes absentes », « elle (...) manque de discrétion vis-à-vis de son personnel ». « On va lui dire quelque chose de confidentiel, cela sera distillé », « Lors de mes vacances, elle a sorti mes communications GSM et les a montrées à tout le personnel », colporte (« Elle va dans les bureaux parler sur l'un, sur l'autre », « Elle colporte, babille, remonte les uns contre les autres ». « (...) on remue si il y a un petit problème entre collègues », « Elle colporte et même professionnellement, elle doit pouvoir garder un secret, mais ne le fait pas », « On l'informe d'une situation, 10 minutes après toute la commune est au courant », « Je lui ferai difficilement confiance car on ne sait pas ce qu'elle va raconter, ni comment, ni à qui », se voit reprocher de chercher à diviser le personnel (« Au lieu de rassembler, elle divise les personnes », « Elle fait tout pour monter les gens les uns contre les autres ») ;

Que toute sanction qui serait inférieure à la démission d'office impliquerait que Mademoiselle BUYCK poursuive l'exercice de sa fonction de secrétaire communale, ce qui ne peut s'envisager lorsque, comme en l'espèce, la confiance est définitivement rompue entre les autorités communales et l'intéressée, d'une part, et entre le personnel communal et l'intéressée, d'autre part ;";

Considérant que l'arrêté contesté est motivé comme suit :

- " Considérant que la décision litigieuse vise dans son dispositif une délibération du Conseil communal du 21 août 2008 au terme de laquelle il a été décidé de créer une commission ayant pour objet l'audition des agents communaux relatif au climat relationnel généré par la Secrétaire communale, Mlle BUYCK;

Considérant que par un courrier du 25 février 2009, la Ville de COUVIN nous informe que ladite délibération n'existe pas;

Considérant par conséquent, que rien ne permet à l'Autorité de tutelle d'apprécier le fondement et la légalité de ladite décision et partant, de la commission;

Considérant dès lors, que tous les actes émanant de la commission sont sans fondement et doivent donc être écartés;

Considérant que quand bien même sa création serait avérée l'objet de ladite commission constitue une violation flagrante des droits de la défense et une entorse au régime disciplinaire organisé par les articles L1211-1 et suivants du CDLD;

Considérant qu'en effet, il appartenait à l'autorité disciplinaire, pour auditionner des témoins quant au climat relationnel généré par la secrétaire communale de se conformer à l'article L1215-15 du CDLD qui stipule que :

- “ L'autorité disciplinaire peut décider d'office ou sur requête de l'intéressée ou de son défenseur d'entendre des témoins. En ce cas l'audition des témoins a lieu en présence de l'intéressée et, si ce dernier l'a demandé et si l'autorité disciplinaire y consent, publiquement.”

Considérant que cette disposition n'est qu'une application du principe du contradictoire qui est inhérent à l'exercice des droits de la défense;

Considérant, qu'en l'espèce, il est constant que 18 agents ont été entendus hors de la présence de Mlle BUYCK et hors d'une procédure disciplinaire légalement organisée par un organe qui ne pouvait en aucun cas se substituer aux seules autorités disciplinaires habilitées que sont le Collège communal ou le Conseil communal;

Considérant que par ailleurs il en ressort que les témoignages ainsi obtenus ne peuvent valablement motiver la délibération querellée; que la motivation est inadéquate;

Considérant par conséquent, que ladite délibération viole l'article L1215-15 du CDLD ainsi que le prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant, que compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens du recours de Mlle BUYCK, ceux-ci, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à donner lieu à une annulation aux effets plus étendus.";

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que la partie requérante se fonde sur les faits ayant conduit au constat de rupture définitive du lien de confiance avec l'intervenante; qu'elle en déduit que la reprise de ses fonctions par cette dernière risque d'être préjudiciable au personnel communal et aux organes de la Ville; qu'elle expose que si l'intervenante reproduisait son comportement antérieur, il risquerait d'en résulter "un dysfonctionnement ou une paralysie des services communaux"; que la partie requérante verse au dossier une pétition signée par vingt-trois agents communaux - l'administration communale comptant au total une trentaine d'agents - et libellée comme suit :

" Nous remercions et soutenons le Collège communal et le Conseil communal pour l'action qu'ils mènent à l'encontre de Mademoiselle Ingrid BUYCK.

Nous avons droit au travail dans la sérénité. Nous avons droit aussi à être respectés.

Nous ne voulons plus connaître les conditions de travail qui ont été les nôtres avant la suspension de Mademoiselle BUYCK.";

Considérant que la partie intervenante soutient que, depuis qu'elle a repris l'exercice de ses fonctions, aucun incident ne s'est produit et elle a effectué son travail de secrétaire communal, sans rencontrer la moindre difficulté avec le personnel; qu'elle produit une lettre de soutien signée par cinq agents communaux; qu'elle fait valoir que "si certains agents ou membres du collège devaient menacer de paralyser le fonctionnement des services communaux en guise de protestation contre la décision d'annulation prise par l'autorité de tutelle, il appartiendrait à la Commune, en sa qualité de gardienne de la légalité, de prendre à l'égard de ces menaces les mesures qui s'imposent pour assurer le respect de cette décision"; qu'enfin, elle met l'accent sur une déclaration du bourgmestre, faite le jour de la réintégration de la requérante, selon laquelle "ce n'est pas parce que la secrétaire communale est rentrée que la Commune ne tournera pas";

Considérant que, dans leur large majorité, les agents communaux sont hostiles aux méthodes de travail et de gestion de l'intervenante et stigmatisent son comportement; qu'il n'est ni illusoire ni hypothétique de craindre que, dans ces

conditions très particulières, l'ambiance de travail soit profondément perturbée au sein des services communaux, avec les conséquences qui risquent d'en résulter pour la population; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant que, compte tenu de la nature du risque de préjudice, le recours à la procédure d'extrême urgence ne peut être contesté, d'autant que la partie requérante a fait diligence pour saisir le Conseil d'Etat;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de la loi du 29 janvier 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur, de la contradiction et de l'inexactitude dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article L1215-15 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, du principe du contradictoire et d'équitable procédure, de l'exercice des droits de la défense et de l'excès de pouvoir;

Considérant que le premier motif de l'acte attaqué est erroné; qu'en effet, la commission d'enquête a bien été créée par le conseil communal le 21 août 2008; que les critiques dirigées par l'intervenante contre la régularité de cette décision sont dépourvues de pertinence; que l'instruction des affaires litigieuses est l'apanage du secrétaire communal; que lorsque c'est celui-ci qui est en cause, cette instruction doit nécessairement être confiée à un autre organe qui doit mener toutes les investigations utiles afin de permettre au collège communal et au conseil communal de décider en toute connaissance de cause s'il y a lieu ou non d'entamer une procédure disciplinaire; que ces investigations peuvent notamment consister en l'audition de témoins; qu'en effet, l'article L1215-15 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation ne s'applique qu'à la procédure disciplinaire proprement dite et non à ses phases préalables; qu'au demeurant, l'intervenante a eu tout le loisir de contester les témoignages recueillis par la commission d'enquête ou de demander que les témoins soient réentendus de manière contradictoire, ce qu'elle s'est abstenu de faire; que le moyen est sérieux;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Ingrid BUYCK dans la procédure en référé est accueillie.

Article 2.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 14 avril 2009 annulant la délibération du 29 janvier 2009 par laquelle le Conseil communal de la Ville de COUVIN a décidé d'infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office à Ingrid BUYCK.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf avril deux mille neuf par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J.-Cl. GEUS.