CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 193.241 du 12 mai 2009

A.166.351/VIII-5200

En cause : **la Ville de Leuze-en-Hainaut**,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Max GUSTIN, avocat,
rue de Rasse 16
7500 Tournai,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement**,**

ayant élu domicile chez
Me Joël BAUDOIN, avocat,
rue de Neufchâteau 37
6600 Bastogne.

Partie intervenante :

FAUCONNIER Noël,

ayant élu domicile chez
Me Caroline DESBONNET, avocat,
rue Léon Desmottes 12
7911 Frasnes-Lez-Anvaing.

.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 septembre 2005 par la Ville de Leuze-en-Hainaut qui demande l'annulation de "l'arrêté du 27 juillet 2005 du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, agissant pour la Région wallonne, direction générale des pouvoirs locaux, division des communes, décision qui arrête :

Article 1er : Le recours du 24 mars 2005, parvenu à l'Autorité de tutelle le 29 mars 2005, dirigé à l'encontre de la délibération du 25 janvier 2005 par laquelle le Conseil communal de la ville de Leuze-en-Hainaut a décidé de démissionner d'office Monsieur Fauconnier, est déclaré recevable et fondé
Article 2 : La délibération du 25 janvier 2005 est annulée
Article 3 : Le présent arrêté sera publié, par extrait au Moniteur belge (...)";

Vu la requête introduite le 5 janvier 2006 par laquelle Noël FAUCONNIER demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2006 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 3 octobre 2008 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 14 novembre 2008, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 28 novembre 2008;

Vu la lettre du 28 novembre 2008 remettant l'affaire sine die;

Vu l'ordonnance du 13 mars 2009 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 24 avril 2009;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Nathalie DEMARQUE loco Me Jean-Max GUSTIN, avocat, comparaissant pour la requérante, Me Joël BAUDOUIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Caroline DESBONNET, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 28 septembre 2004, N. LEFEBVRE, agent de la commune de Leuze-en-Hainaut (celle-ci étant dénommée ci-après la partie requérante), a adressé un rapport à l'attention du collège des bourgmestre et échevins. Ce rapport mentionne ce qui suit :

" Ce jeudi 23 septembre vers 14h45, Monsieur FAUCONNIER s'est permis de prendre le groupe électrogène dans une camionnette communale et de le conduire vraisemblablement à Mainvault, lieu de sa nouvelle habitation. Ce dernier a déclaré aux ouvriers que j'étais au courant et aurait demandé à Monsieur Thierry LATTEUR de l'accompagner. Lors de son retour, je lui ai signalé que je n'appréciais pas cette façon de faire et qu'il devait au préalable demander l'autorisation du Conducteur des travaux, de Monsieur DERUMIER ou de moi-même. Je lui ai fait remarquer également qu'il n'avait pas demandé d'heures de congés et qu'en plus, il se permettait de le conduire avec un véhicule communal et ce, durant les heures de service. Monsieur Noël FAUCONNIER ne s'est pas soucié de mes remarques et m'a même demandé du matériel supplémentaire que j'ai refusé, bien entendu.

Le lendemain, après avoir averti Monsieur ROMBAUT de la situation, Monsieur Noël FAUCONNIER m'a sollicité afin d'obtenir une meuleuse. Je lui ai fait remarquer qu'il n'avait qu'à formuler sa demande auprès du Conducteur des travaux. Quelques minutes plus tard, j'ai reçu des menaces sur mon GSM.

J'ai déposé plainte auprès de la Police Fédérale...".

2. Le 29 septembre 2004, le secrétaire communal de la partie requérante a entendu T. LATTEUR, lequel a confirmé avoir accompagné N. FAUCONNIER et a ajouté qu'il était chargé de procéder au ramassage des tailles près de l'école de Tourpes, dans le cadre de l'inauguration de la plaine de jeux, avec M. FONTAINE, qu'il a croisé à hauteur des pompes à essence du service technique le véhicule Mazda conduit par N. FAUCONNIER, et que ce dernier lui a demandé de l'accompagner, en précisant que "Nicolas était au courant". Il a ajouté qu'il y avait deux bidons d'essence, outre le groupe électrogène, chargés sur le véhicule Mazda, et déclaré qu'ils sont allés déposer le groupe électrogène et les bidons à Mainvault, chez N. FAUCONNIER et sont rentrés à l'atelier communal et que N. FAUCONNIER a décidé de monter le grappin sur le"Man" pour lui permettre d'aller plus vite afin de procéder au ramassage des tailles dès le lendemain.

Ce dernier a encore précisé avoir agi de bonne foi.

3. Le 30 septembre 2004, l'intervenant a été entendu à son tour par le secrétaire communal. Il a pris connaissance du rapport de N. LEFEBVRE et a alors précisé qu'il avait demandé l'autorisation à ce dernier, qu'il avait demandé également l'autorisation d'emprunter la meuleuse, ce que N. LEFEBVRE a accepté. Il a également reconnu avoir demandé à T. LATTEUR de l'accompagner, en ajoutant n'avoir fait qu'un "aller et retour". Il a encore ajouté "qu'il voit régulièrement d'autres ouvriers qui demandent du matériel" et que"Monsieur LEFEBVRE ne refuse pas", en acceptant sans en référer à son supérieur. Il a reconnu également les menaces sur le GSM mais fait état d'un ancien contentieux d'ordre privé, depuis plus de quinze ans.

4. Le 5 octobre 2004, B. ROMBAUT est entendu à son tour par le secrétaire communal. Il précise qu'il a reproché à l'intervenant de ne pas avoir fait une demande, que N. LEFEBVRE "était bien au courant de la demande mais n'a pas voulu prendre position, en faisant référence au supérieur qu'est Monsieur ROMBAUT... mais qu'effectivement, (il) ne lui a rien demandé".

5. Le 28 octobre2004, N. LEFEBVRE est entendu à son tour. Il ne nie pas la demande de l'intervenant et précise qu'"au service technique, chacun y va de son histoire sur le fait que tel ou tel ouvrier a emporté du matériel mais que jamais aucune preuve n'est apportée par celui qui le déclare".

6. Le 28 octobre 2004 toujours, C. BONNIER est entendu, à la demande de l'intervenant. Il signale qu'il a vu le groupe électrogène sur la camionnette, que N. FAUCONNIER a demandé à A. JOURET de pouvoir disposer du groupe électrogène pour Grandmetz. Il a ajouté que N. FAUCONNIER lui a demandé de l'accompagner, qu'il lui a précisé que le groupe était pour Mainvault et que N. LEFEBVRE était au courant et que "Monsieur FAUCONNIER l'aurait dit assez haut pour que Monsieur LEFEBVRE l'entende".

7. Le 9 novembre 2004, A. JOURET est entendu et déclare qu'il a bien chargé le groupe électrogène sur le véhicule Mazda à la demande de N. FAUCONNIER. Il a ajouté :"d'après moi, je ne pense pas qu'il ait demandé l'autorisation à Monsieur LEFEBVRE".

8. A la suite de ces auditions, le secrétaire communal a rédigé un rapport disciplinaire à charge de l'intervenant. Ce rapport reprend ce qui suit :

" ... Je suis convaincu que Monsieur FAUCONNIER n'a pas eu d'autorisation quant à l'emprunt d'un groupe électrogène et l'utilisation d'un véhicule communal et a d'initiative pris la décision d'aller conduire le matériel à son domicile à Mainvault.

Le constat est aggravé par le fait que Monsieur FAUCONNIER :

- a"détourné" de son travail un autre ouvrier communal en lui disant qu'il avait l'autorisation

- a effectué le transport pendant ses heures de service

- a menacé Monsieur LEFEBVRE par téléphone quant au fait qu'il avait refusé

Cette attitude ne peut, à mon avis, qu'entraîner une sanction maximale, à savoir:

- la démission d'office

- la révocation".

9. Le 1er décembre 2004, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante convoque la partie intervenante pour être entendue le mardi 21 décembre 2004 par le conseil communal sur les faits qui lui sont reprochés et l'a informé de ces faits et de ses droits dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte à son encontre.

10. Le 21 décembre 2004, N. FAUCONNIER est entendu par le conseil communal, à huis clos, assisté de son avocat. Le procès-verbal de cette audition est adressé par recommandé à la poste à N. FAUCONNIER qui en accuse réception le 29 décembre 2004.

11. Par une délibération du 25 janvier 2005, le conseil communal décide d'appliquer immédiatement à N. FAUCONNIER la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Cette décision est notifiée à l'intervenant par un pli recommandé à la poste, déposé le 1er février 2005, ce courrier mentionnant les formes et délais dans lesquels les recours pouvaient être introduits devant le Gouvernement wallon et le Conseil d'Etat.

12. Le 1er février 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante transmet le dossier relatif à la démission d'office de N. FAUCONNIER à Monsieur le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, dans le cadre de la tutelle générale.

13. Le 1er février 2005 encore, le même collège transmet une copie du dossier à la Direction générale des Pouvoirs locaux de la Région wallonne.

14. Le 10 mars 2005, la Direction générale des Pouvoirs locaux de la Région wallonne porte à la connaissance de la partie requérante que "l'Autorité de tutelle a décidé de ne pas s'opposer à l'exécution de la délibération du 25 janvier 2005", infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office à la partie intervenante. N. FAUCONNIER en est informé par un pli recommandé à la poste le 10 mars 2005 également.

15. Le 24 mars 2005, N. FAUCONNIER introduit, par l'intermédiaire de son conseil, le recours qui lui est ouvert devant le Gouvernement wallon. Il n'informe pas la partie requérante dudit recours.

16. Le 27 juillet 2005, statuant sur ce recours, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne :

- déclare recevable et fondé le recours du 24 mars 2005, parvenu à l'Autorité de tutelle le 29 mars 2005, et dirigé à l'encontre de la délibération du 25 janvier 2005 par laquelle le conseil communal de la partie requérante a décidé de démissionner d'office Monsieur FAUCONNIER,
- annule en conséquence cette décision du 25 janvier 2005.

Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" (...) Considérant que les faits qui lui sont imputés sont d'avoir utilisé d'initiative et donc sans autorisation un véhicule communal à des fins privées pendant les heures de service avec détournement du travail d'un autre ouvrier communal et menaces à l'encontre de Monsieur Lefebvre par voie téléphonique;

Considérant que Monsieur Fauconnier précise dans son audition qu'il reconnaît les menaces par voie téléphonique mais en insistant sur un litige qui l'oppose à Monsieur Lefebvre depuis plus de 15 ans, Monsieur Lefebvre étant le premier mari de l'épouse de Monsieur Fauconnier avec qui il a eu une fille qui vit en partie chez Monsieur Fauconnier;

Considérant que cette allégation est corroborée par le témoignage de Monsieur Rombaut qui stipule qu'il y a bien eu un dérapage au niveau de la vie privée;

Considérant par conséquent, qu'il s'agit d'une altercation d'ordre privé dont aucun lien ne peut être établi avec suffisance avec le problème d'ordre professionnel qui a opposé l'agent poursuivi avec Monsieur Lefebvre; que dès lors le fait ne peut être qualifié de manquement disciplinaire;

Considérant, par ailleurs, que la présente délibération manque cruellement de motivation; qu'en effet, pour être adéquatement motivé au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'acte juridique qui porte une sanction disciplinaire doit indiquer les manquements retenus à charge de l'intéressé, la disposition légale dont il est fait application légale et les raisons pour lesquelles l'autorité administrative a choisi la sanction infligée d'autant plus qu'il s'agit ici d'une sanction majeure qui prive l'agent de son emploi;

Considérant qu'il ne ressort pas de la présente décision du conseil communal que ce dernier ait motivé sa décision dans le respect de cette exigence légale;

Considérant qu'en effet, l'acte ne comporte qu'une énumération de précisions procédurales et la reproduction de passages des différents procès-verbaux d'audition; qu'en outre le choix de la sanction disciplinaire infligée n'est nullement motivé sinon par la reproduction d'une formule vague, impersonnelle et stéréotypée à savoir: (...)

"que l'importance de tels faits ne peut être minimisée et nécessite qu'une sanction adéquate soit prise à l'encontre de Monsieur Fauconnier"

Considérant que pas plus que le dossier administratif n'en fait état, la décision ne fait référence au dossier disciplinaire de l'agent ou à ses états de service; qu'il ressort que l'individualité de la sanction n'a pas été envisagée, ni par rapport à l'incrimination elle-même ni par rapport à la personnalité de l'agent poursuivi;

Considérant que, si l'autorité disciplinaire dispose d'un pouvoir d'appréciation assez large, il n'en demeure pas moins que l'autorité doit justifier dans l'acte le choix de cette peine et donc sa proportionnalité au regard des faits reprochés; que cette justification n'apparaît pas dans l'acte;

Considérant par conséquent que la présente décision viole le prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, (...) ";

Considérant d'office que la partie adverse, qui a traité le recours de N. FAUCONNIER comme s'il s'agissait d'un recours en annulation et non en réformation, s'est méprise sur la portée de ses compétences; que comme l'a récemment souligné le Conseil d'Etat dans son arrêt n/ 190.728 du 20 février 2009, prononcé en assemblée générale, le recours organisé par l'article 20 du décret du 1er avril 1999, organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police unicommunales et pluricommunales de la Région wallonne, est un recours de réformation et non en annulation; que la partie adverse ne pouvait se contenter d'annuler la décision querellée mais se devait de statuer en qualité d'autorité disciplinaire sur le recours, sauf à considérer qu'il n'y a pas lieu de prononcer une quelconque sanction disciplinaire; que lors de l'audience publique du 24 avril 2009, le conseil de la partie adverse a, certes, fait valoir que l'annulation prononcée par sa cliente devait être interprétée comme valant décision de ne pas prononcer de sanction disciplinaire; que, toutefois, aucune pièce du dossier administratif ne vient corroborer une telle analyse; qu'il y a lieu dès lors de considérer que la partie adverse a traité le recours dont elle était saisie comme étant un recours en annulation et non en réformation; que le moyen d'office pris de ce vice de compétence est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du 27 juillet 2005 du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Gouvernement de la Région wallonne.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze mai deux mille neuf par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M.	CAMBIER,	conseiller d'Etat,
Mme	DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

B. DRAPIER. J.-Cl. GEUS.