**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 204.166 du 20 mai 2010

A.195.776/VIII-7231

En cause : **EHNIMB** John,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre HENRY et
Thierry WIMMER, avocats,
rue du Palais 64
4800 Verviers,

contre :

**la commune de Pepinster,**

ayant élu domicile chez
Mes Jean-Philippe BRUYERE et
Laura COUCHARD, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège.

---

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE,**

Vu la requête unique introduite le 9 mars 2010 par John EHNIMB, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du 18 janvier 2010 du Conseil communal de PEPINSTER lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office de ses fonctions d'ouvrier communal à la date du 1er février 2010", et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 22 avril 2010, convoquant les parties à comparaître le 20 mai 2010;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^me^ VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Pierre HENRY, avocats comparaissant pour la partie requérante, et Me Laura COUCHARD, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

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

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

1. Le requérant est ouvrier communal statutaire de la commune de Pépinster. Son entrée en service a eu lieu le 1^er^ septembre 1975.

2. En raison de menaces proférées à l'encontre du contrôleur de travaux et d'une attitude au travail qualifiée de reprochable, le collège communal lui a infligé la sanction disciplinaire de la suspension d'un mois, avec privation de traitement, par une décision du 21 novembre 2006.

3. Pour des faits d'ivresse sur le lieu de travail et en raison du non respect de la procédure de maladie entre le 5 et le 13 juillet 2007, le même collège lui a infligé la sanction disciplinaire de la suspension de trois mois, avec privation de traitement, par une décision du 19 novembre 2007.

4. Le 13 octobre 2009, l'échevin des travaux, J. DETIFFE, rédige et signe le document suivant :

" DOSSIER DISCIPLINAIRE EHNIMB

Déclaration de M. DETIFFE :

Monsieur DETHIER, agent technique, m'a prévenu par téléphone que Monsieur EHNIMB avait une fois encore été d'une grossièreté digne de l'auteur.

En effet, ce jour-là, il pleuvait et Monsieur EHNIMB reprochait à ses collègues de ne pas avoir été le rechercher vite assez après le début de l'averse alors qu'il était dans le centre de PEPINSTER. Il est à noter que l'ouvrier était dans son parka et refuse de travailler dès qu'il pleut.

Le mardi 06 octobre 2009, je me suis rendu au site des travaux à Chinheid où j'ai constaté que Monsieur EHNIMB était dans le bureau de Monsieur DETHIER, de très mauvaise humeur. J'ai de suite été interpellé par Johny EHNIMB auquel j'ai demandé de sortir. J'ai pris les renseignements auprès de Jeannot DETHIER afin de savoir le travail qu'il comptait lui donner ce jour-là.

Ensuite, je suis allé retrouver M. J. EHNIMB qui ne voulait rien entendre et qui nous reprochait de se moquer de lui alors qu'il hurlait, de manière plus grossière et menaçante, des reproches très virulents envers les autres ouvriers et son supérieur hiérarchique. A ce moment, et à plusieurs reprises, j'ai cru que l'ouvrier allait me frapper.

Après avoir essayé en vain de le raisonner, je lui ai dit «qu'il ferait ce que je lui dirai de faire. Un point c'est tout». Le travail était simplement de continuer ce qu'il avait entamé la veille et qui correspond aux tâches assignées aux ouvriers des voiries.

J'ai donc demandé aux ouvriers (M. VOOS et M. LAURENT) de bien vouloir charger sa brouette et de le conduire sur son lieu de travail. A ce moment là, il s'est retourné violemment vers moi en me disant que si on continuait à l'emmerder qu'il se ferait prescrire un certificat médical pour ne plus travailler. Je lui ai répondu qu'il en avait déjà eu pas mal cette année.

Suite à cela, il m'a déclaré qu'il allait prendre 4 heures de récupération auxquelles il avait droit. Ce que m'a confirmé Monsieur J. DETHIER. Ce dernier lui a donc autorisé à récupérer l'après-midi. Monsieur EHNIMB est ensuite parti retrouver ses deux collègues qui l'attendaient en nous vociférant toutes sortes d'injures dont je me passerais de vous mentionner".

5. Le 22 octobre 2009, le responsable du service du personnel, B. SCHOONBROODT, rédige un rapport dans lequel il constate notamment que depuis les deux sanctions disciplinaires de 2006 et 2007, "le quotidien de l'intéressé n'a guère changé (mauvaise attitude, absentéisme, grossièreté, menaces, etc.)", que "le Collège communal est informé, relativement régulièrement, des agissements de l'intéressé", que le 6 octobre 2009 "il a été grossier, menaçant et violent envers l'Echevin des travaux",

que calculé sur les douze derniers mois de prestations, le facteur Bradford ("calcul permettant de mesurer le degré de perturbation consécutif aux absences d'un agent pour cause de maladie") est très élevé en ce qui concerne le requérant, que le contrôleur des travaux J. DETHIER et le brigadier L. LOUIS lui ont déclaré ne pas oser témoigner contre celui-ci en raison de menaces qu'il profère, qu'ils ont suffisamment averti le conseil communal des nombreux manquements (grossièretés, menaces, violences, alcool, manque d'hygiène, pas d'esprit d'équipe, absentéisme, qualité et quantité de travail) en sorte que celui-ci connaît parfaitement la situation, et que c'est donc maintenant à l'autorité de prendre ses responsabilités et les décisions qui s'imposent.

6. Le 17 novembre 2009, le secrétaire communal rédige un rapport invitant le conseil communal à entamer une procédure disciplinaire. Les faits reprochés au requérant y sont évoqués de la manière suivante:

" Les actes reprochés à Monsieur EHNIMB constituent des agissements qui compromettent la dignité de la fonction.

Ces faits portés à la connaissance du Conseil constituent également des manquements aux devoirs professionnels".

7. Par un courrier du 17 novembre 2009, la partie adverse le convoque à une audition disciplinaire fixée le 7 décembre 2009. Ce courrier l'informe également qu'en raison des faits qui lui sont reprochés, un dossier disciplinaire a été constitué pouvant entraîner une sanction disciplinaire, qu'il peut le consulter, se faire assister par un défenseur de son choix, demander l'audition de témoins et communiquer une défense par écrit.

8. Le 7 décembre 2009, le requérant est auditionné par le conseil communal, en présence notamment de l'échevin des travaux, J. DETIFFE.

Le procès-verbal de l'audition comprend le passage suivant :

" Les faits mis à charge de Mr EHNIMB sont rappelés.

Mr EHNIMB dit ne pas avoir proféré de menaces envers le contrôleur des travaux et l'Echevin des travaux. Il était énervé car on le laisse sous la pluie et personne ne vient le chercher. Il n'a pas de véhicule pour se mettre à l'abri. Il ne faut dès lors pas être étonné s'il est malade car il est tout le temps sous la pluie.

Monsieur EHNIMB explique les problèmes fréquents liés à ses déplacements et à son retour à l'atelier.

A la question de Mr le Bourgmestre sur le fait de savoir s'il a ou non proféré des menaces et s'il a été injurieux et grossier, Mr EHNIMB répond par la négative".

À l'issue de cette audition, il est décidé de reconvoquer le requérant lors d'une audition complémentaire fixée le 21 décembre 2009, en vue de permettre à l'intéressé de se faire assister du défenseur de son choix et d'entendre des témoins.

9. Le 9 décembre 2009, le requérant signe le procès-verbal de son audition du 7 décembre 2009.

Le même jour, la partie adverse le convoque pour une audition complémentaire le 21 décembre 2009. La partie adverse convoque par ailleurs pour cette même audition dix-sept personnes (membres du personnel), dont J. DETHIER, en qualité de témoins.

10. Par un courrier du 17 décembre 2009, le conseil du requérant signale à la partie adverse son intervention. Il y est encore précisé que son client "reconnaît actuellement avoir adopté un comportement tout à fait anormal, tel que qualifié d'agressif et d'injurieux dans le rapport de Monsieur l'Échevin des travaux DETIFFE du 13/10/2009", que "ce comportement trouve manifestement sa cause dans une prédisposition pathologique telle que décrite dans un certificat médical du docteur MANSET de 1976" joint en annexe, que "depuis son plus jeune âge, John EHNIMB était soumis à un traitement notamment médicamenteux spécialisé et régulier qu'il a malheureusement de son propre chef interrompu à tort il y a quelques années", et qu'il avait l'intention de reprendre ce traitement médical immédiatement.

11. Le 21 décembre 2009, le requérant, accompagné de son conseil, est auditionné par le conseil communal, en présence notamment de l'échevin des travaux J. DETIFFE. Aucun des témoins convoqués n'est présent.

Lors de cette audition, il présente d'emblée ses excuses à l'échevin DETIFFE ainsi qu'au contrôleur des travaux J. DETHIER. Il précise qu'il s'est rendu chez son médecin traitant qui lui a prescrit un traitement adéquat afin d'être plus calme et assure qu'avec ce traitement, ses comportements actuels ne se reproduiront plus. Son conseil lira ensuite le certificat médical du docteur MANSET de 1976, indiquant qu'il présente des problèmes mentaux depuis son jeune âge, soulignera qu'il a été un enfant caractériel difficile à gérer, que depuis 1976 il a évolué avec le soutien de son frère et de ses parents, que cependant il vit de manière plus indépendante depuis quelques années car son père n'est plus à même de le suivre au quotidien, que privé de ces soutiens, il a décidé il y a environ quatre ans de ne plus prendre ses médicaments car il estimait qu'ils n'étaient plus nécessaires, que le 18 décembre 2009 l'actuel médecin du requérant (le docteur DE LEUZE) a attesté que ses troubles de comportement sont

consécutifs à l'arrêt de sa "thérapie chronique", qu'il est actuellement motivé à reprendre son traitement, que certes il mérite une sanction disciplinaire mais il a trente-cinq ans de service et a un bon contact avec la population, et qu'il faudrait voir comment concilier le souci de bonne gestion du service communal et son souhait de se soigner.

Le conseil du requérant suggérera encore à l'autorité disciplinaire d'attendre jusqu'au 13 avril 2010 (six mois après la connaissance des faits) avant de statuer pour constater les effets bénéfiques du traitement, et demandera s'il n'est pas possible de trouver dans le personnel communal une personne ressource pouvant l'aider.

12. Le 24 décembre 2009, le requérant signe le procès-verbal de l'audition du 21 décembre 2009.

13. Par un courrier du 18 janvier 2010, le conseil du requérant communique à la partie adverse une "demande d'aide au maintien de l'emploi" introduite auprès de l'AWIPH, et demande qu'on lui adresse une copie du procès-verbal complet de l'audition du 21 décembre 2009 en vue de pouvoir faire valoir ses observations éventuelles et/ou approbation. Le même jour, le conseil communal, composé de douze personnes dont l'échevin des travaux J. DETIFFE, décide à l'unanimité de lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est rédigé comme suit :

" LE CONSEIL,

Réuni à huis clos ;

Monsieur J.C. Lambert, Conseiller communal, absent lors de l'audition du 7 décembre 2009 et Mesdames J. Krings et Jos. Picray, Conseillères communales, absentes lors de l'audition du 21 décembre 2009 n'assistent pas à l'examen de ce point et ne participent pas au vote ;

Vu la loi du 24 mai 1991, modifiée par les lois des 13 mai 1999, 27 décembre 2000 et 22 mai 2001, modifiant la nouvelle loi communale en ce qui concerne le régime disciplinaire du personnel communal ;

Vu le rapport de Monsieur J. Detiffe, Echevin des Travaux, du 13 octobre 2009 signalant qu'il avait reçu des injures et des menaces de la part de Monsieur Ehnimb lors de sa visite sur le site des travaux le mardi 6 octobre 2009 ;

Vu le rapport du responsable du service du personnel signalant la récurrence de faits similaires et faisant part des craintes de certains ouvriers communaux face aux menaces de Monsieur Ehnimb ;

Vu le rapport du Secrétaire communal du 17 novembre 2009 à l'attention de l'autorité disciplinaire ;

Attendu que Monsieur Ehnimb occupe un emploi statutaire d'ouvrier à titre temporaire ;

Attendu que l'intéressé a proféré des injures et des menaces par gestes d'intimidation à l'encontre de l'Echevin des travaux ;

Attendu que ces faits constituent des manquements aux devoirs professionnels et des agissements qui compromettent la dignité de la fonction ;

Vu les diverses pièces constituant le dossier disciplinaire et notamment le procès-verbal d'audition établi suite à la séance du conseil communal du 7 décembre 2009 et le procès-verbal de l'audition complémentaire établi suite à la séance du conseil communal du 21 décembre 2009 ;

Attendu que Monsieur Ehnimb a retourné les procès-verbaux dûment signés les 21 décembre 2009 et 4 janvier 2010 ;

Attendu que l'intéressé a reconnu les faits qui lui sont reprochés ainsi que les troubles comportementaux ;

Considérant qu'il a présenté des excuses à l'égard de l'échevin des travaux et du contrôleur des travaux ;

Attendu cependant que Monsieur Ehnimb a déjà reçu de multiples avertissements notamment à l'issue des rapports du contrôleur des travaux et principalement à l'issue des deux dossiers disciplinaires non encore radiés ;

Vu les certificats médicaux produits par Maître Henry (certificat du docteur Manset du 27 août 1976 et certificat du docteur De Leuze du 18 décembre 2009) expliquant les troubles de comportement de Monsieur Ehnimb ;

Attendu que, même si la commune n'était pas en possession de ces documents médicaux, la situation de Monsieur Ehnimb était toutefois bien connue des responsables communaux ;

Considérant que les sanctions précédentes infligées à Monsieur Ehnimb ont été autant d'avertissements qui auraient dû être pris en compte, ce qui n'a pas été le cas ;

Considérant que les avertissements préalables tenaient compte des circonstances spécifiques telles que les troubles du comportement et que la commune ne voulait pas prendre de sanction trop grave en raison de ces troubles spécifiques de Monsieur Ehnimb et qu'elle a donc ainsi, malgré la gravité des faits, voulu lui donner sa chance à plusieurs reprises ;

Considérant que tous les ouvriers communaux et le Contrôleur des travaux, dûment convoqués en qualité de témoins lors de l'audition du 21 décembre 2009 ont préféré ne pas témoigner de peur d'éventuelles représailles ;

Considérant que la bonne gestion du service communal de voirie est incompatible avec le maintien en service de Monsieur Ehnimb ;

Attendu qu'une prolongation suffisante du délai avant de statuer sollicitée par Maître Henry n'est pas possible vu les délais stricts fixés par la loi dans le cadre de la présente procédure ;

Vu la demande de Maître Henry souhaitant que l'on puisse trouver dans le conseil communal ou dans le personnel communal une personne ressource susceptible

d'aider Monsieur Ehnimb à adopter un mode de fonctionnement acceptable et compatible avec la bonne gestion du service des travaux ;

Attendu que cet accompagnement n'apparaît pas réaliste et que manifestement aucun nom ne se dégage après réflexion ;

Vu la pièce déposée par Maître Henry concernant l'aide au maintien à l'emploi adressée par Monsieur Ehnimb à l'AWIPH (Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées) et les avantages qui peuvent découler de cette demande ;

Considérant que cet élément n'empêche en rien la prise de décision d'une sanction disciplinaire à l'encontre de Monsieur Ehnimb ;

Attendu qu'une sanction disciplinaire majeure (suspension d'un mois) infligée le 21 novembre 2006 n'est pas encore radiée de son dossier individuel ;

Considérant que cette sanction a été prise pour des faits de même nature que le présent dossier (injures et menaces) ;

Considérant que ces menaces étaient particulièrement graves à l'égard du contrôleur des travaux : « je viendrai à huit heures du matin pour le mettre en six planches » ;

Considérant que ces menaces graves proférées devant certains ouvriers ont entraîné le refus systématique de témoigner des ouvriers communaux ;

Attendu que cette répétition de grossièretés, d'injures et de menaces constituent un obstacle à la bonne gestion du service et au maintien de la personne dans ses fonctions ;

Attendu qu'une sanction disciplinaire majeure (suspension de trois mois) infligée le 19 novembre 2007 n'est pas encore radiée de son dossier individuel ;

Vu les rapports adressés par le contrôleur des travaux au Collège communal et notamment les rapports écrits des 24 juin et 2 septembre 2008 ;

Vu les articles L1215-1 et suivants du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ;

Considérant qu'au vu des pièces du dossier, il y a lieu d'infliger à l'agent une sanction disciplinaire ;

Après avoir délibéré ;

Après une suspension de séance de 23.50 heures à 23.55 heures ;

Considérant qu'à l'issue de cette suspension de séance, les conseillers A. Bailly, V. Noirfalise, V Constant, Jac. Picray et L. Baar quittent la séance et ne participent pas au vote ;

PROCEDE

A un scrutin secret en vue de déterminer la sanction disciplinaire à appliquer. Douze membres prennent part au vote. Un nombre égal de bulletins est trouvé dans l'urne.

Le résultat du vote est le suivant :

Démission d'office : 12 voix pour

La prise de cours de la sanction est fixée au 1er février 2010";

Considérant que le premier moyen est pris de la violation du principe général d'impartialité, de la règle exprimée par l'adage "Justice must not only be done, it also must be seen to be done", de la présomption d'innocence, de l'excès de pouvoir et des principes de bonne administration dont le principe du raisonnable et du respect des droits de la défense, en ce que l'échevin des travaux J. DETIFFE a participé et voté lors de la séance du conseil communal au cours de laquelle il a été décidé d'infliger au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office, alors que c'est cet échevin qui a participé à l'instruction du dossier disciplinaire et fait part, dans une déclaration rédigée le 13 octobre 2009, et intitulée "Dossier disciplinaire EHNIMB", d'un ressentiment personnel, à savoir : "Monsieur DETHIER, agent technique, m'a prévenu par téléphone que Monsieur EHNIMB avait encore une fois été d'une grossièreté digne de l'auteur", en sorte que le principe d'impartialité a été violé, selon le requérant; qu'à l'appui de ce moyen, il soutient que le principe d'impartialité objective a été méconnu et que l'abstention au vote de l'échevin précité n'aurait pas empêché le conseil communal de se réunir et de délibérer valablement; qu'il considère également qu'il y a eu une méconnaissance du principe de l'impartialité subjective dès lors que J. DETIFFE a laissé transparaître ses sentiments à l'encontre du requérant;

Considérant que la partie adverse répond, à propos du manque d'impartialité objective, que dans sa note du 13 octobre 2009, J. DETIFFE s'est contenté de relater de façon objective le déroulement de certains faits, que ce rapport ne peut être comparé à une instruction qui recueillerait les éléments à charge et à décharge et qu'il "ne s'agit donc pas d'un rôle de juge et de partie mais plutôt d'un rôle de témoin et de partie qui se concilie parfaitement avec l'exigence d'impartialité objective"; que, quant au manque d'impartialité subjective, elle fait observer que dans sa note du 13 octobre 2009, J. DETIFFE ne fait que relater des faits qui lui ont été soumis par des collègues du requérant et, notamment, par J. DETHIER et que les sentiments qui pourraient transparaître de passages de ladite note ne sont en fait que ceux de J. DETHIER, et qu'enfin, ni le requérant ni son conseil n'ont soulevé cette question lors des deux auditions alors qu'ils auraient pu, à ce moment-là, demander la récusation de l'échevin;

Considérant que le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie dans l'action disciplinaire, notamment parce qu'elle aurait, dans une même affaire, joué un rôle d'accusation et d'instruction ou parce qu'elle aurait un intérêt personnel à l'orientation de la décision; qu'en outre, lorsque l'action

disciplinaire est exercée par un organe collégial et que la loi permet à cet organe de statuer valablement en l'absence du ou des membres sur lesquels pèse un soupçon raisonnable de partialité, ce ou ces membres doivent s'abstenir de participer de quelque façon que ce soit à la prise de décision; que la note rédigée par l'échevin J. DETIFFE le 13 octobre 2009 constitue la première pièce du dossier disciplinaire ayant conduit à la sanction attaquée; qu'en procédant de la sorte, J. DETIFFE a soutenu l'accusation ayant conduit à cette sanction; qu'en prenant part, par la suite, au délibéré et au vote sur la sanction, il a méconnu le principe d'impartialité objective; qu'il n'est pas contesté que les insultes proférées notamment à l'encontre de l'échevin J. DETIFFE font partie des reproches qui ont justifié les poursuites disciplinaires et qui ont finalement été retenus dans la motivation formelle de l'acte attaqué pour infliger la sanction; qu'en ayant été la victime personnelle et directe de ces insultes et en ayant de surcroît exprimé l'opinion négative selon laquelle le requérant avait été "d'une grossièreté digne de l'auteur", J. DETIFFE ne pouvait statuer sans parti pris sur la sanction à infliger, en sorte que le principe d'impartialité subjective a également été violé; qu'enfin, il n'est ni soutenu ni établi que le conseil communal n'aurait pu délibérer valablement sur la sanction attaquée si l'échevin J. DETIFFE s'était récusé; que le premier moyen est fondé; qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

**D É C I D E :**

**Article 1er**.

Est annulée la décision du conseil communal de PEPINSTER du 18 janvier 2010 infligeant à John EHNIMB la sanction disciplinaire de la démission d'office de ses fonctions d'ouvrier communal à la date du 1er février 2010.

**Article 2**.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

**Article 3**.

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 vingt mai deux mille dix par :

| | | |
|---|---|---|
| M[me] | VANDERNACHT, | conseiller d'État, président f.f., |
| M[me] | DRAPIER, | greffier assumé. |

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

B. DRAPIER. P. VANDERNACHT.