

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 217.956 du 14 février 2012

A. 195.004/VIII-7171

En cause : **CAUFRIEZ** Philippe,
rue Circulaire 9
7340 Colfontaine,

contre :

la commune de Colfontaine,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Éric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 décembre 2009 par Philippe CAUFRIEZ qui demande l'annulation de "la décision prise le 20 mai 2009 par le Collège communal de la commune de COLFONTAINE, par laquelle la sanction disciplinaire de l'avertissement lui est infligée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VAN LAER, auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 13 janvier 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 14 février 2012;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Céline DELHOUX, loco M^e Éric BALATE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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 a été nommé ouvrier qualifié le 1^{er} mai 2001.

2. Le 28 janvier 2009, le directeur technique de la partie adverse adresse au secrétaire communal, le courrier suivant :

" Je tenais à vous informer des faits suivants.

Le Collège Communal, lors de sa séance du 20 janvier 2009, a accordé le prêt d'un chapiteau pour les festivités organisées par la zone de police boraine à l'Espace Magnum le 24 janvier.

Le procès-verbal de cette séance, reprenant cette décision, a été distribué dans les services le mercredi 21 dans la journée. Les instructions ont été données au service et dès le jeudi 22 dans l'après-midi, une note a été apposée au tableau du réfectoire communal sollicitant des volontaires pour procéder au montage de ce chapiteau le samedi 24 et au démontage le dimanche 25.

Le vendredi 23 à 8 h du matin, trois candidats volontaires avaient inscrit leur nom sur cette feuille. Celle-ci a cependant été arrachée du tableau, chiffonnée et jetée sur la table. Il s'agit là d'un geste que l'on peut interpréter comme une protestation voire une provocation.

Le contremaître a oralement indiqué sa désapprobation d'une telle attitude et a rappelé qu'il était indispensable de pouvoir obtenir un nombre suffisant de bénévoles, faute de quoi une désignation d'office interviendrait. Nous avons attendu jusqu'à 11 heures du matin, à cette heure aucun autre bénévole ne s'était fait connaître. Il a donc été décidé de procéder à la désignation d'office du personnel nécessaire pour procéder au montage.

Une notification a été faite par écrit, signée du Directeur Technique et a été remise en fin de journée à l'ensemble du personnel concerné contre accusé de réception.

La réaction a été immédiate et plusieurs agents désignés ont protesté. J'ai reçu personnellement le délégué syndical outré d'une telle attitude. Je lui ai alors indiqué que le recours à cette solution extrême avait été nécessaire suite à l'absence totale de collaboration du service ouvrier. Je lui ai indiqué que si une personne désignée était dans l'incapacité de se présenter pour des raisons personnelles, j'accepterais qu'elle se fasse remplacer par un collègue.

Le délégué syndical m'a indiqué que lui ne se présenterait pas au travail. J'ai attiré son attention sur les conséquences de son acte. Il m'a répondu qu'il s'en «foutait» et qu'il ne viendrait pas un point c'est tout.

Monsieur DEBIEVE n'a pas souhaité me rencontrer et a déclaré au contremaître qu'il ne serait pas présent non plus et est parti sans se préoccuper de trouver quelqu'un pour le remplacer.

Avec les autres membres du personnel, un terrain d'entente a pu être trouvé. Ainsi, le travail initialement prévu à 8 h a été déplacé à 6 h du matin à la demande même de certains ouvriers, ce qui leur permettait d'être libéré plus tôt et de ne pas hypothéquer toute leur journée du samedi.

J'ai accepté sans problème que l'horaire soit adapté en fonction de la demande de la majorité du personnel.

Le contremaître s'est présenté personnellement le samedi 24 à 6 h afin de s'assurer que le montage du chapiteau se ferait correctement. Il a pu constater la présence de l'ensemble du personnel qui avait été désigné à l'exception de Monsieur Philippe CAUFRIEZ, délégué syndical, et de Monsieur Jacques DEBIEVE.

Monsieur DEBIEVE étant le chauffeur camion prévu pour l'acheminement du matériel, son absence rendait donc impossible la réalisation du travail. Il a donc fallu rappeler le chauffeur prévu pour la garde épandage afin qu'il puisse conduire le matériel à l'Espace Magnum.

Ceux-ci n'ont fourni aucune explication quant à leur absence. Le démontage du chapiteau a eu lieu le dimanche avec les mêmes personnes présentes et les mêmes personnes absentes. On ne peut tolérer une telle attitude. En effet, alors que l'on impose la réalisation d'un travail sous forme d'un ordre écrit, signé du directeur du service des travaux, on ne peut tolérer que deux ouvriers se permettent de déclarer clairement qu'ils ne l'exécuteront pas et en plus passent réellement à l'acte. Si l'on devait tolérer que des membres du personnel puissent délibérément décider de ne pas exécuter les ordres qui leur sont donnés, on ne peut imaginer dans quelle anarchie le service serait plongé.

Je rappelle que l'obligation d'exécuter ces travaux est reprise intégralement à plusieurs endroits du règlement de travail. Ainsi l'article 11 stipule : «il peut être imposé à certains agents, selon la nécessité du service, de travailler pendant les jours de congé fériés légaux, locaux ou réglementaires».

L'article 16 stipule également : «quelle que soit leur qualification ou spécialité, les membres du personnel sont tenus d'effectuer toutes tâches normalement justifiées».

L'article 16 prévoit également : «le travailleur doit agir conformément aux ordres et instructions qui lui sont données par sa ligne hiérarchique en vue de l'exécution de la relation de travail».

Enfin, il est dit également : «en dehors des heures de service, les agents non couverts par un certificat médical satisferont sauf cas de force majeure à toute demande exceptionnelle et justifiée du chef de service ou de sa ligne hiérarchique afin de participer à un travail imprévu et urgent».

Face à un tel comportement inacceptable, je demande qu'une procédure disciplinaire soit entamée à l'égard de Philippe CAUFRIEZ et de Jacques DEBIEVE. Si un tel comportement devait rester impuni, il créerait un précédent qui rendrait ingérable le service des travaux. Il est important de rappeler, par un signe fort au personnel, qu'ils sont employés dans un service public.

L'appartenance à un service public prévoit effectivement la nécessité de prestations à tout moment et à toute heure. Cette condition est d'ailleurs toujours évoquée lors des recrutements.

Je me tiens à votre disposition pour tout renseignement complémentaire (...).

3. Le 18 février 2009, le secrétaire communal établit un rapport disciplinaire.

Le requérant est entendu par le collège communal le 8 avril 2009, assisté d'un permanent syndical, et dépose un mémoire en défense.

4. Le 20 mai 2009, le collège communal prend la décision suivante :

" Considérant le rapport du 18 février 2009 de Monsieur le Secrétaire Communal qui fait état de ce que Monsieur Philippe CAUFRIEZ a, en date du 23 janvier 2009, refusé un travail consistant au montage d'une tente à l'Espace Magnum le samedi 24 janvier et le démontage de cette tente le dimanche 25 janvier malgré l'instruction formelle donnée par Monsieur le Directeur technique.

Monsieur Philippe CAUFRIEZ ne s'est pas présenté à son travail les jours précités.

Considérant que le Collège Communal réuni le 18 février 2009 a décidé d'intenter une procédure disciplinaire pour cette raison;

Considérant que le fait qui est reproché à Monsieur Philippe CAUFRIEZ est d'avoir, en date du 23 janvier 2009, refusé un travail consistant au montage d'une tente à l'Espace Magnum le samedi 24 janvier et le démontage de cette tente le dimanche 25 janvier malgré l'instruction formelle donnée par Monsieur le Directeur technique; Monsieur CAUFRIEZ ne s'est pas présenté à son travail les jours précités;

Considérant que l'audition disciplinaire de Monsieur Philippe CAUFRIEZ a eu lieu lors de la séance du Collège Communal du 08 avril 2009 et que Monsieur Philippe CAUFRIEZ était assisté par Monsieur Philippe LECLERCQ, Permanent Syndical de la CGSP;

Considérant que Monsieur Philippe LECLERCQ a remis un mémoire en défense qui a été intégré dans le procès-verbal de l'audition;

Considérant qu'un procès-verbal d'audition a été tenu et communiqué à Monsieur CAUFRIEZ et Monsieur LECLERCQ;

Considérant que Monsieur Philippe CAUFRIEZ conteste la procédure qui a été mise en œuvre dans le cadre du travail qui lui a été confié;

Considérant que Monsieur Philippe CAUFRIEZ a eu l'occasion de s'exprimer verbalement, dans le cadre de cette procédure avec Monsieur le Directeur Technique;

Considérant toutefois que Monsieur Philippe CAUFRIEZ a persisté dans sa volonté de refuser le travail qui lui a été confié formellement par Monsieur le Directeur Technique;

Considérant que ce fait ne peut être accepté par le Collège Communal;

Qu'il constitue une violation des obligations professionnelles de Monsieur Philippe CAUFRIEZ;

Considérant que le principe d'une sanction est adopté par le Collège Communal mais que cette sanction doit être proportionnée à la gravité du fait qui est reproché à Monsieur Philippe CAUFRIEZ;

Par le Collège Communal,

Article 1^{er} : à l'unanimité (Madame M. HUART absente lors de l'audition disciplinaire ne participe pas au vote) et aux bulletins secrets décide le principe d'infliger une sanction disciplinaire à Monsieur Philippe CAUFRIEZ;

Par une deuxième délibération aux bulletins secrets et à l'unanimité, décide d'infliger à Monsieur Philippe CAUFRIEZ la sanction disciplinaire suivante : l'avertissement (...).

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel a été notifié en mains propres au requérant le 3 juin 2009.

5. Le requérant a introduit un recours contre cette décision auprès de l'autorité de tutelle. Celle-ci n'a apparemment pas pris de décision dans le délai imparti par l'article L3122-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Par un arrêté du 12 novembre 2009, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville a annulé la délibération du 20 mai 2009 infligeant à Jacques DEBIEVE la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % pour un mois au motif que celle-ci n'avait pas été notifiée dans le délai de dix jours ouvrables prévu par l'article L1215-18 du Code précité;

Considérant que la partie adverse estime qu'en égard aux délais de procédure que connaissent actuellement les recours en annulation se pose la question de la persistance de l'intérêt à agir du requérant particulièrement au regard de l'article L1215-19 du Code précité; qu'elle observe que la sanction disciplinaire de l'avertissement a été prononcée le 20 mai 2009 et a été radiée d'office le 20 mai 2010; qu'elle souligne qu'un éventuel arrêt d'annulation, qui interviendrait de manière certaine après la date précitée, n'aurait dès lors aucune incidence et aucune efficacité, notamment au regard des griefs développés par le requérant dans le cadre de son recours en annulation; qu'elle souligne également qu'il a déjà été jugé que "la radiation a pour effet qu'on ne peut plus tenir compte de la sanction ayant fait l'objet de cette mesure dans le cadre d'une nouvelle procédure disciplinaire menée à l'encontre de l'intéressée ou encore dans l'examen de sa candidature à une promotion" (arrêt VAN MERIS n° 157.281 du 3 avril 2006) et en conclut qu'il est, dès lors, erroné de considérer que le requérant risque de se voir infliger plus tard une

sanction plus lourde pour d'autres faits éventuels selon le principe de gradation des sanctions;

Considérant que l'effacement d'une sanction n'est pas assimilable à son retrait ou à son annulation; qu'elle n'opère que pour l'avenir et ne remet en cause ni les effets que la sanction a eus ni même son existence; que, par ailleurs, il est admis que les pouvoirs publics puissent, même après son effacement, encore tenir compte des faits ayant justifié une sanction disciplinaire; que le requérant conserve, en conséquence, son intérêt au recours; que celui-ci est, dès lors, recevable;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et particulièrement de ses articles 2 et 3, et de l'excès de pouvoir dans lequel il expose que la sanction disciplinaire de l'avertissement lui est infligée sans que l'acte contienne la motivation en droit de la décision, ni la motivation en fait du choix de la sanction; qu'il estime manifeste que l'instrumentum de l'acte attaqué n'indique en rien quels sont les motifs du choix de la sanction infligée car l'autorité se borne à rappeler succinctement, en visant l'objet de l'audition du 17 mars 2009, les faits qui ont pu être reprochés, avant d'affirmer de manière péremptoire qu'il s'agirait d'une violation de ses obligations professionnelles, et en termine par l'énoncé de la sanction; qu'il prétend que l'autorité ne paraît pas avoir discuté de l'opportunité d'infliger une sanction et qu'à aucun moment elle n'a motivé le choix de celle-ci;

Considérant que la partie adverse explique que les motifs de droit s'entendent des dispositions normatives dont l'autorité a voulu faire application en l'espèce et que, selon elle, la jurisprudence apprécie, avec une certaine souplesse, l'exigence suivant laquelle les motifs de droit doivent être indiqués expressis verbis en considérant que l'omission du fondement juridique ou l'erreur quant au fondement invoqué n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude ou lorsqu'il résulte des circonstances de l'affaire que le requérant connaissait ce fondement juridique; qu'elle fait valoir qu'il suffit, en l'espèce, de lire l'exposé des moyens de la requête du requérant pour démontrer la connaissance des fondements juridiques de l'acte attaqué et souligne que la motivation contient l'indication que le fait reproché "constitue une violation des obligations professionnelles de Monsieur Philippe Caufriez" de telle sorte qu'il est là renvoyé au règlement de travail applicable au sein de la commune de Colfontaine et plus particulièrement au chapitre VI "devoirs et obligations", qui mentionne en son article 16 les devoirs du personnel et porte également sur les disponibilités; qu'elle observe également qu'il appartient à l'autorité disciplinaire de préciser, de manière concrète, les circonstances de fait qui ont amené l'autorité à adopter la décision en cause, ce qui figure, en l'espèce dans

l'instrumentum de l'acte attaqué; qu'elle soutient que l'acte attaqué reprend, contrairement à ce que soutient le requérant, les motifs de la décision relatifs à l'opportunité de lui infliger une sanction puisqu'elle a considéré :

- qu'il était inacceptable que Philippe CAUFRIEZ ait persisté dans sa volonté de refuser le travail qui lui avait été confié formellement par le directeur technique;
- que ce refus constituait une violation des obligations professionnelles de Philippe CAUFRIEZ;

que concernant le motif tiré de l'absence de motivation du choix de la sanction, elle rappelle que la sanction retenue étant la sanction minimale, il n'appartenait pas, selon elle, à l'autorité administrative de justifier, dans l'acte, les raisons pour lesquelles l'autorité n'avait pas retenu les sanctions maximales;

Considérant que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise; que la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'interdit pas la motivation par référence et qu'il suffit, dans ce cas, que l'avis auquel il est fait référence soit joint ou intégré dans l'acte administratif et que les avis auxquels il est référé soient eux-mêmes motivés;

Considérant qu'en l'espèce, la décision attaquée n'est motivée que par un rappel des faits reprochés et des différentes étapes de la procédure, suivi par la constatation que le fait reproché ne peut être accepté par le collège communal et qu'il constitue une violation des obligations professionnelles du requérant; que même s'il n'est pas exigé de l'autorité disciplinaire qu'elle réfute tous les arguments avancés par l'agent pour sa défense, celle-ci se doit, toutefois, de faire apparaître dans la décision que ces arguments ont bien été examinés et d'indiquer les raisons qui ont conduit à les rejeter; que la décision attaquée ne contient aucun élément permettant au requérant de comprendre pourquoi les explications qu'il a fournies lors de son audition du 8 avril 2009 n'ont pas été retenues, notamment le fait qu'il contestait la légitimité de l'ordre qui lui avait été donné ou encore le contexte dans lequel cet ordre était intervenu, ne lui permettant d'ailleurs pas de se trouver un remplaçant; que si la décision attaquée mentionne bien que le requérant a été entendu et a déposé un mémoire en défense, rien dans sa motivation ne permet de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen complet des circonstances de la cause; qu'il est de règle qu'un agent statutaire a l'obligation d'obéir aux ordres qui lui sont donnés par sa hiérarchie, sauf si ces ordres sont manifestement illégaux; qu'il ressort

du mémoire en défense que le requérant soutenait que tel était le cas de l'ordre litigieux; qu'une telle argumentation doit être examinée par la partie adverse afin de déterminer si les faits reprochés sont bien établis et constitutifs d'une faute disciplinaire; que l'acte attaqué ne contient aucune motivation particulière sur ce point et ne permet nullement d'établir que le collège communal a bien examiné cette question; que le premier moyen est, dès lors, fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 20 mai 2009 par le collège communal de la commune de Colfontaine, par laquelle la sanction disciplinaire de l'avertissement est infligée à Philippe CAUFRIEZ.

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 de la VIII^e chambre, le quatorze février deux mille douze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

P. VANDERNACHT.