

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 218.116 du 17 février 2012

A.198.647/VIII-7538

En cause : **SCHOTTE** Ronald,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Pierre LOTHE, avocat,
rue Fernand Danhaive 6/1
5002 Saint-Servais,

contre :

1. la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Manuel MERODIO, avocat,
rue des Fories 2/10
4020 Liège,

2. la commune de Floreffe, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 13 décembre 2010 par Ronald SCHOTTE tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- " - la décision du 13 octobre 2010, par laquelle la partie adverse [lire la Région wallonne] a déclaré recevable mais non fondé le recours qu'il a introduit à l'encontre de la délibération du 21 avril 2008, par laquelle le conseil communal de Floreffe a décidé de le démettre d'office de ses fonctions et de lui infliger une retenue sur traitement à titre disciplinaire;
- et partant de la dite décision du conseil communal de la commune de Floreffe du 21 avril 2008",

et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu l'arrêt n° 213.377 du 20 mai 2011, notifié aux parties, rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 17 février 2012;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Delphine NIHOUL loco M^e Jean-Pierre LOTHE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Laura MERODIO loco M^e Manuel MERODIO, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Nathalie FORTEMPS loco M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 213.377 du 20 mai 2011 qui a rejeté la demande de suspension; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe du respect des droits de la défense, du principe du contradictoire, du droit au procès équitable et du principe de l'égalité des armes; que ce moyen est divisé en trois branches; que, dans la première branche, il soutient que, pour justifier son choix de la peine maximale de la démission d'office pour sanctionner le premier grief, la seconde partie adverse s'est autorisée d'éléments qui ne figurent ni dans les rapports disciplinaires ni plus généralement dans le dossier administratif, et sur lesquels le requérant n'a donc pas pu préparer ses moyens de défense; qu'il estime, dès lors, que la motivation de la décision prise par la première partie adverse est inexacte en ce qu'elle stipule ce qui suit :

" (...) que contrairement à ce que prétend la partie requérante, l'autorité disciplinaire n'a pas justifié le choix de la sanction de la démission d'office par les deux considérants invoqués ci-dessus par le requérant; que ces deux considérants relatifs aux antécédents de l'intéressé ne représentent que la réponse donnée par le Bourgmestre pendant l'audition face à l'argumentation donnée par le Conseil du requérant qui consistait à dire : «Il n'a jamais comparu devant une autorité disciplinaire, le Bourgmestre, et ni devant la Secrétaire Communale pour des admonestations paternalistes, ni devant le Collège, ni le devant le Conseil» (...)" ;

Considérant que l'extrait précité de la décision prise dans le premier acte attaqué n'a pas pour finalité de justifier le choix de la peine mais bien de répondre à un argument de défense soulevé par le requérant et suivant lequel il aurait toujours donné pleine satisfaction dans l'exercice de ses fonctions; que le deuxième acte attaqué justifie, par le considérant suivant, le choix de la peine :

" Que dans son audition, l'intéressé fait valoir qu'il a une ancienneté certaine dans la commune et qu'il y a lieu d'en tenir compte pour l'appréciation de la proportionnalité de la peine à lui infliger; considérant à ce sujet, que bien que ne soient pas déposés au dossier des rapports élogieux sur la manière de servir de l'intéressé, il n'a jusqu'ici pas fait l'objet de peines disciplinaires; que par les effets qu'elle entraînerait sur la pension, la révocation doit pour ces motifs être écartée; qu'en écartant ainsi la peine maximale qui, compte tenu des faits aurait certainement pu être prononcée, il ne peut pas être soutenu que l'autorité communale ne respecterait pas le principe de proportionnalité; que d'ailleurs, à l'occasion d'une affaire dans laquelle lui était soumise une démission d'office infligée à un agent communal pour le motif que celui-ci avait utilisé des données figurant dans le Registre national à des fins personnelles (c'est-à-dire des faits d'une gravité bien moindre que ceux commis par M. SCHOTTE puisque ces faits n'impliquaient pas la falsification des données du Registre National), le Conseil d'État, dans son arrêt n° 157.281 du 3 avril 2006, a estimé une telle sanction parfaitement proportionnée; que la peine de la démission d'office constitue, dès lors, la peine adéquate pour sanctionner les faits repris au premier rapport; (...)" ;

que le choix de la sanction de la démission d'office n'est, dès lors, pas motivé par des éléments étrangers aux griefs disciplinaires; que, dans son mémoire en réplique, le requérant ne fait pas valoir d'autres arguments; que la première branche n'est pas fondée;

Considérant que, dans une deuxième branche, le requérant soutient que les déclarations sur l'honneur rédigées par Sylvie LIÉGEOIS, Valérie BUYS et Élodie HUSQUET sont dépourvues de toute force probante suffisante dès lors que celles-ci auraient dû être entendues en qualité de témoins au cours d'une audition à laquelle le requérant aurait impérativement dû assister, conformément au principe du contradictoire et au respect des droits de la défense; qu'il fait valoir que, dans les cas où l'audition de témoins s'est déroulée en l'absence de l'agent, la seule manière de rétablir la légalité est de réentendre le témoin en présence de l'agent; que, selon lui, la simple communication à l'agent du procès-verbal d'audition n'est pas suffisante; qu'il ajoute que la crédibilité des attestations sur l'honneur litigieuses est sujette à caution dans la mesure où elles ont été sollicitées par la secrétaire communale alors

que celle-ci a, selon lui, manifesté de l'animosité à son encontre, qu'elle a initié les poursuites et qu'elle est la supérieure hiérarchique de ces trois témoins;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que Sylvie LIÉGEOIS, Valérie BUYS et Élodie HUSQUET n'ont pas, à leur demande expresse, été entendues en qualité de témoins; qu'aucune disposition du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne permet à l'autorité disciplinaire de contraindre des tiers à témoigner; que les règles applicables à l'audition des témoins invoquées au moyen n'ont, en conséquence, pas lieu de s'appliquer; qu'en outre, les attestations sur l'honneur litigieuses figurent au dossier disciplinaire élaboré par la seconde partie adverse et le requérant ne conteste pas le fait qu'il a pu en prendre connaissance avant son audition; que le fait que ces attestations aient été sollicitées par la secrétaire communale, supérieure hiérarchique de tous les membres du personnel communal, n'enlève rien à leur force probante; que retenir la thèse du requérant reviendrait à considérer que le secrétaire communal ne pourrait jamais solliciter le témoignage d'un agent dans le cadre de l'instruction d'un dossier disciplinaire; que, dans son mémoire en réplique, le requérant ne fait pas valoir de nouveaux arguments; que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que, dans une troisième branche, le requérant estime qu'il n'aurait pas bénéficié d'un procès équitable, de l'égalité des armes et du respect des droits de la défense en ce que la secrétaire communale aurait manifesté un sentiment d'animosité et ferait preuve de malveillance envers lui, et que celle-ci aurait, dans le cadre de la procédure disciplinaire, une position qui l'avantage de manière appréciable; qu'il estime que le principe de l'égalité des armes est violé lorsque, comme en l'espèce, une des parties apparaît avoir été placée dans une situation désavantageuse par rapport à son adversaire; qu'il relève qu'il n'a pas été fait droit à ce moyen soulevé dans le cadre du recours préalable en ce que la première partie adverse aurait usé d'un argument "rhétorique" en décidant "(...) que les règles gouvernant la procédure disciplinaire des agents communaux et la mission légale du Secrétaire communal place celui-ci dans une situation que l'on pourrait qualifier d'avantageuse, qu'en d'autres termes, c'est la loi ici elle-même qui apporte cette contrariété aux principes fondamentaux";

Considérant que le requérant ne prétend pas avoir déposé la moindre plainte pour harcèlement moral à l'encontre de la secrétaire communale; qu'en outre, il n'avait jamais fait part de problèmes relationnels avec celle-ci avant l'adoption des actes attaqués; que, dans le cadre d'une procédure disciplinaire mue à l'encontre d'un agent communal, le rôle du secrétaire communal est limité à l'élaboration d'un rapport fournissant au collège communal les informations lui permettant de décider si une action disciplinaire doit, ou non, être initiée, voire éventuellement, pour les

cas les plus graves, si la saisine du conseil communal s'impose ou non; que si le secrétaire communal dispose d'un pouvoir d'initiative, la décision finale de sanctionner l'agent relève exclusivement du pouvoir discrétionnaire du collège ou du conseil communal, selon le cas; que le secrétaire communal ne dispose d'aucun droit de vote au sein de ces organes collégiaux; que le requérant, qui ne conteste pas avoir eu connaissance du rapport disciplinaire de la secrétaire communale avant son audition disciplinaire devant le conseil communal, ne peut soutenir qu'il y aurait eu une quelconque rupture d'égalité par rapport à cet acte préparatoire; que, dans son mémoire en réplique, le requérant ne fait pas valoir de nouveaux arguments; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée; qu'en conséquence, le premier moyen n'est lui-même pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe de proportionnalité ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il considère, après avoir rappelé que les motifs de la décision attaquée doivent permettre à l'agent de connaître les faits reprochés et les raisons qui ont conduit l'autorité à choisir la peine, que la décision querellée et la sanction adoptée violent les dispositions reprises au moyen, en ce que le climat de confiance n'est pas détruit dans la mesure où le fait reproché est ponctuel et ne présente pas une gravité suffisante pour justifier la rupture de la relation de travail et que, dès lors, la sanction maximale de la démission d'office est disproportionnée; que le moyen est développé en cinq points :

- l'autorité disciplinaire verse dans des supputations gratuites et arbitraires lorsqu'elle estime "peu crédible" que le requérant ait seulement voulu anticiper de manière maladroite sa réintégration du domicile conjugal; d'autant plus que le requérant a pu officiellement inscrire son domicile à son ancienne résidence conjugale qu'il a effectivement réintégrée avec l'accord de son épouse;
- que les faits ne sont pas graves dans la mesure où l'action publique ouverte à l'encontre de ces mêmes faits au pénal est éteinte par transaction (paiement de la somme de 250€ proposée par le parquet); une autorité disciplinaire agit de manière illégitime lorsqu'elle cherche à déterminer la portée des faits en fonction de leur qualification pénale;
- les déclarations sur l'honneur contiennent des contre-vérités;
- la sanction de la démission d'office ou de la révocation ne peut que difficilement être infligée à un agent qui n'a pas été suspendu préventivement;

- l'arrêt du Conseil d'État du 3 avril 2006 dont fait état l'autorité disciplinaire communale n'est pas transposable en l'espèce (l'agent concerné avait fait l'objet d'une évaluation négative et de plusieurs sanctions disciplinaires, il avait déjà commis de nombreux faits répréhensibles semblables et l'infraction commise constituait une atteinte à l'obligation de la protection de la vie privée d'autrui et était de nature à perturber la confiance du public);

Considérant que le fait qui est à la base de la procédure disciplinaire initiée par la seconde partie adverse à l'encontre du requérant, et ayant abouti à la sanction de la démission d'office, est d'avoir procédé à un changement de domicile le concernant dans le registre national sans respecter la procédure ad hoc; que les explications fournies par le requérant par rapport à ce grief ont varié dans le temps; qu'il a, tout d'abord, fait valoir que c'est afin d'éviter des ennuis financiers à son père qu'il a procédé à son changement de domicile; que, par la suite, il a prétendu avoir voulu anticiper son retour au domicile conjugal, et ce, à la suite de l'accord de son épouse; qu'en considérant les dernières explications fournies par le requérant comme peu crédibles, les parties adverses n'ont commis aucune erreur manifeste d'appréciation; qu'il apparaît du dossier disciplinaire que la réinscription du requérant au domicile conjugal revêt bien un caractère fictif; qu'un rapport complémentaire, établi à la date du 21 février 2008, a révélé qu'une enquête de domicile effectuée le 14 février a conclu "que M. Ronald SCHOTTE résidait effectivement rue de Fosses, 11, chez son père et non rue Chanoine Stevens, 8 comme indiqué dans le registre national"; qu'eu égard aux éléments qui précèdent, les décisions des parties adverses, en tant qu'elles jugent peu crédibles les explications du requérant et qualifient de particulièrement grave le grief précité, ne s'exposent pas à la censure de l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que, comme le relève la première partie adverse, le fait qu'une transaction pénale ait éteint l'action publique est sans incidence sur la gravité de la faute disciplinaire; qu'en effet le droit pénal et le droit disciplinaire sont autonomes et se meuvent dans des sphères différentes; que, si l'autorité disciplinaire est liée par la décision des juridictions pénales en ce qui concerne la matérialité des faits et leur qualification, elle conserve une liberté d'appréciation quant aux suites disciplinaires; que le fait que l'action pénale ait été clôturée à la suite du paiement d'une transaction n'empêchait nullement la poursuite d'une procédure disciplinaire;

Considérant que, dans sa décision du 21 avril 2008, la seconde partie adverse motive, de la manière suivante, le choix de la sanction majeure de la démission d'office :

" (...), il est inadmissible qu'un agent communal modifie, de la sorte, ses données personnelles; qu'il est bon de rappeler que si l'action pénale vise à réprimer et à dissuader des comportements répréhensibles par la société, l'action disciplinaire, par

contre, vise à assurer la cohésion et l'efficacité d'un groupe plus restreint; que les faits constatés et établis détruisent le climat de confiance avec l'employeur, la hiérarchie, les collègues, confiance indispensable au bon fonctionnement d'une administration communale;

Que M. SCHOTTE n'a pas hésité, une fois son comportement découvert par ses collègues, à solliciter leur complicité en leur demandant de garder le silence alors que cette complicité est elle-même sanctionnée pénalement;

Qu'en agissant de la sorte, l'intéressé compromet la dignité de la fonction; que, par ce comportement, il s'est mis, lui-même, dans l'impossibilité de continuer à exercer ses fonctions sans nuire au bon fonctionnement de l'administration, par l'atteinte grave portée à la confiance de son employeur et de ses collègues; (...)"

qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation des faits à celle de l'autorité en ce qui concerne la gravité du grief disciplinaire mais de vérifier si une éventuelle erreur manifeste d'appréciation a été commise; que les motifs précités de la décision disciplinaire reposent sur des considérations adéquates et pertinentes, par ailleurs corroborées par les pièces du dossier administratif;

Considérant qu'en ce qui concerne les contre-vérités qui seraient contenues dans les attestations sur l'honneur, notamment en ce qu'aucune procédure de divorce ne serait entamée contrairement aux affirmations de Sylvie LIÉGEOIS, il convient de relever, à la lecture du dossier et plus particulièrement de la déclaration faite par l'épouse du requérant à la date du 14 mars 2008, que les parties adverses ont légitimement pu les considérer comme peu crédibles et que celles-ci n'ont dès lors commis aucune erreur manifeste d'appréciation à cet égard;

Considérant, enfin, que le prononcé d'une sanction majeure ne requiert nullement l'adoption préalable d'une mesure de suspension préventive; qu'il ne peut, en outre, être reproché à la seconde partie adverse d'avoir fait preuve de légèreté incompatible avec la gravité finalement retenue du grief disciplinaire dès lors que, dès le 25 janvier 2008, soit le lendemain de la prise de connaissance des faits, elle a pris des mesures spécifiques en vue de retirer l'accès au registre national au requérant; que cette décision a, par ailleurs, été confirmée le 7 février 2008 par le collège communal; que, dans son mémoire en réplique, le requérant ne développe pas d'autres arguments; que le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que les troisième et quatrième moyens sont dirigés contre le second grief disciplinaire qui est la base de la sanction disciplinaire de la retenue de traitement; que ces moyens revêtent un caractère subsidiaire dès lors que cette peine n'a pu être exécutée et qu'elle ne pourrait l'être qu'en cas d'annulation de la sanction de la démission d'office; que les moyens dirigés contre la sanction majeure de la démission d'office n'ayant pas été déclarés fondés, il n'y a pas lieu de procéder à l'examen de ces derniers moyens,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-sept février deux mille douze par :

M. GEUS,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J.-Cl. GEUS.