

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 226.585 du 27 février 2014

A. 208.394/VIII-8549

En cause : **DIVOY** Didier,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Libin, représentée par
le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Cédric MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 28 mars 2013 par Didier DIVOY tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du Conseil Communal de Libin prise en sa séance du 24 janvier 2013 décidant de lui infliger une sanction majeure de suspension pour une période de deux mois à partir du 1^{er} février 2013 jusqu'au 31 mars 2013 inclus, laquelle a été communiquée par courrier recommandé daté du 28 janvier 2011" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. SCOHY, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 25 novembre 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 17 décembre 2013;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cyrille DONY, loco M^{es} Jean BOURTEMBOURG et Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. SCOHY, 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 chef des travaux à la commune de Libin.

2. Le 23 juin 2011, le conseil communal de Libin approuve le cahier spécial des charges relatif à des travaux de transformation des anciens bureaux de la poste à Libin.

Le 9 mars 2012, le collège communal arrête un nouvel organigramme des fonctions du service des Travaux. Dans cette nouvelle organisation, le chef de ce service est chargé principalement de la gestion des dossiers importants relatifs aux travaux à effectuer par la commune, ainsi que de leur surveillance et de leur suivi. La gestion du personnel ouvrier est confiée au brigadier de voirie et, en cas d'absence de celui-ci, à l'agent administratif, et au chef des travaux en cas d'absence des deux premiers.

Le 27 avril 2012, le collège communal adopte la décision relative à la restructuration de l'ensemble des services du secrétariat. Il est décidé d'installer le bureau administratif du service des Travaux, composé du chef des Travaux et d'une employée du service des marchés publics, dans l'ancien bureau de l'urbanisme au sein du secrétariat.

Le 25 mai 2012, le collège communal décide de procéder au déménagement des services le 26 juin 2012. Le même jour, la secrétaire communale adresse un courriel au requérant lui indiquant la date du déménagement.

3. Le 14 juin 2012, le requérant adresse au collège communal une lettre dans laquelle il invoque des difficultés qu'entraînerait ce déménagement. La

bourgmestre lui répond par courrier du 26 juin 2012, lui indiquant que la décision de lui attribuer un bureau dans les bâtiments administratifs de la commune est maintenue.

Par deux courriels des 5 juillet et 7 août 2012, la secrétaire communale demande au requérant de venir s'installer dans son nouveau bureau.

Le 10 août 2012, à la suite de la décision du requérant de maintenir sa décision de ne pas obéir aux instructions données, le collège communal décide de le rencontrer pour écouter les nouveaux éléments qu'il déclare vouloir présenter contre le déménagement.

Le 17 août 2012, après avoir entendu le requérant trois jours plus tôt, le collège communal décide de maintenir sa décision lui imposant de déménager et d'avertir l'intéressé de la possibilité "d'une procédure disciplinaire pour insubordination (...) pour manquements aux devoirs professionnels et agissements qui compromettent la dignité de la fonction".

Le 20 août 2012, instruction écrite est donnée au requérant de procéder au déménagement le 21 août 2012 à 8h. Le même jour, le requérant informe le collège communal et la secrétaire communale de son intention de continuer à exercer ses fonctions dans les bureaux qu'il occupe.

Le 7 septembre 2012, la secrétaire communale informe le collège qu'au cours de la période du 21 août au 3 septembre 2012, le requérant n'a pas pris ses fonctions dans les nouveaux bureaux qui lui ont été attribués.

Le 14 novembre 2012, après que le requérant eut été, une nouvelle fois, mis en demeure par la bourgmestre de prendre ses fonctions dans son nouveau bureau, en séance du collège communal et en présence du requérant, celle-ci lui donne ordre de prendre ses fonctions dans son nouveau bureau "sous peine d'une sanction disciplinaire ". Le requérant continue de refuser.

4. Le 23 novembre 2012, la secrétaire communale établit un rapport sur le comportement du requérant, portant tant sur son refus de déménager que sur un ensemble d'autres manquements dans l'exercice de ses fonctions qu'elle présente comme suit :

- " - Que le Chef des Travaux, Didier Divoy, fait régulièrement l'objet, par le Collège communal, de constat de carence ou de manquement dans l'ordre de sa fonction.
- Que ces manquements ont déjà engendré un surcroît de travail aux autres membres du service administratif et de dépenses non prévues.
- Que des rappels doivent être actés dans les procès-verbaux des séances du Collège communal concernant des demandes du Collège à l'égard du Chef des

- Travaux lorsque celui-ci n'a pas répondu aux nombreuses demandes verbales antérieures.
- Que le Chef des Travaux n'a pas introduit sa demande de congés de longue durée pour le 30 avril 2012, mais le 13 juillet 2012 soit le vendredi qui précède le lundi 16 juillet 2012 du début de congé. (Collège du 20/07/2012)
- Que des dossiers ont été remis tardivement pour la séance du Conseil communal et ont fait l'objet d'un retrait en séance publique. (séance du 13 septembre 2012)
- Que des dossiers ont été introduits tardivement dans l'année pour l'équipement des pneus pour les véhicules, de l'approvisionnement en sel de déneigement et les prestations de déblaiements des neiges en période hivernale. (Collège du 14/11/2012).

Elle conclut :

" Dans le but de conserver une quiétude et une saine discipline au sein du personnel communal de tous les services confondus, je requiers à l'encontre de M. Didier DIVOY, Chef des Travaux, la constitution d'un dossier disciplinaire conformément aux articles L 1215-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation".

Ce rapport est approuvé par le Collège communal en sa séance du même jour au cours de laquelle il est décidé de convoquer le requérant à la séance à huis clos du Conseil communal du 20 décembre 2012 "pour la constitution d'un dossier disciplinaire à [son] encontre (...) et de l'application d'une sanction, en raison de [son] refus d'obtempérer aux instructions du Collège communal concernant [sa] prise de fonction dans le nouveau bureau du service administratif des travaux (...) et d'autres agissements et manquements dans le cadre de [sa] fonction de Chef des Travaux qui ont été actés lors des séances du Collège communal".

Le 30 novembre 2012, le requérant accuse réception de la convocation et sollicite que son audition soit publique.

4. Le 20 décembre 2012, le requérant est entendu par le conseil communal. Il ressort du procès-verbal de son audition que le requérant a fait valoir les principaux arguments suivants :

- il énumère ses fonctions (...) et précise que ces fonctions sont incompatibles avec un déménagement vers les bureaux de l'administration ;
- il dit ne jamais avoir reçu d'ordre formel du Collège quant à ce déménagement;
- il dit que le Collège n'a pas respecté la période due aux élections communales;
- il regrette que la décision n'ait pas été prise par le nouveau Collège;
- il regrette ne pas avoir été convié à une réunion des chefs administratifs pour la réorganisation du service administratif;
- il estime que le collège veut le cantonner à des tâches de fonctionnaire protocolaire et de larbin, pour au final l'évincer au profit d'un autre agent;
- il affirme que cette volonté de déménagement relève plus du conflit personnel que d'autre chose;
- il invoque une matière de confidentialité dans un domaine traité par l'agent qui occupera le même bureau que lui".

À une question de la bourgmestre relative au refus d'obéir au collège communal, le requérant répond que "l'ordre est mauvais avec comme conséquence l'explosion du service des travaux".

Il est encore à observer que, lors de la demande de suspension de séance formulée par la bourgmestre afin de rédiger le procès-verbal de l'audition, le requérant "exige que le contenu de ses propos soit repris mot pour mot dans ce procès-verbal" et qu'à la demande de la bourgmestre, "il refuse de donner une copie de son intervention" au motif qu' "il n'a pu lui-même, lors de la consultation de son dossier, en faire une copie" et propose que "de la même manière, un membre de la commune se rende sur rendez-vous à son domicile afin de recopier intégralement son intervention".

Le procès-verbal de l'audition porte encore la mention manuscrite suivante :

" M. Divoy fait référence au statut et notamment à l'article 293 : "Il est donné procès-verbal de l'audition, qui reproduit fidèlement les déclarations de la personne entendue".

M. Divoy précise qu'il portera l'affaire devant les autorités judiciaires compétentes.

Il a rédigé 6 pages de motivation et estime que le procès-verbal n'est pas le reflet de ses motivations".

Le procès-verbal de l'audition est approuvé à l'unanimité par le conseil communal le jour-même.

5. Le 24 janvier 2013, lors de sa séance à huis clos, le conseil communal décide, à l'issue d'un scrutin secret, d'infliger la sanction disciplinaire de la suspension pour une période de deux mois, du 1^{er} février 2013 au 31 mars 2013. Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

" Vu la décision du Conseil communal, en séance du 23 juin 2011, approuvant le cahier spécial des charges des travaux de transformation des anciens bureaux de 'La Poste' à Libin, situés à coté des bureaux du secrétariat communal rue du Commerce, incluant des nouveaux bureaux;

Attendu que, dès l'origine du projet et étant donné le caractère de plus en plus complexe des dossiers (procédures de marché, état d'avancement, ...) une décision d'aménager un bureau dédié de manière spécifique à la gestion administrative des travaux, a été prise;

Vu la délibération du Collège communal en séance du 9 mars 2012 arrétant les fonctions des agents communaux du service des Travaux;

Vu la délibération du Collège communal en séance du 27 avril 2012, concernant la restructuration de tous les services du secrétariat et comprenant l'installation du bureau administratif du service des Travaux, composé du Chef des Travaux et d'une employée du service des marchés publics, dans l'ancien bureau de l'urbanisme au sein du secrétariat;

Vu la décision du Collège communal du 25 mai 2012 de procéder au déménagement des services le 26 juin 2012;

Vu l'accord des trois organisations syndicales sur les délibérations du Collège communal des 9 mars 2012 et 27 avril 2012;

Vu le rapport de la Secrétaire communale M^{me} Esther DUYCK en date du 23 novembre 2012 relatif au comportement et aux agissements du Chef des Travaux M. Didier DIVOY;

Vu la décision du Collège communal, en séance du 23 novembre 2012, de procéder à la convocation de l'agent communal statutaire, M. Didier DIVOY, Chef des Travaux, en séance du Conseil communal du 20 décembre 2012 à 19h30 à huis clos, pour la constitution d'un dossier disciplinaire à son encontre et de l'application d'une sanction en raison de son refus d'obéir aux instructions du Collège communal;

Vu la convocation du 29 novembre 2012 de M. Didier DIVOY, agent communal statutaire, Chef des Travaux, pour une audience en séance du Conseil communal, à huis clos, le 20 décembre 2012 à 19h30, en la salle du Conseil communal de Libin rue du Commerce, 14 à Libin, pour la constitution d'un dossier disciplinaire à son encontre en raison de son refus d'obéir aux instructions du Collège communal concernant sa prise de fonction dans le nouveau bureau du service administratif des travaux rue du Commerce, 14 à Libin, conformément aux délibérations du Collège communal du 9 mars 2012 concernant «la réorganisation du service des Travaux organigramme des fonctions des quatre agents administratifs et de l'agent du service des marchés publics» et du 27 avril 2012 concernant «la réorganisation et restructuration globale des services administratifs au sein de la Maison Communale de Libin» et d'autres agissements et manquements dans le cadre de sa fonction de Chef des Travaux qui ont été actés lors des séances du Collège communal, et stipulant que conformément aux statuts du personnel communal de Libin arrêté par le Conseil communal le 01 septembre 2005, l'intéressé a le droit de demander la publicité de son audition, de se faire accompagner par un conseiller de son choix et de consulter les pièces de son dossier (...) et de pouvoir demander l'audition de témoin(s) ainsi que la publication de cette audition;

Vu l'accusé de réception signé par M. Didier DIVOY en date du 30 novembre 2012 de sa convocation en séance du Conseil communal du 20 décembre 2012 dans le cadre de la constitution d'un dossier disciplinaire;

Vu la demande écrite du 30 novembre 2012 de M. Didier DIVOY sollicitant son droit d'être auditionné en séance publique;

Attendu que toutes les pièces du dossier disciplinaire de M. Didier DIVOY, Chef des Travaux, étaient mises à la disposition de l'intéressé, dans les bureaux du secrétariat communal, à partir du 30 novembre 2012 suivant l'horaire présent : du lundi au jeudi de 10h à 11h30, vendredi de 14h à 15h30 (...);

Attendu que M. Didier DIVOY a consulté, sans être assisté d'un conseiller, toutes les pièces de son dossier durant les heures prévues dans sa convocation;

Vu l'audition en séance publique du Conseil communal de Libin, à 19h30, de l'agent communal statutaire, M. Didier DIVOY, Chef des Travaux, dans le cadre de la constitution d'un dossier disciplinaire à son encontre en raison de manquements aux devoirs professionnels et des agissements qui compromettent la dignité de sa fonction et notamment le constat de refus répétés aux ordres du Collège communal demandant à l'intéressé de prendre ses fonctions de Chef des travaux dans le bureau du service administratif des Travaux situé dans la maison communale et des agissements et manquements dans le cadre de sa fonction de Chef des Travaux constatés par le Collège communal;

Vu la délibération du Conseil communal en séance du 20 décembre 2012 arrêtant et approuvant le procès verbal de l'audition de l'agent communal statutaire, M. Didier DIVOY, Chef des Travaux, en séance publique du 20 décembre 2012,

dans le cadre d'une procédure de la constitution d'un dossier disciplinaire à son encontre;

Attendu que l'agent communal statuaire, M. Didier DIVOY, Chef des Travaux, n'a pas apporté d'élément de motivation dans son audition pour justifier son refus d'obéir aux instructions du Collège communal comme précisé ci-avant;

Attendu que l'agent communal, M. Didier DIVOY a justifié son refus par le fait que l'ordre «est mauvais avec pour conséquence l'explosion du service des travaux»;

Attendu que, selon le nouvel organigramme arrêté en séance du Collège communal [du] 9 mars 2012, la description des tâches établies pour le chef des travaux à savoir principalement la gestion des dossiers importants concernant les travaux, leur surveillance et suivi, toutes les autres tâches relatives au bon fonctionnement du service étant réparties entre les autres agents administratifs, en ce compris la gestion quotidienne du personnel;

Attendu que l'attribution au chef des travaux d'un bureau dans les bâtiments administratifs de la Commune de Libin a été décidée pour "une meilleure collaboration au niveau du service administratif dans son ensemble";

Vu les demandes écrites et verbales de la Secrétaire communale à M. Didier DIVOY, l'invitant à prendre ses fonctions dans le nouveau bureau du service administratif des Travaux;

Vu la décision du Collège communal en séance du 9 novembre 2012, demandant à la Secrétaire communale de remettre une nouvelle fois en séance du Collège, par écrit, des instructions au Chef des Travaux, Didier DIVOY, pour une prise de ses fonctions dès le 12 novembre 2012 à 8h dans le nouveau bureau du service des Travaux rue du Commerce, 14 à Libin (Ancien bureau de l'urbanisme), conformément au maintien de la décision du Collège communal avec l'application d'une sanction disciplinaire en cas de non exécution;

Attendu que la Bourgmestre M^{me} Anne LAFFUT, en séance du Collège du 14 novembre 2012, a ordonné verbalement au Chef des Travaux Didier DIVOY de prendre ses fonctions dans le nouveau bureau pour le lundi 19 novembre 2012;

Attendu que l'intéressé a répondu sur le champ «qu'il ne travaillerait pas dans ce bureau et qu'il ne comprenait pas pourquoi le Collège maintenait une telle décision alors que le nouveau collège sera installé dans les 3 semaines»;

Attendu que la Bourgmestre a précisé que le manquement à cet ordre sera suivi d'un dossier «pour faute grave» au Conseil communal et que l'intéressé a répliqué en disant qu'il était inutile d'attendre jusqu'à lundi pour lancer cette procédure et ainsi gagner trois jours dans la procédure disciplinaire;

Attendu qu'après plusieurs instructions officielles du Collège communal ou de la Secrétaire communale, Chef du personnel, le refus d'obéir du Chef des Travaux, Didier DIVOY, doit être considéré comme un manquement aux devoirs professionnels;

Vu l'opposition de M. DIVOY au déménagement de son bureau et les réponses y apportées par écrit ou oralement;

Attendu que la fonction de Chef des Travaux requiert un comportement exemplaire vis-à-vis du personnel communal et plus particulièrement du personnel ouvrier;
Attendu que ce comportement de refus et d'obstination du Chef des Travaux, Didier DIVOY, à l'égard du Collège communal et de son autorité, relève d'agissements qui compromettent la dignité de sa fonction;

Vu le règlement de travail du personnel communal de Libin et son article 12 stipulant que le travailleur doit agir conformément aux ordres et instructions, y compris en matière de R.G.P.T, qui lui sont donnés par l'employeur, ou son délégué, en vue de l'exécution de la relation de travail;

Vu les articles L 1215-1 et suivants du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation du Chapitre V du régime disciplinaire;

Vu l'article L 1215-7 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation du Chapitre V du régime disciplinaire, stipulant que le Conseil communal est compétent pour infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales, les sanctions disciplinaires prévues à l'article L 1215-3;

Vu l'article L 1215-3 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation du Chapitre V du régime disciplinaire reprenant les sanctions pouvant être infligées et plus particulièrement le 2° relatif à la sanction majeure de la suspension;

Vu l'article L 1215-5 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation du Chapitre V du régime disciplinaire, précisant que la peine de suspension est prononcée pour une période de trois mois au plus, que celle-ci entraîne la privation de traitement avec une garantie à l'intéressé d'un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel que fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale;

Attendu que l'agent communal statutaire, M. Didier DIVOY, suivant sa fiche de rémunération, a plusieurs personnes à charge;

Vu le montant mensuel de 1.068,45 euros net, comme revenu d'intégration, pour une personne avec une charge familiale;

Vu le procès-verbal du vote secret de la séance du Conseil communal du 24 janvier 2013, à huis-clos, pour l'application d'une sanction disciplinaire à l'encontre de l'agent communal statutaire, M. Didier DIVOY, Chef des Travaux;

DÉCIDE

~ D'infliger à l'agent communal statutaire, M. Didier DIVOY, Chef des Travaux, né le 17 octobre 1960, (...), la sanction disciplinaire de la suspension pour une période de 2 mois prenant cours le 1^{er} février 2013 et se terminant le 31 mars 2013.

Un constat de reprise des effets personnels de M. Didier DIVOY de son bureau actuel, dans le garage communal, rue du Curé à Libin, sera établi le jeudi 31 janvier 2013 à 16h, en présence de l'intéressé et de membres du Collège communal.

~ De demander au Receveur régional, M. Jean-Luc HENNEAUX, de bloquer le traitement des mois de février et mars 2013 de M. Didier DIVOY et de procéder au versement pour ces deux mois du montant mensuel de 1.068,45 euros net, comme revenu d'intégration, pour une personne avec une charge familiale tel que fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale;

~ De procéder, durant cette absence au déménagement du mobilier informatique et des dossiers du service administratif des travaux dans le nouveau bureau du service, rue du Commerce, 14 à Libin dans la Maison communale.

~ De donner ordre à M. Didier DIVOY, de reprendre ses fonctions de Chef des Travaux le mardi 2 avril 2013, dans le nouveau bureau du service administratif des Travaux, rue du Commerce, 14 à Libin.

- ~ De procéder à un constat de la reprise effective des fonctions de M. Didier DIVOY à partir de 8h le 2 avril 2013.
- ~ De procéder, en cas de refus, à une nouvelle procédure de constitution d'un dossier disciplinaire en séance du Conseil communal, pour motif de récidive pour manquement aux devoirs professionnels".

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier du 28 janvier 2013;

Considérant que le requérant expose que les considérations qui sont à la base de la sanction qui lui est infligée sont de nature à lui causer un préjudice moral grave difficilement réparable dans la mesure où elles mettent en cause, de manière injustifiée, la manière dont il exerçait ses fonctions; qu'il souligne que son préjudice découle également des moyens qui sont invoqués à l'appui de la demande en suspension, notamment quant au non-respect des droits de la défense et du principe de proportionnalité; qu'enfin, il soutient que la gravité du préjudice tient également à la publicité donnée à la décision dans les journaux;

Considérant que la sanction de la suspension de deux mois infligée au requérant prenait fin trois jours après l'introduction de sa requête unique qui a elle-même été introduite juste avant l'expiration du délai de soixante jours à compter de la notification de l'acte attaqué; que la sanction disciplinaire a ainsi été totalement exécutée et a produit tous ses effets; que le requérant ne justifie plus de l'intérêt actuel à obtenir la suspension de son exécution; qu'au surplus, le préjudice tiré de la publicité donnée à la décision dans les journaux tient au comportement personnel du requérant dès lors que c'est à sa demande que l'audition du 20 décembre 2012 devant le conseil communal s'est déroulée en séance publique, à un moment où aucune décision n'avait encore été prise; qu'enfin, la circonstance qu'il invoque, à l'appui de ses moyens, la violation de ses droits de la défense ainsi que du principe de proportionnalité n'est pas de nature à conférer au préjudice moral allégué un caractère grave et difficilement réparable;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le vingt-sept février deux mille quatorze par :

M.	CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me}	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

L. CAMBIER.