

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 229.193 du 18 novembre 2014

A. 207.574/VIII-8280

En cause : **COENEN René**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Luc MISSON et
Aurélie KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège,

contre :

la ville de Herve,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Thierry WIMMER, avocat,
rue du Palais 64
4800 Verviers.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 janvier 2013 par René COENEN qui demande l'annulation de "la décision prise par le Collège communal de la Ville de Herve le 29 octobre 2012 lui infligeant la sanction de la suspension disciplinaire de trois jours avec perte de traitement durant cette période";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Florence PIRET, auditeur au Conseil d'État, rédigé 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 septembre 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 14 novembre 2014;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Diego GUTIERREZ CACERES, loco M^{es} Luc MISSON et Aurélie KETTELS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan BIHAIN, loco M^e Thierry WIMMER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Florence PIRET, 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 responsable du service urbanisme à la ville de Herve.
2. Le 12 septembre 2012, il reçoit un courrier électronique par lequel une habitante entend se plaindre de la lenteur du traitement de son dossier.
3. Le requérant lui répond le lendemain, par la voie électronique, ce qui suit :

" Madame [Q.],

J'ai bien reçu votre courrier électronique et je comprends votre mécontentement. Je suis moi-même révolté de la manière dont les choses se sont passées.

En effet, j'étais en congé la semaine du 13 au 17 août et je n'ai pas réceptionné le courrier de la cellule karstique. Lorsque je rentre au bureau, je dois vous avouer que je n'ai pas le temps d'inspecter les sept bureaux de mes collègues pour relever les courriers qui sont arrivés en mon absence! Vous comprendrez donc pourquoi je vous ai affirmé le lundi 20 août que nous ne possédions pas la réponse de la cellule karstique. Il ne s'agit nullement de malhonnêteté ou de mauvaise foi de ma part. Lorsque nous nous sommes parlés le lundi 03 septembre, je n'avais toujours pas connaissance de l'avis de la cellule karstique.

Le mardi 04 septembre, j'ai demandé à ma collègue Véronique MAGER de préparer votre dossier pour la séance du Collège communal du 10 septembre avec un avis de la cellule karstique réputé favorable par défaut. Quelle ne fut pas ma surprise d'apprendre qu'un avis daté du 14 août était présent en nos bureaux! Découvrir que votre dossier n'a pas été présenté au Collège communal lors de sa séance du 10 septembre est la goutte d'eau qui fait déborder le vase ! J'étais en congé les 07 et 10 septembre. Vous pouvez donc comprendre que je ne connaissais pas l'ordre du jour du Collège communal du 10 septembre.

Le cheminement chaotique de votre dossier me révèle malheureusement que la confiance que je témoignais vis-à-vis de certaines personnes était peut-être mal placée.

Je prendrai les mesures nécessaires pour que pareille situation ne se reproduise plus à l'avenir.

Je suis profondément désolé de la tournure des événements dans la gestion de votre dossier et je partage entièrement votre extrême mécontentement.
(...)"

4. Le même jour, le 13 septembre 2012, l'échevin Eddy-Pascal PIRET lui adresse le courrier électronique suivant :

" (...)
Je souhaite t'exprimer par écrit ma profonde indignation suite au mail que tu as envoyé à une citoyenne hervienne (madame [Q.]) en ta qualité de responsable du service urbanisme de notre ville !

Certes, et comme je m'en suis excusé à Madame [Q.], il y a eu quelques maladroites organisationnelles au sein du service causées par des impondérables administratifs et une période de congé toujours [délicate] à gérer.

Cependant, je ne peux accepter sous aucun prétexte qu'un membre du service et encore moins toi, son responsable, se permette de mettre en cause, aux citoyens, les compétences ou la loyauté de ses collègues; c'est, pour moi, une faute déontologique grave!

Très sereinement, je souhaiterais en discuter avec toi demain à 16H00!

Je joins ce mail à Eric qui, en temps que responsable du personnel, a déjà logiquement reçu des doléances sur ta prise de position et qui est le bienvenu à notre entrevue".

5. Le 1^{er} octobre 2012, le collège communal se réunit et décide à l'unanimité "d'instruire une procédure disciplinaire à l'encontre de Monsieur René COENEN et de le convoquer en vue d'être auditionné par le Collège [...]".

Cette décision est rédigée comme suit :

" (...)
Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en particulier ses articles L1215-1 et suivants;
Vu le statut administratif des agents communaux, en particulier son article 48;
Vu le courriel de Monsieur COENEN du 13 septembre 2012 adressé à Madame [Q] et mettant ouvertement en cause ses collègues de bureau;
Considérant que les éléments rapportés, s'ils sont avérés, peuvent être assimilés à un manque de respect des collègues ainsi qu'à un manquement au devoir de réserve; que ces éléments, s'ils sont avérés, pourrait au moins donner lieu à application d'une sanction mineure; que le Collège est donc compétent pour instruire la procédure disciplinaire et décider le cas échéant de transmettre le dossier au Conseil en fonction de l'instruction;
Sur proposition du Secrétaire communal;
(...)."

6. Par un courrier recommandé daté du 3 octobre 2012, le requérant est informé de la constitution d'un dossier disciplinaire et est convoqué à une audition disciplinaire devant le collège communal. Il est précisé que "les faits mis à [sa] charge sont relatifs aux devoirs de respect des collègues et de réserve".

7. Le 22 octobre 2012, le requérant est auditionné par le collège communal.

8. Le 29 octobre 2012, le collège communal décide au scrutin secret de lui infliger une suspension disciplinaire de trois jours, avec privation de traitement.

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

" Objet : Procédure disciplinaire. COENEN René. Décision
Le Collège communal,
Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en particulier ses articles L1215-1 et suivants;
Vu le statut administratif des agents communaux, en particulier son article 48;
Vu sa délibération du 1^{er} octobre 2012 portant convocation de Monsieur COENEN dans le cadre d'une procédure disciplinaire;
Vu le procès-verbal d'audition de Monsieur COENEN par le Collège en sa séance du 22 octobre 2012;
Considérant que Monsieur COENEN a déjà fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour infraction au devoir de réserve; qu'une réprimande lui a été infligée par le Collège;
Considérant que les faits ne sont pas niés; que Monsieur COENEN ne reconnaît par contre pas avoir eu l'intention de critiquer ses collègues; qu'il ne se sent pas soutenu par le Collège;
Considérant que Monsieur COENEN, que son intention ait été ou non de critiquer ouvertement ses collègues vis à vis de personnes tierces à l'administration, a effectivement envoyé le courriel litigieux dans lequel le travail de Madame MAGER est mis en cause;
Considérant que les agents communaux sont tenus au devoir de réserve; que ce devoir implique notamment de ne pas mettre ouvertement en cause vis à vis de tierces personnes, tant les décisions de l'autorité que le travail de ses collègues; que ce devoir s'applique également à plus forte raison aux agents responsables de services;
Considérant que les faits sont établis;
Considérant que Monsieur COENEN a déjà été rappelé à l'ordre par le passé, par courrier du Collège ainsi que par la réprimande qui lui a été infligée; qu'il ne semble toujours pas avoir compris ou accepté les implications du devoir de réserve;
DECIDE AU SCRUTIN SECRET PAR 4 VOIX CONTRE 1
Article 1. D'infliger à Monsieur René COENEN une suspension disciplinaire de trois jours, les 12, 13 et 14 novembre 2012. La peine de suspension entraîne, pendant sa durée, la privation du traitement. Le Collège garantit à l'intéressé, un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel qu'il est fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.
Article 2. La présente décision sera notifiée à l'intéressé en mains propres ainsi que par recommandé avec accusé de réception";

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article L1215-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après CDLD), du principe de bonne administration et notamment du devoir de minutie et de l'obligation pour l'autorité de prendre ses décisions en parfaite connaissance de cause ainsi que du principe général des droits de la défense; qu'il relève qu'aucun rapport du secrétaire communal n'a été établi, ce qui méconnaît l'article L1215-8 CDLD; qu'il soutient que le rapport du secrétaire communal a pour fonctions essentielles de clore la phase de constitution du dossier disciplinaire, de saisir des poursuites l'autorité compétente pour sanctionner et de fournir à cette autorité des informations objectives sur les faits reprochés et sur leur

qualification disciplinaire; qu'il ajoute qu'en l'absence d'un rapport écrit du secrétaire communal, il n'a pas pu préparer adéquatement sa défense et le collège communal n'a pas pu prendre sa décision en toute connaissance de cause;

Considérant que la partie adverse répond que "le Secrétaire communal de la Ville de Herve a bien établi, préalablement à l'audition, un rapport procédant d'une instruction approfondie de la situation et d'une vérification systématique des griefs reprochés au requérant"; qu'elle relève que la décision du collège communal d'engager des poursuites disciplinaires fait précisément référence à "une proposition du secrétaire communal" mais que "toutefois, les faits étant constatés par écrit dans le courriel litigieux et ne nécessitant pas d'investigations complémentaires [...], ce rapport a été produit oralement"; qu'elle affirme qu' "il n'est nulle part requis que le rapport du secrétaire communal soit dressé par écrit"; qu'elle en déduit que "le Collège communal de la Ville de HERVE a été régulièrement saisi des poursuites disciplinaires"; qu'elle expose encore que le collège a statué en parfaite connaissance de cause, comme cela ressort de la décision attaquée, et que le requérant a pu préparer utilement sa défense, les griefs retenus à sa charge ainsi que la qualification disciplinaire des faits figurant dans la décision du 1^{er} octobre 2012 d'engager des poursuites ainsi que dans la convocation qui lui a été adressée le 3 octobre 2012; qu'elle soutient, dans son dernier mémoire, que le requérant n'a pas d'intérêt au moyen puisque l'irrégularité qu'il dénonce n'a pas été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise et ne l'a pas privé d'une garantie; qu'elle fait valoir que le requérant n'expose d'ailleurs pas en quoi la violation alléguée de l'article L1215-8 CDLD l'aurait privé d'une garantie ou ne lui aurait pas permis de faire valoir ses droits de la défense; qu'elle estime qu'eu égard à la simplicité des faits faisant l'objet de la procédure disciplinaire et à l'absence de contestation de ceux-ci par le requérant, force est donc de constater que, quand bien même l'article L1215-8 CDLD n'aurait pas été strictement respecté en l'espèce, quod non, le requérant n'a pas été privé d'une garantie; qu'elle répète, à titre surabondant, qu'il n'est nulle part requis que le rapport du secrétaire communal soit dressé par écrit, qu'en l'espèce, les faits étant simples et constatés par des écrits, le secrétaire communal était en droit de dresser un rapport oralement à l'attention des membres du collège communal et qu'en procédant de la sorte, il n'a pas privé le requérant d'une garantie, ce dernier ayant été en mesure de faire valoir utilement tous ses moyens de défense lors de l'audition sur la base du dossier administratif constitué;

Considérant que l'article L1215-8 CDLD disposait, dans sa version en vigueur au moment où la décision attaquée a été prise, ce qui suit :

" Le collège communal peut, sur rapport du secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires de l'avertissement,

de la réprimande, de la retenue de traitement et de la suspension pour un terme qui ne pourra excéder un mois.
[...]"

qu'il résulte des travaux préparatoires relatifs à l'article 288 de la Nouvelle loi communale (Doc. Parl. Chambre, S.O. 1990-1991, n^{os} 1400/3, pp. 3 et 4, ainsi que 1400/4, pp. 49 et 50) -rédigé en termes similaires à ceux de l'article L1215-8 CDLD- et d'une jurisprudence constante et abondante du Conseil d'État que le terme "rapport" vise la constitution du dossier disciplinaire par le secrétaire communal en sa qualité de chef du personnel communal; que le secrétaire communal dispose, en la matière, du pouvoir d'initiative; que plus précisément, le rapport disciplinaire du secrétaire communal clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, saisit des poursuites l'autorité compétente pour punir et lui fournit des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire; que la rédaction du rapport du secrétaire communal est une formalité obligatoire qui sert l'intérêt de l'agent; qu'en l'espèce, il n'est nullement établi que la "proposition" orale du secrétaire communal présentait les garanties et les caractéristiques d'un rapport; que la partie adverse reste, par ailleurs, en défaut d'apporter la preuve que l'objectif visé par la formalité prévue par l'article L1215-8 CDLD aurait été atteint autrement; qu'aucun document au dossier administratif ne permet d'établir que le secrétaire communal serait intervenu dans la constitution du dossier disciplinaire pour relater de manière objective et complète les faits reprochés, conclure à l'existence d'un manquement professionnel et proposer des poursuites disciplinaires; que la partie adverse ne démontre pas que le collège communal aurait été valablement saisi pour sanctionner le requérant; que celui-ci a bien été privé d'une garantie légalement prévue par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'en tout état de cause, si comme l'affirme la partie adverse, le secrétaire communal "a bien établi, préalablement à l'audition, un rapport procédant d'une instruction approfondie de la situation et d'une vérification systématique des griefs reprochés au requérant" -ce qui n'est nullement démontré-, celui-ci devait, à tout le moins, avoir connaissance de ce rapport et être mis en mesure de le contredire, ce qui n'a pas été le cas; que le premier moyen est dès lors fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est annulée la décision du collège communal de la ville de Herve du 29 octobre 2012 infligeant à René COENEN la sanction de la suspension disciplinaire de trois jours avec perte de traitement durant cette période.

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 dix-huit novembre deux mille quatorze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Béatrice DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.