CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 231.008 du 28 avril 2015

A. 214.406/VIII-9518

En cause : **HUGÉ** Michaël,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Emmanuel BARTHÉLÉMY, avocat,
rue des Marcottes 30
7000 Mons,

contre :

la province de Hainaut,
représentée par son collège provincial,
ayant élu domicile chez
Mes Carine DOUTRELEPONT et
Vincent CHAPOULAUD, avocats,
square Vergote 20
1030 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 4 décembre 2014 par Michaël HUGÉ tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du 30 septembre 2014 prise par le Conseil Provincial du Hainaut, notifiée à la partie requérante par courrier recommandé du 3 octobre 2014 et par avis déposé par le service de la poste du 8 octobre 2014 en raison de l'absence de la partie requérante à la réception du courrier recommandé, laquelle décision a décidé d'appliquer à Monsieur HUGÉ la sanction disciplinaire de la rétrogradation au grade d'employé d'administration D6" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de Laurence LEJEUNE, 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 16 mars 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 27 avril 2015;

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

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e^ Mathilde TOUSSAINT, loco M^e^ Jean-Emmanuel BARTHÉLÉMY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Didier CHAUMONT, loco M^es^ Carine DOUTRELEPONT et Vincent CHAPOULAUD, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Laurence LEJEUNE, 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 entré au service de la partie adverse le 1^er^ mars 1995. Depuis le 1^er^ décembre 2011, il travaille au sein de Hainaut Développement Territorial (HDT). Avant l'adoption de l'acte attaqué, il était chef de service administratif (C3).

2. Le 18 mars 2013, Lionel BONJEAN, conseiller communal à Mons, mais aussi inspecteur général de Hainaut Développement territorial et en cette qualité supérieur hiérarchique du requérant, publie, sur son mur Facebook, le commentaire suivant :

" À partir de ce jour minuit, le Hainaut aura un nouveau Gouverneur : félicitations à Tommy LECLERCQ".

3. Le lendemain, le requérant réagit en postant sur le mur de ce dernier les commentaires suivants :

" Gouverneur, Président du Conseil Provincial, Conseiller communal, Administrateur à IGRETEC, Hainaut Tourisme … etc. ça c'est de la polyvalence !!".

" Bin… «Polyvalent» est bien le synonyme courtois de «cumulard» non ??!".

4. Le même jour, à 11h23, l'inspecteur général Lionel BONJEAN lui répond ce qui suit :

" Michaël : chacun a sa liberté de pensée et sa liberté d'expression. Je suis le premier à les défendre. Cependant, à partir du moment où tu affiches dans ton profil

que tu travailles à Hainaut Développement, j'aimerais que tu t'abstiennes de commentaires sur ton employeur, La Province de Hainaut. Encore plus durant tes heures de travail".

À 12h01, en guise de réponse, le requérant "commente le statut" de Lionel BONJEAN de la manière suivante :

" 12h01…break : «Durant mes heures de travail», je peux accepter et je vais m'y tenir ! Pour le reste, j'ai toujours eu pour bonne habitude de m'exprimer comme je l'entends, quel que soit le sujet et ça ne changera pas, crois-le bien ! Mon propos concernant Tommy LECLERCQ n'était pas malveillant, tout au plus rappelait-il, au besoin, la multiplication des mandats dans le chef de certains élus, ce qui ne m'apparaît pas comme un gage de bonne gouvernance, terminologie très (trop) à la mode au sein de notre petit monde politique ambiant. Bon appétit".

5. Le 20 mars 2013, à 8h10, le requérant poste sur Facebook le commentaire suivant :

" Jean-Pierre, après quasi 20 ans dans la fonction provinciale et 4 années de sciences administratives, je connais cette disposition. Mon propos visait juste à stigmatiser, pour l'occasion et de manière générale, le fréquent cumul des mandats chez nos élus. Avant sa nomination en qualité de Gouverneur, Tommy LECLERCQ cumulait une bonne dizaine de mandats dont au moins la moitié sont rémunérés. Pour ma part donc, on est loin de faire de la «bonne gouvernance» lorsque l'on gonfle le portefeuille de ses camarades de la sorte !!".

6. Le 22 mars 2013, l'inspecteur général Lionel BONJEAN consigne ces faits dans le Livre du personnel sous l'indication suivante : "Utilisation des réseaux sociaux durant les heures de service conduisant au dénigrement des Autorités provinciales et manque de respect à l'égard de la direction".

Il y écrit également ce qui suit :

" Je vous rappelle l'article 28 du règlement de travail qui, en son § 2 stipule que «il est notamment défendu à l'agent : … de poser des actes susceptibles de nuire à la bonne entente, la salubrité, l'hygiène, la moralité, la subordination à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques, de ses collègues ainsi qu'à tous étrangers au service …».

Le Statut applicable au personnel définitif et stagiaire précise quant à lui, à l'article 27, § 1er que «l'agent jouit de la liberté d'expression à l'égard des faits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il est tenu à un devoir de réserve inhérent à la gestion provinciale». L'article 27, § 2 dit que «Sans préjudice de l'exercice du droit à la liberté d'expression consacré au § 1er, l'agent exerce ses fonctions avec loyauté et intégrité sous l'autorité de ses supérieurs hiérarchiques responsables des ordres qu'ils donnent … L'agent veille à éviter tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans l'exercice de ses fonctions».

Par ailleurs, outre le fait que, bien qu'ayant déjà été sommé de ne plus surfer sur les réseaux sociaux durant les heures de travail, vous continuez à le faire, le manque de respect dont vous avez fait preuve à mon égard par la publication d'un commentaire à 12h01 précise (…) m'est intolérable.

Enfin, si je ne remets nullement en cause la liberté d'expression dans le cadre de votre travail, je vous interdis à l'avenir de surfer pendant les heures de service sur les réseaux sociaux.

En dehors de ces mêmes heures, je vous demanderai de bien vouloir retirer la mention relative à votre employeur «Hainaut Développement» et vous encourage à formuler vos opinions et critiques «de manière raisonnable et pondérée et non de manière violente ou injurieuse» commentaire du Conseil d'État quant au droit à la liberté d'expression des fonctionnaires. (C.E., n° 134.597, du 15 septembre 2004, PIROTTE, www.raadvst.consete.be) (sic).

Vu la gravité des faits, une procédure disciplinaire à votre encontre est entamée".

7. Cette inscription au Livre du personnel est présentée au requérant pour prise de connaissance le 25 mars 2013.

8. Le 28 mars 2013, celui-ci communique ses remarques à l'inspecteur général Lionel BONJEAN, pour une insertion au Livre du personnel, ainsi que l'y autorise le statut du personnel.

9. Par un courrier du 23 avril 2013, l'inspectrice générale, Sophie DURIEUX, du service IGRH, informe le requérant qu'elle est saisie d'une demande de l'inspecteur général de Hainaut Développement territorial visant à lui infliger la sanction disciplinaire de la réprimande et l'informe qu'il sera entendu le 15 mai 2013 devant un collège de cinq fonctionnaires au sujet des faits qui lui sont reprochés.

10. À une date que le dossier ne permet pas de déterminer, le requérant modifie son statut Facebook. Il se présente désormais comme le "Directeur général" de "La Vache Qui Rit", en indiquant entre parenthèses ce qui suit :

" En fait, comme avant mais mon Inspecteur général ne veut plus que je dise que je travaille chez HAINAUT DÉVELOPPEMENT".

Il poste par ailleurs les commentaires suivants, dans le fil d'une discussion relative au litige opposant Luc TRULLEMANS et "RTL TVI" :

" (…)

Facebook constitue «une communauté d'intérêt de personnes liées par des affinités amicales ou sociales», tout ce qui est dit au sein de ce groupe virtuel relève de la sphère privée, la justice française vient d'ailleurs de le rappeler tout récemment par un arrêt de la cour de cassation qui fera jurisprudence en la matière. Enfin, c'est un peu comme si moi, travaillant pour une administration publique inévitablement politisée à outrance, je me faisais sanctionné pour avoir publié sur Facebook un commentaire contradictoire sur, par exemple, la calamité qu'est le cumul de mandats dans la mouvance politique majoritaire, inacceptable et scandaleux n'est-ce pas ! ...".

" bah, moi, j'aime autant qu'on en parle… ch'suis dans le même cas : mon directeur s'est cru autorisé de m'infliger une sanction disciplinaire (procédure en cours) pour avoir eu la gravissime impertinence de faire remarquer, sur son propre mur Facebook (sympa de la part d'un «ami» au passage), que je trouvais notre nouveau Gouverneur très «polyvalent» (textuellement) dans la mesure où, avant d'endosser sa nouvelle casquette, il cumulait pas moins de 11 ou 12 mandats dont la moitié rémunérés !!! … pas de quoi casser 3 pattes à un canard sauf…pour mon directeur !! M'enfin, je vais régler ça au mieux de mes intérêts… et peut-être même contacter MODRIKAMEN !!".

11. Le 6 mai 2013, l'inspecteur général Lionel BONJEAN procède à l'inscription suivante au Livre du personnel :

" Concerne : Utilisation des réseaux sociaux conduisant au manque de respect à l'égard de la Direction (suite)

Faits reprochés :

Suite à la première inscription au Livre du personnel dont vous avez fait l'objet en date du 22 mars dernier, je vous ai demandé le 23 mars 2013 de retirer la mention relative à votre employeur «HAINAUT DÉVELOPPEMENT» sur votre profil Facebook et je vous ai encouragé à y formuler des opinions et des critiques «de manière raisonnable et pondérée et non de manière violente et injurieuse».

Or depuis,

- Vous avez certes changé votre emploi sur Facebook en y mentionnant «Directeur général de la vache qui rit» tout en y ajoutant cependant «fait comme avant mais 'mon Inspecteur général' ne veut plus que je dise que je travaille chez HAINAUT DÉVELOPPEMENT (…)»
- À deux reprises, vous exprimant sur Facebook sur l'affaire TRULLEMANS, Vous avez cru bon de revenir sur la sanction et la procédure en cours, une fois de manière indirecte (…), une fois de manière clairement explicite (…).

Ces écrits ont choqué une bonne partie des membres du personnel de HAINAUT DÉVELOPPEMENT qui sont venus eux-mêmes en faire état auprès des services GRH.

Ces faits ainsi que les annexes sont envoyées au service IGRH en vue de compléter le dossier disciplinaire ouvert à votre égard".

12. Le 7 mai 2013, le requérant publie sur son mur Facebook un commentaire au sujet de cette nouvelle inscription. Le même jour, il est informé du report de l'audition disciplinaire à une date non encore déterminée.

13. Le 8 mai 2013, il transmet à l'inspecteur général ses remarques concernant les faits qui ont donné lieu à la seconde inscription au Livre du personnel.

14. Le 13 mai 2013, l'inspecteur général procède à une troisième inscription au Livre du personnel :

" Fait reprochés :

En date du 7 mai 2013, vous avez fait l'objet d'une deuxième inscription au Livre du personnel et ce toujours dans le cadre de la première inscription et de la procédure disciplinaire initiée à votre égard le 22 mars 2013.

Ce 7 mai 2013, vous avez à nouveau publié des commentaires sur Facebook en relation directe avec les faits précités et vous avez été, au mépris de votre devoir de réserve, jusqu'à publier sur votre mur l'inscription au Livre du personnel dont vous avez fait l'objet le jour même non sans l'avoir modifiée.

Ces faits ainsi que les annexes sont envoyés au service IGRH en vue de compléter le dossier disciplinaire ouvert à votre égard".

15. Le 15 mai 2013, le requérant lui adresse ses remarques concernant cette nouvelle inscription.

16. Par un courrier du 19 août 2013, le requérant est invité à se présenter devant "le Collège des cinq fonctionnaires" le 5 septembre 2013. Cette convocation mentionne qu'il lui est reproché :

" - d'utiliser des réseaux sociaux durant les heures de service ou pendant la pause de midi, conduisant au dénigrement des Autorités provinciales et de manquer de respect à l'égard de la Direction et de vos Collègues,
- de persister dans le refus de se soumettre à l'autorité,
raisons pour lesquelles vous avez fait l'objet de trois inscriptions au Livre du personnel, les 25 mars, 7 et 13 mai 2013".

Elle précise également que les sanctions disciplinaires susceptibles de lui être infligées sont la réprimande, la retenue de rémunération, le déplacement disciplinaire, la suspension disciplinaire, la rétrogradation, la démission d'office et la révocation.

17. Le 5 septembre 2013, le requérant est entendu par le collège des cinq fonctionnaires. À l'issue de cette audition, cette instance décide de proposer au collège provincial la sanction de la rétrogradation au grade d'employé D4.

18. Le 17 septembre 2013, l'inspectrice générale Sophie DURIEUX adresse au requérant la copie du procès-verbal de son audition devant le collège des cinq fonctionnaires.

19. Le 3 octobre 2013, le requérant fait l'objet d'une quatrième inscription au Livre du personnel, à nouveau en raison de commentaires postés sur Facebook concernant la procédure disciplinaire dont il fait l'objet :

" Faits reprochés :

Dans le cadre de la procédure disciplinaire initiée à votre égard pour «Utilisation des réseaux sociaux conduisant au manque de respect à l'égard de la Direction» qui a fait l'objet d'inscriptions au Livre du Personnel en date des 22 mars 2013, 7 mai 2013 et 13 mai 2013, vous avez publié de nouveaux commentaires relatifs à ces mêmes faits le 7 septembre 2013, au lendemain de votre audition dans le cadre de ladite procédure disciplinaire.

Dans ceux-ci :

- Vous rappelez avoir «osé qualifier notre nouveau gouverneur de personnage polyvalent en ce qu'il 'cumulait' très gentiment 11 mandats politiques avant sa petite promo sympa» (sic !)
- Vous qualifiez le jury disciplinaire de «Comité de 'sages'», les guillemets pouvant être considérés comme insultants.
- Enfin, vous prétendez à nouveau qu'il vous aurait été reproché d'avoir renseigné sur votre profil Facebook «Directeur général de la Vache qui rit». Ce faisant, vous faites preuve de malhonnêteté intellectuelle. En effet, vous savez pertinemment que ce n'est pas cela qui vous a été reproché mais bien d'avoir cru bon d'ajouter «En

fait, comme avant mais 'mon Inspecteur général' ne veut plus que je dise que je travaille à HAINAUT DEVELOPPEMENT» désobéissant de la sorte à l'injonction qui vous avait été faite de ne plus mentionner sur votre profil Facebook que vous travaillez chez HAINAUT DEVELOPPEMENT.

Nous avons pris connaissance de ces éléments en date du 26 septembre 2013 et les joignons à voter dossier. Ils seront portés à la connaissance du Collège provincial".

20. Le 8 octobre 2013, le requérant transmet ses remarques concernant cette nouvelle inscription, pour insertion au Livre du personnel.

21. Le 15 octobre 2013, le collège provincial marque son accord sur la demande du collège des cinq fonctionnaires de procéder à une nouvelle audition du requérant, compte tenu de la nouvelle inscription au Livre du personnel dont il a fait l'objet.

22. Le 23 octobre 2013, le requérant est convoqué pour une nouvelle audition devant le collège des cinq fonctionnaires. À l'issue de cette audition, qui a lieu le 20 novembre 2013, cette instance décide de maintenir sa proposition de rétrograder l'agent au grade d'employé D4.

23. Le procès-verbal de cette audition est transmis au requérant par un courrier, le 12 décembre 2013.

24. Par un courrier du 27 janvier 2014, l'inspectrice générale Sophie DURIEUX invite le requérant à se présenter devant le collège provincial le 20 février 2014 "afin d'être entendu dans vos explications". L'audition sera cependant reportée au 13 mars suivant.

25. Le 13 mars 2014, le requérant est entendu par le collège provincial en présence de son avocat. Une copie du procès-verbal de cette audition lui est adressée par un courrier du 24 mars 2014 avec une invitation à faire part de ses observations éventuelles pour le 7 avril au plus tard.

26. Le 3 avril 2014, son avocat adresse à l'inspectrice générale le résumé de son intervention du 13 mars, sous la forme d'un mémoire.

27. En sa séance du 8 mai 2014, le collège provincial décide d'infliger au requérant la sanction de la rétrogradation au grade d'employé d'administration D6, ce dont ce dernier est informé par une lettre du 12 mai 2014.

28. Il introduit alors un recours auprès du conseil provincial.

29. Le 28 juillet 2014, le requérant, assisté de son avocat, est entendu par la commission spécialisée du conseil provincial en matière disciplinaire. À l'issue de cette audition, celle-ci établit à l'attention du conseil provincial un projet de délibération concluant à la rétrogradation du requérant au grade d'employé d'administration D6.

30. En sa séance du 30 septembre 2014, se ralliant à cette proposition, le conseil provincial adopte une décision aux termes de laquelle le requérant est rétrogradé au grade d'employé d'administration D6.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été notifiée au requérant par un recommandé postal pour lequel un avis de passage a été déposé à son domicile le 8 octobre 2014;

Considérant qu'au regard de l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, remplacé par l'article 6 de la loi du 20 janvier 2014, entré en vigueur le 1er mars 2014, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, prima facie, de justifier l'annulation de cette décision;

Considérant qu'au titre de l'urgence, le requérant fait valoir que la sanction qui lui a été infligée lui cause un dommage moral important et un préjudice matériel qui ira nécessairement en s'aggravant; que pour son dommage moral, il expose "qu'il se retrouve au rang d'employé D6" et que cette sanction, qui sera connue de tous, non seulement "modifie radicalement" ses fonctions et ses responsabilités mais de surcroît porte atteinte à sa réputation professionnelle puisqu'elle implique nécessairement la reconnaissance de manquements professionnels dans son chef; que s'agissant du préjudice matériel, il fait valoir que l'acte attaqué le bloque dans son évolution de carrière, l'empêche d'accéder à l'échelle barémique C4 et que la rétrogradation de l'échelle barémique C3 à l'échelle D6 entraîne une diminution de ses revenus et a une incidence directe, concrète et significative sur ses conditions de vie, "même s'il demeure en mesure de faire face aux nécessités de la vie quotidienne" et que, de surcroît, elle aura des répercussions sur le calcul de sa pension;

Considérant qu'à l'audience, le conseil du requérant a fait valoir que la rétrogradation du requérant avait pour conséquence la perte d'une somme de 4000 euros;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif

ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que toute sanction disciplinaire constitue l'aboutissement d'une procédure ayant mis en évidence un manquement professionnel reproché à l'agent sanctionné de sorte que l'opprobre qui s'y attache ne peut, à elle seule, suffire à établir une urgence justifiant le recours à une procédure en référé; qu'il appartient à la partie requérante de démontrer que l'exécution de la sanction infligée revêt des conséquences tellement importantes qu'il n'est pas envisageable de devoir attendre l'issue de la procédure au fond;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant n'explique pas en quoi consistent ses attributions actuelles ni ne démontre de manière concrète en quoi ses nouvelles conditions de travail seraient telles qu'il n'est pas envisageable de devoir attendre l'issue de la procédure en annulation; que s'agissant de la diminution de sa rémunération résultant du passage de l'échelle barémique C3 à l'échelle barémique D6, le requérant expose qu'il demeure en mesure de faire face aux nécessités de la vie quotidienne, et dont on peut raisonnablement déduire que la diminution de ses revenus n'est pas telle qu'il ne serait pas en mesure d'attendre l'issue de la procédure en annulation; que, par ailleurs, son conseil à l'audience n'a nullement étayé ce que représentait cette perte de revenu de 4000 euros; que le dommage financier moins immédiat lié aux répercussions de l'acte attaqué sur le calcul futur de la pension ou sur les possibilités d'avancement barémique de l'agent ne saurait justifier que l'affaire soit traitée en référé; que le requérant ne démontre ainsi pas concrètement en quoi ce dossier devrait être traité en urgence alors qu'aujourd'hui un recours en annulation dans le contentieux de la fonction publique est traité dans un délai raisonnable variant entre 12 et 15 mois; que l'urgence n'est en conséquence pas établie,

D É C I D E :

Article 1er.

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-huit avril deux mille quinze par :

Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f.,
Gregory DELANNAY, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY. P. VANDERNACHT.