CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 231.741 du 25 juin 2015

A. 208.394/VIII-8549

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

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIIIe CHAMBRE,

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 1er 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 l'arrêt n° 226.585 du 27 février 2014 rejetant la demande de suspension;

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

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Alain LEFEBVRE, premier 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 18 mai 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 19 juin 2015;

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

Entendu, en leurs observations, M^{e} Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{e} Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Alain LEFEBVRE, 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° 226.585, précité; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles L1215-3, L1215-5, L1215-7, L1215-11 et L1215-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD), du principe général du respect des droits de la défense, du principe général d'audition, du principe général d'impartialité ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; que dans une première branche, il reproche à la convocation à l'audition disciplinaire de ne pas avoir mentionné l'éventail des sanctions envisagées; qu'il fait valoir qu'en application de l'article L1215-7 du CDLD, le conseil communal pouvait lui infliger n'importe laquelle des sanctions disciplinaires, y compris des sanctions plus légères que la sanction de la suspension, mais, qu'en l'espèce, l'acte attaqué a appliqué la sanction majeure de la suspension sans qu'il ait été prévenu qu'il risquait de voir cette sanction lui être appliquée; qu'il répète qu'il ne pouvait se fonder sur aucun document pour connaître, avant son audition, la hauteur de la sanction que l'on envisageait de lui infliger; qu'il soutient que le fait que cette garantie ne soit pas énoncée à l'article L1215-12 du CDLD n'empêche pas son application, étant donné qu'elle est comprise dans le principe du respect des droits de la défense qui est d'ordre public;

qu'il relève, dans une deuxième branche, que, lors de l'audition disciplinaire, il a défendu son point de vue oralement sur la base d'un document manuscrit de sept pages, mais, qu'en violation de l'article L1215-14 du CDLD qui dispose que le procès-verbal doit reproduire "fidèlement les déclarations de la personne entendue", le procès-verbal établi en séance relate cette audition de manière extrêmement succincte et lacunaire (un paragraphe); qu'il soutient que l'autorité, qui a été amenée à se prononcer le 24 janvier 2013 n'a pu retrouver dans le procès-verbal les arguments qu'il a fait valoir, au contraire des déclarations de la bourgmestre reprises in extenso;

que, dans une troisième branche, il reproche à la partie adverse de lui avoir refusé la possibilité de prendre copie de son dossier disciplinaire à l'administration communale; qu'il soutient que l'accès au dossier disciplinaire implique nécessairement le droit d'en prendre copie, sans quoi il est difficile pour un agent d'organiser correctement sa défense; qu'il relève, par ailleurs, que le dossier disciplinaire, finalement communiqué à son conseil après l'acte attaqué, contenait de nombreux documents unilatéraux relatifs à des décisions concernant les tâches qui lui étaient attribuées, qui n'étaient pas présents dans le dossier auquel il a eu accès; qu'il soutient, de même, que la version définitive du rapport de la secrétaire communale n'était pas la même que celle à laquelle il a eu accès le 3 décembre 2012;

qu'il fait valoir, dans une quatrième branche, que le dossier disciplinaire et la convocation doivent reprendre tous les faits mis à charge mais, qu'en l'espèce, la convocation disciplinaire ne faisait état que du "refus de déménager de bureau" et d'un "constat de carence de la secrétaire communale faisant état de manquements dans la fonction et de rappels actés lors des séances du Collège communal (sans qu'aucune pièce ne soit jointe au dossier disciplinaire)"; qu'il relève que l'audition disciplinaire a, quant à elle, fait apparaître les faits suivants :

" - constat de refus répétés aux ordres du Collège communal concernant le déménagement;
- constat de carence et de manquements dans la fonction (cahier des charges établi pour le marché de l'achat du camion et de la grue) lequel n'est pas repris dans le dossier disciplinaire et ressort plutôt à l'évaluation éventuelle du requérant;
- constat de rappels répétés établis par le Collège communal pour divers dossiers : ces constats ne sont pas repris dans le dossier disciplinaire retranscrit;
- constat de non introduction d'une demande de congé de longue durée dans les délais demandés : mêmes remarques que ci-avant;
- constat d'introduction tardive dans l'année pour certains dossiers (pneus, sel de déneigement, service de déneigement) : mêmes remarques que ci-avant";

qu'il soutient que cet énoncé démontre qu'il n'a pas été mis au courant des faits qui lui sont reprochés, lesquels "ont gonflé de manière exponentielle" le jour de son audition;

qu'il invoque, dans une cinquième branche, la violation du devoir d'impartialité, dès lors qu'il avait demandé l'écartement de la secrétaire communale de la procédure, au motif que celle-ci ne pouvait faire preuve de l'impartialité objective ou subjective suffisante; qu'il fait valoir qu'il avait entretenu avec elle une relation extraconjugale alors que cette dernière était toujours employée administrative en 1999, que cette relation s'est terminée douloureusement et que les deux protagonistes entretiennent depuis des relations prudentes et distantes; qu'il estime que les garanties procédurales d'impartialité ne sont pas rencontrées en la présence d'une ex-relation extraconjugale qui a rédigé à son encontre le rapport disciplinaire et qu'il aurait été plus simple qu'elle se déportât comme il l'avait demandé, mais qu'au contraire, elle est intervenue dans l'ensemble de la procédure disciplinaire; qu'en réplique, il reproduit intégralement sa requête;

qu'il fait valoir, dans son dernier mémoire, concernant la première branche du moyen, qu'il est indéniable que la manière de présenter sa défense diffère selon la sanction qui est envisagée; qu'à propos de la deuxième branche du moyen, il compare les arguments qu'il a développés lors de son audition avec la relation qui en est faite dans le procès-verbal et considère que si l'on peut admettre que le procès-verbal puisse résumer les entretiens, cela ne peut aboutir à ce qu'il soit incomplet; qu'il maintient, concernant la troisième branche du moyen, que le droit de consultation emporte, "dans le contenu de l'article 302 NL ensuite inséré dans le CWADEL", la possibilité de prendre copie des pièces; qu'il confirme, sur la quatrième branche du moyen, que la procédure et l'audition se sont bien déroulées sur un champ plus large que le seul constat de refus répétés et qu'il est indéniable qu'une audition portant sur des faits disciplinaires "surprises" vicie l'audition dès lors que les membres du conseil sont alors informés de griefs supplémentaires sans que l'agent ait pu s'y préparer; qu'il rappelle enfin, à propos de la cinquième branche du moyen, qu'il a clairement exprimé ses doutes quant à l'impartialité de la secrétaire communale dans le cours de la procédure; qu'il estime que le principe d'impartialité s'entend de manière objective et subjective de sorte qu'il convient d'également prendre en compte l'effet sur la personne "jugée" de la présence parmi ses juges d'une personne avec laquelle il a eu une relation extraconjugale qui s'est mal terminée;

Considérant, sur la première branche du moyen que l'article L1215-12, alinéa 2, du CDLD ne prévoit pas que la convocation disciplinaire doive mentionner les peines susceptibles d'être encourues par l'agent; qu'une telle mention n'est pas considérée comme une garantie des droits de la défense qui s'imposerait même en l'absence d'un texte; qu'en l'espèce, le requérant étant convoqué à comparaître devant le conseil communal et non devant le collège, il ne pouvait ignorer qu'il risquait,

conformément aux articles L1215-7 et 1215-8 du CDLD, une sanction pouvant être supérieure à la suspension pour un terme excédant un mois;

que, sur la deuxième branche, l'obligation faite par l'article L1215-14, alinéa 1er, du CDLD de reproduire fidèlement les déclarations de la personne entendue n'impose pas de retranscrire mot à mot les déclarations de l'agent mais permet de les relater de manière synthétique à la condition que la relation soit conforme au contenu des déclarations; que contrairement à ce que fait valoir le requérant, la comparaison entre la relation des faits par le journaliste et le procès-verbal d'audition établit que les mêmes arguments sont reproduits dans les deux documents; qu'en outre, en admettant même que l'obligation imposée par l'article 1215-14, alinéa 1er, précité ait été violée, il ne s'agit pas d'une formalité d'ordre public, de sorte que le requérant doit établir que son non-respect lui a causé grief, c'est-à-dire, concrètement qu'il n'a pas été tenu compte dans la motivation de l'acte attaqué de certains moyens de défense pertinents invoqués lors de l'audition disciplinaire; que le requérant n'indique toutefois pas quels arguments développés lors de l'audition disciplinaire n'auraient pas été examinés par la partie adverse;

que, sur la troisième branche, contrairement à ce que fait valoir le requérant, l'article 302 de la Nouvelle loi communale n'a pas, comme tel, été inséré dans le CDLD; que l'article L1215-12, alinéa 2, 5°, de ce cadre ne prévoit pas la possibilité d'obtenir des copies du dossier disciplinaire et une telle possibilité n'est pas considérée comme une garantie des droits de la défense qui s'imposerait même en l'absence de texte; que les droits de la défense impliquent que l'agent poursuivi disciplinairement puisse avoir accès à toutes les pièces du dossier; qu'il incombe à l'autorité administrative d'aviser l'intéressé du dépôt de pièces supplémentaires au dossier et de lui permettre d'y réagir; qu'en l'espèce, aucune pièce du dossier n'établit que le rapport de la secrétaire communal aurait été modifié postérieurement à la date de sa rédaction initiale, à savoir le 23 novembre 2012; que s'il n'est pas contesté que certaines délibérations du collège communal ne figuraient pas dans le dossier consulté par le requérant et que celui-ci n'a pas été informé de leur dépôt, il n'y a cependant pas eu violation des droits de la défense, dès lors que l'acte attaqué ne sanctionne le requérant que pour son refus d'intégrer son nouveau bureau et non pour les autres manquements qui faisaient l'objet des pièces litigieuses;

que sur la quatrième branche, si la convocation disciplinaire doit mentionner de manière claire et précise tous les faits reprochés à l'agent, force est de constater qu'en l'espèce la convocation disciplinaire du requérant du 29 novembre 2012 mentionne, outre son refus d'obtempérer aux instructions du collège communal concernant sa prise de fonction dans le nouveau bureau du service administratif des travaux, "d'autres agissements et manquements dans le cadre de [ses] fonctions de

Chef des Travaux qui ont été actés lors des séances du Collège communal"; que si certains griefs sont clairement précisés (demande tardive de congés, introduction tardive des dossiers relatifs à l'équipement des pneus pour les véhicules, à l'approvisionnement en sel de déneigement et aux prestations de déblaiements des neiges en période hivernale), d'autres restent formulés en termes généraux et ne permettent pas au requérant de savoir, concrètement, de quels dossiers il s'agit; qu'en outre, ces "autres agissements et manquements" sont ceux dont il est fait état dans différents extraits des registres des délibérations du collège communal, dont il n'est pas contesté qu'ils ont été ajoutés dans le dossier disciplinaire après que le requérant en a pris connaissance et sans qu'il en ait été averti; qu'il n'en résulte cependant pas une violation des droits de la défense puisque l'acte attaqué se fonde uniquement sur le refus du requérant d'intégrer son nouveau bureau et non sur les autres manquements;

que, sur la cinquième branche, le principe d'impartialité s'applique également durant la phase de constitution du dossier disciplinaire; que ce principe s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie dans la procédure ou qu'elle intervienne avec un parti pris qui pourrait compromettre la sérénité des débats et la décision; qu'en l'espèce, le fait que le requérant aurait entretenu, treize ans avant les faits, une relation extraconjugale avec celle qui allait devenir la secrétaire communale n'est pas en soi, à défaut d'autres éléments, de nature à faire planer dans son chef un soupçon de partialité tel qu'il vicierait l'ensemble de la procédure disciplinaire; qu'il résulte de ces éléments que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit de la défense et d'audition, du principe général de droit de motivation, de bonne administration, du raisonnable et de proportionnalité ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il fait valoir que l'acte attaqué lui inflige une sanction de suspension de deux mois, alors qu'il a toujours rempli ses fonctions avec fruits et avec une motivation sans faille et qu'il s'agit là d'une disproportion manifeste en l'absence d'antécédents; qu'il soutient que la partie adverse a pris une décision disproportionnée dès lors qu'elle inflige immédiatement une sanction majeure sans même répondre à ses arguments; qu'il estime par ailleurs qu'en ne justifiant pas la graduation de la peine, la partie adverse commet une nouvelle erreur manifeste d'appréciation; qu'il rappelle que l'autorité doit exposer les motifs qui justifient le choix d'une sanction majeure et le choix en particulier de la sanction de la suspension de deux mois; qu'en réplique, il reproduit intégralement sa requête; que, dans son dernier mémoire, il rappelle que le principe de motivation et l'obligation de motivation formelle représentent des garanties pour l'agent et l'administré; qu'il soutient, qu'en l'espèce, la partie adverse tente de

qualifier la faute mais qu'aucun des considérants de l'acte ne permet de comprendre pourquoi il est fait choix d'une sanction prévue à l'article L1215-3 du CDLD;

Considérant que la motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné et au Conseil d'État lorsqu'il est saisi d'un recours, d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée; que la motivation d'une sanction disciplinaire ne doit donc pas seulement porter sur la matérialité des faits et leur caractère répréhensible, mais aussi sur l'adéquation de la sanction eu égard à la gravité des faits; qu'à cet égard, l'acte attaqué relève "que la fonction de Chef de travaux requiert un comportement exemplaire vis-à-vis du personnel communal et plus particulièrement du personnel ouvrier" et que le "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"; que la partie adverse a ainsi fourni les éléments qui justifient de manière admissible la sanction retenue; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 375 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le vingt-cinq juin deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Fl. VAN HOVE. J. VANHAEVERBEEK.