CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 237.142 du 25 janvier 2017

A. 220.365/VIII-10.246

En cause : **KUMPS** Daniel,
ayant élu domicile
quai des Fusillés 10/0009
5300 Andenne,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 septemrbe 2016, Daniel KUMPS demande, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation de "la décision du 11 juillet 2016 de la partie adverse qui déclare [son] recours contre la délibération du 10 novembre 2015 de la Commune d'Ottignies-Louvain-la-Neuve recevable mais non fondé et qui confirme la sanction disciplinaire de la démission d'office";

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^me^ Florence PIRET, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 6 décembre 2016, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 janvier 2017 et le rapport leur a été notifié.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Saskia DELBESQUE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Esther ROMBAUX, loco M^e^ Marc NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Florence PIRET, auditeur, a été entendue en son avis conforme au présent arrêt.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le requérant est entré au service de la commune d'Ottignies-Louvain-la-Neuve le 1^er^ juillet 1982. Il y exerce la fonction de chef de bureau administratif depuis le 1^er^ avril 2004 et est affecté au service des Finances.

2. Le 14 septembre 2015, le directeur général faisant fonction rédige un rapport à charge du requérant. Il lui reproche :

- un fait précis qualifié de "négligence grave", soit avoir "laissé sans surveillance dans son bureau dont la porte était grande ouverte une boîte en plastique transparent contenant la somme de 8.690,00 euros" et ce "pendant les heures d'ouverture au public, à une période de visites fréquentes […]" alors que "plusieurs faits de vols (sacs à main, chèques repas,…) ont été commis à cet étage, largement fréquenté par du public extérieur" et qu' "il s'agit du premier bureau rencontré après le passage de la porte du sas des ascenseurs";
- dix-huit manquements divers qualifiés de "négligences et manquements répétés" commis dans le courant des années 2014 et 2015 ainsi qu'un fait daté du mois de septembre 2013;
- une "absence totale de remise en question" alors que "les personnes qui l'entourent, elles, ont fait leur maximum" (mises au point, tentatives de recadrage, essais de responsabilisation de la part de son chef hiérarchique, soutien des collègues de son service, proposition de coaching sur mesure par le collège communal refusée par le requérant, plusieurs entretiens avec le médecin du travail et les personnes de confiance sans obtenir la moindre avancée).

Dans son rapport, le directeur général relève que le requérant a, par le passé, déjà été sanctionné d'une peine de la retenue de traitement d'un mois et demande au conseil communal l'application de la sanction maximale de la démission d'office.

3. Par un courrier du 23 septembre 2015, le requérant est informé qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre devant le conseil communal et est convoqué pour une audition prévue le 13 octobre 2015. Les faits mis à sa charge sont précisés. Le rapport précité du directeur général est annexé à ce courrier qui l'informe également de ses droits (droit de consulter son dossier, droit de se faire assister par un défenseur de son choix, droit de demander l'audition de témoins et la publicité des auditions).

Le requérant se présente à l'audition accompagné d'un délégué syndical et dépose une note de défense. Le procès-verbal de cette audition lui est notifié le 20 octobre 2015.

4. Par une délibération du 10 novembre 2015, le conseil communal décide "au scrutin secret" d'infliger au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office. Cette décision lui est notifiée par un courrier recommandé daté du 16 novembre 2015, qui reproduit l'article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

5. Cette délibération du 10 novembre 2015 est communiquée à la partie adverse par un courrier du 20 novembre 2015, réceptionné le 23 novembre 2015, auquel sont jointes les pièces du dossier. Le requérant est informé de cette transmission "à l'autorité de tutelle" par un courrier du même jour.

6. Par un courrier du 18 décembre 2015, le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie informe le requérant qu'il a décidé de ne pas annuler la délibération du conseil communal du 10 novembre 2015 dans le cadre de la "tutelle générale", et lui indique qu'il dispose d'un recours contre cette délibération, à introduire dans les trente jours auprès du Gouvernement wallon, soit jusqu'au "22 janvier 2015" (lire : "22 janvier 2016").

7. Le 20 janvier 2016, le conseil du requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre ladite délibération. À l'appui de ce recours, il soutient, en substance, que la sanction prise à son encontre est disproportionnée et motivée de manière inadéquate, alors que, même s'il a déjà été sanctionné disciplinairement pour des faits de même nature, il justifie de trente-trois ans de

services et que les faits reprochés se résument à une accumulation de négligences sans intention malveillante qui n'ont causé aucun préjudice financier à la ville. Il ajoute que l'autorité disposait de la faculté de s'orienter, conformément au statut administratif, vers une procédure d'inaptitude professionnelle et que le refus de la ville de préférer cette alternative n'est pas suffisamment motivé. Il en déduit que l'autorité disciplinaire, en infligeant la sanction litigieuse, a méconnu, non seulement le principe de proportionnalité, mais également les principes de bonne administration et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

8. Le 12 avril 2016, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve soumet son argumentation à la partie adverse. Elle expose que la décision contestée est valablement justifiée et suffisamment motivée quant aux choix de la voie disciplinaire et de la hauteur de la sanction.

9. Le 11 juillet 2016, le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie décide, par un arrêté ministériel notifié le lendemain au conseil du requérant, de déclarer le recours recevable mais non fondé, dans les termes suivants:

" […]

Considérant que le réclamant a introduit ledit recours dans le délai prescrit, qu'il doit dès lors être déclaré recevable;

Considérant que le réclamant invoque que l'autorité disciplinaire en lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office, a méconnu, non seulement le principe de proportionnalité mais également le principe de bonne administration et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en ce que, certes, il n'ignore pas qu'une sanction antérieure lui avait été infligée pour des faits de même nature; que toutefois, force est de constater que les faits reprochés – lesquels se résument à une accumulation de négligences sans intention malveillante et une absence de remise en question – ne revêtent pas en eux une gravité telle qu'ils compromettent définitivement et irrémédiablement la poursuite d'une relation de travail;

Considérant que la sanction de la démission d'office est une sanction majeure qui ne peut être infligée que pour des faits tels qu'ils remettent en cause la persistance du lien de confiance nécessaire à la poursuite de la relation de travail; que tel est le cas lorsque les faits sanctionnés sont d'une gravité indéniable et que rien n'établit qu'une autorité raisonnable placée dans les mêmes circonstances n'aurait pris la même décision;

Considérant qu'en l'espèce, il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que les faits retenus à charge du réclamant consistent dans un comportement globalement négligent se traduisant dans une accumulation de manquements qui pourraient être considérés comme mineurs s'ils étaient pris individuellement mais dont la répétition et la persistance constituent des manquements graves à ses devoirs professionnels, de telle sorte qu'il ne peut être reproché à l'autorité disciplinaire d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les fautes imputées au requérant revêtent une gravité certaine susceptible

d'entraîner une rupture de la confiance indispensable à toute relation de travail et ce d'autant plus que l'intéressé a, comme il l'invoque dans son recours, déjà été sanctionné antérieurement pour des faits similaires.

Considérant, par ailleurs que la motivation de l'acte querellé est conforme au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'en l'espèce les motifs portent tant sur la matérialité des faits, que sur leur caractère répréhensible, mais aussi sur l'adéquation de la sanction à la gravité des faits".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

Il y a lieu de relever d'office que l'article L3133-3 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation organise auprès du Gouvernement wallon un recours au bénéfice de tout membre du personnel communal ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office qui n'a pas été annulée par l'autorité de tutelle. L'article L3133-3/1 du même Code dispose que cet article "est interprété dans ce sens que le recours qu'il prévoit est un recours en annulation" de sorte que, contrairement à une décision prise sur un recours en réformation qui se substitue à la décision initiale, la décision par laquelle la partie adverse rejette le "recours en annulation" introduit sur la base de l'article L3133-3, précité, ne fait pas disparaître de l'ordonnancement juridique la délibération par laquelle une commune sanctionne son agent.

En l'espèce, le requérant attaque exclusivement la décision par laquelle le ministre compétent du Gouvernement wallon rejette le recours introduit contre la délibération du conseil communal du 10 novembre 2015 de le démettre d'office, sans poursuivre concomitamment l'annulation de cette dernière décision. La circonstance que le requérant ne poursuit pas l'annulation de la délibération précitée du conseil communal ne le prive pas de son intérêt au présent recours dès lors qu'une telle annulation obligerait le Gouvernement wallon à statuer à nouveau sur son recours et lui donnerait une chance de voir annuler la sanction disciplinaire communale. Le recours est, dès lors, recevable.

Cependant, le fait de limiter l'objet du recours à la seule décision prise par l'autorité de tutelle n'est pas sans conséquence, notamment quant à la nature des griefs qui peuvent être invoqués à l'appui de celui-ci. Ainsi, le moyen unique n'est recevable qu'en ce qu'il critique la légalité de la décision prise le 11 juillet 2016 par la partie adverse, tenant compte de la nature du contrôle exercé par celle-ci, qui dispose d'un pouvoir d'annulation et non de réformation en vertu des dispositions précitées.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le moyen unique est, pour partie, manifestement irrecevable et, pour partie, manifestement non fondé.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de "la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 11 à 25 et 165 à 167 du statut administratif des agents de la ville d'Ottignies, des règles et principes du droit et notamment du principe général de droit relatif à la motivation interne, des principes de bonne administration, du principe de proportionnalité, du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, du détournement de procédure et de l'excès de pouvoir".

Il ne conteste pas avoir commis plusieurs négligences mais ne comprend pas pourquoi l'autorité a diligenté une procédure disciplinaire au lieu de reconnaître "certaines incapacités professionnelles" et formuler une proposition d'inaptitude professionnelle à son égard. Il reproche à l'autorité de tutelle de ne pas avoir répondu aux arguments soulevés dans son recours relatifs au choix de la procédure disciplinaire et en déduit que l'acte attaqué viole l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée. Il fait également grief à l'autorité disciplinaire d'avoir considéré qu'il ne se remettait pas en question alors qu'il a reconnu devant elle ses faiblesses professionnelles (difficultés de s'adapter aux nouvelles technologies et à la multiplicité des tâches) et de lui avoir infligé la sanction la plus lourde malgré ses aveux de faiblesse, l'absence d'antécédents disciplinaires avant 2012, ses trente-trois années de service et les promotions dont il a bénéficié au cours de sa carrière. Il en déduit que l'acte attaqué "est manifestement disproportionné" et lui reproche de ne pas expliquer pourquoi la rétrogradation ou le transfert vers un autre service n'était pas plus adéquats alors que ce grief était soulevé dans le recours auprès de la partie adverse.

Il ajoute qu' "il est assez contradictoire de considérer que l'accumulation de négligences reprochées suffit pour démontrer une gravité telle qu'une sanction majeure est la seule option envisageable alors qu'elle ne démontre pas que cette gravité est réelle et que les faits reprochés aient entraîné des conséquences financières ou autres importantes", alors que "[ses] négligences n'ont jamais causé le

moindre préjudice financier à la partie adverse ! [lire : la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve]".

VI.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en tant qu'il critique la délibération du conseil communal du 10 novembre 2015, laquelle n'est pas attaquée dans le cadre du présent recours.

Le moyen n'est dès lors recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre la décision du Gouvernement wallon du 11 juillet 2016. Or les griefs qui visent cette décision se limitent à dénoncer une insuffisance de motivation formelle : d'une part, l'acte attaqué ne répondrait pas aux arguments soulevés dans le recours préalable quant au choix de la procédure disciplinaire et, d'autre part, il n'expliquerait pas en quoi la sanction de la démission d'office serait justifiée alors que le recours préalable contestait la hauteur de la sanction infligée.

Pour respecter l'obligation de motivation formelle, la partie adverse est seulement tenue de répondre de manière adéquate aux arguments essentiels soulevés dans le recours en annulation qui lui était soumis, permettant ainsi au requérant de comprendre pourquoi son recours a été rejeté, sans être toutefois tenue d'exposer les motifs de ses motifs.

En l'espèce, le choix de recourir à une sanction disciplinaire au lieu d'une déclaration d'inaptitude professionnelle relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité, que le Conseil d'État ne peut censurer que si, en optant pour la procédure disciplinaire, elle a commis une erreur manifeste d'appréciation. Dans son recours au gouvernement qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué, le requérant faisait valoir que le refus de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve de s'orienter vers une procédure d'inaptitude professionnelle n'était pas suffisamment motivé. Sur ce point, l'acte attaqué répond, de manière adéquate et suffisante, que la motivation de la délibération du 10 novembre 2015 "est conforme au prescrit de la loi du 29 juillet 1991" dès lors "qu'en l'espèce les motifs portent [...] sur [le] caractère répréhensible" des faits. La délibération précitée du 10 novembre 2015 soulignait en effet que "la procédure est disciplinaire en raison de l'inertie dont fait preuve [le requérant], laquelle ne résulte pas exclusivement d'un manque de compétence" mais "contrevient clairement aux devoirs professionnels des agents (v. art. 5 du statut administratif)", qu' "il lui est également reproché une négligence grave, laquelle ressort du domaine disciplinaire", que "les faits exposés – dont [le requérant] ne conteste pas la matérialité – constituent des faits intrinsèquement graves dès lors

qu'il s'agit d'une accumulation de négligences et de manquements tant à l'égard des tâches dont il est spécifiquement chargé, qu'en référence à une fonction de direction pour laquelle il a postulé", et que "cette gravité est renforcée […] par le fait que l'intéressé persiste à nier ses difficultés, son absence totale de remise en question et son absence de volonté de prendre les difficultés en main malgré l'appui dont il a bénéficié". Au regard de ces éléments, la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les motifs de la sanction litigieuse portent sur le caractère répréhensible des faits.

En ce qui concerne le choix de la démission d'office, le requérant contestait, dans son recours préalable, la hauteur de cette sanction en faisant valoir ses trente-trois années de service, sa bonne foi et l'absence de préjudice financier causé à la ville. En réponse à ces arguments, l'acte attaqué procède au contrôle de proportionnalité et rappelle tout d'abord que "la sanction de la démission d'office est une sanction majeure qui ne peut être infligée que pour des faits tels qu'ils remettent en cause la persistance du lien de confiance nécessaire à la poursuite de la relation de travail; que tel est le cas lorsque les faits sanctionnés sont d'une gravité indéniable et que rien n'établit qu'une autorité raisonnable placée dans les mêmes circonstances n'aurait pris la même décision". Il expose ensuite clairement qu' "en l'espèce, il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que les faits retenus à charge du réclamant consistent dans un comportement globalement négligent se traduisant dans une accumulation de manquements qui pourraient être considérés comme mineurs s'ils étaient pris individuellement mais dont la répétition et la persistance constituent des manquements graves à ses devoirs professionnels, de telle sorte qu'il ne peut être reproché à l'autorité disciplinaire d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les fautes imputées au requérant revêtent une gravité certaine susceptible d'entraîner une rupture de la confiance indispensable à toute relation de travail et ce d'autant plus que l'intéressé a comme il l'invoque dans son recours, déjà été sanctionné antérieurement pour des faits similaires". En opérant de la sorte, l'acte attaqué répond adéquatement, et à suffisance, aux moyens développés par le requérant dans son recours du 20 janvier 2016.

Le moyen ainsi circonscrit à l'acte attaqué est manifestement non fondé, de sorte que les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

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

Frédéric GOSSELIN,	président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence VAN HOVE.	Frédéric GOSSELIN.