CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII[e] CHAMBRE

A R R Ê T

n[o] 246.620 du 14 janvier 2020

A. 225.531/VIII-10.850

En cause : **HOUF** Daniel,
ayant élu domicile chez
M[es] Luc MISSON, Renaud MOLDERS-PIERRE
et Sylvie BREDAEL, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège,

contre :

1. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M[e] Ann-Lawrence DURVIAUX, avocat,
rue Bèze en Bourgogne 62
5000 Namur,

2. l**a commune de Beyne-Heusay**,
représentée par son collège communal.
ayant élu domicile chez
M[e] Martine VANKAN, avocat,
rue Voie des Prés 79
4610 Beyne-Heusay.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 juin 2018, Daniel HOUF demande l'annulation de :

- l'arrêté ministériel du 23 avril 2018 déclarant recevable mais non fondé le recours introduit par le requérant contre le deuxième acte attaqué;
- la délibération du conseil communal de Beyne-Heusay du 27 avril 2011, prononçant la sanction de la démission d'office à son encontre, non annulée par l'autorité de tutelle comme porté à sa connaissance par courrier du 18 août 2011.

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 novembre 2019.

M. Luc DETROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Sylvie BREDAEL, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Xavier CLOSE, *loco* M^e^ Ann-Lawrence DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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

1. Le requérant, né le 4 octobre 1957, est entré en fonction auprès de la seconde partie adverse, la commune de Beyne-Heusay, en 1985, en qualité d'agent statutaire. Il y exerçait la fonction de bibliothécaire à raison de six heures, puis à partir d'octobre 1987, de douze heures par semaine, prestées en soirée.

En 1988, s'ajoutant aux douze heures par semaine pour lesquelles il bénéficie d'une nomination statutaire, le requérant est engagé par contrat de travail à temps plein, soit trente-cinq heures par semaine. En 2008, les prestations prévues dans son contrat de travail sont réduites à vingt-trois heures par semaine, prestées en journée.

En juin 2010, le collège communal de la partie adverse met fin, avec un préavis de quinze mois au contrat de travail du requérant, celui-ci demeurant occupé sous les liens de son engagement statutaire pour des prestations de douze heures par semaine.

2. Par un courrier du 7 décembre 2010, la seconde partie adverse invite le requérant à comparaître devant le conseil communal, le lundi 10 janvier 2011, afin de l'entendre sur les rapports annexés composant le dossier relatif à l'évolution de sa situation. Il lui est précisé qu'il peut être assisté par un avocat, qu'il a la possibilité de demander l'audition de témoins et de consulter le dossier disciplinaire au secrétariat communal.

3. Par un courrier du 9 décembre 2010, le requérant est informé de l'ouverture à son encontre d'une procédure de suspension préventive à titre de mesure d'ordre, à la suite de deux manquements graves. Dans ce même courrier, il est invité à comparaître, devant le collège communal, le vendredi 17 décembre 2010, aux fins d'être entendu dans le cadre de cette procédure.

Le 17 décembre 2010, le requérant, après avoir été entendu par le collège communal, est suspendu préventivement par le même collège, avec maintien de son traitement. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État.

4. Le 7 janvier 2011, il remet à la seconde partie adverse un certificat médical le déclarant inapte à comparaître devant le conseil communal le 10 janvier 2011 et sollicite le report de cette audition.

5. Lors de sa séance du 10 janvier 2011, le conseil communal décide de reporter l'audition du requérant au lundi 31 janvier 2011. Par un pli recommandé à la poste du 11 janvier 2011, la seconde partie adverse l’informe du report de cette audition et précise que, sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, l'audition ne pourra être reportée à nouveau.

6. Le 31 janvier 2011, le requérant dépose, dans la boîte aux lettres de la maison communale, un certificat médical le déclarant incapable de « se rendre en convocation pour réunions concernant son travail ».

7. Lors de sa séance du 31 janvier 2011, le conseil communal décide de s'en tenir à sa décision du 10 janvier 2011 et de procéder à l'information de ses membres, même en l'absence du requérant. Elle précise que le procès-verbal de cette

séance lui sera communiqué avec invitation à communiquer ses éventuelles remarques.

8. Par un pli recommandé à la poste du 1er février 2011, la seconde partie adverse lui communique le procès-verbal de la séance du 31 janvier 2011, précise qu'il peut adresser ses remarques pour le 18 février 2011 et rappelle que lors de sa séance du 28 février 2011, une décision sera prise quant au fait de savoir si une sanction lui sera appliquée ou non.

9. Par un courrier du 18 février 2011, le conseil du requérant communique à la seconde partie adverse ses remarques quant au procès-verbal de la séance du 31 janvier 2011 et sollicite qu'une nouvelle convocation à une audition soit adressée, identifiant et mentionnant les faits déterminés mis à charge du requérant.

10. Par un courrier du 22 février 2011, la seconde partie adverse répond aux remarques du requérant et précise que sa demande de nouvelle convocation sera soumise au conseil communal lors de sa séance du 28 février 2011.

11. Lors de sa séance du 28 février 2011, le conseil communal de la seconde partie adverse accepte de prévoir une nouvelle possibilité d'entendre le requérant le lundi 28 mars 2011.

12. Par un courrier du 2 mars 2011, la seconde partie adverse invite le requérant à comparaître devant le conseil communal, le lundi 28 mars 2011, afin de l'entendre sur « les faits qui sont repris dans l'ensemble des pièces qui [lui] ont déjà été communiquées […] ». Il lui est précisé que les autres dispositions des convocations précédentes restent d'application.

13. Lors de sa séance du 28 mars 2011, la seconde partie adverse entend le requérant. Par un pli recommandé à la poste du 30 mars 2011, elle lui communique deux exemplaires du procès-verbal de son audition et sollicite qu'un exemplaire signé, avec ses remarques, soit renvoyé pour le vendredi 15 avril 2011 au plus tard.

14. Par un courrier du 15 avril 2011, le conseil du requérant transmet à la seconde partie adverse le procès-verbal signé et ses remarques quant à celui-ci.

15. Par une télécopie du 18 avril 2011, la seconde partie adverse précise au conseil du requérant avoir pris connaissance des remarques formulées quant à

l'audition du 28 mars 2011 et les transmettre aux différents groupes politiques siégeant au sein du conseil communal.

16. Lors de sa séance du 27 avril 2011, le conseil communal décide, au scrutin secret, d'appliquer au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office, avec effet au 1er mai 2011.

Il s'agit du second acte attaqué.

17. Cette décision est transmise, par un courrier du 29 avril 2011, à la Région wallonne, première partie adverse, dans le cadre de l'exercice de sa tutelle générale d'annulation. Après instruction du dossier, l'autorité de tutelle décide « de ne pas s'opposer à la délibération du 27 avril 2011 » et en informe la seconde partie adverse par un courrier du 18 août 2011.

18. Par des plis recommandés à la poste du 22 août 2011, le requérant ainsi que son conseil sont informés par la seconde partie adverse que l'autorité de tutelle n'a pas annulé la délibération du 27 avril 2011 précitée lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office et qu'il dispose d'un délai de trente jours pour introduire un recours contre la décision du conseil communal confirmée par le ministre, conformément à l'article L3133-3 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

19. Par un courrier daté du 19 septembre 2011, le requérant introduit auprès du Gouvernement wallon le recours organisé contre le second acte attaqué, visé à l'article L 3133-3 précité.

20. Lors de sa séance du 17 octobre 2011, le collège communal de la seconde partie adverse répond aux arguments avancés à l'appui du recours introduit contre le second acte attaqué. Ce mémoire en réponse est ratifié par le conseil communal lors de sa séance du 31 octobre 2011.

21. Par un pli recommandé à la poste du 18 octobre 2011, la seconde partie adverse communique cette délibération du 17 octobre 2011 au conseil du requérant.

22. Le 9 mai 2012, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville prend un arrêté déclarant le recours irrecevable pour tardiveté.

23. Cet arrêté ministériel est annulé par un arrêt n° 225.009 du 8 octobre 2013.

24. Par un courrier du 11 janvier 2018, le conseil du requérant met la Région wallonne en demeure de statuer sur son recours, sur pied de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

25. Par un arrêté du 23 avril 2018, la première partie adverse décide que le recours dirigé par le requérant contre la délibération du 27 avril 2011 par laquelle le conseil communal de la seconde partie adverse a décidé de lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office, est recevable mais non fondé.

Il s'agit du premier acte attaqué, notifié au requérant par un courrier du même jour.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe général des droits de la défense, du principe général de bonne administration tenant au respect du délai raisonnable, des articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : CEDH) et du défaut de motivation formelle et interne.

Le requérant fait grief à la première partie adverse de n'avoir adopté l'acte attaqué que quatre ans et demi après l'arrêt du Conseil d'État annulant le précédent arrêté ministériel. Il rappelle, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, des considérations générales concernant le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire à la suite d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État. Il constate, en se référant encore à la jurisprudence du Conseil d'État, que le délai qui s'est écoulé entre l'arrêt d'annulation et le premier acte attaqué doit être analysé avec plus de sévérité lorsqu'il s'agit d'une sanction disciplinaire majeure. Il considère qu'à la suite de l'arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'État, la première partie adverse était directement ressaisie du recours qu'il avait introduit. Il ajoute que la première partie adverse n'a réalisé aucun acte d'instruction, ni analyse complémentaire, ce qui suffit à établir le caractère manifestement déraisonnable du délai mis pour prendre le premier acte attaqué. Il constate qu'il en va d'autant plus ainsi que cet acte ne répond pas aux griefs formulés. Il considère que le délai est déraisonnable, entraînant l'annulation du premier acte attaqué avec l'impossibilité

pour la première partie adverse d'adopter une nouvelle décision à son encontre pour les mêmes faits. Il estime que l'écoulement du temps ne permet plus d'assurer le respect des droits de la défense devant cette autorité de recours en raison de la violation du délai raisonnable. Il précise que lorsqu'un recours est effectivement organisé par un texte légal, son caractère effectif est une garantie offerte par les articles 6 et 13 de la CEDH et par le principe général des droits de la défense. Il ajoute que ces principes n'imposent pas l'organisation d'une voie de recours mais imposent son effectivité si l'autorité compétente a décidé de l'organiser. Il soutient que la décision adoptée par la seconde partie adverse est entachée par la violation dénoncée et doit dès lors être annulée pour les mêmes motifs.

Dans son mémoire en réplique au mémoire en réponse de la première partie adverse, il explique que le moyen est dirigé contre les deux actes attaqués. Il explique en quoi ce raisonnement implique ces deux actes de manière différente. Quant au premier acte attaqué, il constate que la première partie adverse ne conteste pas le délai mis pour le prendre. Il rappelle les principes relevés par l'autorité de tutelle qu'il partage et explique en quoi il n'est pas d'accord avec les conséquences qu'elle en déduit. Concernant le fait qu'il n'aurait pas intérêt au moyen, le requérant rappelle que le moyen est dirigé contre les deux actes attaqués. Il précise que lorsqu'un recours administratif est organisé, il constitue un droit dans le chef du bénéficiaire et ne peut en être privé sous peine d'une violation des droits de la défense. Il explique en quoi le traitement d'un recours dans un délai déraisonnable ne peut être considéré comme un recours effectif. Il considère que dans la mesure où il est privé de ce droit fondamental, il ne peut valablement lui être opposé les effets de la décision initiale. Il estime qu'il a donc intérêt au moyen et explique en quoi la jurisprudence citée par la première partie adverse n'est pas pertinente. Il en conclut que la violation du délai raisonnable est établie et non contestée par la première partie adverse et considère que cette illégalité entache, par répercussion, le second acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique au mémoire en réponse de la seconde partie adverse, le requérant reproduit son argumentation développée dans son mémoire en réplique au mémoire en réponse de la première partie adverse. Il ajoute que les considérations de la seconde partie adverse relatives à l'absence de ses nouvelles pendant quatre ans n'ont pas d'impact sur la recevabilité et le fondement du moyen. Il explique ne pas avoir eu à donner de nouvelles à la seconde partie adverse, ni l'informer de la mise en demeure adressée à l'autorité de tutelle puisqu'il n'était plus agent de cette administration. Il mentionne que l'autorité de tutelle a l'obligation de statuer dans un délai raisonnable, obligation ne dépendant pas d'une mise en demeure de sa part. Il explique que selon la jurisprudence strasbourgeoise

relative au respect du délai raisonnable, la seule manière avec laquelle son comportement peut interférer dans l'analyse du caractère raisonnable du délai mis par l'autorité pour exercer sa compétence est celle caractérisée par la mise en œuvre des démarches dilatoires, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Dans son dernier mémoire, le requérant constate que la violation du délai raisonnable au stade du recours de tutelle spéciale d'annulation n'est ni contestée ni sérieusement contestable et que ce sont les conséquences qui en découlent qui font polémique. Il considère que la circonstance que l'autorité de tutelle a trop tardé pour statuer sur le recours et ne puisse plus statuer à nouveau en raison du dessaisissement résultant du dépassement du délai raisonnable a comme conséquence l'illégalité de la décision dont recours, celle-ci se trouvant corrélativement privée d'une garantie substantielle et affectée dans sa validité même par la violation de ses droits de la défense et de son droit à un recours effectif. Il soutient qu'il a donc intérêt au premier moyen et que cette constatation est indépendante de la question de savoir si un autre recours subsiste ou non à l'encontre de la démission d'office et si celui-ci satisfait aux exigences de l'article 6 de la CEDH, ce qui est le cas du recours en annulation au Conseil d'État. Il allègue que l'article L3122-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui prévoit un délai pour l'exercice de la tutelle générale d'annulation, est inapplicable en cas de recours de tutelle spéciale, régi par les dispositions de l'article L3133-3 du même Code, et que le recours de tutelle spéciale en cause en l'espèce oblige la Région wallonne à statuer, avec comme seule limite les exigences, méconnues en l'espèce, du délai raisonnable. Quant au reproche de la seconde partie adverse d'avoir tardé à adresser la mise en demeure à la Région wallonne et d'être ainsi responsable du dépassement du délai raisonnable, il observe que la Région wallonne était incontestablement tenue, après l'arrêt d'annulation du 8 octobre 2013, de statuer à nouveau sur le recours de tutelle spéciale dont elle demeurait saisie et ce, dans un délai raisonnable. Il allègue que la jurisprudence strasbourgeoise relative au respect du délai raisonnable révèle que la seule hypothèse dans laquelle le comportement du particulier peut interférer dans l'analyse juridique du caractère raisonnable ou non du délai mis par l'autorité à exercer une compétence déterminée, est celle où il a lui-même adopté des démarches dilatoires. Il soutient donc qu'il ne peut dès lors lui être reproché de n'avoir pas mis en demeure la Région wallonne, ce d'autant moins que cette démarche faisait courir un délai obligatoire de quatre mois qui lui imposait alors nécessairement, à défaut de réponse dans ce délai, de saisir le Conseil d'État pour défendre ses droits et intérêts et qu'il perdait ainsi la possibilité d'obtenir une décision sur recours, qui satisfasse ses intérêts sans devoir passer par une procédure juridictionnelle administrative. Selon lui, il ne pouvait donc mettre la Région wallonne en demeure qu'en prenant le risque de perdre une partie de ses droits

procéduraux et il ne peut donc aucunement lui être reproché de n'avoir pas pris ce risque durant un temps important. Le fait qu'il n'ait pas mis en demeure la Région wallonne durant une période d'environ quatre années, n'enlève donc strictement rien à l'obligation qu'avait cette autorité de traiter le recours avec diligence.

IV.2. Appréciation

L'article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il était en vigueur au moment de l'adoption des deux actes attaqués, disposait :

« Tout membre du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle peut introduire un recours auprès du Gouvernement contre cette décision. Le membre du personnel faisant l'objet d'une mesure de révocation ou de démission d'office est informé immédiatement de la date à laquelle la décision de révocation ou de démission d'office de l'autorité communale est notifiée à l'autorité de tutelle ainsi que de l'absence d'annulation, par l'autorité de tutelle, de cette mesure de révocation ou de démission d'office. Le recours doit être exercé dans les trente jours du terme du délai d'annulation. Le membre du personnel notifie son recours à l'autorité de tutelle et à l'autorité communale au plus tard le dernier jour du délai de recours ».

L'article L3133-3/1 du même Code, avant son abrogation par le décret du 4 octobre 2018, disposait que l'article L3133-3 devait être interprété dans le sens que le recours qu'il prévoyait était un recours en annulation.

Il s'en déduit qu'il ne convient pas de prendre en compte, dans l'examen du délai raisonnable mis par l'autorité disciplinaire pour prendre le second acte attaqué, le délai mis par l'autorité de tutelle pour trancher le recours introduit par le requérant. En outre, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 99/2002 du 19 juin 2002, il serait incompatible avec le principe de l'autonomie communale que la décision de l'autorité communale perde sa force juridique par suite de l'absence de décision de l'autorité de tutelle (B.10.). Le moyen n'est donc pas fondé en tant qu'il vise le second acte attaqué.

S'agissant du premier acte attaqué, le dépassement du délai raisonnable mis par la Région wallonne pour statuer sur le recours de tutelle a pour seule conséquence de dessaisir celle-ci de sa compétence de statuer sur le recours administratif introduit devant elle. Ce dépassement est irrémédiable. L'annulation sur la base de ce moyen du second acte attaqué n'aurait donc pas pour effet de rendre au requérant la possibilité de voir le premier acte attaqué annulé par l'autorité de tutelle. Le requérant n'a donc pas intérêt au moyen en ce qui concerne le premier acte attaqué.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de proportionnalité, de l'excès de pouvoir, de la violation de l'article L1215-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il rappelle des considérations générales quant à l'étendue de la motivation du choix de la sanction adoptée. Il explique que la motivation du second acte attaqué est stéréotypée, ne permettant pas de comprendre le choix de la sanction de la démission d'office. Il précise que la seule référence à la gravité de la sanction concerne l'information donnée aux différents conseillers communaux quant aux différents types de sanction possibles. Il considère que cette motivation est insuffisante et ce d'autant plus que deux conseillers ont voté pour la réprimande et le reste pour la démission d'office. Il fait grief à la seconde partie adverse de ne s'attacher qu'aux détails, à savoir justifier ses propres actions et non aux problématiques essentielles. Quant au premier acte attaqué, le requérant précise qu'il ne permet pas non plus de comprendre le choix de cette sanction, celui-ci se contentant de reproduire la jurisprudence du Conseil d'État. Il considère que le principe de motivation formelle des actes administratifs n'est pas respecté. Il considère aussi que la sanction qui lui est infligée est disproportionnée au regard des faits qui lui sont reprochés. Il explique que la motivation de la seconde décision attaquée ne fait pas apparaître un examen de la gravité des faits qui aurait pu justifier le choix de cette sanction. Il ajoute que celui-ci est disproportionné si on se fonde sur les manquements disciplinaires retenus. Il résume les faits qui lui sont reprochés et précise qu'il a invoqué des causes d'excuse qui n'ont pas été prises en considération. Il ajoute, en outre, que le fait relatif aux problèmes relationnels avec les autres membres du personnel, ne peut donner lieu à une sanction disciplinaire alors qu'il s'agit d'un élément essentiel qui a conduit au choix de la sanction de la démission d'office à son encontre. Il considère aussi que les manquements sont peu préjudiciables à la seconde partie adverse et estime qu'une autre autorité communale placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas fait le choix de cette sanction. Quant au premier acte attaqué, il constate que la première partie adverse se contente d'affirmer qu'il n'apparait pas que l'autorité disciplinaire a usé de son pouvoir discrétionnaire de façon déraisonnable, ne revenant pas sur l'appréciation faite par la seconde partie adverse. Il explique que les causes d'excuses et les circonstances atténuantes n'ont pas été prises en considération. Il rappelle des considérations

générales en se référant à la doctrine et à la jurisprudence du Conseil d'État relatives aux causes d'excuse et circonstances atténuantes. Concernant le second acte attaqué, il fait grief à la seconde partie adverse de ne pas avoir tenu compte du contexte difficile de travail et rappelle les arguments invoqués pour justifier l'ensemble des faits reprochés. Il ajoute que la seconde partie adverse se concentre sur des points de détail, tels qu'exposer sa politique sécuritaire, sans fournir les raisons pour lesquelles les justifications invoquées pour expliquer les faits reprochés ne sont pas retenues et ce alors que lors de son audition, le contexte difficile de travail a représenté une part importante de celle-ci. Il ajoute avoir étayé, par des certificats médicaux, la détérioration de son état psychologique et exposé en quoi cette situation avait influé sur chacun des faits mis à sa charge. Il rappelle les raisons de cette détérioration, à savoir principalement le stress et le bruit. Il explique que l'impact du bruit sur la santé est pris en considération par des organisations internationales et reproduit les normes française et belge visant à appréhender cet impact. Il en déduit que l'employeur a des obligations d'évaluation, de prise en considération et d'action positive pour assurer le bien-être des travailleurs. Il précise que la seconde partie adverse aurait dû donner suite à ses plaintes déposées et tenir compte de cette réalité pour admettre sa part de responsabilité dans la situation en cause. Il considère que ces éléments devaient être abordés dans la seconde décision attaquée qui n'examine nullement ce contexte difficile. Quant au premier acte attaqué, il reproche à la partie adverse de ne pas avoir répondu à ce grief. Il mentionne que la seconde décision attaquée se fonde essentiellement sur les problèmes relationnels rencontrés avec d'autres membres du personnel, alors que ce fait ne peut donner lieu à une sanction disciplinaire. Il rappelle les motifs pour lesquels une sanction disciplinaire peut être infligée et considère que ses relations avec certains membres du personnel sont des reproches liés à sa personnalité qui n'ont pas eu d'impact sur son travail. Il précise que ses problèmes relationnels n'ont pas compromis la dignité de sa fonction et n'ont pas fait l'objet de publicité. Il estime que ces problèmes ne peuvent servir de fondement à la seconde décision attaquée. Il en conclut que sur le vu du développement du moyen, le choix de la sanction relève d'une erreur manifeste d'appréciation. Il considère qu'il existe une disproportion manifeste entre la sanction de la démission d'office et les faits qui lui sont reprochés et ce d'autant plus que certains conseillers communaux ont voté pour appliquer la sanction de la réprimande.

Dans son mémoire en réplique au mémoire en réponse de la première partie adverse, le requérant renvoie à sa requête en annulation.

Dans son mémoire en réplique au mémoire en réponse de la seconde partie adverse, il renvoie également à sa requête en annulation et il s'étonne de la

lecture faite par la seconde partie adverse du second acte attaqué dès lors que selon lui rien ne permet de déduire de la lecture de son contenu qu'elle s'est fondée sur les trois manquements énoncés dans le mémoire. Il précise ne pas avoir relevé les mêmes manquements comme étant les motifs déterminants de la décision en cause, ce qui, selon lui, démontre qu'il n'est pas permis d'identifier les manquements qui lui sont reprochés. Il ajoute que dans la mesure où les manquements identifiés dans le mémoire en réponse ne sont pas les mêmes que dans le second acte attaqué, ledit mémoire ajoute au contenu du dossier administratif. Il mentionne que cet acte attaqué n'identifie ni ne qualifie les manquements, ne fournissant pas les raisons du choix de la sanction de la démission d'office. Il fait grief à la seconde partie adverse d'avoir précisé que les faits tels que repris dans les convocations et délibérations, justifiaient une sanction maximale alors que ces faits ne sont pas clairement identifiés dans la convocation. Il explique qu'il n'est pas précisé quels manquements ont été considérés comme établis ni pour quelles raisons ils justifieraient une sanction maximale. Le requérant considère que la sanction qui lui a été infligée est disproportionnée aux faits retenus. Il estime que la seconde partie adverse refuse de tenir compte des circonstances invoquées pour influencer le taux de la sanction et se contredit quant au fondement de cet acte attaqué. Il relève une série d'incohérences entre le mémoire en réponse et le second acte attaqué et considère que ces explications semblent constituer une tentative de motivation *a posteriori*. Quant aux absences injustifiées et abandons de postes retenus, il fait grief à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte des circonstances de la cause. Il estime que le constat, selon lequel les faits ayant fondé le second acte attaqué étaient de nature à rompre totalement la confiance entre la seconde partie adverse et lui, n'a été affirmé que dans le mémoire en réponse, ne reposant sur aucune motivation. Il explique en quoi, quant à l'absence de considérations des circonstances atténuantes, les affirmations de la seconde partie adverse s'apparentent à une motivation *a posteriori*. Il lui fait grief de préciser que ses problèmes relationnels avec d'autres membres du personnel ont constitué un fondement essentiel du second acte attaqué alors que cela ne ressort pas de son mémoire en réponse quand elle cite de manière précise trois manquements. Il considère que des problèmes relationnels ne constituent pas des manquements professionnels et ce d'autant plus qu'il s'est plaint d'être victime de problèmes sans que son employeur ne le protège.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir qu'il n'est rien répondu dans le second acte attaqué quant à l'argument relatif au non dépôt des rapports annuels. Il ajoute que, s'agissant de la motivation en matière disciplinaire, celle-ci doit nécessairement s'intéresser, en cas de désobéissance à un supérieur hiérarchique, au motif pour lequel l'agent a refusé d'obéir et que, par conséquent, en ne faisant aucunement écho au motif allégué par lui pour ne pas rentrer ses rapports

annuels à partir de 2008, la sanction disciplinaire méconnaît cette obligation de motivation qui doit se comprendre de manière plus contraignante lorsqu'il s'agit de peines disciplinaires lourdes qui affectent considérablement la situation personnelle de l'agent. Il soutient qu'il n'est pas légalement possible de se fonder sur les deux faits qualifiés de graves dans la convocation du 9 décembre 2010 qui ont débouché sur la suspension préventive du 17 décembre 2010 pour le motif que la convocation disciplinaire ne les mentionnerait pas clairement. Il allègue encore qu'il n'est pas précisé en quoi les circonstances atténuantes et causes d'excuses invoquées n'ont pas permis d'atténuer la gravité de la sanction, alors que la détérioration de son état de santé et son état de stress résultant notamment d'une exposition permanente au bruit, aggravés par l'absence de prise du problème à la racine et par le manque de considération pour sa personne (il s'est senti abandonné par une hiérarchie qu'il tentait vainement d'interpeller dans un contexte de travail de plus en plus pénible où il était de surcroît isolé et méprisé), constituent pourtant des éléments centraux de la défense exposée au cours de l'audition disciplinaire du 28 mars 2011. Il soutient également que le choix de la démission d'office n'est pas du tout motivé dans l'acte lui-même, les explications étant données dans le premier acte attaqué ou dans les écrits de procédure et qu'il est donc impossible sur le vu de la motivation du second acte attaqué d'identifier les raisons qui ont conduit la seconde partie adverse à choisir, dans l'échelle des peines une sanction majeure. Il fait valoir que le premier acte attaqué ne se positionne pas quant à son argument relevant l'absence de prise en considération des circonstances atténuantes, se substitue, dans sa décision sur recours, à la seconde partie adverse en expliquant que c'est le caractère répété des faits commis qui « ne permet pas d'espérer raisonnablement un changement durable de comportement dans son chef de nature à restaurer la confiance que l'institution qui l'emploie est en droit de placer en lui » qui a fondé la sévérité de la sanction, ce qu'elle n'est pas autorisée à faire dans le cadre de son pouvoir de tutelle d'annulation, et omet en revanche de prendre position sur l'absence de motivation du taux de la sanction infligée.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. La motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné 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.

En ce qui concerne la matérialité des faits, le second acte attaqué les énonce et relève qu'ils ne sont pas contestés, sans que cela ne soit contredit par le requérant. Il est également précisé en quoi ces faits constituent des manquements professionnels. Concernant le grief de l'absence de remise des rapports annuels, la motivation du second acte attaqué fait mention du moyen de défense du requérant, à savoir que ce refus de remettre des rapports « était la seule façon d'attirer l'attention sur la situation difficile de la bibliothèque », ce qui correspond effectivement en substance à l'argument invoqué par son conseil lors de son audition, à savoir : « on ne peut pas nier qu'il y ait eu refus de produire les rapports annuels demandés mais [le requérant], excédé par l'absence de réaction à sa situation de détresse, n'a trouvé que cette façon de se faire entendre ». Les éléments de la motivation qui exposent ce qu'a fait la hiérarchie pour améliorer la situation des bibliothécaires démontrent la prise en considération de ces éléments par la seconde partie adverse. La motivation répond également adéquatement à l'argument de la prescription du grief en ce qui concerne le rapport de 2007, en arguant, notamment que l'infraction persiste tant que ce rapport n'est pas rendu. Concernant les autres griefs (« absences pendant les heures d'ouverture de la bibliothèque » et « non-appel de la police alors que la bibliothèque était sans dessus dessous »), il est également répondu aux causes d'excuse invoquées par le requérant (jeunes menaçants et état de santé), en avançant que la présence lors des heures d'ouverture est une obligation professionnelle « sauf cas exceptionnels, mais il convient d'avertir le secrétariat » et qu'il en va de même de « l'obligation de signaler toute situation anormale, *a fortiori* lorsqu'il y a eu dégradation, disparition d'un ordinateur ». Le requérant ne peut donc être suivi lorsqu'il soutient que la seconde partie adverse n'a pas pris en compte et répondu à ses éléments de défense.

En ce qui concerne le choix de la peine de la démission d'office, le second acte attaqué comporte suffisamment d'éléments permettant au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles le conseil communal, dans sa grande majorité, a considéré que le lien de confiance était définitivement rompu. Il y est en effet exposé, outre les griefs disciplinaires, que « la longue liste des entretiens d'évaluation et des réunions du service bibliothèques montre que les problèmes relations - avec les directions, les instituteurs, l'autre bibliothécaire- ne datent pas d'hier » et qu'« on ne peut nier que la hiérarchie a fait preuve d'une très longue patience, en fonction de certaines qualités humaines, que l'on ne peut dénier [au requérant] ». Dans le choix de la sanction disciplinaire, il ne peut à cet égard être fait grief à l'autorité de prendre en considération des éléments de contexte ou du passé professionnel de l'agent qui peuvent la conduire à adopter une sanction plus ou moins lourde. En l'espèce, la liste des rapports auxquels l'acte attaqué se réfère ainsi que leur contenu avaient été joints à la première convocation à comparaître devant le conseil communal.

En ce qui concerne le caractère proportionné de la sanction disciplinaire, il y a lieu de rappeler que s'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal, tant quant à la détermination du taux de la sanction que quant à l'admission de circonstances atténuantes. Le Conseil d'État ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision. En d'autres termes, le Conseil d'État ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation. Même si l'acte attaqué paraît faire preuve d'une grande sévérité, il ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des faits et des éléments de contexte pris en considération par la second partie adverse.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles L1215-10, L1215-12 et L1215-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de sécurité juridique et de légitime confiance et de la violation des droits de la défense.

Il rappelle, en se référant à la doctrine et à la jurisprudence du Conseil d'État, les principes à respecter afin que le requérant puisse faire valoir utilement ses moyens de défense. Il reproduit des passages des trois convocations qui lui ont été adressées et décrit les annexes. Il considère qu'aucun fait spécifique ne lui a été précisé et mentionne que la deuxième convocation concerne une procédure distincte relative à une mesure de suspension préventive. Il précise ne jamais avoir été averti de la nature, de la gravité ou de la « palette » de sanctions encourues. Il explique que la formulation de la convocation suggère même qu'il pourrait n'encourir aucune sanction. Il mentionne aussi que la convocation ne précisait nullement les faits qui lui étaient reprochés et ajoute qu'il ne lui a jamais été exposé, de façon claire, qu'il avait commis des manquements professionnels ayant conduit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Il constate que la seconde partie adverse s'est contentée d'envoyer des annexes dont certaines de quarante-quatre pages ne lui permettant pas d'identifier les griefs qui lui étaient reprochés. Il relève que la seconde partie adverse, dans le second acte attaqué, ne fait aucune mention précise des faits reprochés si ce n'est brièvement. Il considère dès lors qu'il n'a pas valablement été

convoqué. Il fait valoir que dans sa convocation, la seconde partie adverse s'est contentée de fournir des annexes. Il ajoute que s'il fallait considérer que fournir des annexes suffit, il convient de constater que les manquements reprochés sont vagues et imprécis, ne respectant pas les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et le principe du respect des droits de la défense. Il explique en quoi les manquements reprochés ne ressortaient pas clairement de ces annexes qui sont des documents volumineux ne lui permettant pas d'identifier des faits précis, ni de se défendre utilement. Il ajoute qu'il est toujours difficile actuellement d'identifier exactement les faits mis à sa charge. Il explique aussi qu'il ressort de l'article L1215-27 du Code précité que « l'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance ». Il constate que la plupart des reproches sont très anciens, ne pouvant dès lors pas servir de fondement à la seconde décision attaquée. Il en conclut que la seconde partie adverse n'a pas respecté les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ni les droits de la défense en ne l'avertissant pas qu'il faisait l'objet d'une procédure disciplinaire, de la sanction encourue, des faits mis à sa charge et en se fondant sur des faits anciens généralement prescrits. Quant au premier acte attaqué, il en conclut que la première partie adverse se contente d'indiquer que les convocations lui ont bien été adressées accompagnées des pièces du dossier l'informant des griefs mis à sa charge mais ne répond pas à ses arguments.

Dans son mémoire en réplique au mémoire en réponse de la première partie adverse, le requérant renvoie à sa requête en annulation.

Dans son mémoire en réplique au mémoire en réponse de la seconde partie adverse, il renvoie à sa requête en annulation et ajoute que la convocation à son audition disciplinaire n'identifiait ni ne qualifiait les manquements professionnels reprochés. Il soutient que le second acte attaqué ne contient pas lui-même d'identification des manquements professionnels de manière précise et pertinente.

Dans son dernier mémoire, il s'en réfère à ses écrits antérieurs et au rapport de l'auditeur-rapporteur.

VI.2. Appréciation

La première convocation intitulée « Invitation à comparaître devant le conseil communal », datée du 7 décembre 2010, fait état de ce qu' « un dossier disciplinaire est constitué et peut être consulté au secrétariat communal ». Elle

renvoie en annexe à un « rapport du secrétaire communal » dont l'objet est : « Rapport au collège concernant l'attitude de Monsieur Daniel HOUF. Articles L1215.1 et suivants du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (régime disciplinaire) ». Ce rapport se conclut en ces termes : « Le collège et le secrétaire communal ont fait preuve d'une longue et énorme patience mais celle-ci est arrivée à son terme. Le point de non-retour est atteint ». Même si la sanction disciplinaire envisagée n'est pas indiquée, le caractère disciplinaire de la convocation ressort à suffisance de cette lettre et les autres mentions devant figurer dans une convocation conformément à l'article L1215-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation s'y trouvent effectivement.

Le courrier adressé le 18 février 2011 à la seconde partie adverse par le conseil du requérant en vue de solliciter une nouvelle convocation à comparaître devant le conseil communal indique bien que la première convocation l'avait été « dans le cadre d'une procédure disciplinaire », mais objecte que les faits mis à charge du requérant ne sont nullement précisés et qu' « aucun fait ne datant pas de plus 6 mois n'est identifié comme fait mis à charge de Monsieur HOUF ». À la suite de ce courrier, il est répondu par le secrétaire communal de la seconde partie adverse en précisant les faits mis à charge, à savoir « la non-production de rapports annuels » et « une absence non justifiée pendant les heures d'ouverture au public », ainsi que des nouveaux faits ayant donné lieu à une suspension préventive par le collège en date du 17 décembre 2010 ». La lettre de convocation pour le conseil communal du 28 mars 2011, datée du 2 mars 2011, se réfère à la lettre du 7 décembre 2010 et aux documents annexés, mais également à la convocation du 9 décembre pour la séance du collège du 17 décembre 2010, en précisant que cette dernière lettre mentionne les faits reprochés. Lors de sa comparution devant le conseil communal en vue d'y exercer les droits de la défense, le requérant pouvait donc connaître exactement les faits reprochés qui constituent ceux qui sont le fondement du second acte attaqué.

Concernant le délai de prescription de l'action disciplinaire, l'article L1215-27 du Code prévoit ce qui suit :

> « L'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance.
>
> En cas de poursuites pénales pour les mêmes faits, ce délai prend cours le jour où l'autorité judiciaire informe l'autorité disciplinaire qu'une décision définitive est intervenue ou que la procédure pénale n'est pas poursuivie.
>
> […] ».

Le requérant n’établit pas que le conseil communal, seule autorité compétente pour prendre une sanction disciplinaire à son encontre en vertu de l’article L1215-7 du Code, aurait été informé des faits depuis plus de six mois.

Il ne peut être déduit de ce qui précède que les faits mis à charge du requérant étaient prescrits.

Le troisième moyen n’est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La première partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à cette demande. La seconde partie adverse sollicite une indemnité de procédure de mille quatre cents euros, mais n’apporte aucun élément permettant de justifier d’accorder un montant supérieur à celui du montant de base.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 1400 euros accordée aux parties adverses, à concurrence de 700 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le quatorze janvier deux mille vingt, par :

Luc DETROUX,	président de chambre,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence VAN HOVE Luc DETROUX