CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.345 du 7 décembre 2021

A. 231.602/VIII-11.484

En cause : **CHOFFRAY** Sébastien,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth KIEHL, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

la province de Luxembourg,
représentée par son collège provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 août 2020, Sébastien Choffray demande l'annulation de « la décision du Conseil provincial du 26 juin 2020 qui lui inflige la sanction disciplinaire de la démission d'office ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 29 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 décembre 2021.

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

M^e^ Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Lucas Fontaine, *loco* M^e^ Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la 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 est un agent, nommé à titre définitif, au service de la partie adverse. Il y exerce la fonction d'employé de bibliothèque, de niveau D5, à temps plein à la bibliothèque provinciale de Luxembourg.

2. Le 18 mai 2018, le requérant est cosignataire d'un courrier collectif des membres du personnel de la bibliothèque, adressé à leur inspectrice générale, et dans lequel ils se plaignent de leur direction concernant la politique d'acquisition des livres.

3. Le requérant fait l'objet de trois procédures disciplinaires, exposées respectivement ci-dessous aux points 4, 5 et 6.

4.1. Le 11 juillet 2019, le collège provincial de la partie adverse entame une première procédure disciplinaire à l'encontre du requérant.

Les faits reprochés sont exposés comme il suit :

« - Altercation sévère avec [M. H.] le 21 février ayant fait l'objet d'une note de service 1/2019 du 25 février 2019;
- Des courriels adressés à sa hiérarchie ces 28 et 29 mai 2019, et dont le contenu et le ton sont pour le moins déplacés, principalement pour ce qui concerne le mail du 29/5 à 13h46.
- La contestation véhémente et le refus d'obtempérer suite à la décision de sa hiérarchie, de charger [M. D.], référente "Animations" d'un travail de collecte

d’informations liées aux actions de l’institution auprès de l’équipe dans le cadre du rapport d’activités.
- Le comportement négatif perturbant le climat de travail du secteur itinérant et par la même occasion ses propres activités.
- Le courriel envoyé à un lecteur dans lequel l’intéressé porte atteinte non seulement à sa hiérarchie mais également à l’image de l’Institution provinciale.
- La décision prise de son propre chef de supprimer ou de reporter la veille voire le jour même des missions d’animation programmées de longue date.
- Les arrivées tardives récurrentes et ce malgré les rappels de sa hiérarchie ».

4.2. Par un pli recommandé du 16 août 2019, le directeur général provincial f. f. informe le requérant qu’une procédure disciplinaire a été entamée à son encontre. Les faits et leur qualification lui sont communiqués, ainsi que la composition et la compétence du collège des supérieurs hiérarchiques Il lui est également précisé les modalités de consultation de son dossier administratif et qu’une date d’audition lui sera indiquée ultérieurement

4.3. Par un courrier du 31 août 2019 à la présidente du collège des supérieurs hiérarchiques, le requérant conteste la composition de ce collège.

4.4. Le collège des supérieurs hiérarchiques entend le requérant le 9 septembre 2019.

4.5. Par un courrier du 24 septembre 2019, le requérant communique à la présidente du collège des supérieurs hiérarchiques ses objections relatives au compte-rendu d’audition et renvoie ledit rapport signé.

4.6. Le 2 octobre 2019, le collège des supérieurs hiérarchiques décide de proposer la peine de la suspension disciplinaire du requérant pour une durée de trois mois.

4.7. Par un pli recommandé du 9 octobre 2019, le directeur général provincial communique au requérant la proposition de sanction.

4.8. Par un courrier du 17 octobre 2019, le requérant introduit un recours auprès de la chambre des recours du personnel non enseignant de la province de Luxembourg.

4.9. Le 26 novembre 2019, le requérant est entendu par la chambre de recours du personnel non enseignant de la province de Luxembourg. Il signe le compte-rendu de son audition.

Ce compte-rendu reprend, en outre, de nouvelles altercations entre le requérant et S. M., sa supérieure hiérarchique.

4.10. Par une délibération du même jour, la chambre de recours propose au collège provincial de ne pas suivre l'avis du collège des supérieurs hiérarchiques et d'adresser, à l'unanimité des voix, un rappel à l'ordre au requérant.

4.11. Par un courrier du 7 décembre 2019, le requérant communique ses objections concernant le compte-rendu de son audition.

4.12. Par un pli recommandé du 19 décembre 2019, le directeur général provincial informe le requérant qu'en sa séance du même jour, le collège provincial a pris connaissance de l'avis de la chambre de recours et a décidé de proposer au conseil provincial une suspension disciplinaire de trois mois.

Dans ce courrier, il lui est également précisé qu'il dispose de la faculté d'être entendu par le conseil provincial.

4.13. Le 24 janvier 2020, le conseil provincial de la partie adverse décide de suspendre disciplinairement le requérant immédiatement et pour une durée de trois mois, soit du 24 janvier 2020 au 23 avril 2020.

Cette décision est notifiée au requérant par un pli recommandé du 6 février 2020.

Il n'a pas introduit de recours contre cette décision auprès du Conseil d'État.

5.1. Lors de sa séance du 24 octobre 2019, le collège provincial décide d'entamer une deuxième procédure disciplinaire à l'encontre du requérant.

Les faits lui reprochés sont qualifiés comme il suit :

« - Calomnies, menaces et comportements non-respectueux à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques (courrier du 31 août 2019 adressé à [S. M] et divers courriels transmis à [M. L.] et [M. J.]);

- Son animation organisée au sein de la maison de retraite de Sainte-Ode. Les situations dépeintes et le vocabulaire utilisé dans le scénario de ces saynètes/roman photo posent question, tant du point de vue de l'adéquation à un public âgé et de l'interprétation qui pourrait en découler, que de l'image de l'institution provinciale véhiculée auprès de tiers; et

- Relations non respectueuses avec ses collègues et manquement au devoir de réserve auprès d'interlocuteurs extérieurs ».

5.2. Par une résolution du 4 septembre 2020, le conseil provincial, considérant qu'un autre procédure disciplinaire a abouti à la démission d'office du requérant, décide, concernant cette deuxième procédure disciplinaire, que « la procédure et les délais y relatifs sont suspendus, et [que] la procédure deviendra sans objet si aucun recours n'est porté devant le Conseil d'État dans les délais impartis », et que « en cas de recours de l'intéressé auprès du Conseil d'État et de décision en faveur de ce dernier, les délais de la procédure recommenceront à courir et le Conseil provincial réexaminera le dossier ».

Cette résolution est notifiée au requérant par pli recommandé du 17 septembre 2020.

Il introduit un recours en annulation, toujours pendant, contre cette résolution (A. 232.032/VIII-11.519).

6.1. Par un courrier électronique du 24 octobre 2019, le requérant tient envers M. J., bibliothécaire responsable, qui sollicitait les raisons de son retard lors de sa tournée, les propos suivants :

« 1) Je repointe quand j'ai fini de décharger la camionnette et réparti les livres dans les bacs.
2) Vous commencez sérieusement à m'indisposer en tant que stupide et malveillante petite fonctionnaire frustrée, si insignifiante que je me demande pourquoi je vous réponds encore.
3) Si vous êtes pas contente, faite la vous-même cette tournée;
4) Je vous emmerde à pied, à cheval et en camionnette.
5) Transférez vite ce mail à votre copine [S. M.] ».

6.2. Par un courrier électronique du 29 octobre 2019, M. L., directeur f.f. de la bibliothèque, communique à S. M., inspectrice générale, ainsi qu'au directeur général provincial, les problèmes comportementaux du requérant et sollicite la mise en place de mesures dans l'intérêt du service.

6.3. Le 21 novembre 2019, le requérant partage les propos suivants sur *Facebook*.

« détricotage des services publics, restrictions budgétaires, censure, pressions, menaces… je suis un collègue de [P.] et j'admire son courage… je demande à toutes et à tous, à nos lecteurs comme à mes collègues du service bibliobus de continuer le combat sans relâche… pas de capitulation… je suis traîné par ma hiérarchie, (celle-là même qui maintenant exige la suppression de notre page *Facebook*) en commission disciplinaire parce que je dénonce aussi cette politique désastreuse à long terme… Nos petits politiciens soumis à la loi du marché tout

puissant demandent sans cesse au peuple de se serrer la ceinture de manière à faire juter les intérêts de la dette dans la gueule de quelques-uns, toujours plus assoiffés… je dis : cela suffit… soyons fermes et réagissons… cela nous concerne tous ».

6.4. Par un pli recommandé du 6 novembre 2019, le directeur général provincial convoque le requérant à une audition prévue le 8 novembre 2019 en raison de comportements et propos inappropriés suspectés dans son chef à l'égard de sa hiérarchie.

Dans ce courrier, il lui est également précisé qu'il peut être assisté par un avocat, un délégué d'une organisation syndicale agréée et/ou un agent provincial et qu'il peut consulter son dossier administratif.

6.5. Le 8 novembre 2019, le requérant est entendu par le directeur général provincial et signe le compte-rendu d'audition le 20 novembre 2019.

6.6. Lors de sa séance du 21 novembre 2019, le collège provincial décide, dans l'intérêt du service, de déplacer le requérant dans un autre service, propose de l'intégrer au SEDS à Arlon avec effet immédiat pour trois mois, et décide d'engager une procédure disciplinaire à son encontre.

6.7. Par un pli recommandé du 18 décembre 2019, réceptionné le 23 décembre 2019, et par une remise en mains propres avec accusé de réception, la présidente du collège des supérieurs hiérarchiques informe le requérant de la décision du collège provincial du 21 novembre 2019 d'entreprendre une procédure disciplinaire. Dans ce courrier, les faits qui lui sont reprochés sont décrits comme suit :

« Comportements et propos inappropriés notamment à l'égard de vos supérieurs hiérarchiques;

Propos inappropriés tenus sur *Facebook* à l'égard de l'institution provinciale et de ses agents ».

Il lui est précisé que ces faits ont été qualifiés par le collège provincial de violation des articles 42, 43, 47, 48 et 49 du statut administratif du personnel.

Il lui est rappelé que la composition du collège des supérieurs hiérarchiques lui a été précédemment communiquée et il est convoqué pour une audition prévue le 15 janvier 2020. Il est également mentionné qu'il peut être assisté par un avocat, un délégué d'une organisation syndicale agréée et/ou un agent

provincial, qu'il peut consulter son dossier administratif et solliciter l'audition de témoins.

Il lui est enfin mentionné que s'il s'abstient de comparaître à cette audition sans excuse valable, le collège des supérieurs hiérarchiques peut proposer une sanction disciplinaire sur la base des éléments du dossier. Il lui est fourni des précisions quant aux causes d'excuses valables.

6.8. Le 8 janvier 2020, la partie adverse réceptionne un certificat médical du requérant pour cause de maladie du 2 janvier 2020 au 31 janvier 2020. Ce certificat médical précise que les sorties sont autorisées.

6.9. Par un pli recommandé du 20 janvier 2020, la présidente du collège des supérieurs hiérarchiques transmet au requérant le procès-verbal de « non-comparution » dressé à la suite de son absence, sans excuse valable, lors de l'audition du 15 janvier 2020.

6.10. Le 5 février 2020, le collège des supérieurs hiérarchiques, sur la base des éléments du dossier et conformément à l'article 380 du statut du personnel administratif non enseignant de la province de Luxembourg, propose la démission d'office du requérant.

Cette proposition de sanction est motivée comme suit :

« Considérant le mail [du requérant] du 24 octobre 2019 adressé à [M. J.];

Considérant les propos écrits tenus par l'intéressé sur *Facebook*, dans lesquels il bafoue le devoir de réserve et porte clairement atteinte à l'image de l'institution provinciale;

Considérant le caractère chronique des propos critiques tenus par [le requérant] envers sa hiérarchie, mais également indirectement envers le Collège provincial, criant haut et fort sa désapprobation de la politique actuellement mise en œuvre;

Considérant le PV d'audition de 8 novembre 2019 dans lequel [le requérant] reconnaît les faits (propos inappropriés tenus sur *Facebook* à l'égard de l'institution provinciale et de ses agents);

Considérant le caractère injurieux, irrespectueux et répétitif des propos tenus par [le requérant];

Considérant tous les points ci-dessus, il est constaté qu'aucune amélioration ne s'est produite, qu'au contraire les propos [du requérant] sont encore plus virulents et qu'un tel comportement est inacceptable et qu'il contrevient sans équivoque aux articles précités du statut administratif;

Attendu que l'intéressé a été à même de faire valoir tous ses moyens de défense mais ne s'est pas présenté devant le Collège des supérieurs hiérarchiques le 15 janvier 2020;

[…] ».

6.11. Par un pli recommandé du 13 février 2020, le directeur général provincial f. f. communique cette proposition de sanction au requérant.

Il lui est précisé les délais et voies de recours éventuels contre cette proposition de sanction.

6.12. Par un pli recommandé du 26 février 2020, le requérant introduit un recours à l'encontre de cette proposition de sanction auprès de la chambre de recours de la province de Luxembourg, sur la base des articles 386 et 399 du statut du personnel administratif non-enseignant de la même province.

6.13. Par un pli recommandé du 4 juin 2020, le collège provincial informe le requérant de sa décision, du même jour, de considérer l'avis de la chambre de recours comme favorable à l'agent, à défaut de délibération de celle-ci dans le délai imparti.

Dans ce courrier, les faits reprochés sont rappelés et le requérant est invité à une audition prévue le 11 juin 2020.

Il lui est également précisé qu'il peut être assisté par un avocat, un délégué d'une organisation syndicale agréée et/ou un agent provincial et consulter son dossier administratif.

6.14. Par un courrier électronique du 10 juin 2020, le requérant informe N. M. de sa situation.

6.15. Lors de sa séance du 11 juin 2020, le collège provincial, « après avoir passé en revue l'ensemble des éléments du dossier et avoir tenté à plusieurs reprises d'entendre [le requérant] constate une fois de plus [son] absence […] à l'audition prévue le 11 juin 2020 à 8 heures 30, propose au Conseil provincial, sur base de la motivation jointe au dossier ainsi que du procès-verbal de carence, de procéder immédiatement à la démission d'office [du requérant] ».

La proposition est motivée comme suit :

« […]

Vu que [le requérant] ne s'est pas présenté à l'audition prévue en date du 11 juin 2020;

Vu que [le requérant] s'est excusé par un courriel en date du mercredi 10 juin 2020 à 12h06 expliquant que son avocate Maître [L. L.] ne souhaite plus assurer sa défense et indiquant son souhait de report d'audition afin de trouver un nouvel avocat.

Considérant que le courriel [du requérant] est une fois de plus insultant et comporte des propos déplacés;

Considérant le comportement inapproprié et inadmissible de l'agent à l'égard de sa hiérarchie;

Considérant les propos injurieux, irrespectueux et répétitifs [du requérant] tenus notamment sur *Facebook*, à l'égard de l'institution provinciale et de ses agents;

Considérant le caractère récurrent de ce comportement et de ses propos;

Considérant le comportement négatif [du requérant] qui porte atteinte à son service mais également à l'institution provinciale ainsi qu'à ses représentants;

Considérant le manque de réserve de l'intéressé à l'égard de sa hiérarchie et de l'institution provinciale;

Considérant les multiples procédures disciplinaires finalisées ou en cours à l'encontre de l'agent;

Considérant que suite à ces procédures, aucune amélioration ne s'est produite par rapport au comportement de l'intéressé. Qu'au contraire, la relation avec [le requérant] s'est dégradée et que les propos de ce dernier sont de plus en plus injurieux et inadmissibles;

Le Collège provincial, après avoir passé en revue l'ensemble des éléments du dossier et avoir tenté à plusieurs reprises d'entendre l'intéressé, propose au Conseil provincial de procéder immédiatement à la démission d'office [du requérant] ».

6.16. Par un pli recommandé du 11 juin 2020, le collège provincial communique au requérant un procès-verbal de carence.

6.17. Lors de sa séance du 26 juin 2020, le conseil provincial décide d'ordonner la démission d'office du requérant, avec effet immédiat.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié au requérant par un pli recommandé du 2 juillet 2020.

6.18. Par un courrier électronique du 23 juillet 2020, le requérant sollicite l'accès au dossier administratif dont il reçoit une copie le 4 août 2020.

7. Le vendredi 23 octobre 2020, le requérant et son conseil sont entendus, par vidéo-conférence, dans le cadre d'une autre procédure disciplinaire ouverte le 24 octobre 2019 à son encontre.

8. Le 28 octobre 2020, le conseil provincial décide, dans le cadre d'une procédure disciplinaire encore pendante, que « la procédure et les délais y relatifs sont suspendus et la procédure deviendra sans objet si la requête en annulation [du requérant] n'aboutit pas au Conseil d'État; - si le Conseil d'État décide d'accéder à la requête en annulation [du requérant] et d'annuler la décision de le démettre d'office, les délais de la procédure recommenceront à courir et le Conseil provincial réexaminera le dossier ».

Le requérant a introduit un recours en annulation, toujours pendant, contre cette décision (A. 232.388/VIII-11.556).

8. Par une résolution du 26 février 2021, le conseil provincial, concernant les différentes procédures disciplinaires entamées à l'encontre du requérant, prend acte du recours en annulation introduit contre sa décision du 26 juin 2020 sanctionnant le requérant de la démission d'office, prenant effet immédiatement (l'acte attaqué). Il constate que, au vu de cette sanction, les autres procédures disciplinaires ne peuvent plus être poursuivies et que leur sort est lié à l'issue du présent recours

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 411 et 415 du statut administratif du personnel non enseignant de la province de Luxembourg, du principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du défaut de motivation et de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles.

Il expose que l'acte se fonde notamment sur le motif que la chambre de recours n'a pas délibéré dans le délai imparti, que conformément à l'article 415 du statut, cet avis est dans ce cas réputé favorable et que le collège a décidé de considérer l'avis de la chambre de recours favorable et de procéder à son audition. Il rappelle le contenu des articles 411 et 415 du statut administratif du personnel non enseignant et explique que le 18 mars 2020, le Gouvernement wallon a adopté un

arrêté n° 2 ‘relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l’ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980’ et qu’un arrêté modificatif a été adopté le 18 avril 2020. Il indique qu’en application de ces textes, les délais de rigueur et de recours ont été suspendus à partir du 18 mars 2020 et ce jusqu’au 30 avril 2020. Selon lui, ces dispositions sont applicables à la procédure en cause dès lors que le statut administratif et la compétence disciplinaire de la partie adverse découlent de l’article L.2212-32 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il précise, en outre, que l’article 411 du statut précité prévoit la possibilité pour la chambre de recours de solliciter une prolongation des délais. Il mentionne qu’il semble ressortir des pièces qu’une demande a été faite en ce sens et acceptée par le collège provincial et sollicite l’accès aux différents dossiers administratifs afin de s’assurer qu’une telle demande n’a pas été omise par erreur. Il soutient que si tel est le cas, le collège provincial a violé les dispositions du statut précitées.

Dans son mémoire en réplique, il rappelle le contenu de son moyen et les arguments de la partie adverse. Il considère qu’en l’absence de production de la demande de prolongation émanant de la chambre de recours, la demande de prolongation peut potentiellement concerner une autre procédure disciplinaire. Il sollicite que la demande de prolongation signée – présentée comme relative à la procédure disciplinaire n° 2 – soit produite au dossier administratif.

Dans son dernier mémoire, il persiste à soutenir qu’en l’absence au dossier administratif, de la demande motivée de la chambre de recours dont question dans la pièce 10 du dossier administratif, il n’est pas certain que le collège n’a pas été induit en erreur quant à la procédure pour laquelle une demande de prolongation du délai pour statuer a été introduite par la chambre de recours.

IV.2. Appréciation

L’article 411, § 1er, du statut administratif du personnel non enseignant de la province de Luxembourg dispose :

« En matière disciplinaire, la Chambre de Recours doit statuer dans les quarante jours de sa saisie par l’agent.

La Chambre de Recours peut, à la majorité de ses membres, proposer au Collège provincial une prolongation motivée du délai ».

L’article 415 du même statut dispose :

« À défaut de délibération de la Chambre de Recours dans le délai imparti par le Collège provincial, l'avis est réputé favorable à l'agent et l'Autorité provinciale statue en l'état et motive à cette fin toute décision après avoir convoqué le requérant ».

L'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 'relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980' dispose :

« Les délais de rigueur et de recours fixés par les décrets et règlements de la Région wallonne ou pris en vertu de ceux-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, sont suspendus à partir du 18 mars 2020 pour une durée de 30 jours prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel le gouvernement en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires ».

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 'prorogeant les délais prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980' dispose :

« Le délai prévu à l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 est prorogé d'une nouvelle période prenant cours le 17 avril 2020 et s'achevant le 30 avril 2020 inclus ».

Il n'est pas contesté que la suspension temporaire des délais prévus par les arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 et 20 s'applique au

statut du personnel non enseignant de la province de Luxembourg, arrêté par le conseil provincial en vertu de l'article L.2212-32, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En cas de suspension d'un délai, celui qui a débuté s'arrête temporairement de courir sans effacer le temps déjà écoulé. Lorsque la période de suspension se termine, ce délai recommence à courir pour la durée restante.

Dans le cadre de la troisième procédure disciplinaire, ayant abouti à l'acte attaqué, le requérant a introduit, par un courrier de son conseil daté du 26 février 2020, un recours à l'encontre de la proposition de sanction du collège des supérieurs hiérarchiques, auprès de la chambre de recours de la province de Luxembourg sur la base des articles 386 et 399 du statut du personnel administratif non enseignant de ladite province.

Dans la mesure où aucune pièce du dossier administratif ne permet de savoir la date précise à laquelle la chambre de recours a été saisie et qu'il ressort du dossier administratif que le collège provincial a été informé de ce recours le 5 mars 2020, cette date doit être prise en considération pour déterminer la fin du délai imparti à la chambre de recours pour statuer. Si on considère qu'elle a été saisie le 5 mars 2020, elle devait statuer dans le délai imparti de quarante jours à dater de sa saisine, soit avant le 14 avril 2020.

L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 qui prévoit la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours a été publié au *Moniteur belge* le 20 mars 2020 et est entré en vigueur, conformément à son article 4, le 19 mars 2020. À cette date, le délai imparti à la chambre de recours pour statuer sur le recours en cause avait déjà couru pendant treize jours.

En vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 précité, la suspension de ce délai a pris fin le 30 avril 2020. À cette date, le délai de quarante jours imparti à la chambre de recours pour statuer sur le recours a repris pour le temps qui restait à courir, soit vingt-sept jours. Le délai a donc expiré le 27 mai 2020.

Dès lors qu'il ressort du dossier administratif que la chambre de recours n'a pas statué sur le recours, le collège provincial, en sa séance du 4 juin 2020, a pu valablement constater l'absence de délibération de la chambre de recours et, partant, considérer l'avis de celle-ci comme étant réputé favorable au requérant, conformément à l'article 415 du statut administratif.

Contrairement aux allégations du requérant, il ne ressort pas du dossier administratif que la chambre de recours aurait sollicité une prolongation du délai dans le cadre de cette procédure. La demande de prolongation de délai dont il est question à la pièce 10 du dossier administratif datée du 2 juin 2020 concerne non pas la procédure ayant mené à l'acte attaqué, mais bien la deuxième procédure disciplinaire, à l'égard de laquelle la chambre de recours s'est prononcée le 23 juin 2020, ainsi que cela ressort de la résolution du conseil provincial du 4 septembre 2020 (pièce 3q du dossier administratif). Même si cette demande de prolongation ne figure pas au dossier administratif, elle ne peut pas concerner la procédure ayant mené à l'acte attaqué d'une part, parce qu'il est fait expressément mention dans cette pièce n° 10 de la « procédure disciplinaire n° 2 », et d'autre part, parce qu'il y est également indiqué que « le délai pour statuer [dans cette procédure] prend fin normalement le 9 juin 2020 », soit à un moment où le délai pour statuer dans la procédure ayant mené à l'acte attaqué était déjà expiré, alors que le délai pour la procédure n° 2 avait, ainsi que cela ressort également de la résolution du 4 septembre 2020, commencé à courir le 1er mai pour se terminer effectivement le 9 juin.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un second moyen de la violation des articles 389 et 417 du statut administratif du personnel non enseignant de la province de Luxembourg, du principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', et du défaut de motivation et de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles.

Dans une première branche, il rappelle qu'en vertu des articles 389 et 417 du statut, « il ne peut être tenu compte que des faits qui ont justifié la procédure disciplinaire » et que « le Collège provincial ne peut en aucun cas évoquer d'autres faits que ceux ayant motivé l'avis de la chambre de recours ». Il allègue que l'acte attaqué évoque dans sa motivation son courriel du 10 juin 2020, qui est postérieur et qui ne fait pas partie des griefs disciplinaires qui lui sont reprochés, alors que l'acte attaqué reproche à ce courriel d'être « une fois de plus insultant et [de] comporte[r] des propos déplacés ». Dans une seconde branche, il fait grief à la partie adverse de

ne pas avoir appliqué les principes d'impartialité et de présomption d'innocence en motivant sa décision notamment par « les multiples procédures finalisées ou en cours à [son] encontre […] » et par le fait que « suite à ces procédures, aucune amélioration ne s'est produite par rapport [à son] comportement […] ». Il reproduit un passage de la motivation de l'acte attaqué et explique en quoi ces principes ont été violés. Il fait également grief à la partie adverse d'avoir violé ses droits de la défense en refusant sa demande de remise et précise que la décision attaquée n'est pas motivée sur ce point.

Dans son mémoire en réponse, quant à la première branche du moyen, la partie adverse fait grief au requérant de ne pas avoir expliqué en quoi l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé. Elle précise que le requérant ne conteste ni les faits, ni la proportionnalité de la sanction. Elle développe des considérations générales concernant la motivation formelle des actes administratifs et ajoute que dans la mesure où l'avis de la chambre de recours est implicite, le conseil provincial ne devait pas préciser les motifs de cet avis qu'elle n'entendait pas suivre. Elle mentionne encore que le requérant n'a pas fait valoir d'argument de défense lors de ses échanges. Elle en déduit, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, que le conseil provincial a valablement motivé sa décision. Elle explique qu'en tenant compte de l'ensemble de la procédure disciplinaire et de la récidive du requérant, la décision attaquée est suffisamment motivée, lui permettant de comprendre les raisons qui sous-tendent la décision du conseil provincial. Quant à la seconde branche du moyen, concernant le principe d'impartialité, la partie adverse fait grief au requérant de ne pas avoir indiqué la manière dont ce principe aurait été violé. Concernant le fait que l'acte attaqué mentionne des procédures disciplinaires finalisées ou en cours, elle explique que ces constatations ne constituent pas le fondement de la décision attaquée, cette dernière étant selon elle motivée par les propos du requérant à l'égard de sa hiérarchie. Elle précise, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, que le conseil provincial a pu tenir compte de la sanction disciplinaire de la suspension disciplinaire de trois mois prise le 24 janvier 2020 prise à l'égard du requérant. Elle estime que le courrier électronique du 10 juin 2020 du requérant est « insultant et déplacé » et précise, en se référant à nouveau à la jurisprudence du Conseil d'État, que le conseil provincial a pu tenir compte de son comportement durant la procédure lorsqu'il corrobore les griefs retenus comme fondement de la sanction. Elle estime, en se référant à la doctrine et à la jurisprudence du Conseil d'État, que le principe général de respect des droits de la défense n'a pas été violé. Elle précise que le requérant a eu l'occasion, à de multiples reprises, d'être entendu et rappelle les différentes auditions et convocations qu'il a reçues. Quant à l'audition prévue devant le collège provincial le 11 juin 2020, elle explique qu'il ne s'est pas présenté à celle-ci, reproduit son

courrier électronique du 10 juin 2020 et considère qu'il n'y a pas sollicité de remise. Elle mentionne, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, que le devoir d'audition n'implique pas « qu'il doive pouvoir se faire assister d'un défenseur à tous les stades de la procédure disciplinaire ».

Dans son mémoire en réplique, quant à la première branche du moyen, le requérant estime que la gravité des faits qui lui sont reprochés ne dispense pas la partie adverse de respecter les règles procédurales applicables. Il précise avoir été confronté à plusieurs procédures disciplinaires résultant de difficultés relationnelles avec sa hiérarchie et à des périodes d'absence pour maladie. Il explique que s'il n'a pas, dans le cadre de chaque procédure disciplinaire, répété l'ensemble de son argumentation, il ne peut être soutenu qu'il n'a pas fait valoir de moyen de défense. Il fait grief à la partie adverse de tenir compte de sa situation de récidive sans démontrer que les situations sont comparables. Il estime qu'il convient de tenir compte de la position adoptée par la chambre de recours dans son avis du 23 juin 2020 dans le cadre duquel elle a proposé, à l'unanimité, son déplacement disciplinaire permettant d'utiliser ses compétences dans un autre service et mettant ainsi un terme au conflit. Il fait grief à la partie adverse de ne pas avoir précisé la raison pour laquelle elle invoque certains éléments dans la motivation de l'acte attaqué pour ne pas en tenir compte. Il rappelle que les articles 389 et 417 du statut administratif de la partie adverse et les dispositions visées au moyen interdisent à la partie adverse de tenir compte d'éléments postérieurs à ceux fondant la procédure disciplinaire. Il considère que les arrêts cités par la partie adverse ne sont pas transposables à l'affaire en cause. Quant à la seconde branche du moyen, il répète que les motifs critiqués dans sa requête démontrent la partialité qui figure dans l'acte attaqué. Il ajoute qu'il ne doit pas démontrer d'autres soupçons de partialité. Il mentionne également que la décision attaquée a été adoptée par l'organe collégial dans son ensemble et qu'il ne doit donc pas démontrer que l'ensemble de ses membres ont été partiaux.

Dans son dernier mémoire, concernant la première branche du moyen, le requérant insiste sur le fait que, parmi les motifs décisoires, figure l'existence de procédures disciplinaires « finalisées ou en cours », qu'il s'agit d'un des fondements de l'acte attaqué et qu'aucun élément du dossier administratif ni aucun passage de la motivation ne permettent d'affirmer que ce motif ne constituerait pas un motif décisoire. Concernant la seconde branche du moyen, il se réfère essentiellement à ses écrits antérieurs.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse, concernant la première branche se réfère aux développements de son mémoire en réponse. Concernant la

seconde branche, elle rappelle que le requérant n'a pas sollicité explicitement un report de son audition, puisqu'il précise lui-même, dans son courriel « qu'ils décident ce qu'ils veulent ». Elle indique encore, en citant le rapport de l'auditeur que « la constatation de la partie adverse qui rappelle que plusieurs procédures disciplinaires finalisées ou en cours existent à l'encontre du requérant et qui précise que son comportement ne s'améliore pas, ne démontre pas une quelconque partialité du Conseil provincial ou d'un ou de plusieurs de ses membres. Le requérant ne conteste d'ailleurs pas ces faits ».

V.2. Appréciation sur les deux branches réunies

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. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, la motivation d'une sanction disciplinaire ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

Une motivation spéciale s'impose à elle lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant, dans une telle hypothèse,

justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle se départit de l'avis de l'instance de recours.

Lors de sa séance du 26 juin 2020, le conseil provincial a décidé d'ordonner la démission d'office du requérant, avec effet immédiat.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Attendu que [le requérant] a souhaité introduire un recours à l'encontre de cette proposition mais que celui-ci n'a pu être entendu conformément à l'article 415 du Statut et, qu'à défaut de délibération de la Chambre de recours dans le délai imparti par le Collège provincial, l'avis est réputé favorable à l'agent, l'Autorité provinciale statue en l'état et motive à cette fin toute décision après avoir convoqué le requérant;

Attendu que lors de la séance du 4 juin 2020, le Collège provincial a décidé de considérer l'avis de la Chambre de recours comme favorable et de procéder à l'audition [du requérant] dans le cadre de sa 3e procédure disciplinaire en cours dont les faits sont repris ci-dessus;

Attendu que [le requérant] ne s'est pas présenté à l'audition prévue en date du 11 juin 2020;

Attendu que [le requérant] s'est excusé par courriel en date du mercredi 10 juin 2020 à 12h06 expliquant que son avocate Maitre [L. L.] ne souhaite plus assurer sa défense et indiquant son souhait de report d'audition afin de trouver un nouvel avocat;

Considérant que le courriel [du requérant] est une fois de plus insultant et comporte des propos déplacés;

Considérant le comportement inapproprié et inadmissible de l'agent à l'égard de sa hiérarchie;

Considérant les propos injurieux, irrespectueux et répétitifs [du requérant] tenus notamment sur *Facebook* à l'égard de l'institution provinciale et de ses agents;

Considérant le caractère récurrent de ce comportement et de ses propos;

Considérant le comportement négatif [du requérant] qui porte atteinte à son service mais également à l'institution provinciale ainsi qu'à ses représentants;

Considérant le manque de réserve de l'intéressé à l'égard de sa hiérarchie et de l'institution provinciale;

Considérant les multiples procédures finalisées ou en cours à l'encontre de l'agent;

Considérant que suite à ces procédures, aucune amélioration ne s'est produite par rapport au comportement de l'intéressé. Qu'au contraire, la relation avec [le requérant] s'est dégradée et que les propos de ce dernier sont de plus en plus injurieux et inadmissibles;

Considérant que le Conseil provincial décide, pour ces raisons, de suivre la proposition du Collège provincial de procéder immédiatement à la démission d'office [du requérant] ».

Dans cette motivation, le conseil provincial de la partie adverse fait apparaître de manière circonstanciée les raisons qui l'ont amené à considérer qu'il y avait transgression disciplinaire nécessitant une sanction. Dans son moyen, le requérant ne conteste pas les faits ainsi retenus par la partie adverse pour fonder sa décision.

L'avis de la chambre de recours déposé par le requérant à l'appui de son moyen concerne une autre procédure. Il ne peut donc être fait grief à la partie adverse de ne pas en avoir tenu compte pour la procédure en cause.

Dès lors qu'au cours de la séance du 4 juin 2020, le collège provincial a décidé de considérer l'avis de la chambre de recours comme « favorable » en l'absence de dépôt d'avis dans le délai imparti, il ne devait pas répondre à cet avis, sans contenu. Il s'agit en effet d'une décision « favorable » mais implicite, ne disposant pas de contenu réel et circonstancié.

S'agissant de ce qui dans la motivation paraît relever du choix de la sanction, la partie adverse se réfère à d'autres faits, à savoir un courriel émanant du requérant dans le cadre de la procédure en cours, qu'elle juge « insultant » et comportant « des propos déplacés », et aux multiples procédures disciplinaires finalisées ou en cours.

S'il est admis que pour justifier le choix de la sanction, l'autorité administrative se réfère notamment à l'attitude de l'agent poursuivi au cours de la procédure, ainsi qu'à ses antécédents disciplinaires, elle ne peut par contre se référer à des procédures disciplinaires en cours ou à des faits qui font l'objet de ces procédures, et donc à l'égard desquels le requérant n'a pas épuisé les possibilités qu'il a d'exposer ses moyens de défense. Si l'autorité disciplinaire estime que c'est l'ensemble des faits faisant l'objet de plusieurs procédures en cours qui justifie le choix d'une sanction plus lourde que celles qui seraient justifiées au regard des différentes procédures prises isolément, il lui appartient de joindre ces procédures, ou, à tout le moins, de les clôturer toutes avant d'imposer, dans la dernière procédure, celle qui est justifiée par les manquements répétés de l'agent à ses devoirs.

En motivant sa décision, notamment par les multiples procédures finalisées « ou en cours », alors que le requérant fait l'objet, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, d'au moins une autre procédure disciplinaire qui n'est pas clôturée, sans que rien ne fasse apparaître qu'une telle considération est

exprimée à titre surabondant dans le choix de la sanction, la partie adverse méconnaît le principe de la motivation adéquate, déduit, notamment, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, ainsi que le principe du respect des droits de la défense.

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

S'agissant du principe général d'impartialité, il implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu en outre de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Enfin, il est de jurisprudence constante que l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

En l'espèce, il y a lieu de constater que le requérant n'explique pas concrètement en quoi ce principe aurait été violé. Il ne peut déduire de la motivation de l'acte attaqué un quelconque parti pris du conseil provincial ou d'un de ses membres. Il ne fait pas état de faits précis susceptibles de mettre en doute l'impartialité d'un ou de plusieurs membres du conseil provincial. La circonstance que le conseil ait, à tort, pris en considération l'existence d'autres procédures non finalisées relève comme indiqué à l'occasion de l'appréciation de la première branche, d'une motivation inadéquate, mais ne démontre pas une violation du principe d'impartialité

S'agissant de la violation des droits de la défense, résultant, selon le requérant, du refus non motivé de sa demande d'audition par le collège, il y a lieu de relever qu'il s'est, à cet égard, exprimé comme suit dans le courriel adressé le 10 juin 2020 à un agent de la partie adverse :

« Bonjour [N.],
Il m'arrive encore une tuile : mon avocate, madame [L. L.], par ailleurs députée PTB, me lâche. Je n'en ai été averti qu'hier. Elle n'est pas d'accord avec ma stratégie de défense, trop agressive à son goût, avec l'emploi de mots grossiers, comme politicards-guignols, pipes, allez vous faire foutre (bande de cons, ça je le rajoute maintenant), *etc. etc*. La délicate révolutionnaire – avocate-politicienne de Bxl, je l'ai plus dans les pattes et je cherche donc un autre avocat, plus consciencieux, un rural de proximité, tenace et motivé. Je tiens quand même, comme Dutroux, à être bien défendu, ou plutôt à être au moins défendu. Question de principe. Peux-tu avertir les 4 guignols de la Province ou Groffinet, que le guignol se retrouve sans avocat et que l'audience de demain peut être reportée. Ou annulée, qu'ils décident ce qu'ils veulent… ».

Lors de sa séance du 11 juin 2020, le collège provincial a précisé ce qui suit :

« […]

Attendu que [le requérant] s'est excusé par un courriel en date du mercredi 10 juin 2020 à 12h06 expliquant que son avocate Maître [L. L.] ne souhaite plus assurer sa défense et indiquant son souhait de report d'audition afin de trouver un nouvel avocat ;

[…] ».

Le même jour, le collège provincial a communiqué au requérant un procès-verbal de carence.

Le courrier l'accompagnant est rédigé comme suit :

« En sa séance du 11 juin, le Collège provincial a constaté votre absence et a décidé de proposer au Conseil provincial votre démission d'office. Vous trouverez ci-joint une copie du PV de carence.

En vertu de l'article 387 du Statut administratif du personnel non enseignant, vous disposez de la faculté d'être entendu, à votre demande, par le Conseil provincial pour faire valoir vos observations au sujet des faits qui vous sont reprochés.

[…] ».

Il ne ressort pas du dossier administratif et le requérant ne prétend pas qu'il aurait, à la suite de ce courrier, sollicité la faculté d'être entendu par le conseil provincial, ainsi que le prévoit l'article 387 du statut administratif.

Dans de telles circonstances, il ne peut donc soutenir que l'absence de report de son audition devant le collège a méconnu ses droits de la défense. Il n'a pas exprimé dans son courriel du 10 juin 2020 un véritable souhait de pouvoir faire

valoir ses moyens de défense devant le collège et s'est abstenu de toute demande en ce sens devant le conseil.

Le second moyen est donc fondé exclusivement en ce que l'acte attaqué est motivé, notamment, par d'autres procédures « en cours ».

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure sans toutefois en préciser le montant. Il y a lieu de faire droit à sa demande, en lui accordant le montant de base de 700 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du 26 juin 2020 du conseil provincial de la province de Luxembourg, démettant d'office Sébastien Choffray, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 7 décembre 2021, par la VIIIe chambre composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Luc Detroux