

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 78.749 du 16 février 1999

A. 80.902/XII-1708

En cause : Dragan MARKOVIC,
ayant élu domicile chez
Me J. PEETERS, avocat,
ayant son cabinet à LANDEN,
Brugstraat 17

contre:

la commune de HERSTAPPE,
ayant élu domicile chez
Me D. VAN EMPTEN, avocat,
ayant son cabinet à ZONHOVEN,
Koningsbergweg 1

LE PRÉSIDENT f.f. DE LA XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 octobre 1998 par laquelle Dragan MARKOVIC demande la suspension de l'exécution de la délibération du conseil communal de Herstappe du 31 août 1998 fixant les heures d'ouverture de la maison communale et disposant que le secrétaire communal "est censé être présent durant ces heures";

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. J. LUST, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 28 décembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 1999;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, le requérant, Me J. PEETERS, avocat, qui comparaît également pour le requérant, et Me D. VAN EMPTEN, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. LUST, auditeur, en son avis contraire;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent se résumer comme suit :

1.1. Considérant que le requérant, secrétaire communal de la commune de Fourons depuis le 1^{er} septembre 1981, est également secrétaire communal de la commune de Herstappe; qu'il allègue que deux jours par semaine et durant deux heures – selon sa réclamation adressée au gouverneur, il s'agit du lundi et du vendredi, mais ce calendrier n'est pas prouvé – il est à la disposition de la population de Herstappe et qu'il a ainsi repris le régime qui était en vigueur pour son prédécesseur avant sa nomination en 1982; qu'il soutient également que le nombre d'habitants de la commune de Herstappe est passé de 105 à 80 entre 1982 et aujourd'hui; que la partie défenderesse ne conteste pas ces affirmations;

1.2. Considérant que le conseil communal de Herstappe a adopté la

décision attaquée le 31 août 1998 par six voix pour et une voix contre; que cette décision est retranscrite dans les termes suivants dans le procès-verbal de la réunion :

"Article 1^{er}. À partir du 01/10/1998, la maison communale sera accessible au public les jours suivants :

le lundi de 17 à 19h

le mardi de 15 à 17h

le jeudi de 15 à 17h

le vendredi de 10 à 12h

et ce :

- à la demande de la population (en vue d'un traitement plus rapide des dossiers)

- afin d'offrir un meilleur service à nos habitants.

Étant donné que le secrétaire communal est le seul employé et donc le seul guichetier, il est donc censé être présent durant ces heures";

2.1. Considérant que le requérant soutient, en ce qui concerne la recevabilité de la demande, qu'il est secrétaire communal de la commune de Fourons à temps plein depuis le 1^{er} septembre 1981, que la décision attaquée implique qu'il ne pourra plus honorer sa charge à Fourons et que, s'il ne respecte pas l'horaire prévu par la commune de Herstappe parce qu'il travaille à Fourons, il court le risque que la commune de Herstappe l'accuse de manquer à ses obligations professionnelles telles qu'elles découlent de la délibération attaquée;

2.2. Considérant que la partie défenderesse allègue que la demande est irrecevable au motif que le requérant ne justifie d'aucun intérêt; qu'elle estime que la délibération attaquée a uniquement pour objet de "garantir à la population le bon fonctionnement des services communaux", que cette décision implique pour le seul membre du personnel de la commune qu'il doit adapter son horaire dans la commune de Fourons, mais qu'elle ne change rien à son statut ni à sa mission en tant que secrétaire de Herstappe et qu'il s'agit dès lors d'une mesure d'ordre intérieur;

2.3. Considérant qu'en l'état actuel de la procédure, il est constaté

que la délibération attaquée étend la plage des heures d'ouverture de la maison communale de Herstappe et que le requérant est le seul membre du personnel de cette commune; que tout élargissement de la plage des heures d'ouverture de la maison communale a donc un impact direct sur les prestations que le requérant doit assurer pour la commune; que les derniers termes de la délibération attaquée le confirment par ailleurs explicitement;

Considérant que le requérant exerce la fonction de secrétaire à Herstappe en cumul avec la fonction à temps plein de secrétaire de la commune de Fourons, un cumul autorisé par l'article 24, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale; que si le requérant n'apporte pas la preuve – et ne prétend même pas – que sa charge à temps plein dans la commune de Fourons serait liée au respect d'un horaire strict, de sorte que le nouvel horaire que lui impose la délibération attaquée l'empêcherait de cumuler comme avant les deux fonctions, il n'en demeure pas moins que l'on peut difficilement nier – précisément parce qu'il est le seul membre du personnel de la commune de Herstappe – que le nouveau régime de travail aura une influence sur la façon dont il doit exercer sa fonction de secrétaire communal; que, dans ce sens, la délibération attaquée est plus qu'une mesure d'ordre intérieur;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte ne peut être prononcée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte attaqué soient invoqués et que l'exécution immédiate de cet acte risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

4.1. Considérant que le requérant prend un premier moyen du détournement de pouvoir, en ce que l'autorité de tutelle a refusé d'entériner, à trois reprises déjà, une sanction disciplinaire infligée par la partie défenderesse, alors que la délibération présentement attaquée est rédigée de façon telle qu'il sera "inévitavelmente absent les jours et aux heures d'ouverture supplémentaires de la

maison communale de Herstappe", ce qui permettra à la partie défenderesse d'atteindre son objectif puisqu'elle pourra le démettre de ses fonctions; que selon le requérant, le conseil communal outrepassé ainsi la compétence qui lui est conférée par la loi dans le but d'engager des poursuites disciplinaires contre lui et, partant, de se débarrasser de lui;

4.2. Considérant que dans sa note d'observations, la partie défenderesse expose que le requérant se fonde sur une hypothèse et qu'il ne démontre pas que "le seul et unique but" du conseil communal était de lui infliger une sanction disciplinaire;

4.3.1. Considérant que le requérant ne précise pas à quel horaire précis il est tenu dans la commune de Fourons; qu'il n'est dès lors pas possible de constater que le requérant sera dans l'impossibilité matérielle de respecter le nouvel horaire dans la commune de Herstappe;

4.3.2. Considérant qu'il ressort des documents transmis par le requérant que le conseil communal de Herstappe a effectivement pris par trois fois des mesures à l'encontre du requérant et que l'autorité de tutelle à trois reprises, ne les a pas entérinées;

Considérant cependant que les trois décisions du conseil communal se rapportent exclusivement aux trois mêmes imputations (comportement irrespectueux envers le bourgmestre, préparation déficiente de plusieurs dossiers du conseil communal et service inadéquat fourni au collège des échevins et à la population) pour lesquelles le requérant a d'abord été suspendu à titre préventif (la première décision du conseil communal, prise le 21 janvier 1997) et pour lesquelles il s'est vu infliger une sanction disciplinaire par la suite, dans un premier temps une suspension de trois mois (la deuxième décision du conseil communal, prise le 15 mai 1997) et dans un deuxième temps, après que la décision de sanction disciplinaire avait été rejetée par le ministre

flamand, une suspension d'un mois (la troisième décision du conseil communal, prise le 11 décembre 1997); que l'autorité de tutelle a annulé à trois reprises ces décisions pour des motifs exclusivement formels (motivation insuffisante de la suspension préventive; preuves insuffisantes pour un certain nombre d'imputations), sans rapport avec la problématique soulevée par le requérant dans son moyen;

Considérant que, dans ce contexte, le Conseil d'État n'aperçoit pas dans les décisions précitées la preuve d'un acharnement de l'autorité communale à poursuivre le requérant;

4.3.3. Considérant que même s'il n'est pas requis, pour conclure à un détournement de pouvoir, que le motif déguisé soit l'unique motif de la délibération attaquée, il faut constater en l'espèce que les éléments invoqués par le requérant ne suffisent pas pour considérer la délibération attaquée comme la phase permettant d'écarter régulièrement le requérant; que le moyen n'est pas sérieux;

5.1. Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que la délibération attaquée entend avoir des effets juridiques pour le requérant en le contraignant à être présent à la maison communale aux jours et heures qu'elle mentionne, sans indiquer toutefois "quels sont les fondements de fait et de droit" qui sont entrés en considération;

5.2. Considérant que la partie défenderesse répond que la délibération attaquée n'est qu'une mesure d'ordre intérieur et non une décision au sens de la loi du 29 juillet 1991;

5.3.1. Considérant que la délibération attaquée est une mesure réglant le fonctionnement des services administratifs de l'administration communale;

qu'indéniablement cette mesure influence directement la situation du requérant puisqu'en tant qu'unique membre du personnel administratif de la commune, il est entièrement responsable des prestations qui résultent de l'élargissement de la plage des heures d'ouverture de la maison communale; que les derniers termes de la décision le confirment explicitement, afin de formaliser ce qu'implique déjà la décision d'étendre les heures d'ouverture de la maison communale; que, toutefois, le fait d'avoir à subir les conséquences de la délibération ne lui confère pas le caractère d'une décision individuelle qui doit être formellement motivée conformément à la loi du 29 juillet 1991;

5.3.2. Considérant qu'en tout état de cause le moyen manque en fait; qu'en effet, la décision attaquée contient bien une motivation puisqu'elle fait référence à la demande de la population de traiter les dossiers plus rapidement et au souci de lui offrir un meilleur service; que le moyen n'est pas sérieux;

6.1. Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 26*bis* de la nouvelle loi communale, en ce que la mission confiée au secrétaire dans la délibération attaquée – sa présence permanente pendant les heures d'ouverture et son activité de "guichetier" – "ne se concilie pas avec la description de la fonction de secrétaire communal inscrite à l'article 26*bis* de la nouvelle loi communale, selon lequel le secrétaire est chargé de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins et de diriger les services communaux, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins; qu'il allègue également que le conseil communal ne peut imposer aucune obligation individuelle au secrétaire;

6.2. Considérant que la partie défenderesse répond que le conseil communal peut décider des heures d'ouverture de la maison communale et que selon l'article 26 de la nouvelle loi communale, le secrétaire est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données par le conseil;

6.3.1. Considérant que le conseil communal dispose de la plénitude des pouvoirs en matière communale, en vertu de l'article 117 de la nouvelle loi communale; qu'il peut notamment intervenir à chaque fois qu'un autre organe communal n'est pas investi légalement du pouvoir de décision en une matière déterminée; qu'en l'état actuel de la procédure il faut constater que le requérant ne désigne aucune disposition interdisant au conseil communal de régler les heures d'ouverture de la maison communale; que la circonstance que cette constatation a en l'espèce une influence immédiate et directe sur le volume et la durée des prestations du requérant, ne s'oppose pas à ce que le conseil communal règle le fonctionnement de l'administration communale; que le moyen n'est pas sérieux;

6.3.2. Considérant que le requérant ne démontre pas non plus que l'utilisation du terme "guichetier" aurait une portée particulière indiquant que le conseil communal aurait eu l'intention de soustraire le secrétaire à la mission générale que lui a confiée la loi; que dans la délibération attaquée, ce terme est clairement mis en relation avec le fait qu'il est "le seul employé" de la commune et vise donc l'obligation qui lui incombe, en sa qualité de secrétaire, d'également assurer l'accueil des visiteurs; que de ce point de vue également, le moyen n'est pas sérieux;

7.1. Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation du devoir de prudence, de l'obligation d'entendre et du principe du raisonnable; qu'en ce qui concerne la violation du devoir de prudence et de l'obligation d'entendre il soutient que les nouveaux horaires de travail ne lui permettront plus d'assurer sa charge de secrétaire communal de Fourons à temps plein, que l'obligation d'assurer la tâche de guichetier l'empêchera de remplir les missions qui lui sont confiées par l'article 26 de la nouvelle loi communale et qu'il devra fournir davantage de prestations pour le même traitement; que selon lui, ces éléments montrent que la délibération attaquée lui cause un préjudice personnel, en sorte qu'elle ne pouvait être prise sans l'autoriser à défendre dûment ses intérêts ou, du moins, sans information ou concertation;

Considérant qu'en ce qui concerne la violation du principe du raisonnable il allègue que durant 17 ans, il a occupé la fonction de secrétaire communal de Herstappe à raison de deux heures, deux jours par semaine, que cet horaire suffisait compte tenu du nombre d'habitants en constante diminution et que "le fait d'ouvrir la maison communale pendant quatre jours ouvrables en l'obligeant à être présent (...) ne se justifie pas compte tenu des besoins d'une population d'à peine 80 habitants"; que sur la base de ces éléments, il estime que la délibération attaquée est contraire à "toute norme raisonnable objectivement mesurable";

7.2. Considérant que la partie défenderesse répond à la première branche du moyen que le requérant n'apporte pas la preuve que la délibération attaquée lui cause un préjudice et qu'en tout cas la délibération ne repose pas sur des manquements reprochés au requérant puisqu'il ne s'agit en fait que d'élargir la plage horaire d'ouverture de la maison communale en vue d'offrir un meilleur service à la population; qu'elle répond à la deuxième branche du moyen que le conseil communal a agi "dans le cadre d'un environnement social en mutation, dans lequel la population exige un service plus efficace de l'administration communale dans des domaines très divers";

7.3.1. Considérant, en ce qui concerne la première branche du moyen, qu'il a été observé au 5.3.1. que la délibération attaquée est une mesure générale fixant les heures d'ouverture de l'administration communale; que même si cette mesure a une incidence immédiate et directe sur les prestations attendues du requérant, dans le sens où il devra travailler un plus grand nombre d'heures pour la maison communale de Herstappe, le caractère général de cette mesure ne permet pas de la considérer comme une décision étant soumise à l'obligation d'entendre; qu'en tout état de cause, le requérant a assisté aux débats du 31 août 1998 en qualité de secrétaire communal et qu'il ne démontre ni ne prétend qu'il n'a pas eu l'occasion d'exposer son point de vue à ce moment devant les membres du conseil communal – ce qu'il n'a pas demandé non plus –; que la première branche

du moyen n'est pas sérieuse;

7.3.2.1. Considérant, en ce qui concerne la deuxième branche du moyen, que le Conseil d'État doit apprécier les éléments invoqués par le requérant sous l'angle du caractère manifestement déraisonnable, dans ce sens que le moyen ne peut être considéré comme sérieux que si la délibération attaquée, jugée en fonction des motifs qui l'ont inspirée, paraît à ce point déraisonnable qu'aucune autre autorité agissant raisonnablement n'aurait pris cette décision dans les mêmes circonstances;

7.3.2.2. Considérant qu'en l'espèce la délibération se réfère à la demande de la population, plus précisément au traitement plus rapide des dossiers et à l'amélioration du service offert à la population; que de toute évidence, la plus grande disponibilité du personnel administratif de la commune à la maison communale va accélérer le traitement des dossiers; qu'au demeurant la partie défenderesse renvoie à raison aux "domaines très divers" dans lesquels une administration communale doit aujourd'hui intervenir;

 Considérant que la diminution du nombre d'habitants de la commune est un élément qui n'a aucun rapport en l'espèce avec la motivation de la délibération attaquée puisque c'est le service à la population qui importe ici; que la qualité du service, visée en l'espèce, n'a rien à voir avec le nombre d'habitants, les habitants des petites communes ayant également droit à des services de qualité, ce qui implique une large accessibilité aux services communaux;

7.3.2.3. Considérant que, dans ces circonstances, le Conseil d'État ne peut conclure au caractère manifestement déraisonnable d'une délibération visant à améliorer l'accessibilité à la maison communale en passant de quatre heures par semaine réparties sur deux jours à huit heures par semaine réparties sur quatre jours; que la deuxième branche du moyen n'est pas non plus sérieuse;

8. Considérant qu'aucun des moyens invoqués par le requérant n'est sérieux; qu'il n'est pas satisfait à une des conditions de fond permettant d'ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2

Les dépens de la demande de suspension sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le seize février 1900 nonante-neuf, par :

MM.	A. VANDENDRIESSCHE	président de chambre f.f.,
		conseiller d'État,
	W. GEURTS,	greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

W. GEURTS

A. VANDENDRIESSCHE

**TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.**