

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 213.398 du 23 mai 2011

A.198.971/VIII-7565

En cause : **BUYCK** Ingrid,
ayant élu domicile chez
Mes Michel MAHIEU, avocat
à la Cour de cassation,
et Gautier PIJCKE, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Couvin, représentée par
son collège communal
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

2. la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Manuel MERODIO, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 20 janvier 2011 par Ingrid BUYCK
tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- " - la sanction de la démission d'office qui lui a été infligée par la Ville de Couvin,
selon la délibération du 29 janvier 2009 du Conseil communal;
- la décision, prise le 23 novembre 2010 par le Ministre wallon des Pouvoirs
locaux et de la Ville, rejetant le recours que la requérante avait formé contre la
sanction de la démission d'office précitée";

et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu les notes d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 17 mars 2011 fixant l'affaire à l'audience du 26 avril 2011;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Vu les notes d'audiences des parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Gautier PIJCKE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me Catherine SMEKENS, loco Me Manuel MERODIO, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Les circonstances ayant mené à l'adoption du premier acte attaqué sont exposées dans les arrêts n^{os} 192.839 du 29 avril 2009, et 201.926 du 16 mars 2010, qui ont suspendu puis annulé la décision par laquelle le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne annulait cet acte.

2. Après l'annulation résultant de l'arrêt n° 201.926, précité, la requérante a formé, le 2 avril 2010, un recours auprès du Gouvernement wallon, conformément à l'article L 3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. À défaut de réponse, elle a, par un courrier du 1^{er} septembre 2010, mis le Gouvernement en demeure de statuer. Les parties semblent reconnaître qu'elle a été reçue de manière informelle au cabinet du ministre compétent.

3. Le 23 novembre 2010, le Ministre régional wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville a déclaré le recours précité recevable mais non fondé.

Cet arrêté porte notamment ce qui suit :

- " Considérant que le premier moyen est basé sur la disproportion de la sanction infligée; que la partie réclamante fonde ce moyen en rappelant tout d'abord que les deux griefs motivant l'ouverture, à son encontre, d'une procédure disciplinaire, étaient «être à l'origine d'une mauvaise ambiance au sein de l'administration communale» et «manquer de confidentialité»; que les faits précis qui forment la base de ces reproches sont en réalité des peccadilles;

Considérant que l'intéressée invoque que la sanction lui infligée est également disproportionnée à l'égard de la circonstance qu'elle s'est déjà vu imposer, pour les mêmes faits, une mesure de suspension préventive avec retenue de traitement à concurrence de 33%, ce qui, selon cette dernière suffisait largement à s'appliquer à de tels reproches;

Considérant que la réclamante poursuit, en estimant que la mesure de la démission d'office est disproportionnée eu égard à ses états de service et à son passé professionnel; qu'elle a exercé la fonction de Secrétaire communale pendant près de 20 ans, à la grande satisfaction de ses supérieurs hiérarchiques; que le Bourgmestre et le Premier échevin auraient déclaré en février 2008, dans le cadre d'un procédure pour harcèlement moral dirigée à son encontre et clôturée par une décision d'acquiescement, qu'elle s'acquittait de sa mission avec compétence, méticulosité, respect, etc.; enfin qu'elle n'a jamais fait l'objet jusqu'à présent, d'une quelconque sanction disciplinaire au cours de sa longue carrière professionnelle;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif et particulièrement de la motivation de la décision disciplinaire communale que l'autorité a adopté celle-ci sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle n'est d'ailleurs pas manifestement disproportionnée, dès lors que la matérialité des faits ne fait aucun doute et que leur gravité est avérée;

Considérant, qu'en effet, ainsi que l'a relevé l'autorité communale dans la décision litigieuse, «qu'il est particulièrement grave pour le chef du personnel, d'être à l'origine d'une mauvaise ambiance de travail généralisée au sein de l'administration, qu'il est également particulièrement grave, pour le chef du personnel, de se voir reprocher par l'ensemble des membres du personnel dont le témoignage a été recueilli, un manque de confidentialité; qu'en effet, le secrétaire communal est, en raison de sa fonction même et de sa position dans la structure hiérarchique, le destinataire premier ou 'confident' privilégié et incontournable des 'difficultés' professionnelles ou privées rencontrées par les agents; qu'il est enfin, particulièrement grave et interpellant de constater que le secrétaire communal est gravement mis en cause dans sa manière d'exercer deux des missions qui lui sont légalement imparties (direction et coordination des services/chef du personnel); qu'à cet égard, il est particulièrement relevant d'observer que plutôt que de travailler dans le sens d'une bonne organisation des services et d'une stimulation du personnel, le comportement de Madame BUYCK aboutit à une démotivation du personnel communal, ce qui va à l'encontre d'une bonne gestion du personnel et, partant de l'intérêt de l'institution communale et des administrés»;

Considérant que l'autorité disciplinaire a donc raisonnablement pu considérer que, d'une part, ces manquements aux devoirs de sa fonction de direction et de coordination des services communaux, ainsi qu'à son rôle de chef du personnel, et d'autre part, que l'atteinte à la dignité de la fonction causée par ces faits, étaient à ce point graves, que la sanction de la démission d'office, et donc la rupture définitive de confiance entre les autorités communales et l'intéressée, d'autre part, et entre le personnel et l'intéressée d'autre part, étaient justifiées en dépit de l'absence de sanction disciplinaire antérieure et d'absence de mise en cause des compétences

juridiques ou techniques qu'impliquent l'exercice de la fonction de Secrétaire communale;

Considérant que la suspension préventive invoquée par la réclamante ne peut être confondue avec la sanction disciplinaire dont elle a vocation à aménager l'attente; qu'elle n'a qu'un caractère conservatoire et temporaire;

Considérant, par ailleurs, que la Ville de COUVIN a déposé en date du 21 avril 2010 une demande auprès du Conseil d'État, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté ministériel du 14 avril 2009;

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable que, l'autorité communale s'est fondée sur les faits ayant conduit au constat de la rupture définitive du lien de confiance avec Madame BUYCK en déduisant que la reprise de ses fonctions par cette dernière risque d'être préjudiciable au personnel communal et aux organes de la Ville; que si l'intéressée reproduisait son comportement antérieur, il risquerait d'en résulter «un dysfonctionnement ou une paralysie des services communaux»;

Considérant, que par un arrêt n° 192.839 du 29 avril 2009, le Conseil d'État a suspendu l'exécution dudit arrêté ministériel, et a admis que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi en considérant que : «... dans leur large majorité, les agents communaux sont hostiles aux méthodes de travail et de gestion de l'intervenante et stigmatisent son comportement; qu'il n'est ni illusoire ni hypothétique de craindre que, dans ces conditions très particulières, l'ambiance de travail soit profondément perturbée au sein des services communaux, avec les conséquences qui risquent d'en résulter pour la population»;

Considérant, que compte tenu de ce qui précède, il n'apparaît pas que la sanction infligée à l'intéressée soit manifestement disproportionnée; que le moyen n'est donc pas fondé;

Considérant que le second moyen est basé sur l'illégalité de la décision de créer une commission ad hoc en ce que cette décision n'a pas été prise régulièrement, d'une part car ce point n'était pas à l'ordre du jour et n'a pas fait l'objet d'un vote sur l'urgence et d'autre part, qu'aucune information n'a été donnée quant au vote de cette décision;

Considérant que par l'arrêt n° 201.926 du 16 mars 2010, le Conseil d'État a statué sur ce moyen en stipulant que :

« Considérant que le premier motif de l'acte attaqué est erroné; qu'en effet, la commission d'enquête a bien été créée par le Conseil communal le 21 août 2008 ainsi que cela ressort des pièces communiquées au Conseil d'État; que les critiques dirigées par la partie intervenante contre la régularité de cette décision sont dépourvues de pertinence; que le procès-verbal de cette séance indique clairement les personnes présentes et absentes, que la procédure d'urgence a été mise en œuvre, que le huis clos a été sollicité, que le Collège communal a exposé la teneur des procès-verbaux des réunions qu'il a consacrées au problème en cause, que le Conseil communal a bien décidé de mettre en place une commission ad hoc chargée d'entendre le personnel communal 'qui pourra s'exprimer sur son vécu professionnel en relation avec la secrétaire communale'; qu'un procès-verbal d'une délibération ne doit pas mentionner à quelle majorité la décision a été adoptée et qu'à défaut de mention sur ce point, il doit être admis qu'elle l'a été à l'unanimité; que les garanties consacrées par les articles L 1122-24 et L 1122-26 du CDLD touchent à l'exercice des prérogatives politiques des membres du Conseil communal; que seuls les membres ont qualité pour contester la manière dont ces garanties ont été mises en œuvre: qu'en l'espèce, le recours à l'urgence n'a pas été critiqué par un conseiller communal.»;

Considérant, qu'il convient de se conformer à l'enseignement de cet arrêt revêtu de l'autorité absolue de la chose jugée;

Considérant, par conséquent, que le second moyen n'est pas fondé;

Considérant quant au troisième moyen tiré de l'illégalité de la délibération du 29 janvier 2009 en ce que ladite délibération est signée par Madame PLASMAN en tant que Secrétaire de séance alors que Madame CHARLIER avait été désignée comme Secrétaire communale f.f.;

Considérant que la partie réclamante en conclut que la délibération litigieuse enfreint les articles L 1132-1 et L 1132-3 du CDLD;

Considérant que Madame PLASMAN a été désignée valablement en qualité de Secrétaire de séance lors de toutes les étapes de la procédure disciplinaire, alors que Madame CHARLIER n'a pas assisté à cette procédure; par conséquent, cette dernière ne pouvait pas prendre part à la délibération litigieuse, ni participer au vote, et a fortiori signer la décision et ce en vertu de l'article L 1215-16, § 2 du CDLD;

Considérant, par conséquent, que le troisième moyen n'est pas fondé".

Il s'agit du second acte attaqué, notifié à la requérante par pli recommandé à la poste du 24 novembre 2010.

Considérant que le recours est recevable en ses deux objets; qu'en effet, lorsqu'elle statue dans le cadre d'un recours organisé, même si elle ne dispose que d'une prérogative d'annulation, l'autorité de tutelle ne se borne pas à décider si elle use ou non d'une simple faculté;

Considérant que l'article 114 du décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics, dispose que l'article L 3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est interprété en ce sens que le recours qu'il prévoit est un recours en annulation;

Considérant que les parties ont été invitées à s'expliquer sur la compatibilité du régime de recours tel que consacré par cette disposition avec le principe général d'impartialité, d'une part, et les droits de la défense, d'autre part;

Considérant que la partie requérante soutient que le recours en annulation organisé auprès de l'autorité de tutelle par l'article L 3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'interprété par l'article 114 du décret-programme, précité, viole le principe d'impartialité ainsi que les droits de la défense;

Considérant, quant au principe d'impartialité, que dans la présente espèce la Région wallonne a statué sur le recours organisé de la requérante après que le Conseil d'État eût annulé l'arrêté par lequel elle avait usé une première fois de ses compétences de tutelle générale en mettant à néant la décision de la commune; qu'il est de jurisprudence constante que le principe d'impartialité n'est pas mis à mal lorsqu'une autorité procède à la réfection d'un de ses actes après son annulation par le Conseil d'État; que, dans le présent cas, elle a statué en un sens différent, démentant ainsi avoir déjà préjugé; que, pour le surplus, l'organisation d'un recours spécial en annulation auprès de l'autorité de tutelle après l'expiration du délai d'exercice de la tutelle générale ne peut s'interpréter comme violant le principe d'impartialité;

Considérant que le législateur décretaal a entendu conférer au recours organisé un caractère tutélaire et n'a pas prévu l'obligation d'entendre l'agent; que les droits de la défense doivent, en matière disciplinaire, s'exercer, en principe, devant l'autorité investie du pouvoir de prononcer une sanction; qu'en l'occurrence, la Région wallonne ne dispose que du pouvoir d'annuler la sanction infligée à l'agent; qu'elle n'est dès lors pas tenue, en principe, d'entendre celui-ci; que, toutefois, l'audition de l'agent pourrait s'avérer indispensable s'il devait résulter de circonstances particulières que la Région wallonne ne pourrait exercer son contrôle de tutelle sur la base du seul dossier de pièces;

Considérant que la requérante a été entendue devant le conseil communal, lors de sa séance du 13 novembre 2008, et a pu présenter ses moyens de défense; qu'elle a adressé des écrits circonstanciés à la seconde partie adverse, daté du 26 mars et du 3 avril 2009, et formé un recours organisé le 2 avril 2010; qu'il n'est ni avancé ni établi que l'autorité de tutelle n'aurait pu statuer en connaissance de cause sans une nouvelle audition de l'agent ou de la commune;

Considérant que ni le principe d'impartialité ni les droits de la défense de la requérante n'ont été méconnus dans le cadre de l'exercice du recours organisé par l'article L 3133-3 du Code précité;

Considérant que, par ailleurs, la partie requérante soulève une distinction de traitement entre les agents du secteur public et les membres du personnel du secteur privé; qu'elle relève que la question de la proportionnalité de la sanction de démission d'office infligée à un agent statutaire est soumise à un contrôle tutélaire et juridictionnel limité, confiné à la censure des erreurs manifestes d'appréciation, tandis qu'elle fait l'objet d'un contrôle juridictionnel ordinaire, non limité à de telles erreurs manifestes, dans le cas du licenciement pour motif grave dans le secteur privé; qu'elle suggère une interprétation conciliante qui amènerait tant l'autorité de tutelle que le Conseil d'État à aller au-delà du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et à

censurer toute décision qui serait simplement disproportionnée; qu'elle souligne qu'aucun autre principe général ne voit sa violation censurée que lorsqu'elle est manifeste; que, subsidiairement, la requérante invite le Conseil d'État à interroger la Cour constitutionnelle sur la conformité de cette différence de traitement avec les articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant, quant à la portée du contrôle de proportionnalité, que celui-ci ne peut se confondre avec un contrôle d'opportunité par lequel le juge se substituerait à l'autorité administrative compétente; que la censure de l'erreur manifeste d'appréciation, combinée le cas échéant avec les exigences de la motivation formelle et des droits de la défense, donne au principe de proportionnalité toute l'étendue compatible avec un contrôle de légalité des actes administratifs; que pour le surplus, la distinction de traitement alléguée par la requérante ne résulte pas de l'article 114 du décret-programme, précité, dès lors qu'elle porte sur l'étendue du contrôle juridictionnel; qu'à la supposer établie, elle mettrait en cause une distinction de traitement qui n'a pas été prévue par le législateur mais résulte de l'application que les juridictions donnent, respectivement en droit administratif et en droit du travail, à un principe général appliqué dans des contextes juridiques profondément différents, tant en ce qui concerne les prérogatives de l'employeur que les compétences des juridictions et les effets de leurs décisions; qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sollicitée à titre subsidiaire;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation du principe général du droit du respect du principe de proportionnalité, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle considère que le premier acte attaqué méconnaît ce principe en lui infligeant la sanction grave de la démission d'office pour des faits d'importance mineure, alors même que ses états de service au sein de l'administration communale s'inscrivent dans la durée et sont exempts de tout reproche et alors qu'une sanction pécuniaire lui avait déjà été imposée; qu'elle rappelle que la démission d'office est, avec la révocation, la sanction disciplinaire maximale pouvant être infligée à un agent suivant l'article L 1215-3 du Code précité, de sorte qu'elle est réservée à la sanction des faits les plus graves; qu'elle souligne que les faits consignés dans les auditions sur lesquelles se fonde la première partie adverse sont, pour l'essentiel, des peccadilles; qu'à son sens, les reproches qui lui sont adressés témoignent de la situation délicate du secrétaire communal, interface entre le pouvoir politique et le personnel communal, ce qui devient particulièrement difficile lorsque des conflits personnels surviennent; qu'elle expose aussi avoir toujours pris son rôle de chef du personnel à cœur et critiqué certaines personnes quand il le fallait, ce qui est de nature à susciter des réactions; qu'elle considère que la formulation des questions posées aux membres du personnel auditionnés était suggestive et induisait qu'il y avait un problème avec la secrétaire communale; qu'enfin, elle souligne avoir

exercé ses fonctions pendant près de vingt ans à la satisfaction de ses supérieurs, sans aucun antécédent disciplinaire, et invoque les déclarations du bourgmestre et du premier échevin, dans le cadre de l'instruction d'une plainte pour harcèlement en 2008, selon lesquelles elle s'acquittait de sa mission avec conscience et méticulosité et dans le respect des délais; qu'elle conclut de ces éléments que toute autorité disciplinaire placée dans les mêmes circonstances aurait nécessairement opté, le cas échéant, pour une sanction inférieure ou aurait adopté une mesure préalable qui aurait permis de remédier aux problèmes d'ambiance et de confidentialité; qu'enfin, elle réfute fermement être à l'origine d'une quelconque paralysie ou d'un dysfonctionnement de l'administration communale, contrairement au risque retenu comme établi par l'arrêt n° 192.839, précité, et relève au contraire que, depuis son départ, plusieurs conflits ont éclaté au sein de l'administration;

Considérant que les manquements reprochés à la requérante, dans un contexte relationnel très tendu, ont trait à la manière dont elle assumait la fonction de direction du personnel, qui incombe au secrétaire communal; qu'il lui est, en particulier, reproché de manquer fréquemment au devoir de discrétion et de jeter le discrédit sur certains agents; qu'il s'agit là de comportements intentionnels ne relevant pas simplement d'une inaptitude à la gestion et que leur accumulation est susceptible de constituer un manquement grave aux devoirs de la fonction; que c'est à tort que la requérante persiste à traiter l'ensemble de ces griefs de peccadilles, méconnaissant ainsi l'importance de cet aspect de sa fonction, et à leur dénier tout caractère de manquement disciplinaire;

Considérant, toutefois, que le premier acte attaqué tient pour établis et traite globalement un ensemble disparate de griefs; que certains des faits reprochés relèvent simplement d'erreurs administratives, ensuite rectifiées, ou encore de simples anecdotes; que d'autres faits ne présentent pas le caractère précis et concret qui doit caractériser un grief disciplinaire; qu'il en va ainsi notamment du grief consistant à manquer de suivi et d'encouragement dans le travail effectué par les agents et à provoquer une démotivation du personnel, éléments qui sont mis en évidence dans l'acte attaqué; que, de même, parmi les agents entendus par la commission, plusieurs ont formulé des reproches à l'égard de la requérante sans que soient précisés la nature exacte, la date et le contexte des faits de nature à justifier ces reproches; que les questions posées aux agents auditionnés dénotent une instruction menée exclusivement à charge, et tendaient plus à obtenir une appréciation des agents qu'à recueillir leur témoignage à propos de faits précis; que, même si la requérante s'est abstenue de contester de manière pertinente les faits qui lui étaient reprochés, la première partie adverse avait l'obligation de statuer en connaissance de cause; qu'elle semble avoir considéré que l'opinion défavorable exprimée par de nombreux agents suffisait à établir globalement la responsabilité de la requérante dans le mauvais

climat de travail; qu'en fondant sur ces considérations le choix de la démission d'office, la première partie adverse n'a pas raisonnablement justifié que les manquements de la requérante rendaient désormais impossible la poursuite de toute collaboration, malgré sa longue carrière antérieure; que, dans cette mesure, et au terme de l'examen *prima facie* propre à la procédure de référé, le moyen est sérieux;

Considérant que le second acte attaqué s'approprie l'illégalité qui entache le premier;

Considérant que la démission d'office emporte par elle-même, sauf circonstances exceptionnelles, un préjudice grave et difficilement réparable dû à leur impact tant pécuniaire que moral;

Considérant que la partie adverse invoque, pour contester que l'exécution immédiate des actes attaqués cause à la requérante un tel préjudice, la circonstance que la démission d'office a produit ses effets dès le 29 janvier 2009, de sorte que le préjudice est déjà consommé ou ne trouverait pas directement sa source dans les décisions querellées; qu'elle considère que les allocations de chômage dont bénéficie la requérante écartent actuellement le risque d'exclusion sociale, et fait encore valoir que le préjudice moral lié à la démission d'office est largement dû à la publicité qu'elle a elle-même donnée à cette affaire en contactant la presse à diverses reprises;

Considérant que les actes attaqués font perdre à la requérante le bénéfice d'un emploi statutaire et l'ont conduite à émarger au chômage, lui infligeant ainsi des difficultés sociales indéniables; que le préjudice psychologique et moral inhérent à une démission d'office ne se réduit pas aux conséquences de la médiatisation; que l'écartement du secrétaire communal pour raisons disciplinaires, dans une petite commune, porte forcément atteinte à sa réputation et à son honneur, indépendamment de la publicité que la presse y accorde, et qu'un arrêt de suspension est de nature à limiter l'ampleur de cette atteinte; que, dès lors, les circonstances avancées par la partie adverse ne sont pas de nature à démentir la gravité du risque que l'exécution des actes attaqués cause à la requérante;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont suspendues l'exécution de la sanction de la démission d'office infligée à Madame Ingrid BUYCK, selon la délibération du 29 janvier 2009 du conseil communal, par la ville de Couvin, ainsi que celle de la décision, prise le 23 novembre

2010 par le Ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, rejetant le recours formé contre la sanction de la démission d'office précitée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le vingt-trois mai deux mille onze par :

M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

D. DÉOM.