

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 107.073 du 28 mai 2002

A.113.363/VIII-2942

En cause : **BUGGENHOUT** Jean-Pierre,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi,

contre :

**l'Institut bruxellois pour la gestion
de l'environnement,**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 26 novembre 2001 par Jean-Pierre BUGGENHOUT qui tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté pris le 25 septembre 2001 par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau de la Région de Bruxelles-Capitale, le démettant d'office de ses fonctions auprès de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement à dater du 26 septembre 2001;

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

Vu l'ordonnance du 4 décembre 2001 accordant au requérant le bénéfice de la procédure gratuite dans les procédures en suspension et en annulation;

Vu l'arrêt n° 106.312 du 2 mai 2002 rouvrant les débats et fixant l'affaire à l'audience du 23 mai 2002;

Vu la notification dudit arrêt aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LOUIS, loco Me TISON, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me VAN DE GEJUCHTE, loco Me LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} JOTTRAND, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande de suspension sont les suivants :

1. Depuis le 1^{er} juillet 1995, le requérant, habitant à Gilly, dans la région de Charleroi, est agent statutaire de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.), où il est ouvrier jardinier.

2. Du mois de mai au mois de septembre 2000, il est placé en "non-activité sans traitement" pour de nombreuses mais courtes absences injustifiées. Une note du 20 juin 2000, relative à une "absence injustifiée depuis le 29 mai 2000", précise que l'intéressé "s'exprime d'une façon très difficile, parfois il est incompréhensible", qu'il "vit seul, depuis la mort de sa mère, sa famille ne l'aide pas, ce qui n'est pas facile", qu'il "n'est pas capable de gérer sa vie d'une façon normale", qu'"il est clair qu'il doit recevoir de l'aide de quelque part, mais [que] la Division des Espaces Verts n'a pas les moyens pour le faire"; les signataires de la note, dont trois étaient présents lors de l'audition du 12 juillet 2001 concluent : "Dans un cas pareil nous estimons qu'il doit être suivi et recevoir de l'aide spécialisée. Nous demandons à son égard, un examen d'aptitude approfondi par le Centre Médical de Charleroi". Le dossier ne révèle pas la suite qui a été réservée à cette suggestion.

3. Du 26 septembre au 19 octobre 2000, le réseau de la Société de transport en commun de Charleroi" a été entièrement paralysé par une grève générale", comme l'indique une "attestation de suppression" délivrée par ladite société le 19 octobre 2000.

4. A partir du 26 septembre 2000, le requérant, qui déclare n'avoir ni voiture ni téléphone, ne se présente plus à son travail. Il affirme avoir pris à plusieurs reprises des contacts téléphoniques avec son employeur pour lui expliquer que le coût d'un taxi de son domicile à la gare de Charleroi était prohibitif pour lui. Il transmet les 2 et 3 octobre 2000 deux télécopies à la partie adverse, accompagnées de justifications.

5. Par courrier recommandé du 9 octobre 2000, la partie adverse invite le requérant à se présenter le 16 octobre 2000 à 10 heures pour être entendu au sujet de son absence. Elle lui précise la possibilité de convenir par téléphone d'une autre date en cas de raison valable, et lui rappelle la teneur de l'article 112, 3°, de l'arrêté royal du 12 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat.

6. Le 16 octobre 2000, le requérant ne se rend pas à la convocation, mais avertit la partie adverse qu'il se trouve dans l'impossibilité de se déplacer à Bruxelles en raison de la grève du TEC-Charleroi.

Il transmettra encore d'autres attestations de suppression des bus, au moins les 11 et 17 octobre 2000.

7. Le 18 octobre 2000, le Ministre de l'Environnement et la Politique de l'Eau démet d'office le requérant de ses fonctions auprès de l'I.B.G.E. à partir du 26 septembre 2000. La suspension de l'exécution de cette décision a été ordonnée par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 95.212 du 8 mai 2001.

8. A la suite de cet arrêt, le requérant est invité, par note du 4 juillet 2001, afin d'être entendu, le 12 juillet 2001, sur les points suivants :

- ses absences injustifiées des 26 septembre 2000 au 18 octobre 2000;
- le et/ou les moyens de transport qu'il utilise pour se rendre de son domicile à la gare de Charleroi;
- la manière dont il a pu se procurer les attestations de suppression, datées notamment des 10, 11, 13 et 17 octobre 2000, qui ont été faxées à la partie adverse le jour même de leur établissement et qui ne sont disponibles qu'au siège de la société de transport en commun de Charleroi, distant de 100 mètres de la gare de Charleroi;
- la raison pour laquelle il a estimé devoir prendre le train à la gare de Charleroi-Sud alors que la gare de Châtelet est plus proche de son domicile.

9. L'audition a lieu à la date prévue. Le requérant comparaît, assisté d'un avocat. Le procès-verbal de cette audition fait état de ce que l'intéressé "n'a pas pris un abonnement de train ni de bus pour se rendre au travail pendant cette période et qu'il n'y a non seulement son absence pendant la grève mais aussi de nombreuses absences durant toute l'année". Il est précisé que les réponses aux questions posées figurent dans une note annexée au procès-verbal.

10. Le 25 septembre 2001, le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'Eau de la Région de Bruxelles-Capitale retire la décision du 18 octobre 2000 et démet d'office le requérant de ses fonctions auprès de l'I.B.G.E. à dater de la notification de la nouvelle décision, à savoir le 26 septembre 2001.

Cette décision est motivée comme suit :

" Considérant que la suspension ordonnée par le Conseil d'Etat repose sur les motifs suivants :

- l'autorité n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles elle estimait que le motif invoqué par Monsieur BUGGENHOUT pour justifier son absence n'était pas valable;
- l'autorité n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles le motif invoqué par Monsieur BUGGENHOUT pour ne pas comparaître à l'audition du 16 octobre 2000 n'était pas valable.

Considérant qu'il se déduit également de l'arrêt du Conseil d'Etat que l'autorité devait entendre Monsieur BUGGENHOUT afin qu'il puisse expliquer les motifs de son absence;

Considérant que Monsieur BUGGENHOUT a été convoqué à comparaître le 12 juillet 2001 par courrier du 4 juillet 2001, lequel précisait que Monsieur BUGGENHOUT serait entendu pour les motifs suivants :

- ses absences injustifiées pour la période du 26.09.2000 au 18.10.2000;
- le ou les moyens de transport utilisé(s) pour se rendre sur le lieu de son travail;
- la manière dont il a obtenu les attestations de suppression datées notamment des 10, 11, 13 et 17 octobre 2000, attestations faxées le jour même de leur établissement et qui ne sont disponibles qu'au siège des transports en commun de Charleroi, distant de 100 mètres de la gare de Charleroi;
- la raison pour laquelle il prend le train à la gare de Charleroi-Sud plutôt qu'à Châtelet alors que celle-ci est plus proche de son domicile.

Considérant qu'à l'occasion de l'audition de Monsieur BUGGENHOUT, en date du 12 juillet 2001, son conseil a déposé une note reprenant l'argumentation suivante :

- Monsieur BUGGENHOUT ne dispose d'aucun moyen de locomotion et dépend entièrement des transports en commun pour se déplacer, de sorte que pendant la grève des TEC, il n'a pas su se rendre de son domicile à son lieu de travail;
- Monsieur BUGGENHOUT vit seul, il n'a plus de famille et ne connaît personne qui puisse le conduire de son domicile à la gare de Charleroi pour prendre le train à destination de Bruxelles;

- Monsieur BUGGENHOUT a démontré sa bonne volonté en proposant de prendre un taxi aux frais de l'IBGE pour se rendre à la gare de Charleroi;
- les attestations de suppression envoyées par fax à l'IBGE ont été obtenues par un voisin, un étudiant prénommé Olivier, qui les lui a remises;
- Il est beaucoup plus facile pour Monsieur BUGGENHOUT de se rendre à la gare de Charleroi-sud qu'à la gare de Châtelet;
- Dans le cadre de la présente procédure, il ne peut être tenu compte des absences de Monsieur BUGGENHOUT qui sont antérieures au 26 septembre 2000;
- Monsieur BUGGENHOUT doute de l'impartialité de l'autorité dès lors que l'IBGE a demandé la poursuite de la procédure au Conseil d'Etat, que la convocation qui lui a été adressée fait référence à ses absences "injustifiées" et que figure au dossier de la procédure la liste des absences antérieures de Monsieur BUGGENHOUT afin de justifier la "décision disciplinaire" de démission d'office.

Considérant que la démission d'office prévue par l'article 167 alinéa 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas de caractère disciplinaire mais vise à tirer les conséquences de l'absence d'un agent lorsque celle-ci est supérieure à dix jours et n'est pas justifiée par un motif valable;

Considérant qu'il a été constaté qu'à plusieurs reprises, des attestations de suppression ont été adressées par fax à l'IBGE le jour même de leur établissement;

Considérant qu'il ressort d'un courrier des TEC de Charleroi du 22 novembre 2000 que les attestations de suppression ne sont délivrées qu'au siège des TEC, distant de 100 mètres de la gare de Charleroi-sud et que, sous réserve de la preuve contraire, il faut considérer que Monsieur BUGGENHOUT s'y est rendu personnellement pour y retirer lesdites attestations de sorte que l'on ne voit pas pour quel motif il n'a pu prendre le train pour se rendre à son travail;

Considérant que Monsieur BUGGENHOUT fait valoir que les attestations de suppression auraient été obtenues par l'intermédiaire d'un voisin, un étudiant prénommé Olivier;

Considérant toutefois que Monsieur BUGGENHOUT ne produit aucun élément susceptible d'étayer cette version des faits alors que son attention avait été attirée dans la convocation qui lui avait été adressée sur la nécessité d'expliquer la manière dont il avait obtenu lesdites attestations de suppression; que de plus, Monsieur BUGGENHOUT était assisté d'un conseil lors de son audition et a déposé une note de défense à cette occasion;

Considérant que dans ces conditions, les explications avancées par Monsieur BUGGENHOUT ne peuvent constituer un motif susceptible de justifier son absence pendant plus de dix jours; qu'en effet, en omettant de déposer le moindre élément probant de nature à étayer ces allégations, Monsieur BUGGENHOUT empêché tout contrôle de la véracité de celles-ci alors que la charge de la preuve du caractère justifié de ses absences lui incombait;

Considérant que, dans sa note, le conseil de Monsieur BUGGENHOUT met en doute l'impartialité de l'autorité;

Considérant que le principe général d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie notamment lorsque les circonstances donnent à penser qu'elle ne pourrait traiter de l'affaire sans préjugé;

Considérant que les éléments évoqués par Monsieur BUGGENHOUT dans sa note ne mettent en cause l'impartialité d'aucun des membres du personnel qui ont procédé à son audition;

Considérant enfin que la référence faite dans la convocation aux absences injustifiées de Monsieur BUGGENHOUT ne peut être regardée comme la preuve d'un manque d'impartialité; qu'ainsi la convocation qui lui avait été adressée le 9 octobre 2000 l'invitait également à se présenter pour s'expliquer sur son "absence injustifiée" depuis le 26 septembre 2000; que dans son recours en suspension au Conseil d'Etat ne figurait aucun moyen tiré de la violation du principe général d'impartialité de sorte que l'argument tiré du libellé de la convocation lui adressée le 4 juillet 2001 ne peut établir le défaut d'impartialité".

Cette décision constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation de l'article 167 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe général «patere legem quam ipse fecisti»"; qu'après avoir constaté que la démission d'office est une sanction disciplinaire majeure, il expose en substance que la démission prévue par la disposition précitée "se justifie par le fait que l'agent, en s'abstenant, après une absence justifiée, de reprendre son poste, rompt le lien juridique qui l'unissait à l'administration" et explique qu'il n'a jamais eu l'intention de rompre le lien avec son administration", son absence pendant la période considérée étant imputable à une grève des transports en commun dans sa région;

Considérant qu'un second moyen est pris "de la violation du principe de motivation adéquate des actes administratifs, du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'il reprend certains des arguments exposés à l'occasion du premier moyen et fait ensuite valoir qu'il n'a, auparavant, jamais subi de sanction disciplinaire et que, dès lors, l'autorité disciplinaire "ne pouvait

raisonnablement pas choisir une sanction disciplinaire majeure"; qu'il soutient que les faits qui lui étaient reprochés - à tort - n'étaient pas des manquements d'une gravité exceptionnelle; qu'il estime avoir répondu à la question de savoir comment il s'était procuré les attestations de suppression et expose que l'invitation à comparaître ne contenait aucune allusion à la nécessité de prouver plus amplement ses dires; qu'il ajoute qu'à l'occasion de l'audition, aucune question supplémentaire ne lui a été posée à ce propos et qu'aucune preuve ne lui a été demandée;

Considérant que la partie adverse observe, à propos du premier moyen, que "le requérant se méprend sur la portée de l'acte attaqué lorsqu'il prétend que la démission d'office s'analyserait, en l'espèce, en une sanction disciplinaire"; qu'elle fait valoir que le requérant s'est révélé incapable de fournir une preuve ou un commencement de preuve à propos de la manière dont il s'était procuré les attestations de suppression qui n'étaient disponibles qu'au siège des TEC de Charleroi, tout proche de la gare; qu'elle précise que, compte tenu des éléments particuliers du dossier, il ne pourrait lui être fait grief de n'avoir pas cru le requérant sur parole; qu'elle ajoute qu'elle ne voit pas en quoi l'adage "patere legem quam ipse fecisti" aurait été violé;

Considérant que la partie adverse se réfère aux observations faites à propos du premier moyen en ce qui concerne la qualification de l'acte attaqué; qu'elle soutient que le principe général de bonne administration ne lui imposait pas d'indiquer, dans la convocation, que le requérant était tenu de fournir des documents probants, obligation qu'il pouvait d'autant moins ignorer que la convocation était parfaitement claire, qu'il était assisté d'un conseil et que la note d'observation déposée à l'occasion de la précédente procédure devant le Conseil d'Etat relevait des contradictions entre ses affirmations et la manière dont il avait obtenu et transmis les attestations de suppression destinées à justifier son absence; qu'elle ajoute que "le requérant était parfaitement conscient de la nécessité d'appuyer ses affirmations par des documents probants puisque c'est lui-même qui, sans qu'aucune demande n'ait été formulée en ce sens, a fait parvenir à la partie adverse des attestations de suppression destinées à expliquer son absence" et que, dans le cas contraire, il "se serait limité à indiquer à la partie adverse qu'il était absent pour cause de grève des TEC";

Considérant que la demande n'indique pas en quoi l'adage "patere legem quam ipse fecisti" aurait été violé; que, dans la mesure où il est pris de la violation de cet adage, le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que la démission d'office prévue par l'article 167, alinéa 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001, visé au premier moyen, n'est pas une sanction disciplinaire; que, dans la mesure où il est soutenu que la décision critiquée constituerait une telle sanction, les moyens ne sont pas sérieux;

Considérant que l'autorité ne peut appliquer la démission d'office prévue par l'article 167 précité de l'arrêté du 19 juillet 2001 sans s'être au préalable assurée du caractère injustifié de l'absence de l'agent; qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que les transports en commun (TEC) de la région de Charleroi étaient en grève pendant la période considérée et il n'est pas allégué que le requérant aurait disposé d'un moyen de locomotion personnel pour se rendre à la gare où il devait prendre le train pour Bruxelles, ni qu'il aurait eu la possibilité de bénéficier du véhicule d'un tiers; que l'acte entrepris ne retient pas la circonstance, mentionnée par le procès-verbal d'audition, qu'une autre personne - non identifiée - a fait le trajet à pied du domicile du requérant à la gare de Charleroi-Sud en 53 minutes; que l'élément qui paraît avoir déterminé la décision critiquée est le fait que le requérant a produit des attestations de suppression qui ne pouvaient être retirées qu'en un lieu tout proche de la gare et qu'il n'a pas été en mesure de prouver que ces attestations ont été retirées par une tierce personne, ce qui laisserait supposer qu'il se serait rendu lui-même à différentes reprises au siège des TEC et ne se serait donc pas trouvé dans l'impossibilité de rejoindre la gare pour y prendre le train;

Considérant que la convocation du 4 juillet 2001 précisait que le requérant serait entendu entre autres sur la manière dont il a "pu [se] procurer les attestations de suppression, datées notamment des 10 octobre, 11 octobre, 13 octobre et 17 octobre 2000 (...) et qui ne sont disponibles qu'au siège de la société de transport en commun de Charleroi, distant de 100 mètres de la gare de Charleroi"; qu'à ce propos, la note déposée par le requérant précise "qu'un voisin de Mr BUGGENHOUT, étudiant français prénommé Olivier, faisant des stages dans la Région de Charleroi et habitant à proximité lui a remis, les quelques fois (4 ou 5 reprises) où il s'est rendu à Charleroi, les attestations de justification précitées émanant de la TEC, attestations qu'il retirait effectivement au siège à Charleroi"; qu'il ne ressort pas du procès-verbal d'audition du 12 juillet 2001 que les membres de l'I.B.G.E. présents lors de cette audition auraient pu, après avoir pris connaissance de la note déposée par le requérant, lui poser des questions supplémentaires, mais qu'ils s'en sont abstenus; qu'ainsi, d'une part, la partie adverse - qui a pourtant multiplié les démarches pour connaître les modalités de délivrance des attestations de suppression, la nature du titre de transport utilisé par le requérant, la

distance entre le siège des TEC et la gare, le temps nécessaire pour parcourir à pied la distance séparant le domicile du requérant de la gare - a négligé l'occasion d'obtenir, pour autant que de besoin, des précisions complémentaires et, d'autre part, n'a pas donné au requérant l'occasion d'étayer ses dires; que l'on ignore au demeurant quelles sont les preuves ou commencements de preuves que la partie adverse eût souhaité obtenir; que la position de la partie adverse équivaut à exiger du requérant une preuve négative - preuve qu'il ne s'était pas rendu lui-même au siège des TEC pour y retirer les attestations - alors que c'est à elle qu'il incombait de prouver le caractère injustifié des absences du requérant pendant une grève dont la réalité était de notoriété publique; qu'il apparaît, au stade actuel de la procédure, qu'en agissant de la sorte, la partie adverse ne s'est pas conformée au principe de bonne administration; que, dans cette mesure, les moyens sont sérieux;

Considérant que le requérant expose ce qui suit à propos du préjudice grave difficilement réparable que risque de lui causer l'exécution immédiate de la décision critiquée :

" Le requérant se retrouve ainsi sans emploi et actuellement sans le moindre revenu, si ce n'est une aide ponctuelle du CPAS.

Si cette situation devait se prolonger jusqu'à l'issue de la procédure en annulation normale, le requérant subirait incontestablement un préjudice grave et difficilement réparable puisqu'il ne dispose d'aucun autre revenu que ceux qu'il promérait par son travail.

Par ailleurs, même si le requérant obtient gain de cause à l'issue de la procédure d'annulation, jamais il ne pourra être indemnisé du dommage qu'il aura subi entre temps (absence de moyens de subsistance, obligation d'aliéner les modestes biens qu'il possède, dommage moral lié à l'atteinte sociale qu'il aura subie par la perte de son emploi, ...) par les dommages et intérêts qu'il est susceptible d'obtenir";

qu'il déclare subir également un dommage moral important du fait que la cause de la décision critiquée ne relève pas de son comportement mais d'une grève des transports en commun dont il dépend pour ses déplacements;

Considérant que la partie adverse observe que le risque de préjudice financier allégué n'est étayé par aucune pièce probante; qu'elle soutient que ce préjudice doit en tout cas être relativisé, dans la mesure où la différence entre le traitement moyen que percevait le requérant et le montant du minimum des moyens d'existence qui peut lui être alloué n'est que de 194 euros par mois environ; qu'elle ajoute qu'il n'est pas démontré que le préjudice moral à le supposer établi, ne serait pas adéquatement réparé par un arrêt d'annulation;

Considérant que l'arrêt n° 95.212 du 8 mai 2001 suspendant l'exécution de la décision du 10 octobre 2000 qui démettait d'office le requérant de ses fonctions a

estimé "que la perte de son emploi constitue pour le requérant, par le déclassement social qu'il entraîne et au regard des difficultés particulières qui sont les siennes et que la partie adverse n'ignore pas, comme en atteste le procès-verbal d'audition du 20 juin 2000, à tout le moins un risque de préjudice grave et difficilement réparable; qu'aucune attestation n'est nécessaire pour s'en convaincre, mais seulement un minimum de bonne foi et d'humanité"; que les observations de la partie adverse ne sont pas de nature à conduire à une conclusion différente, dès lors que la situation se présente de la même façon à la suite de la décision aujourd'hui critiquée; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant que les deux conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté pris le 25 septembre 2001 par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau de la Région de Bruxelles-Capitale, démettant d'office Jean-Pierre BUGGENHOUT de ses fonctions auprès de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement à dater du 26 septembre 2001.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit mai deux mille deux par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. BLANJEAN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Th. BLANJEAN.

S. GEHLEN.