CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 131.192 du 10 mai 2004

A.88.854/VIII-3801

En cause : **la Commune de Schaerbeek,**

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Sylvie LEYDER, avocat,
avenue Louise 208
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 janvier 2000 par la commune de Schaerbeek qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 novembre 1999 annulant la délibération du 14 septembre 1999, par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek inflige à Raymond DE RYCKE la peine disciplinaire de deux jours de suspension de traitement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. KOVALOVSZKY, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 9 février 2004 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 19 mars 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me JANSSENS, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me PIERARD, loco Me LEYDER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. KOVALOVSZKY, premier 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 cause sont les suivants :

1. Raymond DE RYCKE, entré au service de la commune de Schaerbeek, en qualité de manoeuvre temporaire en 1971, est nommé, le l^er^ novembre 1995, en qualité d'électricien chef d'équipe.

2. Le l^er^ avril 1999, Albert VAN DEN BOSSCHE, chef de bureau technique, dresse un rapport dénonçant la lenteur avec laquelle le requérant ainsi que Lorenzo REDONDO exécutent des travaux à l'école n^o^ 1, sise rue Josaphat.

Ce rapport se fonde sur des constatations effectuées par un contrôleur adjoint, qui expose notamment ce qui suit :

" Ils ont besoin de cinq jours pour la mise en état d'une classe de cinq appareils d'éclairage, là où d'autres équipes n'ont besoin que de trois jours pour le même travail.

Pour placer deux parlophones dans les bureaux des éducateurs de rue et l'espace préventions depuis la rue Josaphat à l'école ils ont mis trois semaines".

La suite du rapport explique qu'en l'absence de changements dans leur attitude, il a été demandé aux deux ouvriers en question de faire un rapport journalier et que Lorenzo REDONDO refuse catégoriquement.

La conclusion d'Albert VAN DEN BOSSCHE est la suivante :

" DE RYCKE est excessivement lent dans l'exécution de son travail.

REDONDO est un personnage mécontent et ne supporte pas d'être contrôlé ni les remarques qu'on lui fait, par moments il a même tendance à être agressif".

3. Le 5 mai 1999, Denis LEFEBURE, ingénieur, établit un rapport dans lequel il décrit comme suit les griefs qui, selon lui, peuvent être mis à charge de l'équipe DE RYCKE - REDONDO :

" • Lenteur dans le travail des deux agents :

Ce point a été signalé à plusieurs reprises par M. VAN DEN BOSSCHE. M. EEMAN précise, dans son rapport, que le temps pour renouveler l'installation électrique d'une classe est en moyenne de cinq jours, alors que ce travail est estimé à trois jours.

Afin d'être témoin de cette lenteur, j 'ai demandé à M. VAN DEN BOSSCHE de faire le comptage des heures pour le placement du parlophone du bureau des éducateurs de rue de l'espace prévention. Le document ci-joint indique un total de 12 jours à deux ouvriers, et trois jours à un ouvrier pour un travail qui est estimé entre 5 et 10 jours maximum pour deux agents.

De manière générale, il est difficile de prouver la lenteur d'un ouvrier. M. REDONDO trouvera un certain nombre de circonstances atténuantes (hauteur des plafonds, mauvais état des supports, ...); mais je suis convaincu que la lenteur de cette équipe est réelle".

4. Le 16 juin 1999, J.-P. BRUYLANDTS, directeur des affaires générales et des ressources humaines, procède à l'audition de Raymond DE RYCKE, qui avait été convoqué par une lettre du 9 juin 1999, laquelle lui est parvenue le 10 juin.

Concernant le grief relatif à la lenteur d'exécution des travaux, le procès-verbal de l'audition relate comme suit les propos de l'agent concerné :

" - Lenteur dans l'exécution des travaux :

M. DE RYCKE explique cette soi-disant lenteur par les difficultés rencontrées lors de l'exécution du travail : par ex. : fils anciens desséchés dans les tubes et difficiles à enlever, éloignement de certains locaux par rapport au tableau d'alimentation , conditions pénibles de travail (pratiquement à genoux ou couché), endroit particulièrement difficile d'accès : au dessus de la salle de gymnastique à l'école n° 1.

M. DE RYCKE signale également qu'on a profité de certains travaux pour enlever d'anciens appareils laissés à l'abandon.
Parlophones : à l'occasion de l'installation de ces appareils, d'autres travaux ont été effectués durant la même période : remplacement de matériel usagé et nettoyage : ce qui explique une durée d'exécution plus longue.

M. DE RYCKE déclare qu'il a fallu remplacer des appareils à cause d'un court-circuit et qu'il a fallu attendre la livraison de nouveaux appareils dont certains avaient été endommagés après leur installation.
M. DE RYCKE signale que M. LEFFBURE est venu sur place pour inspecter les travaux et voir la longueur des installations".

5. Par une lettre du 7 juillet 1999, reçue le 8 juillet 1999, Raymond DE RYCKE est convoqué pour être entendu par le collège des bourgmestre et échevins en date du 24 août 1999, dans le cadre d'une procédure disciplinaire mue contre lui.

Le procès-verbal d'audition, signé par l'agent sans commentaire particulier, mentionne que ce dernier "explique la lenteur dans le travail dont il est question dans les rapports, par les difficultés rencontrées lors de l'exécution du travail, comme des fils anciens desséchés dans les tubes et difficiles à enlever, des endroits particulièrement difficiles d'accès et du fait de devoir souvent démonter et remonter les échafaudages".

6. Le 14 septembre 1999, le collège des bourgmestre et échevins décide d'infliger à Raymond DE RYCKE la peine de la suspension disciplinaire de deux jours, avec privation de traitement.

Cette décision est rédigée comme suit :

" Vu le titre XIV de la nouvelle loi communale;
Vu le procès verbal d'audition de Raymond DE RYCKE, ancien chef d'équipe à titre définitif, dressé le 24 août 1999;
Vu les rapports établis le 1er avril 1999 par M. VAN DEN BOSSCHE Albert, inspecteur, et de M. EEMAN Patrick, assistant technique et les rapports établis les 22 avril et 5 mai 1999 par M. Denis LEFEBURE, ingénieur;
Considérant qu'il est établi que M. DE RYCKE s'est rendu coupable de manquements à ses devoirs professionnels à savoir une lenteur dans l'exécution de son travail plus particulièrement à l'occasion du raccordement de deux parlophones au complexe scolaire «Josaphat»;
DECIDE, au scrutin secret et à l'unanimité, d'infliger à Monsieur Raymond DE RYCKE, ancien chef d'équipe à titre définitif, né à Etterbeek, le 7 novembre 1944, résidant à 1030 Bruxelles, rue Metsijs, 11, la sanction disciplinaire de deux jours de suspension avec privation du traitement;
Conformément à l'article 309 de la nouvelle loi communale cette sanction peut à la demande de l'intéressé être radiée par le Collège des Bourgmestre et Echevins après une période de 4 ans;
Cette mesure sera exécutée les 11 et 12 octobre 1999.
Délibéré en séance du Collège des Bourgmestre et Echevins, à Schaerbeek, le 14 septembre 1999".

9. Le 8 novembre 1999, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des pouvoirs locaux, de l'aménagement du territoire, des monuments et sites, de la rénovation urbaine et de la recherche scientifique, annule la délibération du 14 septembre 1999.

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué par le présent recours, est motivé comme suit :

" Considérant que dans le cas présent un manquement seulement a été avancé, à savoir, la lente exécution de certaines tâches;

Considérant que pour être susceptible de sanctions disciplinaires il ne suffit pas que les faits soient établis, mais aussi qu'ils soient répréhensibles, c'est-à-dire qu'ils soient liés à un comportement fautif de l'intéressé; que transposé dans le cas présent l'autorité disciplinaire doit établir que le faible niveau de prestations de l'intéressé est lié à sa mauvaise volonté de travailler plus rapidement;

Considérant que pendant l'audition l'intéressé insiste sur un nombre de difficultés rencontrées lors de l'exécution de son travail; que dans une décision disciplinaire à l'égard de M. REDONDO LORENZO, portant la même date, le même grief a été formulé qu'à l'intéressé; que ce fonctionnaire attire également l'attention sur les circonstances pénibles dans lesquelles les tâches devaient être exécutées, et que ces déclarations ont été soutenues par le témoignage de M. TOUSSAINT et le rapport écrit de M. MOMMAERTS; qu'il n'apparaît pas que l'autorité disciplinaire a soumis toutes ces déclarations à un examen approfondi pour établir si la présence éventuelle de circonstances objectives expliquait pourquoi l'exécution de certains travaux s'est déroulée plus lentement que ce que pouvait accepter la hiérarchie;

Considérant que dans de telles circonstances il n'est pas démontré que la lente exécution de certains travaux est due à un comportement fautif de l'intéressé; qu'en conséquence une des composantes nécessaires à la qualification comme telle d'une faute disciplinaire fait défaut dans le cas présent";

Considérant qu'un moyen unique est pris de "l'erreur dans les motifs, de la violation de l'article 5 de l'ordonnance du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; que la requérante expose "que l'acte attaqué est motivé par l'erreur commise par [elle] dans la qualification des faits en les considérant comme répréhensibles sans avoir cherché préalablement à établir l'existence des circonstances objectives avancées, au cours de son audition, par le destinataire de la sanction disciplinaire pour justifier son comportement; que l'autorité disciplinaire n'aurait pas soumis à un examen approfondi les circonstances invoquées par Monsieur DE RYCKE de même que celles évoquées à l'occasion de l'audition disciplinaire d'un autre agent, alors que tout acte administratif doit reposer sur des faits pertinents, adéquats, et juridiquement admissibles"; que dans une première branche, la requérante fait valoir que la lenteur avec laquelle Raymond DE RYCKE s'est acquitté de ses tâches est établie par les rapports figurant au dossier, rédigés sur la base des rapports journaliers de l'ouvrier et après vérification, sur place, des conditions dans lesquelles les travaux avaient été réalisés; qu'elle met en exergue le rapport de synthèse établi par l'ingénieur de la commune, rapport qui établit, selon elle, que les

caractéristiques des bâtiments dans lesquels les travaux ont été effectués n'étaient pas de nature à expliquer la lenteur excessive dans l'exécution de ces travaux; qu'elle estime que le caractère répréhensible des faits reprochés est établi dès lors qu'il est démontré que l'agent a fait preuve de négligence dans l'exécution de son travail, même s'il n'a pas eu l'intention de nuire; qu'elle explique que, dès lors que le comportement de l'agent apparaissait matériellement comme fautif, "la charge de la preuve qu'il ne l'était pas et que les constatations effectuées sur place par trois personnes qualifiées étaient fausses ou incomplètes, appartenait dès lors au destinataire de la sanction disciplinaire lui-même, et ne pouvait être reportée, ainsi que le fit l'acte attaqué, sur la requérante"; que la requérante fait valoir, dans une deuxième branche, que "n'étant pas une décision juridictionnelle, la décision disciplinaire prononcée par une autorité administrative ne doit pas rencontrer tous les éléments qui ont été invoqués au cours de la procédure disciplinaire"; qu'elle expose, dans une troisième branche, que l'autorité disciplinaire ne pouvait prendre en considération pour l'examen de la situation de Raymond DE RYCKE, les éléments du dossier d'un autre agent, en l'occurrence le témoignage de M. TOUSSAINT et le rapport de M. MOMMAERTS dont fait état l'acte attaqué; qu'elle ajoute que ces éléments sont sans rapport avec la manière dont des travaux ont été exécutés par Raymond DE RYCKE et concernent l'état de santé d'un autre agent;

Considérant que, dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, la requérante développe le moyen; qu'à propos de la première branche, elle souligne que la lenteur de l'agent sanctionné est établie et que des rapports rédigés par des personnes différentes font état des caractéristiques des bâtiments en les considérant comme des "circonstances atténuantes" et non comme l'explication de la lenteur excessive dans l'exécution des travaux; qu'elle explique que cette lenteur, de nature à nuire au service, constitue un comportement fautif de nature à justifier une sanction disciplinaire; qu'elle soutient avoir pris en compte toutes les circonstances de fait, en ce compris les éléments de défense repris dans les rapports; qu'à propos de la deuxième branche, elle soutient que le respect des droits de la défense n'impose pas à l'autorité de répondre exhaustivement dans la décision à tous les arguments développés par l'agent poursuivi; qu'elle fait à nouveau état des rapports qui ont été établis et dont il ressort que l'agent a été entendu à différentes reprises; qu'elle constate qu'il ne conteste pas le contenu des rapports et qu'il ne rapporte pas la preuve contraire de la faute qui lui est reprochée; qu'en ce qui concerne la troisième branche, la requérante estime que le troisième considérant de l'acte attaqué ne peut se comprendre que comme lui faisant grief de ne pas répondre à des éléments contenus dans un autre dossier disciplinaire et se défend de ce grief en faisant valoir qu'elle ne pouvait pas tenir compte d'éléments qui, ne faisant pas partie du dossier de Raymond DE RYCKE, n'étaient pas connus de celui-ci; qu'elle ajoute que si ce

troisième considérant doit être considéré comme surabondant, elle "ne comprend pas cette surabondance" et qu' "en outre, la mention de cet autre dossier permet d'établir que Monsieur DE RYCKE, contrairement à Monsieur REDONDO, n'a pu apporter d'éléments propres justifiant la lenteur dont il a fait preuve dans son travail"; qu'elle conclut que les déclarations de Raymond DE RYCKE ont été prises en considération et qu' "il s'agit d'éléments objectifs qui rejoignent les éléments avancés dans les rapports préalables que Monsieur DE RYCKE ne conteste pas";

Considérant, quant à la première branche, qu'il ressort de l'acte attaqué que la partie adverse ne conteste pas la matérialité des faits, à savoir la lenteur dans l'exécution de travaux; qu'elle a estimé en revanche que le caractère fautif de cette lenteur n'est pas établi, non parce que la requérante n'aurait pas prouvé la mauvaise volonté de l'agent, mais parce qu'elle n'a pas examiné si le retard constaté aurait pu s'expliquer par des circonstances qui ne seraient pas imputables à l'agent; que le dossier révèle que ce dernier a fait état, lors de ses auditions, de difficultés inhérentes aux bâtiments dans lesquels les travaux étaient effectués; que cependant, ni le dossier, ni l'acte attaqué ne permettent de déterminer pourquoi l'autorité disciplinaire n'a pas estimé devoir prendre ces difficultés en considération; que la référence faite au rapport de synthèse du 5 mai 1999 est dépourvue de pertinence; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche, que l'acte attaqué constate que la faute n'est pas établie parce qu'il n'apparaît pas que l'autorité disciplinaire aurait soumis les déclarations de l'agent à un examen approfondi; qu'il résulte de l'examen de la première branche que la deuxième n'est pas fondée;

Considérant que la partie adverse soutient, à propos de la troisième branche, que "l'arrêté attaqué n'exige pas que l'autorité disciplinaire prenne en considération des éléments d'un dossier tiers, mais seulement qu'elle rencontre les circonstances invoquées par le fonctionnaire en question, notamment lors de ses auditions des 16 juin et 24 août 1999"; qu'elle ajoute qu' "En toute hypothèse, toute circonstance de nature à expliquer la lenteur du travail de M. DE RYCKE devait être prise en considération, pour les motifs exposés à la seconde branche, et ce, même si ces circonstances étaient invoquées par d'autres personnes, dans le cadre d'un dossier tiers"; qu'elle conclut que s' "agissant de circonstances susceptibles d'ôter tout caractère fautif au comportement de M. DE RYCKE, l'autorité disciplinaire devait en tenir compte, ou du moins les rencontrer, pour éviter tout risque de punir disciplinairement un fonctionnaire auquel aucune faute ne pouvait être reprochée";

Considérant que la partie de l'acte attaqué sur laquelle porte la critique mentionne non seulement l'audition de Raymond DE RYCKE, mais aussi les déclarations d'un autre agent poursuivi pour des faits semblables ainsi qu'un témoignage et un rapport faisant partie de cet autre dossier disciplinaire et constate ensuite "qu'il n'apparaît pas que l'autorité disciplinaire a soumis toutes ces déclarations à un examen approfondi pour établir si la présence éventuelle de circonstances objectives expliquait pourquoi l'exécution de certains travaux s'est déroulée plus lentement que ce que pouvait accepter la hiérarchie"; qu'en faisant état de "toutes ces déclarations" l'acte attaqué vise à la fois celles de Raymond DE RYCKE et celles de l'agent qui est poursuivi séparément ainsi que des éléments du dossier de cette seconde procédure; que, dès lors que les procédures étaient menées distinctement et même si elles étaient parallèles, l'autorité ne pouvait, dans chacun des dossiers, avoir égard qu'aux éléments propres à ce dossier; que, contrairement à ce que soutient la partie adverse dans son mémoire en réponse, les termes de l'acte attaqué font apparaître qu'il est bien reproché à la requérante de n'avoir pas pris en considération des éléments d'un dossier tiers; que la troisième branche du moyen est fondée,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 novembre 1999 annulant la délibération du 14 septembre 1999, par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek inflige à Raymond DE RYCKE la peine disciplinaire de deux jours de suspension de traitement.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix mai deux mille quatre par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.