

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 169.300 du 22 mars 2007

A. 106.543/VIII-2372

En cause : **DELBROUCK** Claude,
 ayant élu domicile chez
 Me Gérard HORNE, avocat,
 rue Miville 4
 4101 Jemeppe,

 contre :

 la ville de Liège,
 ayant élu domicile chez
 Me Vincent THIRY, avocat,
 Mont Saint-Martin 37
 4000 Liège.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juin 2001 par Claude DELBROUCK qui demande l'annulation de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Liège du 3 mai 2001 lui infligeant la sanction disciplinaire d'un mois de suspension, avec privation de traitement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2005 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 14 mars 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 avril 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me HORNE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me JACQUES, loco Me THIRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

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

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

1. Le requérant, entré en service en 1971, est inspecteur principal au service sécurité et salubrité publiques de la Ville de Liège, section des établissements industriels. Il est soumis à l'obligation de pointage et exécute ses prestations dans le cadre du régime de l'horaire variable.

2. Le lundi 11 décembre 2000, Claire FRERE, chef de division attachée à la direction des études générales de la Ville de Liège, chargée de vérifier la bonne application de l'horaire variable, a informé le secrétaire communal de ce que, le même jour, à 13 heures 30, elle avait constaté que le requérant déjeunait dans l'établissement "La petite Taverne", en compagnie de deux collègues.

Dans le même courrier, elle a relevé qu'à l'inverse de ces deux collègues qui ont régulièrement pointé une sortie à 13 heures 13 et une rentrée à 13 heures 59, le requérant a pointé une sortie mission à 13 heures 12, et une rentrée à 15 heures 28, avec la circonstance qu'une employée affirme qu'il se trouvait déjà à son bureau à 15 heures. Claire FRERE a encore ajouté que "le requérant prend régulièrement ses repas à «La petite Taverne», que ses états de pointage ne mentionnent pratiquement aucune sortie pendant le temps de midi, hormis les sorties missions, lesquelles sont fréquentes aux alentours de 13 heures, et qu'elle a déjà adressé un avertissement à l'intéressé".

En conclusion, elle a estimé "qu'une enquête interne au service devrait pouvoir confirmer les habitudes de midi de M. DELBROUCK".

3. Le 14 décembre 2000, le secrétaire communal a demandé une enquête interne, estimant que "ce lundi 12 décembre, M. DELBROUCK s'est manifestement rendu coupable d'une fraude à l'horaire variable".

4. Le 3 janvier 2001, Henri HUYGEN, chef de bureau technique et responsable de la section sécurité et protection de l'environnement, a adressé un rapport à Robert MOENS, directeur du deuxième département. Il ressort de ce rapport que le requérant n' a pas contesté le pointage "mission", en date du 11 décembre 2000. Henri HUYGEN, qui estime que le requérant n'a pas le profil d'un tricheur, lui a en outre proposé de renoncer à 9 heures supplémentaires de son quota (+ 35) suffisant en heures supplémentaires, "au vu des listings d'octobre et novembre 1999 (...), au travers desquels l'on pourrait comptabiliser des anomalies éventuelles pour 12 x 1/4 h soit au total 3 heures". Henri HUYGEN signale par ailleurs ce qu'il considère être une anomalie de conception du programme de contrôle de l'horaire variable. Parmi les conclusions de son rapport, figurent également les considérations suivantes :

- " c) en ce qui me concerne, je ne peux que constater au vu des derniers arguments qu'il (le requérant) fait preuve actuellement d'un bon vouloir;
Et ce, d'autant plus que depuis un certain temps, il me remplace lors de congé de plus de trois jours en qualité d'adjoint au chef de service;
- d) Après vérification des «listings», il apparaît que le 7 novembre 2000, il aurait pu rentrer 2 minutes plus tôt et gagner ainsi une heure en temps;
(...)
- h) à noter que le texte supra (...) comprend deux propositions relatives à une modification des règles de pointage qui pourraient servir à l'autorité de base de réflexion pour les sorties en code 8 sur le temps de midi".

5. Par une lettre du 3 janvier 2001 adressée à Robert MOENS, le requérant a effectivement renoncé à neuf heures supplémentaires, "en vue d'éviter toute allégation malencontreuse à son égard". Le 8 janvier 2001, Robert MOENS communique au secrétaire communal le rapport établi par Henri HUYGEN, ajoutant le commentaire suivant :

- " Mon sentiment personnel est que les manquements constatés dans le chef de cet agent relèvent plus d'une mauvaise connaissance des règles établies que d'une intention frauduleuse".

6. Le 23 février 2001, le secrétaire communal a informé le requérant du rapport établi par Claire FRERE, et l'a convoqué en son bureau le 5 mars 2001, à 11 heures, pour entendre ses observations.

Au cours de cette audition, le secrétaire communal a rappelé au requérant la nécessité de respecter l'horaire variable, et toute la différence qui existe entre un pointage pour "mission" et un pointage "pour sortie". Il a également constaté qu'en pointant une sortie mission, le requérant ne se voit décompter qu'une demi-heure.

Le requérant a répondu "qu'il n'est pas seul à agir de la sorte, qu'il n'a pas voulu frauder, que peut-être n'a-t-il pas pris plus d'une demi-heure pour manger, qu'on lui cherche querelle pour 10 minutes, qu'il a des difficultés pour garer sa voiture (ce qui lui fait perdre du temps et entraîne des risques de contraventions et d'accidents), et que le système d'horaire variable en vigueur n'est pas adapté au travail à exécuter dans son service".

7. Par une lettre recommandée à la poste déposée le 5 avril 2001, le secrétaire communal :

- a informé le requérant de ce qu'une instruction disciplinaire était ouverte contre lui "pour fraude à l'horaire variable", et a dressé la liste des faits qui lui sont reprochés;
- l'a informé de ce que le dossier disciplinaire peut être consulté au secrétariat communal;
- l'a invité à être entendu par le collège des bourgmestre et échevins le 26 avril 2001, à 11 heures 30, en mentionnant qu'il peut se faire assister par un défenseur de son choix et demander l'audition de témoins.

Les faits ainsi reprochés au requérant sont les suivants :

- " - ne pas avoir pointé vos sorties de midi, et ce, malgré un avertissement que Madame FRERE vous a donné dès son arrivée aux Etudes Générales;
- de vous être trouvé, le 11 décembre 2000, alors que vous aviez pointé une sortie «mission» à 13h12, en train de déjeuner à «La Petite Taverne» en compagnie de deux collègues régulièrement pointées en sortie à 13h13 et en rentrée à 13h59, et n'avoir pas pointé votre rentrée alors qu'une collègue a constaté votre présence au bureau à 15h;
- être coutumier de cette manière d'agir".

8. Le 26 avril 2001, le requérant, assisté par un délégué syndical, a été entendu par le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse.

A la question de savoir "s'il reconnaît qu'il était en infraction", le requérant "reconnaît qu'il était dans l'erreur". Il a également précisé qu'il "agissait de la sorte par facilité pour l'organisation de son travail", et qu'il "n' a jamais fait cela dans une intention frauduleuse mais dans le but de gagner du temps dans la planification de son travail". Le requérant a encore reconnu que "si chacun aménageait son horaire comme

il l'entendait, ce serait impossible à gérer" et s'est engagé à respecter le règlement à l'avenir, en ajoutant "ce sera difficile".

Le procès-verbal de cette audition a été signé par le requérant moyennant une observation relative au fait que, dans toutes les situations, "au minimum, la demi-heure de table est effectivement décomptée".

9. Le 3 mai 2001, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse, après en avoir délibéré, a constaté que les faits reprochés sont établis et a infligé au requérant la peine disciplinaire d'un mois de suspension, avec privation de traitement.

Cette décision, prise au scrutin secret et à l'unanimité, repose sur les motifs suivants :

" (...) Constate que les faits reprochés, tels qu'ils sont libellés, sont établis et ne sont d'ailleurs pas totalement contestés par l'intéressé si ce n'est que celui-ci les explique par une organisation de son travail qui lui est propre;

Considère que M. Claude DELBROUCK bénéficiant de l'horaire variable peut aménager avec une certaine souplesse son temps de travail - notamment pour faire face aux motifs invoqués (manque de parkings, prestations du week-end ou en dehors des heures habituelles de travail, ...) - mais qu'en retour, cette facilité qui lui est donnée implique de sa part honnêteté et rigueur dans l'utilisation de ce système et le pointage de ses prestations;

Considère que tout manquement au prescrit du règlement régissant le régime de l'horaire variable peut être assimilé à une violation du contrat moral existant entre les agents communaux et le Collège qui attend de son personnel la loyauté induite par ce type de facilité d'aménagement du temps de travail;

Considère que, par sa faute, M. Claude DELBROUCK a trahi ce contrat moral et a en outre été payé pour des prestations qu'il n'a pas effectuées, lésant ainsi la Ville à son profit;

Constate que M. Claude DELBROUCK a accepté, sur proposition de M. HUYGEN, Chef de Bureau technique, de restituer à la Ville 9 heures prélevées sur son quota d'heures supplémentaires pour compenser ses pointages irréguliers en vue d'éviter selon ses propres dires «toute allégation malencontreuse à son égard» mais que ce geste peut également être interprété comme une reconnaissance de la fraude au pointage;

Considère que le grade de M. Claude DELBROUCK lui confère un niveau de responsabilités et une certaine notoriété au sein de l'administration et que le Collège est en droit d'attendre de lui un comportement irréprochable car sa position hiérarchique doit constituer un exemple pour ses collègues;

(...)"

Cette décision constitue l'acte attaqué. Elle a été notifiée au requérant sous pli recommandé à la poste déposé le 14 mai 2001 et réceptionné le 15 mai 2001.

10. Le 25 juin 2001, par l'intermédiaire de son conseil, le requérant a introduit à l'encontre de cette décision "une demande d'annulation" auprès de la direction générale des pouvoirs locaux du Ministère de la Région wallonne.

11. Le 22 août 2001, la direction générale des pouvoirs locaux du Ministère de la Région wallonne a informé la partie adverse que le Ministre n'a pas estimé devoir faire usage des prérogatives de tutelle qui lui sont dévolues par l'article 13, § 2 du décret du Conseil régional wallon du 1er avril 1999 organisant la tutelle notamment sur les communes;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève l'exception suivante :

" Dans la mesure où le recours formé le 25 juin 2001 par le requérant, destinataire d'un acte à portée individuelle, auprès de l'autorité de tutelle suspend ou interrompt le délai légal de recours au Conseil d'Etat, il faut considérer que le recours au Conseil d'Etat devait être introduit au plus tôt à l'expiration du délai imparti à l'autorité pour exercer éventuellement la tutelle générale d'annulation.

Le présent recours est dès lors irrecevable, le requérant l'ayant introduit deux jours après avoir saisi l'autorité de tutelle d'une demande d'annulation";

Considérant que l'acte attaqué a été notifié au requérant le 15 mai 2001; que le délai de recours a commencé à courir le lendemain; que la requête a été introduite par un envoi recommandé à la poste le 28 juin 2001, soit dans le délai de recours; que la réclamation adressée à l'autorité de tutelle étant facultative, son introduction n'a pas eu pour effet de retarder le moment où l'intéressé pouvait introduire son recours en annulation; que l'exception manque de tout fondement;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la "violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en ce que l'article 3 exige l'indication adéquate dans l'acte des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision alors qu'en l'espèce, la motivation est inadéquate" quant à certains points; que le requérant reproche à l'acte attaqué d'avoir déduit d'un manquement au règlement une violation du contrat moral de loyauté dans l'application de l'horaire variable, alors qu'il n'a eu ni l'intention ni le sentiment d'avoir transgressé le règlement; que le requérant reproche à la partie adverse d'avoir considéré qu'il était en aveu pour le motif qu'il avait accepté de restituer neuf heures complémentaires alors que cette acceptation n'était due qu'à un souci d'apaisement; qu'il

fait également valoir qu'il lui est reproché de n'avoir pas pointé une rentrée alors qu'il se trouvait au bureau, qu'il avait effectivement pointé une rentrée et qu'en conséquence, seul un retard de pointage aurait pu lui être reproché; qu'il estime que le grief de "être coutumier du fait" est inadéquat puisque tant qu'on ne lui avait pas interdit "son interprétation faite en toute bonne foi du règlement, il n'avait pas de raison de changer d'interprétation"; qu'enfin, le requérant conteste avoir reçu de Claire FRERE un avertissement pour fait similaire;

Considérant qu'après avoir exposé la portée du régime de l'horaire variable, tel qu'il a été arrêté par le collège des bourgmestre et échevins le 11 décembre 1987, donc à un moment où le requérant était déjà en fonction, la partie adverse expose que :

- " - l'agent qui souhaite se restaurer à l'extérieur avant d'exécuter sa mission, doit pointer une sortie et, une fois restauré, doit pointer son retour avant de pointer une sortie «mission»;
- l'agent qui souhaite se restaurer après avoir pointé une sortie «mission», doit adresser un rectificatif dès son retour, en sorte que le temps passé à se restaurer lui soit décompté de ses heures de service, à concurrence d'au moins une demi-heure";

que la partie adverse estime que le dossier administratif révèle que le requérant n'a jamais contesté les faits qui lui sont reprochés et que "les relevés de pointage repris au dossier disciplinaire (...) confirment que le requérant pointe régulièrement des missions sur le temps de midi"; qu'elle affirme que si les faits n'étaient pas avérés, le requérant n'aurait pas accepté de renoncer à neuf heures supplémentaires, ce renoncement n'empêchant pas de lui infliger une sanction disciplinaire; que la partie adverse relève que la réalité de l'avertissement donné par Claire FRERE ressort de sa note du 11 décembre 2000 adressée au secrétaire communal et versée au dossier disciplinaire consulté à deux reprises par le requérant; qu'elle ajoute que celui-ci n'a pas contesté cet avertissement lors de l'audition du 26 avril 2001; qu'elle fait également valoir ce qui suit :

- " (...) il n'est pas contesté que le 11 décembre 2000, le requérant a pointé sa rentrée à 15h25. Ce qui est reproché au requérant est de ne pas avoir pointé sa rentrée à 15h00, heure à laquelle il a effectivement réintégré son bureau";

que la partie adverse soutient également qu'à aucun moment le requérant n'a affirmé que le fait constaté le 11 décembre 2000 était isolé et n'a jamais contesté le caractère coutumier "de telles pratiques de pointage"; qu'enfin, elle considère que "la motivation de l'acte attaqué fait clairement apparaître les faits pris en considération par l'autorité, en quoi ces faits constituent un manquement disciplinaire, et en quoi ils justifient l'application de la peine prononcée";

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe de proportionnalité entre la faute et la sanction; qu'il relève que son grade a été

retenu comme circonstance aggravante mais qu'il n'a pas été tenu compte de son "casier disciplinaire vierge";

Considérant que la partie adverse répond en ces termes :

" En l'espèce, la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en relevant que tout manquement au prescrit du règlement régissant le régime de l'horaire variable peut être assimilé à une violation du contrat moral existant entre les agents communaux et le collège qui attend de son personnel la loyauté induite par ce type de facilité d'aménagement du temps de travail.

La partie adverse n'a pas davantage commis d'erreur manifeste d'appréciation en prononçant à l'égard du requérant une peine disciplinaire d'un mois avec privation de traitement, et ce même s'il n'a pas d'antécédent disciplinaire.

Le requérant est inspecteur principal, et cette fonction lui confère un niveau élevé de responsabilité au sein de son service et une certaine notoriété au sein de l'administration. Comme le relève l'acte attaqué, le collège échevinal est en droit d'attendre du requérant un comportement irréprochable car sa position hiérarchique doit constituer un exemple pour ses collègues.

Le requérant était déjà en service lorsqu'a été instauré le régime de l'horaire variable, a violé sciemment ce règlement et est coutumier du fait. Il a déjà fait l'objet d'un avertissement";

Considérant qu'il s'impose de rappeler qu'ainsi que le soulignait avec pertinence Alain PLANTEY, la population "attend des services publics qu'ils répondent de façon stable, effective et impartiale aux besoins primordiaux de la collectivité" et l'esprit des statuts de la fonction publique tend notamment à "s'assurer que les décisions relatives (aux) agents sont effectivement fondées sur la considération de leurs seuls mérites professionnels et sur celle des intérêts du service public" (Précis de fonction publique, Bruylant, Bruxelles 1994, pp. X et XI); qu'en effet, les agents des services publics étant rémunérés grâce aux impôts, taxes et redevances versés par les citoyens, ceux-ci sont en droit d'attendre de ces agents qu'ils rendent, avec efficacité et équité, les services qui sont la contrepartie de leur contribution au financement des services publics; qu'il s'ensuit que, de même que le fonctionnaire est pour la fonction et non la fonction pour le fonctionnaire, l'action de l'administration doit être gouvernée par le souci de satisfaire les légitimes attentes de l'usager et non celui du fonctionnaire pour sa propre satisfaction;

Considérant qu'il résulte de ces principes essentiels que le fonctionnaire a pour obligation primordiale de servir au mieux le citoyen dans le respect de la loi, celle de se plier à des règles internes, quelle que soit leur utilité, étant nécessairement accessoire;

Considérant que c'est à tort que la partie adverse a négligé le fait que les prestations professionnelles du requérant sont, d'après le dossier administratif, à l'abri de tout reproche et qu'il n'avait aucun antécédent disciplinaire;

Considérant que, d'emblée, le secrétaire communal a qualifié le manquement reproché au requérant de fraude manifeste à l'horaire variable; qu'il est permis, dans ces circonstances, de s'interroger sur l'utilité de l'enquête interne ordonnée par le plus haut fonctionnaire de la ville, d'autant qu'il n'a été tenu aucun compte des appréciations portées par Henri HUYGEN et Robert MOENS qui minimisaient l'importance de l'erreur commise par l'intéressé; que la qualification de fraude est d'autant plus étonnante que le requérant avait notoirement ses habitudes à "La Petite Taverne", établissement dans lequel d'autres agents communaux se restauraient chaque jour; que c'est à tort que l'acte attaqué déduit cette prétendue faute du fait que le requérant a restitué volontairement à la partie adverse neuf heures sur son quota d'heures supplémentaires; que cette attitude du requérant dément catégoriquement l'allégation selon laquelle il a "été payé pour des prestations qu'il n'a pas effectuées, lésant ainsi la Ville à son profit"; que l'acte attaqué est d'autant plus critiquable que s'il est établi que le requérant a pointé pour "sortie mission" à 13h.12, qu'à 13h.30 il se trouvait à "La Petite Taverne", qu'à 15h. il était dans son bureau et qu'il a pointé sa rentrée à 15h.28, il n'en reste pas moins que la partie adverse n'a, à aucun moment de la procédure, contesté le fait qu'après son repas, il a bien effectué une mission extérieure, entraînant un déplacement aller-retour de seize kilomètres; que, dès lors, si le requérant n'a pointé sa rentrée qu'avec retard, c'est à son détriment et non à celui de son employeur; qu'en outre, l'explication que donne la partie adverse dans son dernier mémoire quant à la procédure de pointage qu'aurait dû suivre le requérant ne trouve, ainsi que l'avait rappelé l'auditeur rapporteur, aucun appui dans le "manuel d'utilisation de l'horaire variable"; qu'au contraire, la note de service datée du 21 septembre 1995 mentionne ce qui suit :

- " Départ en mission, quel que soit le moment de la journée:
F2 + badger + 8 + F8
Retour de mission, quel que soit le moment de la journée :
passer simplement le badge, sans introduire de code.
Le pointage sans code qui suit un «départ mission» est automatiquement reconnu comme un «retour mission»";

qu'à l'évidence, les termes "à tout moment de la journée" sont d'application pendant la plage variable de 12 à 14 h., de sorte que l'interprétation de la partie adverse prête à tout le moins à discussion;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué n'est pas entaché que d'une seule erreur manifeste d'appréciation mais en est truffé; que, par

conséquent, sa motivation formelle est totalement inadéquate; que les moyens sont manifestement fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Liège du 3 mai 2001 infligeant à Claude DELBROUCK la sanction disciplinaire d'un mois de suspension, avec privation 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 vingt-deux mars deux mille sept par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.