

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 212.157 du 21 mars 2011

A.177.327/VIII-5671

En cause : **BAESELEN** Didier,
ayant élu domicile chez
Me Caroline CRAPPE, avocat,
chaussée de Namur 262A
5310 Éghezée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 septembre 2006 par Didier BAESELEN qui demande l'annulation de "la décision du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 lui infligeant la sanction disciplinaire du rappel à l'ordre";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 2 février 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 18 mars 2011;

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

Entendu, en leurs observations, Me Bertrand HEYMANS, loco Me Caroline CRAPPE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et

Me Ludovic BURNON, loco Me Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Didier BAESELEN est fonctionnaire au sein du ministère de l'Équipement et des Transports (le M.E.T.) de la Région wallonne. Au moment des faits litigieux, il était affecté à la surveillance de l'aéroport de Liège-Bierset, en qualité de "Marshall".

2. Le 8 février 2005, Monsieur HUYNEN, inspecteur d'aéroport, chef d'équipe de la sûreté aéroportuaire de l'aéroport de Liège, a adressé un courrier électronique à Monsieur DUMONCEAUX, directeur de l'aéroport, afin de lui faire part du refus du requérant de prendre le poste de "marshaller" le même jour.

3. Le 17 février 2005, Monsieur DUMONCEAUX a établi deux rapports "de pause et du matériel commun" desquels il ressort les constatations suivantes :

" Pause 14h15-22h30

RMK D. Baeselen refuse de marshaller (il prétexte que le matériel n'est pas en ordre)

Pause 22:15 à 06:30

22:50 D. Baeselen refusant de marshaller, je demande à J. Vella s'il accepte de le remplacer. J.Vella, étant malade, refuse. Je demande donc à S.Koch, qui, elle a un certificat médical et ne peut donc pas marshaller.

...

23:00 Finalement, D. Baeselen accepte de marshaller".

4. Le 30 mars 2005, Monsieur DUMONCEAUX a transmis au requérant, les deux rapports qu'il a établis le 17 février 2005 ainsi que le courrier électronique du 8 février 2005 transmis par Monsieur HUYNEN, inspecteur d'aéroport, l'invitant à se justifier, par écrit, dans les dix jours à propos de ces trois refus d'occuper le poste de travail qui lui avait été attribué. Ce courrier a été retourné à l'expéditeur avec la mention « non réclamé ».

5. Le 28 avril 2005, le directeur de l'aéroport précité a envoyé un courrier à Monsieur DEREAU, directeur général a.i. par l'intermédiaire de Monsieur BODART, inspecteur général a.i., signalant, concernant les faits précités, que, sauf avis contraire de leur part, il allait entamer une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant.

6. Le 4 mai 2005, Monsieur DEREAU a répondu à Monsieur DUMONCEAUX, directeur de l'aéroport, en marquant son accord sur l'ouverture d'une procédure disciplinaire à charge du requérant.

7. Le 17 mai 2005, le requérant est convoqué par le directeur de l'aéroport, pour une audition disciplinaire prévue le mercredi 1^{er} juin 2005. Les faits reprochés sont énoncés comme il suit :

- " - refus d'assurer les postes attribués en date du 08/02/05 et du 17/02/05;
- Ne pas prendre connaissance du courrier que la Direction aéroportuaire vous a transmis par un envoi recommandé avec accusé de réception en date du 31/03/05".

Dans ce courrier, il a été précisé au requérant qu'il lui était loisible de consulter, sur rendez-vous pris avec le service logistique, le dossier administratif et en obtenir gratuitement une copie. Il lui a également été expliqué qu'il pouvait se faire assister par une personne de son choix et que Monsieur MARCHAL, agent juriste, désigné par le secrétaire général assistera à l'audition afin de veiller au respect de la procédure.

8. Le 24 mai 2005, le requérant a envoyé un courrier à la Poste, afin de connaître le sort fait à l'envoi recommandé qui lui avait été adressé le 31 mars 2005 par le directeur de l'aéroport. Par un courrier du 26 mai 2005, la Poste a reconnu une erreur dans la distribution du courrier, non imputable au requérant.

9. L'audition disciplinaire s'est tenue le jour fixé et le requérant a entendu immédiatement faire retirer l'annexe 6 du dossier administratif, dans la mesure où ces éléments étaient intervenus il y a plus de six mois. Il lui a ensuite été rappelé les faits mis à sa charge. Le requérant a fourni des explications quant à ces faits et a présenté le courrier de la Poste du 26 mai 2005.

10. Le 16 juin 2005, le directeur de l'aéroport a transmis au requérant le procès-verbal d'audition. Le requérant a fait parvenir à ce dernier, le 28 juin 2005, une déclaration écrite contenant "des commentaires et remarques".

11. Le 31 août 2005, le directeur de l'aéroport, a transmis à Monsieur DEREAU la proposition provisoire de sanction disciplinaire d'un rappel à l'ordre à l'encontre du requérant.

12. Le 9 février 2006, le directeur de l'aéroport a notifié au requérant par un pli recommandé à la poste, la proposition définitive de sanction disciplinaire consistant en un rappel à l'ordre. Ce courrier l'informait également de la possibilité d'introduire un recours contre cette proposition définitive de sanction disciplinaire auprès de la chambre de recours des services du Gouvernement wallon. Ce qu'il a fait par un pli recommandé à la poste, déposé le 22 février 2006.

13. Le 5 avril 2006, le requérant a été convoqué par la chambre de recours, pour une audition prévue le vendredi 21 avril 2006, ce courrier précisant qu'il lui était loisible de consulter, sur rendez-vous, le dossier administratif, qu'il pouvait se faire assister par une personne de son choix et qu'il disposait du droit de solliciter l'audition de témoins.

14. Le 19 mai 2006, après avoir entendu les parties, la chambre de recours a émis un avis motivé concernant la proposition définitive de sanction disciplinaire prise à l'encontre du requérant. Cet avis est motivé comme il suit :

" La chambre de recours des Services du Gouvernement wallon et des Organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région,

Vu la proposition de sanction de rappel à l'ordre, à l'encontre de Monsieur Didier BAÉSELEN, surveillant d'aéroport au Ministère wallon de l'Équipement et des Transports, direction générale des Transports, division de l'Exploitation, direction de l'aéroport de Liège, notifiée le 9 février 2006;

Vu le recours introduit par Monsieur Didier BAÉSELEN contre cette proposition définitive de sanction en date du 22 février 2006;

Vu le procès-verbal de comparution de Monsieur Didier BAÉSELEN dressé lors de la séance de la chambre de recours des Services du Gouvernement wallon et des Organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région, le 21 avril 2006;

Attendu que le recours est recevable pour avoir été introduit dans les formes et les délais légaux;

Attendu que les faits reprochés au requérant soit ne sont pas établis, soit sont établis mais justifiés par la nécessité qu'il y avait de pousser un cri d'alarme quant à l'état du matériel dont disposaient et dont disposent apparemment toujours les marshallers pour assurer la sécurité des usagers de l'aéroport et la leur;

Par ces motifs, la chambre de recours des Services du Gouvernement wallon et des Organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région statuant contradictoirement déclare dans un vote à l'unanimité que le recours est fondé;

En conséquence la chambre de recours des Services du Gouvernement wallon et des Organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région émet l'avis suivant :

Aucune sanction disciplinaire ne devrait être prononcée à l'égard du Sieur Didier BAESELEN".

14. Le 23 mai 2006, la chambre de recours a notifié au requérant le procès-verbal de comparution lui demandant de le retourner signé, accompagné de ses remarques éventuelles quant au contenu.

15. Le 22 juin 2006, la partie adverse a décidé d'infliger au requérant la sanction disciplinaire du rappel à l'ordre. Cette décision constitue l'acte attaqué, notifié au requérant par un envoi recommandé du 2 août 2006;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration; que le requérant constate que l'acte attaqué ne contient aucune motivation formelle lui permettant de comprendre les raisons réelles pour lesquelles la partie adverse n'a pas suivi l'avis de la chambre de recours; qu'il rappelle, ensuite, les exigences générales quant à la motivation formelle des actes administratifs et reproduit un passage de l'avis émis par la chambre de recours;

Considérant que le second moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation; que le requérant explique que la sanction disciplinaire prononcée à son encontre, l'est en méconnaissance des considérations émises par la chambre de recours; qu'il soutient que la sanction disciplinaire est une mesure de représailles à son encontre parce qu'il a émis des critiques à propos de la défaillance du matériel dont il dispose dans l'exercice de ses fonctions; qu'il précise que ces problèmes de transmission de radio existent depuis de nombreuses années et reproduit le contenu d'un document apportant des renseignements "sur la marche du service d'inspection"; qu'il fait valoir que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation, en le sanctionnant puisqu'il s'est contenté de menacer de ne pas assumer son poste si les problèmes qu'il dénonçait n'étaient pas réglés;

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie adverse émet, tout d'abord, des considérations générales relatives à la motivation formelle des actes administratifs en présentant la doctrine et la jurisprudence en la matière; qu'elle relève ensuite deux erreurs "matérielles", à savoir le fait d'identifier le second moyen comme étant le premier et d'avoir omis d'indiquer les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dont la violation est invoquée; qu'en ce qui concerne le premier moyen, elle rappelle qu'en présence d'un avis donné par un organe consultatif de recours, l'autorité disciplinaire doit développer une motivation spéciale de nature à rencontrer la teneur de celui-ci

et précise que "la majorité des arrêts annulant une sanction disciplinaire censure le caractère trop général et vague des considérations développées à l'appui de la sanction infligée"; qu'elle analyse ensuite l'avis de la chambre de recours et relève, concernant les faits que cette dernière considère comme non établis (faits commis en 2004 et le fait de ne pas avoir retiré le recommandé qui lui avait été adressé le 31 mars 2005), que l'avis a été suivi dès lors que la sanction administrative n'a pas été prise sur la base de ceux-ci; qu'en ce qui concerne la seconde série de faits, à savoir les refus d'exercer la fonction de marshall les 8 et 17 février 2005, considérés comme étant établis par la chambre de recours, la partie adverse estime que les manquements commis par le requérant ne pouvaient en rien être justifiés par un souci d'alerter les autorités sur l'état du matériel dont disposent les marshalls compte tenu du danger qu'il a fait courir au trafic aérien de l'aéroport; qu'elle rappelle ensuite le contenu de la fonction d'un marshall et précise que même si les motifs invoqués par le requérant pour justifier les refus de prise de poste pouvaient être considérés comme admissibles, il n'en reste pas moins qu'elle conteste leur matérialité, la motivation de l'acte attaqué indiquant que "le matériel nécessaire pour effectuer la tâche à lui confiée est mis à sa disposition en suffisance sur son lieu de travail"; qu'en ce qui concerne le second moyen, elle rappelle qu'elle a précisé les raisons justifiant la sanction infligée au requérant dans les motifs contenus dans l'acte attaqué et ajoute qu'il n'est pas question de sanctionner un agent qui "dénonce les problèmes récurrents de sécurité et qui n'a fait que menacer de ne pas assumer son poste si ces problèmes ne sont pas réglés", mais plutôt de sanctionner un refus d'exercer une mission de marshall; qu'elle fait, ensuite, grief au requérant de ne pas avoir produit le moindre écrit où il aurait dénoncé aux autorités les problèmes de matériel alors qu'il prétend qu'il s'agit de "déficiences récurrentes"; qu'enfin, elle affirme que l'accusation portée par le requérant selon laquelle la sanction prise à son encontre ne serait qu'une "mesure de représailles", est dénuée de tout fondement et relève que s'agissant d'établir un détournement de pouvoir, il lui appartient d'apporter la preuve de ses allégations;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne encore que même si l'état du matériel était critiquable, il n'empêchait cependant pas le requérant d'assumer ses fonctions; qu'en refusant de prendre son poste, il a, selon elle, pris le risque de mettre en péril la sécurité aérienne tant au sol qu'en vol dès lors qu'aucun autre collègue ne pouvait le remplacer le jour où les faits sont survenus; qu'elle soutient que l'acte attaqué est adéquatement motivé, la sanction prononcée étant justifiée par la circonstance que les agents doivent remplir leur mission avec loyauté, conscience et intégrité et que le refus d'assumer celle-ci risquait de perturber tant la circulation aérienne sur la plate-forme que le trafic en vol et que le matériel était suffisant pour faire face aux tâches du marshall; qu'elle maintient n'avoir commis aucune erreur manifeste d'appréciation, la sécurité aérienne devant

primer sur des considérations relatives à l'état du matériel, en particulier si celui-ci est jugé suffisant;

Considérant sur les deux moyens réunis, qu'il résulte des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs que l'autorité administrative doit établir, par la motivation de sa décision, qu'elle s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire; que le destinataire d'un acte administratif doit pouvoir comprendre les motifs de fait et de droit qui ont conduit l'autorité à adopter l'acte attaqué; qu'une motivation spéciale s'impose à l'autorité lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi; qu'ainsi, l'autorité disciplinaire appelée à statuer après avis de la chambre de recours doit, lorsqu'elle entend se départir des conclusions de cet avis, justifier sa décision en rencontrant les considérations contradictoires de l'instance consultative; qu'à défaut, la sanction n'est pas adéquatement motivée;

Considérant qu'en l'espèce, la chambre de recours a émis un avis motivé duquel il ressort que si les faits de ne pas avoir voulu assumer ses missions de marshaller sont établis, ils sont néanmoins justifiés "par la nécessité qu'il y avait de pousser un cri d'alarme quant à l'état du matériel dont disposaient et dont disposent apparemment toujours les marshallers pour assurer la sécurité des usagers de l'aéroport et la leur";

Considérant que l'acte attaqué est, quant à lui, motivé comme suit :

" Considérant le refus de l'intéressé d'assumer la tâche qui lui était confiée en date du 8 février 2005 et 17 février 2005;

Considérant que ce refus constitue un manquement aux devoirs statutaires de l'intéressé tels que décrits à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne, lequel prévoit que tout agent est tenu de respecter les lois et les règlements en vigueur ainsi que les procédures et directives de l'autorité dont il relève;

Considérant que le fait reproché porte également atteinte à l'image de la Région en contrevenant à l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne, lequel prévoit que les agents remplissent leurs fonctions avec loyauté, conscience et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques;

Considérant qu'en refusant d'assurer l'exercice de sa tâche, M. Baeselen risquait de perturber tant la circulation aérienne sur la plate-forme que le trafic en vol;

Considérant les arguments invoqués par l'intéressé à savoir l'inexistence d'un document officiel relatant les faits reprochés le 8 février 2005 et la défectuosité du matériel mis à sa disposition;

Considérant l'avis de la Chambre de recours infirmant la proposition définitive de sanction disciplinaire de rappel à l'ordre à l'égard des faits dont M. Baeselen s'est rendu coupable;

Considérant que le formulaire de changement de poste appuie les propos de son supérieur hiérarchique et que le matériel nécessaire pour effectuer la tâche à lui confiée est mis à sa disposition en suffisance sur son lieu de travail";

qu'une telle motivation n'explique pas les raisons pour lesquelles la partie adverse n'a pas tenu compte des éléments retenus par la chambre de recours alors que cette dernière a déclaré, dans un vote émis à l'unanimité, que le recours du requérant était fondé; que si la partie adverse indique, dans l'acte attaqué, que le matériel nécessaire pour effectuer la tâche est mis à la disposition du requérant en suffisance, elle ne se prononce cependant pas sur l'état dudit matériel raison pour laquelle, d'une part, le requérant prétend avoir refusé de prendre son poste, et, d'autre part, la chambre de recours a décidé qu'aucune sanction disciplinaire ne devait être prononcée à son encontre; que le requérant a ainsi fourni à l'appui de sa requête, deux documents concernant l'état du matériel mis à sa disposition pour exercer sa mission; que, dans un courrier du 17 octobre 2000, le responsable marshalling, Monsieur BAWIN, avait déjà demandé à tous les agents du M.E.T. de lui communiquer tous "les problèmes de transmission de radio marshaller/tour, signalés depuis quelques temps"; qu'il a également transmis le MODEX du 17 février 2005 (renseignements sur la marche du service d'inspection munis des remarques du commandant); qu'il ressort de ce document ce qui suit :

" ...

20.45 Vu l'état du matériel disponible au Marshalling, en particulier les radios, les casques..., Mr. Baeselen Didier refuse d'occuper ce poste dans l'attente de recevoir du matériel qui fonctionne correctement. (voir modex précédent).

23.00 Inspection ofram : OK

Finalement, D. BAESELEN a quand même assuré son poste de marshaller et signale pour la xième fois, des problèmes de radio portables et de parasites sur les radios de sa follow me lorsque la rampe lumineuse de celle-ci est en fonction...

Il est plus que temps de remédier à ces problèmes de matériel qui propagent une image peu flatteuse de ce service, malgré toute la bonne volonté et la compétence du personnel";

qu'à la lecture de ces documents, il appert que le problème de transmission des radios des marshallers n'est pas neuf et qu'il est normal pour un agent de la sécurité aérienne de s'en inquiéter; qu'en se contentant d'indiquer que le requérant disposait du matériel nécessaire et en suffisance pour assumer sa mission, la partie adverse ne répond pas précisément aux déficiences dénoncées par le requérant et n'indique pas en quoi celles-ci étaient sans répercussion pour la sécurité du trafic aérien et celle du requérant; que, pour ce qui concerne les erreurs matérielles soulevées par la partie adverse, elles n'enlèvent rien au fait que les deux moyens sont fondés, d'autant plus que la loi du 29 juillet 1991, précitée ne contient que sept dispositions portant sur la motivation formelle des actes administratifs de telle sorte que la partie adverse

n'a pu se méprendre sur la portée des moyens; qu'au vu de ces éléments, il convient de considérer que les deux moyens sont fondés,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 infligeant à Didier BAESELEN la sanction disciplinaire du rappel à l'ordre.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-et-un mars deux mille onze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

P. VANDERNACHT.