

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.607 du 26 novembre 2013

A. 205.921/VIII-8149

En cause : **MONIN** Paul,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
boulevard de l'Empereur 24
1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Ixelles, représentée par
le collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe LEVERT et
Pierre-Emmanuel PARIS, avocats,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 août 2012 par Paul MONIN qui demande l'annulation de "la délibération du Collège communal de la partie adverse du 4 juin 2012 au terme de laquelle la sanction disciplinaire de la retenue de traitement pour un mois est infligée au requérant";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État, rédigé 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 3 octobre 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 22 novembre 2013;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Justine PHILIPPART, loco M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. OSWALD, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 196.417 du 28 septembre 2009 qui a rejeté un recours en suspension dirigé contre une première sanction disciplinaire du 11 mai 2009 infligeant au requérant une retenue de traitement d'un mois; que par un arrêt n° 219.496 du 25 mai 2012, le Conseil d'État a décidé d'annuler ladite sanction estimant que la troisième branche du troisième moyen était fondée; qu'à la suite de cette annulation, la partie adverse a pris, le 4 juin 2012, une nouvelle décision infligeant toujours au requérant une retenue de traitement pour un mois; que la décision attaquée, notifiée au requérant le 11 juin 2012, est rédigée comme suit :

" LE COLLÈGE,

Vu la Nouvelle Loi Communale;

Vu le rapport disciplinaire de M. le Secrétaire communal;

Vu la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins du 13 octobre 2008 d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de M. Paul MONIN;

Vu la convocation faite par courrier du 14 octobre 2008 pour une audition du 3 novembre 2008;

Vu le courrier de la CSC Services publics demandant le report de l'audition du 3 novembre 2008;

Vu la convocation faite par courrier du 28 octobre 2008 pour une audition le 17 novembre 2008;

Vu le report de l'audition du 17 novembre 2008 au 8 décembre 2008 compte tenu du rapport complémentaire daté du 10 novembre 2008 déposé par M. le Secrétaire communal;

Vu la note de défense déposée le 8 décembre 2008 par M. B. LAMBOTTE;

Vu les éléments de défense déposés le 8 décembre 2008 par M. P. MONIN;

Vu le procès-verbal de l'audition du 8 décembre 2008 de M. P. MONIN, assisté de son conseil, M. B. LAMBOTTE communiqué conformément à l'article 303 de la Nouvelle loi communale le 16 décembre 2008;

Vu la lettre de convocation du 27 janvier 2009 pour l'audition d'un témoin, M. Luc DE COSTER au Collège du 2 février 2009 compte tenu des éléments indiqués dans la note de défense de M. P. MONIN;

Vu l'audition de M. L. DE COSTER en présence de M. P. MONIN et de M. E. GEEROMS intervenue le 2 février 2009, à l'occasion de laquelle M. P. MONIN est intervenu;

Vu le procès-verbal de l'audition de M. L. DE COSTER du 2 février 2009 communiqué conformément à l'article 303 de la Nouvelle loi communale le 6 février 2009;

Vu le procès-verbal renvoyé signé par M. P. MONIN avec ses observations le 17 février 2009;

Vu la sanction de la peine disciplinaire de la retenue de traitement infligée le 11 mai 2009 par notre Collège;

Vu le recours de M. P. MONIN au Conseil d'État et l'arrêt n° 219.496 du 25 mai 2012 annulant cette sanction;

Vu la notification de l'arrêt par courrier du 30 mai 2012;

Considérant qu'après avoir pris connaissance de cet arrêt, notre Collège décide de reprendre la procédure, tenant compte des motifs d'annulation;

Considérant qu'il convient d'exposer ce qui suit avant de procéder à l'examen du fond;

Quant aux éléments de défense :

M. P. Monin relève que :

- Aucune demande d'explications écrites ne lui est adressée avant la comparution au Collège;
- Une proposition de sanction immédiate est proposée par le Secrétaire communal;
- Une sanction particulièrement lourde est proposée;
- Il y a prescription de la procédure disciplinaire des dossiers 2006 & 2007;
- La loi sur la protection de la vie privée n'est pas respectée car transmise dans une lettre dans une enveloppe «normale»;
- Le délai de 15 jours est insuffisant;

a. Aucune demande d'explications :

Contrairement à l'argumentation de M. P. MONIN, celui-ci a d'une part, reçu un courrier de M. le Secrétaire communal concernant les dossiers 2006 & 2007 auquel il a répondu le 17 janvier 2007 et d'autre part, a été entendu par M. le Secrétaire communal le 6 novembre 2008 en ce qui concerne les carences en matière de gestion du programme de rénovation des trottoirs.

b. Proposition de sanction précise :

M. P. MONIN reste en défaut de préciser la base légale de l'interdiction d'une proposition de sanction. A cet égard, il faut se garder de confondre la notion de proposition de sanction faite par le Secrétaire communal, de la notion de sanction qui va ou peut être infligée par l'autorité disciplinaire.

c. Une sanction particulièrement lourde est proposée :

M. P. MONIN ne démontre nullement qu'il est dans l'impossibilité de se défendre sur la proportionnalité de la sanction proposée.

d. Respect de la loi sur la vie privée :

L'Autorité disciplinaire ne peut suivre M. P. MONIN lorsqu'il critique la remise en main propre de sa convocation dans une enveloppe à son nom par un huissier-messager contre accusé de réception tel que prévoit la loi.

e. Prescription de la procédure disciplinaire des dossiers 2006 & 2007 :

C'est à bon droit que M. P. MONIN fait valoir que les griefs se rapportant aux dossiers 2006 et 2007 sont prescrits.

Cependant, si l'Autorité disciplinaire ne peut effectivement pas entamer une procédure disciplinaire au-delà de 6 mois de la constatation ou de la connaissance des faits répréhensibles, elle constate à tout le moins une continuité en 2008 dans la carence quant à la gestion du programme «Rénovation des trottoirs».

f. L'insuffisance du temps pour préparer sa défense :

M. P. MONIN, ne conteste pas avoir reçu la convocation à la séance du Collège dans le délai légal mais estime insuffisant le temps pour préparer sa défense ce qui a justifié sa demande de report.

M. P. MONIN justifie l'insuffisance du délai utile pour préparer sa défense par le fait que la semaine de congé de Toussaint tombait durant le délai de préparation de sa défense.

Le délai laissé à l'agent pour préparer sa défense est raisonnable et respecte pleinement le délai légal.

Quant aux griefs disciplinaires :

Considérant que les griefs relatifs au dossier «Rénovation des trottoirs» 2006 & 2007 sont prescrits et ne peuvent dès lors pris en considération;

Considérant la gravité des manquements relatifs à la suite de la gestion du dossier «Rénovation des trottoirs» 2008 qui à eux seuls suffisent à fonder la sanction infligée;

Que le dossier disciplinaire révèle à suffisance que le dossier de la «Rénovation des trottoirs» a été largement négligé et qu'il n'a dès lors pas fait l'objet du suivi rigoureux et prioritaire tel que demandé par le Collège; que c'est à tort, que M. P. MONIN considère qu'il est «normal» que la gestion du marché public «Rénovation trottoirs» 2008 prenne 10 mois alors que c'est un dossier récurrent et qui avait la particularité d'avoir été recalé à deux reprises dont une fois par la Tutelle de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'il s'agissait donc d'un dossier dont M. P. MONIN connaissait les arcanes; que ces éléments justifient que les explications données par M. P. MONIN pour atténuer sa responsabilité, alors qu'il est chef de service, ne peuvent être retenus;

Que les manquements répétés dans la gestion de ce dossier ont fait chuter le taux des travaux subsidiés par la Région de Bruxelles-Capitale de 90 % en 2004-2006 à 30 % en 2007-2009;

Que contrairement à ce qui était affirmé par M. P. MONIN lors de l'audition de M. DE COSTER ainsi que dans sa note de défense, les subsides prévus par la

Région de Bruxelles-Capitale sur ce programme de rénovation sont définitivement perdus;

Considérant que ces manquements ont pour conséquence de ne mettre en œuvre ce programme qu'en 2009 alors que le Collège avait exigé, vu le retard pris dans ce programme qu'il puisse être mis en œuvre en 2008;

Considérant qu'un agent est réputé se donner complètement à sa tâche et l'exercer aussi correctement et efficacement que possible et qu'il n'est pas admissible qu'un chef de service n'accomplisse pas une mission dont il est chargé et manque de célérité à l'exécuter; que si des difficultés se posaient, il incombait à M. P. MONIN d'en avertir le Collège plutôt que de laisser perdurer une gestion du dossier néfaste aux intérêts de la commune;

Considérant quant au grief de ne pas avoir pris les mesures adéquates pour pallier l'absence d'un membre de son service, M. P. MONIN rétorque que la redistribution des dossiers est impossible faute d'ingénieur;

Que l'argument ne peut être suivi dès lors M. P. MONIN se contredit lorsque d'une part, il estime avoir le personnel nécessaire à l'exécution des tâches de son service et d'autre part, il réclame l'engagement d'un ingénieur supplémentaire;

Considérant que le chef de service se doit d'assurer la continuité du service public et que l'absence prolongée d'un membre de son service en charge de dossiers importants ne peut avoir pour conséquence de paralyser l'avancement desdits dossiers; que M. P. MONIN n'a pas joué son rôle de chef de service en procédant à un réexamen de l'ordre de priorité de traitement des dossiers dont son service avait la charge afin de veiller à ce que le dossier «Rénovation trottoirs» 2008 soit traité avec la diligence requise du Collège; qu'il n'est pas admissible que lorsqu'un dossier important est en souffrance parce que l'agent traitant est absent pour un temps relativement long, le dossier reste immobile, sans que le chef de service ne prenne de mesure pour assurer son traitement, dossier dont il savait pertinemment qu'il constituait une priorité pour le Collège;

Que le fil conducteur de la défense de M. P. MONIN réside dans le fait qu'il tente d'imputer à d'autres, en particulier M. L. DE COSTER, son supérieur hiérarchique, et le service des Marchés publics, la responsabilité de tout ce qui ne va pas dans le fonctionnement de son service, ce qui n'est ni démontré par M. P. MONIN après son audition et ni après celle de M. L. DE COSTER;

Que les arguments avancés révèlent la propension de l'intéressé à détourner l'attention de sa propre responsabilité et de ses propres fautes;

Que cette attitude reflète la mentalité de l'intéressé qui ne peut être qualifiée de coopérative avec les autres services voire même avec sa propre direction;

Qu'il s'agit là à nouveau de manquements aux devoirs les plus élémentaires d'un chef de service;

Quant au témoignage de M. L. DE COSTER, celui-ci ne dément pas les problèmes d'organisation du service de la REP et met, au contraire, en lumière les problèmes de supervision de celui-ci;

Considérant que dans l'administration le rôle de chef de service est primordial, car il représente un repère important pour ses collaborateurs;

Qu'il apparaît ainsi que les griefs reprochés, outre qu'ils sont largement établis, sont pour les considérations qui précèdent des faits qui ne peuvent être minimisés;

Considérant que les faits reprochés sont graves et avérés;

Considérant qu'il y a lieu d'infliger une sanction à M. P. MONIN;

Considérant quant à la mesure de la peine que dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité disciplinaire, est tenue de prendre tant en compte la gravité des faits que le passé professionnel de l'agent;

Considérant la qualité de chef de service de M. P. MONIN; qu'à raison de cette qualité et tenant compte de la dimension collective du droit disciplinaire, soit la valeur d'exemple de la sanction, il ne se conçoit pas qu'une peine mineure, soit l'avertissement ou la réprimande soit prononcée en regard des faits reprochés, soit la négligence dans la gestion d'un dossier subsidié, négligence ayant abouti à la perte des subsides et l'absence de mesures efficaces de M. P. MONIN dans la gestion de son service;

Qu'en égard au repère important qu'un chef de service représente pour ses collaborateurs et tenant compte de la valeur d'exemple de la sanction frappant un chef de service qui manque à ses obligations les plus élémentaires, la peine de la retenue de traitement pour une durée d'un mois à concurrence de celle prévue à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs apparaît plus adéquate; qu'il s'agit de la première sanction majeure;

Que dans la mesure où les faits reprochés ne peuvent être minimisés, il s'impose de fixer à un mois la durée de cette retenue de traitement et à due concurrence [sic] de celle prévue à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965; qu'une retenue de traitement inférieure ne permettrait de sanctionner adéquatement M. P. MONIN par rapport aux manquements disciplinaires, tenant compte du préjudice subi par la commune; que tenant compte de l'absence d'antécédents disciplinaires, il convient de ne pas prononcer une retenue de traitement pour une durée supérieure à un mois.

En conséquence;

Procédant à huis clos et au scrutin secret;

Par 7 pour,

DÉCIDE

D'infliger la sanction de la retenue de traitement d'un mois à M. Paul MONIN,

(...)"

Considérant que le requérant prend un troisième moyen "de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit relatif à la motivation interne des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe de prudence ou du «devoir de minutie», de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; que dans une première branche, il soutient que la décision attaquée n'est pas motivée adéquatement en ce qu'elle se limite à quelques considérations générales, alors que dans le cadre de sa défense, il a développé quatre pages d'arguments; qu'il rappelle la teneur de l'arrêt d'annulation n° 219.496 du 25 mai 2012 et estime que la partie

adverse ne tient pas compte des critiques ainsi formulées par le Conseil d'État; que selon lui, la motivation de la nouvelle décision attaquée n'est pas fondamentalement différente de celle qui accompagnait la précédente décision disciplinaire annulée et qu'en tout état de cause, il ignore toujours pourquoi les explications qu'il a fournies n'ont pas été retenues; qu'il soutient que la partie adverse s'est contentée de considérations générales sans se prononcer réellement sur la pertinence de ses arguments en stigmatisant principalement sa méthode de défense; que dans une seconde branche, il fait valoir que la partie adverse ne peut justifier le choix de la sanction infligée par sa qualité de chef de service, ou la volonté de faire un exemple; qu'il considère ainsi que la retenue de traitement décidée est disproportionnée et traduit une erreur manifeste d'appréciation; qu'il est d'avis qu'il est manifestement excessif de proposer une sanction disciplinaire majeure à un agent pour la seule circonstance qu'il aurait fait preuve de négligence dans la gestion d'un dossier sans qu'il soit tenu compte de sa longue carrière sans antécédent disciplinaire;

Considérant, quant à la première branche du troisième moyen, que la partie adverse expose qu'elle consacre une page entière de sa décision à répondre aux éléments soulevés par le requérant; qu'elle en cite divers passages, dont celui où elle estime que le requérant ne peut se retrancher derrière un manque de personnel; qu'elle affirme également que la décision attaquée reprend clairement les différents griefs retenus à charge du requérant à savoir les négligences graves intervenues dans le cadre de la gestion du dossier "rénovation trottoirs 2008" ainsi que les dysfonctionnements importants constatés dans l'organisation de son service; qu'elle soutient qu'elle a tenu compte de l'arrêt précité, n° 219.496, lequel avait annulé la première décision en ce que le choix de la sanction n'était pas assez motivé; qu'elle reprend le passage de la décision attaquée consacré au choix de la sanction et prétend qu'une telle motivation ne peut être qualifiée de stéréotypée; qu'elle estime encore que les dispositions et principes visés au moyen ne l'empêchent pas de faire grief au requérant d'imputer à d'autres personnes les faits qui lui sont reprochés; qu'elle considère enfin qu'elle pouvait mettre en exergue que les comportements du requérant ont été confirmés par l'attitude qu'il a adoptée lors de ses auditions; que quant à la seconde branche du moyen, elle relève qu'elle a choisi la sanction majeure la moins lourde; que selon elle, cette sanction est proportionnée, eu égard notamment à la perte de subsides qu'elle a subie et compte tenu de la qualité de chef de service du requérant, l'ancienneté de ce dernier et l'absence d'antécédents disciplinaires n'énervant pas ce constat; qu'elle souligne enfin la dimension également collective du droit disciplinaire, qui se traduit par la valeur d'exemple de la peine prononcée; que dans son dernier mémoire, elle maintient que la décision attaquée a bien tenu compte des enseignements de l'arrêt d'annulation, que sa motivation répond aux arguments de défense du requérant en soulignant notamment que le dossier "rénovation trottoirs 2008" était bien connu de celui-ci dès lors qu'il

avait déjà été recalé à deux reprises par la tutelle de la Région de Bruxelles-Capitale, que le requérant n'a pas averti le collège d'éventuelles difficultés qui auraient pu retarder la gestion du dossier et qu'il n'a pas joué son rôle de chef de service en ne donnant pas une certaine priorité à ce dossier même si l'agent qui s'en occupait était absent pour un long moment; qu'elle en conclut que l'acte attaqué est correctement motivé sur l'ensemble des points critiqués par le requérant;

Considérant sur les deux branches réunies, que dans ses "éléments de défense" transmis à l'occasion de son audition du 8 décembre 2008, le requérant a exposé les diverses difficultés rencontrées quant au traitement du dossier de réfection des trottoirs pour l'année 2008; qu'il a ainsi souligné la longueur de certains délais durant la procédure administrative et le manque de réactivité de certains services devant également assurer le suivi de ce dossier, qu'il a déploré que celui-ci soit revenu par erreur dans son service alors qu'il était absent et que tous les éléments étaient en possession du service administratif pour procéder à la publication, qu'il explique encore qu'il a dû faire usage d'outils auxquels son service n'était pas habitué et reproche à sa direction de ne pas connaître le fonctionnement de ce dernier; que si la partie adverse ne doit pas répondre point par point aux différents arguments ainsi soulevés par le requérant, elle ne peut non plus se contenter d'affirmer que "le dossier disciplinaire révèle à suffisance que le dossier de la «Rénovation des trottoirs» a été largement négligé et qu'il n'a dès lors pas fait l'objet du suivi rigoureux et prioritaire tel que demandé par le Collège" et qu'il s'agissait d'un dossier dont le requérant connaissait les arcanes compte tenu de la circonstance qu'il avait déjà été recalé à deux reprises par la tutelle, dans le passé; que le constat ainsi posé ne démontre pas en quoi concrètement le requérant est le seul et unique responsable du retard pris dans la gestion de ce dossier; que certes, sa qualité de chef de service implique des responsabilités dont celle d'assurer le bon fonctionnement dudit service mais cela ne peut suffire à le rendre responsable ipso facto du retard mis pour le traitement du dossier; qu'il appartient à la partie adverse de démontrer que ce retard est exclusivement dû à la négligence du requérant, à son manque de réactivité; que sur ce point, elle se limite à affirmer que le requérant cherche à se dédouaner en rejetant la faute sur d'autres agents ou services mais elle n'apporte aucune explication quant aux raisons pour lesquelles ces autres services ne pourraient être tenus pour responsables de ce retard alors que le suivi du dossier leur était également confié; que dans son arrêt précité, n° 219.496, le Conseil d'État avait déjà censuré la sanction disciplinaire précédente infligée au requérant en jugeant que "la partie adverse a donc porté sur le dossier disciplinaire un jugement global, sans préciser quels griefs elle retenait et quel crédit elle accordait aux éléments invoqués par l'agent pour atténuer sa responsabilité personnelle dans le retard anormal apporté au traitement d'un dossier important"; que certes, la nouvelle décision a été complétée sur certains points mais reste toujours silencieuse sur les arguments du

requérant mettant en évidence des dysfonctionnements liés à la gestion du dossier par d'autres personnes ou services; que comme l'a souligné l'arrêt précité n° 219.496 et sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'autorité disciplinaire pouvait prendre en considération les fonctions exercées par l'agent, "l'appréciation que (la partie adverse) a formulée sur la gravité des faits reste de l'ordre d'une affirmation de principe et ne suffit pas à motiver le choix d'une sanction majeure en fonction des circonstances concrètes de la cause; que la partie adverse a ainsi manqué à l'obligation de justifier par des considérations propres au cas d'espèce le choix de la sanction disciplinaire pour laquelle elle optait"; qu'il n'y a pas lieu de se départir de cette conclusion; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles du 4 juin 2012 au terme de laquelle la sanction disciplinaire de la retenue de traitement pour un mois est infligée à Paul MONIN.

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-six novembre deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.