CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.790 du 12 décembre 2013

A. 203.607/VIII-7904

En cause : **SWINNEN** Fabrice,
ayant élu domicile chez
M^e^ Fabien FRÉROTTE, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Woluwe-Saint-Lambert, représentée par le collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e^ Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 février 2012 par Fabrice SWINNEN qui demande l'annulation de "la décision du Collège de Bourgmestre et Échevins de la partie adverse de lui infliger la sanction disciplinaire de la suspension avec privation de traitement pour une durée de sept jours émise le 8 décembre 2011";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me^ LEJEUNE, 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 16 octobre 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 19 novembre 2013;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e^ Fabien FRÉROTTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Maxime CHOMÉ, loco M^e^ Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^me^ LEJEUNE, 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. Le requérant est ouvrier (jardinier-fossoyeur) à la commune de Woluwe-Saint-Lambert et a la qualité d'agent statutaire depuis le 15 septembre 2004.

2. Le 3 octobre 2011, il s'emporte et profère des insultes à l'égard du conducteur d'équipe, Yann STRADY, après que celui-ci lui a reproché de ne pas avoir exécuté l'ordre qui lui avait été donné de tailler les haies et lui a signifié que son congé du lendemain ne lui serait par conséquent pas accordé.

3. Le jour même, Yann STRADY porte ces faits à la connaissance du secrétaire communal par un courrier ainsi rédigé :

" Ce matin du 3 octobre, j'ai donné comme d'habitude, les instructions de travail à mes subalternes, Messieurs SWINNEN Fabrice et FONTENEAU Bruno.
Les instructions étaient de tailler les haies du cimetière, en vue du 1^er^ novembre.
Dans l'après-midi, je me suis aperçu qu'ils avaient changé mes ordres de travail.
Comme ils n'avaient pas suivi mes instructions, j'ai dit à Monsieur SWINNEN que son congé du lendemain n'était pas accordé.
Suite à cela, j'ai eu droit à une pluie d'insultes dont «enculé», «connard» et j'en passe.
La relation entre M. SWINNEN et moi se dégrade de plus en plus et j'ai peur de recevoir un jour des coups."

4. Dans l'après-midi, il dépose plainte contre le requérant auprès des services de police.

Claude DI NARDO, agent de la partie adverse, lui aussi sous les ordres de Yann STRADY, est entendu en qualité de témoin et confirme la version des faits de ce dernier en précisant que "SWINNEN l'a insulté de tous les noms" mais qu'il ne peut plus dire quels mots ont été dits à ce moment-là.

5. Le 6 octobre 2011, Benoît VANDERSMISSEN, secrétaire d'administration, adresse au secrétaire communal une note ainsi rédigée :

" (…)
Je vous prie de trouver ci-joint la copie d'un PV rédigé par la Police ce lundi 3/10/2011, suite à un dépôt de plainte déposé par M. STRADY à l'encontre de M. SWINNEN.
Les faits s'étant déroulés pendant mon absence pour mission à Kinshasa, et les deux intéressés ayant rentré chacun un certificat médical, je n'ai pu, à ce jour, en savoir plus de leur part.
Dès leur retour, je ne manquerai pas de les convoquer en mon bureau.
Ceci dit, eu égard aux manquements répétés de M. SWINNEN pour ses arrivées régulières en retard ou la rentrée tardive de certificats médicaux, et dont le dépôt de plainte ci-joint semble être la marque d'un non-respect de la hiérarchie, je me pose la question de savoir si une procédure disciplinaire ne s'impose pas dès à présent à son encontre ?
(…) ".

6. Le 19 octobre 2011, le secrétaire communal adresse au collège des bourgmestre et échevins le rapport suivant :

" Service : SECRETARIAT
Division : Cabinet du Secrétaire
Nom du document : 27.10.5
Objet : Personnel statutaire-Ouvrier-Procédure disciplinaire
Exposé :

Par sa note du 6 octobre 2011, M. Benoît VANDERSMISSEN, Secrétaire d'administration, responsable du service Population-État civil, me transmet un PV de police du 3 octobre 2011 qui fait suite à un dépôt de plainte de M. Yann STRADY, conducteur d'équipe au cimetière, à l'encontre d'un de ses hommes, M. Fabrice SWINNEN.

Le 3 octobre 2011 également, M. STRADY a rédigé un rapport à charge de M. SWINNEN, qui reprend les mêmes termes que ceux mentionnés dans le PV de police.
M. SWINNEN a signé cette note, pour prise de connaissance, le 13 octobre dernier.
Les faits reprochés sont constitués par des insultes proférées par M. SWINNEN à l'égard de M. STRADY (cf. rapport et PV ci-joints).

Eu égard au fait que j'avais écrit, le 18 mai 2011, une lettre (dont copie ci-jointe) à M. SWINNEN le mettant en garde contre des attitudes inappropriées sur son lieu de travail et vu la gravité des insultes proférées, je propose au Collège d'entamer une procédure disciplinaire à l'égard de M. SWINNEN et, s'il échet, de fixer une date d'audition".

7. Le 27 octobre 2011, le collège des bourgmestre et échevins décide de suivre cette proposition et fixe la date de l'audition disciplinaire le 17 novembre 2011.

8. Par une lettre recommandée du 28 octobre 2011, dont il accuse réception le 7 novembre suivant, le requérant est informé qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre et qu'il est convoqué à se présenter le

17 novembre 2011 à 9 heures devant le collège des bourgmestre et échevins afin d'être entendu au sujet des faits suivants :

" insultes proférées à l'égard de votre supérieur hiérarchique, M. STRADY, en date du 3 octobre 2011".

9. Le 17 novembre, le requérant est entendu par le collège des bourgmestre et échevins, assisté de son conseil, Elah TABBAKH, déléguée syndicale, qui dépose une note de défense. Lors de l'audition, cette dernière "reconnaît que M. SWINNEN a commis une erreur en traitant son chef de la sorte" mais justifie son emportement par un contexte de tensions au sein de l'équipe.

10. Lors de sa séance du 8 décembre 2011, le collège décide, au scrutin secret et à l'unanimité, d'infliger au requérant la sanction disciplinaire de la suspension avec privation de traitement pour une durée d'une semaine, du 9 au 15 janvier 2012.

Cette décision, qui est portée à la connaissance de son destinataire par un courrier recommandé du 13 décembre 2011, constitue l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier 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 de la motivation formelle des actes administratifs, de la contradiction et de l'inadéquation des motifs, du principe de bonne administration, du principe de la préparation avec soin des décisions administratives, du devoir de minutie, du principe de proportionnalité, du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient que, bien que la partie adverse indique dans sa décision avoir pris en considération l'absence d'antécédents disciplinaires et avoir eu égard au principe de proportionnalité, tel n'est manifestement pas le cas dès lors que le collège des bourgmestre et échevins a choisi de lui infliger la sanction la plus lourde alors qu'à supposer qu'un manquement disciplinaire soit établi dans son chef, quod non, la profération d'insultes ne saurait constituer une faute disciplinaire majeure; qu'il reproche à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte du contexte dans lequel l'altercation avec son supérieur hiérarchique a eu lieu ni du fait que ce dernier rencontre des difficultés dans la gestion de ses subalternes; qu'il relève enfin que, dans le milieu ouvrier, "le langage est sans doute moins châtié"; qu'en réplique, le requérant souligne que la sanction de la suspension est la quatrième sanction la plus grave sur une échelle de six consacrée par la Nouvelle loi communale en sorte que la sanction qui lui a été infligée ne peut être qualifiée de minime;

Considérant que le requérant a reconnu avoir proféré des insultes à l'égard de son supérieur hiérarchique; qu'il en résulte que la partie adverse a pu, sans

commettre d'erreur manifeste d'appréciation, conclure à un manquement disciplinaire, et ce quand bien même l'attitude du conducteur d'équipe ne serait pas irréprochable; que le respect dû à un supérieur hiérarchique s'impose à tout agent en ce compris ceux exerçant une fonction d'ouvrier et est incompatible avec la tenue de propos injurieux à son encontre; que le moyen est dès lors non fondé en tant qu'il invoque l'absence de tout manquement à la discipline; qu'en ce qui concerne le caractère disproportionné de la sanction infligée, la censure du Conseil d'État revêt un caractère marginal et ne peut concerner que des sanctions manifestement disproportionnées aux faits réprimés; qu'en l'espèce, la décision attaquée énonce clairement les faits reprochés, étant des "insultes proférées à l'égard de votre supérieur hiérarchique (…) en date du 3 octobre 2011", et indique que le requérant "a reconnu les faits en cours d'audition"; que, dès lors qu'elle a pu légalement déclarer que les faits reprochés étaient établis, la partie adverse pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que pareil comportement constitue un manquement grave; que l'acte attaqué souligne qu'une telle attitude démontre "l'indiscipline" et traduit un "mépris de la hiérarchie", c'est-à-dire un manquement au devoir le plus élémentaire de tout agent d'une autorité publique; que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'acte attaqué révèle que le contexte dans lequel les faits ont été commis a été pris en considération, l'autorité ayant toutefois considéré que les arguments avancés par ce dernier pour sa défense "ne suppriment en aucun cas les insultes prononcées"; qu'une telle appréciation n'est pas manifestement déraisonnable; qu'en effet, la mésentente entre le requérant et son supérieur hiérarchique n'explique et n'excuse en rien un comportement constitutif d'une faute indiscutable; qu'à supposer même que le comportement du conducteur d'équipe n'ait pas été irréprochable, il n'appartenait pas au requérant de s'en faire lui-même juge et d'adopter à son tour un comportement répréhensible; qu'enfin, la décision attaquée fait expressément état de l'absence d'antécédents disciplinaires dans le chef du requérant et du souci de l'autorité de tenir compte du principe de proportionnalité, souci que reflète le choix de ne lui infliger que sept jours de suspension alors qu'aux termes de la Nouvelle loi communale, le collège aurait pu porter cette sanction à un mois; que le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 104 et 288 de la Nouvelle loi communale, du principe du respect des droits de la défense et de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir que n'étant pas membre du collège des bourgmestre et échevins, le directeur du service des affaires juridiques ne pouvait assister à son audition;

Considérant que, selon l'article 104, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale, "Les réunions du collège des bourgmestre et échevins ne sont pas publiques"; qu'il est admis que ce huis clos n'empêche nullement le collège de

convier occasionnellement à ses réunions des agents communaux qui peuvent être requis en raison de leurs compétences professionnelles et ainsi fournir au collège un éclairage sur certaines questions; qu'il ne ressort pas du procès-verbal d'audition du requérant que celui-ci ou son conseil se serait plaint de la présence du directeur des affaires juridiques; que, dans les développements de son moyen, le requérant ne prétend pas que cette présence aurait pu affecter ses droits de la défense ni qu'elle serait de nature à mettre en cause l'impartialité de l'autorité qui l'a sanctionné; qu'il n'apparaît au demeurant aucunement du dossier que le directeur des affaires juridiques serait intervenu durant l'audition disciplinaire ou après celle-ci; que la raison d'être du huis clos est de protéger l'indépendance des membres du collège des bourgmestre et échevins dans l'exercice de leur fonction disciplinaire, ainsi que de préserver la respectabilité des personnes poursuivies; qu'aucun élément ne permet de considérer que la présence du directeur des affaires juridiques lors de la comparution du requérant devant le collège aurait pu vicier la procédure disciplinaire; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 288 de la Nouvelle loi communale, du principe de bonne administration, du soin apporté par l'administration à sa prise de décisions, du devoir de minutie et de l'excès de pouvoir; qu'il rappelle que selon l'article 288 de la Nouvelle loi communale, le collège des bourgmestre et échevins peut infliger une sanction disciplinaire "sur rapport du secrétaire communal" et qu'en l'espèce, il ne peut être considéré que cette formalité a été respectée compte tenu de l'indigence du rapport établi, lequel, de surcroît, n'a rien d'objectif puisqu'il a été dressé sur la seule base des déclarations et des faits rapportés par Yann STRADY; qu'en réplique, le requérant fait valoir que le secrétaire communal n'a eu égard qu'à des éléments purement unilatéraux, ne laissant aucune place à la contradiction, et met en exergue le fait que ni lui ni son collègue n'ont été entendus au stade de l'enquête préalable à la procédure disciplinaire et qu'à aucun moment la partie adverse n'a tenté d'objectiver la version de Yann STRADY ou de la confronter à la sienne; qu'il estime que l'exposé des faits figurant dans le rapport du secrétaire communal ne permet pas de saisir quels propos ont été véritablement tenus lors de l'incident du 3 octobre 2011;

Considérant que l'article 288 de la Nouvelle loi communale dispose que :

" Le collège des bourgmestre et échevins peut, sur rapport du secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires de (...) la suspension pour un terme qui ne pourra excéder un mois";

qu'il résulte des travaux préparatoires de cette disposition que le terme "rapport" vise la constitution du dossier disciplinaire par le secrétaire communal en sa qualité de

chef du personnel communal; que ce rapport disciplinaire du secrétaire communal clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, saisit des poursuites l'autorité compétente pour punir et lui fournit des informations objectives sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire; que, bien que concis, le rapport établi par le secrétaire communal le 19 octobre 2011 présente ces caractéristiques; qu'il énonce en effet clairement que le requérant a proféré des insultes à l'égard de Yann STRADY, son supérieur hiérarchique, fait mention des pièces du dossier disciplinaire étant, d'une part, la note de Benoît VANDERSMISSEN, secrétaire d'administration et, d'autre part, les procès-verbaux de police du 3 octobre 2011 qui y sont joints, et le rapport rédigé par le supérieur hiérarchique du requérant le jour des faits litigieux, et enfin, propose au collège d'entamer une procédure disciplinaire "vu la gravité des insultes proférées"; que, lorsque, comme en l'espèce, les faits sont simples, leur relation ne nécessite pas de longs développements; qu'il ne peut être reproché au secrétaire communal de n'avoir pas précisé la teneur des insultes proférées par le requérant, la seule mention de leur gravité étant aussi éclairante que l'aurait été l'énumération exhaustive des mots prononcés; qu'enfin, le secrétaire communal, qui n'était pas l'autorité disciplinaire, n'était pas tenu d'entendre le requérant ou son collègue avant de proposer au collège d'initier une procédure disciplinaire et rien dans le rapport qu'il a établi ne traduit le moindre parti pris dans son chef; que le collège des bourgmestre et échevins a, dès lors, été régulièrement saisi des poursuites disciplinaires; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième 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 de motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir que la motivation de l'acte attaqué est courte, stéréotypée et ne rencontre pas les arguments qu'il a soulevés à l'occasion de sa défense; qu'il rappelle que la déléguée syndicale qui l'a assisté devant le collège des bourgmestre et échevins avait attiré l'attention de la partie adverse sur le fait qu'elle l'avait déjà interpellée à propos du "contexte particulièrement difficile existant au sein de l'équipe sous la responsabilité de Monsieur STRADY" et des problèmes qu'il rencontrait avec ses subalternes et qu'il n'a pas été répondu à ce moyen de défense;

Considérant que la motivation de la décision entreprise répond à la défense du requérant, qui tentait d'excuser les propos tenus par un contexte conflictuel, en indiquant que "les arguments invoqués par M^{me} Elah TABBAKH pour essayer de justifier les faits par leur contexte, ne suppriment en aucun cas les insultes prononcées par M. SWINNEN"; que le fait qu'une motivation soit "courte" est sans pertinence pour juger de la légalité d'une décision au regard des exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

que la motivation de la décision attaquée ne peut raisonnablement être qualifiée de stéréotypée dès lors qu'elle indique de manière claire les raisons pour lesquelles le grief formulé à l'encontre du requérant a été considéré comme établi et constitutif d'un manquement disciplinaire et qu'elle précise qu'il a été tenu compte, pour le choix de la sanction, de l'absence d'antécédents disciplinaires et du respect du principe de proportionnalité; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 301 de la Nouvelle loi communale, du principe du respect des droits de la défense et de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir qu'il n'a reçu la convocation à comparaître devant le collège des bourgmestre et échevins, qui lui a été adressée par un pli recommandé remis aux services de la poste le 28 octobre 2011, que le 7 novembre suivant, soit dix jours avant sa comparution alors que l'article 301 de la Nouvelle loi communale prévoit que l'intéressé est convoqué à l'audition "au moins douze jours ouvrables avant sa comparution"; que, dans son dernier mémoire, le requérant, tout en admettant que le délai a pris cours le 2 novembre 2011, fait valoir que les samedis ne peuvent être assimilés à des jours ouvrables;

Considérant que l'article 301, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale dispose comme il suit :

" Au moins douze jours ouvrables avant sa comparution, l'intéressé est convoqué pour l'audition, soit par lettre recommandée à la poste, soit par la remise de la convocation contre accusé de réception";

que cette disposition, qui est prévue dans l'intérêt de l'agent, puisqu'elle assure qu'il disposera du temps nécessaire pour préparer sa défense, prévoit deux modes de notification différents; que si la convocation est remise contre accusé de réception, le délai de douze jours ouvrables court immédiatement; que lorsqu'elle est effectuée, comme en l'espèce, par l'envoi d'un pli recommandé à la poste, ce délai, dans un souci de sécurité juridique, ne peut commencer à courir qu'au moment où l'agent est réputé l'avoir reçue; que si ce dernier tarde, sans justification, à rechercher le recommandé à la poste, la notification est supposée lui avoir été faite lors du dépôt de l'avis de recommandé qui doit être présumé déposé dans les trois jours ouvrables de l'envoi du recommandé; qu'il ressort de l'examen du dossier administratif que le pli contenant la convocation à comparaître devant le collège des bourgmestre et échevins a été remis aux services de la poste le 28 octobre 2011, soit un vendredi; que le pli est supposé avoir été présenté au domicile du requérant dans les trois jours ouvrables suivant, soit le 2 novembre; que le délai de douze jours ouvrables a, dès lors commencé à courir le 3 novembre 2011 pour se terminer le 17 novembre 2011 (le 11 novembre étant un jour férié); que, contrairement à ce que soutient le requérant, les samedis correspondent bien à des jours ouvrables et doivent donc être imputés dans le délai; que l'article 301, alinéa 1er, précité s'il prévoit que le délai est

calculé en jours ouvrables ne dispose pas qu'il doit s'agir de jours francs; qu'il en résulte que si le dies a quo ne doit pas être compté, le dies ad quem doit lui être pris en compte; qu'il en résulte que le délai de douze jours ouvrables a commencé à courir le 3 novembre 2011 pour se terminer le 17 novembre 2011; que le délai de douze jours a donc bien été respecté; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le douze décembre deux mille treize par :

M. CAMBIER, conseiller d'État, président f.f.,
M. DELANNAY, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY. L. CAMBIER.