

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 234.575 du 28 avril 2016

A. 213.192/VIII-9352

En cause : **SAYGILI** Erol,
ayant élu domicile chez
M^e Eric DE MEYER, avocat,
avenue Franklin Roosevelt 186/1
1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Jette, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4/6
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 juillet 2014 par Erol SAYGILI qui demande l'annulation de la décision prise le 13 mai 2014 par le Collège des bourgmestre et échevins de lui infliger la sanction disciplinaire de la suspension sans traitement, pour une période de 14 jours, du lundi 26 mai 2014 au dimanche 8 juin 2014, notifiée par une lettre du 22 mai 2014, réceptionnée le même jour;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Florence PIRET, 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 18 mars 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 26 avril 2016;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Eric DE MEYER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Florence PIRET, 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 de la demande se présentent comme suit :

1. Le requérant travaille à la commune de Jette.

Le 28 avril 2009, il est nommé à titre définitif en qualité d'ouvrier auxiliaire (fonction peintre) avec effet au 1^{er} avril 2009 et, le 19 janvier 2010, promu au grade d'adjoint ouvrier D1 (fonction peintre) à partir du 1^{er} juillet 2009. La décision de le promouvoir relève notamment que "la dernière évaluation attribuée à l'intéressé établie le 23/12/2009 est favorable" et que "les services de l'intéressé donnent entière satisfaction".

2. Le 17 janvier 2014, des altercations surviennent sur le lieu de travail, d'abord entre le requérant et son chef direct, Claude RENARD, ensuite entre le requérant et le manager du service Maintenance des bâtiments, Christos PAPADOPOULOS (chef N⁺²). Ce dernier établit immédiatement un rapport qui relate les événements.

Le même jour, le requérant signe ledit rapport pour prise de connaissance mais indique ne pas être d'accord. Le secrétaire communal établit lui-même également un rapport sur les faits et décide, en urgence, de le suspendre préventivement, à titre de mesure d'ordre, avec effet immédiat, en application de l'article 311bis de la Nouvelle loi communale.

Cette décision, notifiée le même jour au requérant, est motivée comme il suit :

" J'ai pris connaissance, ce jour, du rapport établi le 17 janvier 2014 par Monsieur Christos PAPADOPOULOS, responsable de la Maintenance des bâtiments.

Il ressort de ce rapport que ce 17 janvier 2014, Monsieur Erol SAYGILI a eu une violente altercation avec son responsable direct, Monsieur Jean-Claude RENARD ainsi qu'avec Monsieur Christos PAPADOPOULOS, responsable de la Maintenance des bâtiments.

Plus précisément :

- Monsieur Jean-Claude RENARD a rappelé à Monsieur Erol SAYGILI qu'il lui appartient de déposer tout bon de congé auprès de son responsable direct, à savoir, comme le prévoit l'organigramme, Monsieur Jean-Claude RENARD et non auprès de Monsieur Christos PAPADOPOULOS;
- Monsieur Erol SAYGILI s'est immédiatement mis en colère contre Monsieur Jean-Claude RENARD et a hurlé sur ce dernier;
- Monsieur Jean-Claude RENARD a prévenu Monsieur Christos PAPADOPOULOS des faits survenus;
- Monsieur Christos PAPADOPOULOS s'est alors entretenu avec Monsieur Erol SAYGILI afin de savoir ce qu'il s'était passé;
- Monsieur Erol SAYGILI a indiqué qu'il refusait de travailler sous les ordres de Monsieur Jean-Claude RENARD tout en haussant le ton;
- Monsieur Christos PAPADOPOULOS lui a indiqué qu'il était tenu de respecter l'organigramme en place;
- L'entretien entre Monsieur Christos PAPADOPOULOS et Monsieur Erol SAYGILI s'est clôturé par un face à face physique.

Vu l'article 6 du statut administratif du personnel communal qui précise :

«Les agents communaux [...] sont tenus d'accomplir personnellement et consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées. Ils exécutent ponctuellement les ordres de service et accomplissent leur tâche avec zèle et exactitude.

[...]

Ils sont tenus à la plus stricte politesse, tant dans leurs rapports de service avec leurs supérieurs hiérarchiques, collègues ou subordonnés que dans leurs rapports avec le public».

Le comportement de Monsieur Erol SAYGILI constitue une infraction patente à l'article 6 du statut administratif du personnel qui énumère en son Titre 2, section 2 (articles 6 à 12), les devoirs et incompatibilités applicables aux agents communaux.

L'article 311bis de la Nouvelle loi communale qui précise ce qui suit : «En cas d'urgence, la suspension préventive à titre de mesure d'ordre peut être prononcée par le secrétaire communal [...]».

Dès lors, vu la gravité des faits et conformément à l'article 157 du statut administratif du personnel et des articles 282 et 311bis de la Nouvelle Loi Communale, je suspens préventivement Monsieur Erol SAYGILI et ce, à titre de mesure d'ordre.

Cette suspension préventive prend effet le 17 janvier 2014".

3. Le 21 janvier 2014, le collège des bourgmestre et échevins décide

" au scrutin secret et l'unanimité des voix :

- de confirmer la suspension préventive prononcée par Monsieur le Secrétaire communal et ce, dans l'intérêt du service compte tenu du fait que le maintien en service de monsieur Erol SAYGILI est de nature à nuire gravement à l'intérêt du service, vu le risque d'atteinte physique (risque d'en venir aux mains);
- d'inviter Monsieur Erol SAYGILI, adjoint ouvrier statutaire, à comparaître le mardi 11 février 2014 à 8h devant le Collège du [sic] Bourgmestre et Echevins dans le cadre le cadre d'une procédure disciplinaire".

4. Par un courrier du 22 janvier 2014, le requérant est informé de la décision du collège d'entamer à son encontre une procédure disciplinaire "en raison du non-respect de l'article 6 [du statut administratif] du personnel communal" et est convoqué, dans ce cadre, à une audition fixée le mardi 11 février 2014 à la maison communale. Il est précisé que le requérant peut, s'il le souhaite, se faire assister par un défenseur de son choix, demander l'audition de témoins et communiquer, par écrit, ses moyens de défense.

5. Le 10 février 2014, le conseil du requérant transmet, par télécopie, une note écrite dans laquelle il formalise les arguments de défense de son client.

6. Le 11 février 2014, le requérant, assisté de son conseil, est entendu par le collège des bourgmestre et échevins dans le cadre de la procédure disciplinaire. Les deux supérieurs hiérarchiques sont également entendus par le collège, en présence du requérant et de son conseil.

7. Le 13 mai 2014, le collège des bourgmestre et échevins décide de sanctionner le requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme il suit :

" [...]

Vu le rapport établi le 17 janvier 2014 par Monsieur Paul-Marie EMPAIN, Secrétaire communal, qui reprend les faits qui se sont produits le 17 janvier 2014 à savoir que Monsieur Erol SAYGILI a eu une violente altercation avec son responsable direct, Monsieur Jean Claude RENARD ainsi qu'avec Monsieur Christos PAPADOPOULOS;

Vu qu'il ressort plus précisément de ce rapport que :

- Monsieur Jean Claude RENARD a rappelé à Monsieur Erol SAYGILI qu'il lui appartient de déposer tout bon de congé auprès de son responsable direct, à savoir comme le prévoit l'organigramme, Monsieur Jean Claude RENARD et non auprès de Monsieur Christos PAPADOPOULOS;
- Monsieur Erol SAYGILI s'est immédiatement mis en colère contre Monsieur Jean-Claude RENARD et a hurlé sur ce dernier;
- Monsieur Jean-Claude RENARD a prévenu Monsieur Christos PAPADOPOULOS des faits survenus;
- Monsieur Christos PAPADOPOULOS s'est alors entretenu avec Monsieur Erol SAYGILI afin de savoir ce qu'il s'était passé;
- Monsieur Erol SAYGILI a indiqué qu'il refusait de travailler sous les ordres de Monsieur Jean-Claude RENARD tout en haussant le ton;
- Monsieur Christos PAPADOPOULOS lui a indiqué qu'il était tenu de respecter l'organigramme en place;
- L'entretien entre Monsieur Christos PAPADOPOULOS et Monsieur Erol SAYGILI s'est clôturé par un face à face physique;

Vu l'article 6 du statut administratif du personnel communal concernant les devoirs et les incompatibilités des agents communaux qui précise que :

«Les agents communaux [...] sont tenus d'accomplir personnellement et consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées. Ils exécutent ponctuellement les ordres de service et accomplissent leur tâche avec zèle et exactitude.

[...]

Ils sont tenus à la plus stricte politesse, tant dans leurs rapports de service avec leurs supérieurs hiérarchiques, collègues ou subordonnés que dans leurs rapports avec le public. »;

[...]

Vu le courrier adressé contre récépissé à Monsieur Erol SAYGILI en date du 17 janvier 2014 informant l'intéressé de la suspension préventive à son encontre avec prise d'effet au 17 janvier 2014;

Vu qu'il appartient au collège de confirmer la suspension préventive;

Vu sa décision du 21 janvier 2014 confirmant la suspension préventive prononcée par Monsieur le Secrétaire communal, et ce, dans l'intérêt du service compte tenu du fait que le maintien en service de Monsieur Erol SAYGILI est de nature à nuire gravement à l'intérêt du service vu le risque d'atteinte physique (risque d'en venir aux mains);

[...]

Vu les conclusions déposées par Maître Eric DE MEYER, par téléfax le 10 février 2014;

Vu les éléments suivants avancés par le Collège en réponse aux arguments de Maître Eric DE MEYER :

Pas d'audition avant la confirmation de la suspension préventive prise par le Secrétaire communal.

Considérant que le but de la procédure de confirmation de la mesure de suspension préventive est de contrôler si les motifs, tirés de l'intérêt du service ayant justifié la suspension initiale, sont encore actuels et pertinents; et qu'il faut donc qu'entre le moment où est invitée à comparaître et la date fixée pour cette comparution, la personne concernée dispose d'un délai suffisant pour pouvoir fournir des explications à propos de la réalité et de la gravité des faits qui commandent son éloignement du service (cf. «Le régime disciplinaire», M^e Philippe LEVERT, U.L.B.).

Le collège n'a pas jugé opportun, dans l'intérêt du bon fonctionnement du service, et de M. SAYGILI, de procéder à deux auditions successives dans un délai aussi court;

Considérant, toutefois effectivement, que la décision du collège du 21 janvier 2014, dont référence #010/21.01.2014/B/0172#, n'est pas correctement libellée, le collège ne pouvant «confirmer» la suspension préventive qu'après avoir entendu les parties dans leurs explications;

La suspension préventive prise par le secrétaire communal s'apparente à une sanction disciplinaire déguisée.

«Au plan pratique, on retiendra que la distinction entre mesure d'ordre et sanction disciplinaire déguisée tient à la compétence de l'auteur de l'acte, des modalités procédurales et de l'existence ou non d'un détournement de pouvoir. Ainsi, l'autorité habilitée à décider de l'affectation d'un agent n'est pas nécessairement celle qui peut le sanctionner.

De même, s'agissant des modalités procédurales, seule l'obligation d'entendre l'agent s'impose dans le cas d'une mesure d'ordre, alors que le prononcé d'une sanction peut impliquer notamment la saisine d'organe consultatif. De plus, le principe «Audi alteram partem» n'est pas d'ordre public, au contraire du principe du respect des droits de la défense.

Quant au détournement de pouvoir, il implique que l'agent soutienne la charge de la preuve. Ainsi, comme l'écrit le Professeur LEWALLE 'Le Conseil d'Etat affirma dès l'origine qu'il incombait au requérant de faire la preuve de l'illégalité quant au but reproché à la partie adverse: au requérant d'établir, par exemple, que les motifs invoqués par l'administration ne sont pas les vrais mobiles de l'acte; à

lui de prouver que l'acte est inspiré de considérations étrangères à celles qui sont compatibles avec les dispositions législatives ou réglementaires qui lui servent de fondement; des allégations vagues ne pourraient justifier le renvoi devant l'assemblée générale'.», Philippe LEVERT, «Le régime disciplinaire», op.cit, p. 26.

Considérant que ni Monsieur SAYGILI, ni Maître De MEYER, ne démontrent en quoi le secrétaire communal aurait eu des motifs autres que ceux valablement invoqués à l'appui de sa décision de suspension préventive;

Quelles sont les mesures envisagées quant au retour en service de l'intéressé ?

Considérant que la suspension préventive est une mesure d'ordre et n'a pas de caractère disciplinaire, que l'intéressé a bénéficié de son traitement complet pendant toute la durée de cette suspension, que cette suspension ne saurait lui faire grief sur le plan administratif; Considérant toutefois qu'il appartient à l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour assurer la dignité de ses travailleurs et des conditions de travail conformes;

Vu le procès-verbal de l'audition de Monsieur Erol SAYGILI en séance du 28 janvier 2014;

Vu que conformément à l'article 303 de la Nouvelle loi communale, le procès-verbal de l'audition a été communiqué à l'intéressé avec invitation à le signer;

Vu que Monsieur Erol SAYGILI a signé le procès-verbal sans formuler de remarques sur son contenu;

Considérant que l'intéressé n'a pas respecté l'article 6 du statut administratif du personnel communal concernant les devoirs et les incompatibilités;

Considérant que l'intéressé s'est rendu coupable d'un manquement aux devoirs professionnels, tel que prévu à l'article 282, 1°, de la nouvelle loi communale;

Considérant que le manquement de l'intéressé est trop important que pour ne faire l'objet que d'une sanction mineure;

Considérant toutefois que la sanction doit être proportionnelle au manquement commis et qu'il convient de tenir compte des états de service de l'intéressé;

Vu la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Vu l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale;

Décide au scrutin secret et à l'unanimité des voix :

1. de modifier sa décision #010/21.012014/B/0172# du 21 janvier 2014, en remplaçant les termes «de confirmer la suspension préventive » par les termes «de prendre acte de la suspension préventive»;

2. de mettre fin à la suspension préventive de l'intéressé le dimanche 25 mai 2014, au soir;

3. d'infliger la sanction disciplinaire de la suspension sans traitement pour une période de 14 jours, du lundi 26 mai 2014 au dimanche 8 juin 2014, à Monsieur Erol SAYGILI, adjoint ouvrier nommé à titre définitif, domicilié à 1090 Jette, avenue de Jette 214;

4. charge le Secrétaire communal, chef du Personnel, de veiller à ce que le retour de l'intéressé soit encadré de manière adéquate afin de rétablir un climat de travail serein et d'éviter tout nouvel incident".

8. Par une lettre datée du 23 juillet 2014, l'autorité de tutelle informe le collège des bourgmestre et échevins que "la décision [...] ne soulève pas d'objection de [s]a part";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 281 à 316 de la Nouvelle loi communale; qu'il soutient que la mesure de suspension préventive qui a précédé la sanction disciplinaire est irrégulière; qu'il fait valoir qu'il n'a pas été entendu préalablement par le secrétaire communal et n'a pas pu donner sa version des faits, ce qui est contraire à la règle audi alteram partem,

que l'urgence, exigée par l'article 311bis de la Nouvelle loi communale, n'est pas démontrée dès lors que la matérialité des faits n'a pu être clairement établie, que l'incompatibilité avec l'intérêt du service, exigée par l'article 310 de la Nouvelle loi communale, n'est pas motivée, que la suspension préventive a duré plus de quatre mois, ce qui méconnaît l'article 312, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale et qu'aucune sanction disciplinaire n'est intervenue dans les quatre mois de l'adoption de la mesure de suspension préventive, avec pour conséquence que tous les effets de cette dernière doivent être supprimés, ce qui démontre le manque de diligence de la partie adverse dans le traitement du dossier; qu'il fait, par ailleurs, valoir que la partie adverse n'a pas tenu compte concrètement des éléments de la cause et qu'il a, pour sa part, toujours contesté la version des faits que ses deux supérieurs hiérarchiques ont alléguée; qu'il affirme, dans son mémoire en réplique, qu'il "ne commet aucune confusion lorsqu'il vise la violation du régime disciplinaire"; qu'il relève que les arguments qu'il a avancés lors de son audition -dont l'absence d'audition préalable- ont amené le collège des bourgmestre et échevins à modifier sa décision du 21 janvier 2014 en remplaçant les termes "confirmer la suspension préventive" par les termes "prendre acte de la suspension préventive", souligne que l'acte attaqué est "une sanction disciplinaire consécutive à la suspension préventive" et précise que la position qu'il défend en termes de requête est que "la matérialité des faits ne peut être établie, les versions de chacun étant opposées"; qu'il soutient, dans son dernier mémoire, que son premier moyen vise bien la sanction disciplinaire et non la suspension préventive;

Considérant que, contrairement à ce que fait valoir le requérant, dans son dernier mémoire, les griefs développés dans la requête introductive d'instance ("la suspension préventive irrégulière ayant précédé la sanction disciplinaire" et "la durée de la suspension préventive") visent exclusivement les suspensions préventives dont il a fait l'objet; qu'à cet égard, tant la décision prise le 17 janvier 2014 par le secrétaire communal de le suspendre préventivement, à titre de mesure d'ordre, avec effet immédiat, en application de l'article 311bis de la Nouvelle loi communale, que la décision prise le 21 janvier 2014 par le collège des bourgmestre et échevins de confirmer, dans l'intérêt du service, la suspension préventive prononcée à son encontre sont devenues définitives; que le requérant n'est dès plus recevable à contester leur régularité; qu'en outre, la peine de la suspension disciplinaire a bien été prise dans le délai de quatre mois visé à l'article 312, § 2, de la Nouvelle loi communale; qu'en tout état de cause, la sanction prévue par cette disposition -à savoir, la suppression des effets de la suspension préventive- est sans incidence sur la régularité de la sanction disciplinaire; qu'en tant qu'il est dirigé contre les décisions de suspension préventive prises à l'encontre du requérant, le premier moyen est irrecevable; qu'en ce qui concerne les griefs contestant la

matérialité des faits ayant justifié l'imposition de la sanction disciplinaire attaquée, ils seront examinés dans le cadre du second moyen;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation du devoir de minutie et de soin, de l'examen particulier de la cause, de l'obligation d'audition, de l'obligation de motivation tels que notamment visée aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 305, § 3, de la Nouvelle loi communale ainsi que du principe de proportionnalité et de bonne administration; qu'il conteste la matérialité des faits à l'origine de la sanction disciplinaire qui lui a été infligée; qu'il affirme, comme il l'avait déjà fait lors de son audition, qu'il n'a pas "hurlé" sur son chef direct, Claude RENARD, et qu'il ne lui a pas manqué de respect; qu'il soutient aussi que, contrairement à ce qui figure dans le rapport, son supérieur (n⁺²), Christos PAPADOPOULOS, ne lui a fait aucune remarque sur son attitude à l'égard de sa hiérarchie, ni ne l'a averti qu'il encourait une sanction disciplinaire; qu'il reproche à la partie adverse d'avoir immédiatement privilégié la version des faits présentée par ses deux supérieurs hiérarchiques alors que lui-même n'a pu s'exprimer sur les incidents qu'à l'occasion de son audition du 11 février 2014; qu'il estime que le collège aurait dû ordonner l'audition de témoins, dès lors que Christos PAPADOPOULOS a signalé, dans son rapport, la présence d'"hommes de la maintenance" qui auraient pu donner leur version des événements et que le principe de minutie imposait au collège de recueillir toutes les informations nécessaires avant de prendre sa décision; qu'il ajoute que la sanction infligée doit être proportionnelle aux faits tels qu'ils sont établis par l'audition, à savoir un simple "échange verbal" avec ses supérieurs à propos de la remise d'un bon de congé; qu'il affirme que la qualification des faits est elle-même déraisonnable dès lors qu'il ne ressort pas de l'audition qu'il aurait manqué à ses devoirs professionnels contrairement à ce qu'estime la partie adverse; qu'il réitère ses arguments dans son mémoire en réplique; qu'il maintient, dans son dernier mémoire, qu'il était impossible d'établir matériellement les faits tels qu'allégués par la partie adverse; qu'il rappelle qu'il a toujours contesté la version des faits de ses deux supérieurs hiérarchiques; qu'il relève, enfin, que la sanction disciplinaire, disproportionnée, se base exclusivement sur les récits individuels des supérieurs hiérarchiques et fait fi de sa demande d'entendre les témoins présents;

Considérant que, contrairement à ce qu'affirme le requérant, la partie adverse a pu considérer que les faits qui lui étaient reprochés étaient établis; que le terme "altercation" retenu dans l'acte attaqué s'entend d'un "échange bref et brutal de propos vifs, de répliques désobligeantes"; qu'il ressort du procès-verbal d'audition, lequel n'est pas contesté, que les faits se sont chronologiquement déroulés tels qu'ils sont repris dans la décision attaquée et qu'au cours des échanges verbaux successifs

que le requérant a eus avec ses deux supérieurs, le ton est, à chaque fois, rapidement monté; que le requérant a, par ailleurs, reconnu, lors de son audition, qu'il s'était emporté alors que son conseil a admis que son client avait eu une réaction "plus violente qu'il n'eût fallu l'être"; qu'il n'a, enfin, pas clairement demandé, préalablement à son audition, que d'éventuels témoins soient entendus; qu'en tout état de cause, le requérant ne présente pas une version alternative des faits mais minimise seulement leur ampleur; qu'à la lumière de ces éléments, la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer qu'il a eu une attitude contraire aux prescrits de l'article 6, alinéas 2 et 5, du Statut administratif du personnel de la Commune de Jette, lequel dispose que "les agents communaux [...] sont tenus d'accomplir personnellement et consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées [...] ils sont tenus à la plus stricte politesse, tant dans leurs rapports de service avec leurs supérieurs hiérarchiques, collègues ou subordonnés que dans leurs rapports avec le public"; que le requérant se contente, en outre, d'affirmer que la sanction infligée doit être proportionnée aux faits tels qu'ils sont établis par l'audition; que, toutefois, dès lors que la matérialité des faits est établie, le collège a également pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer qu'ils présentaient une gravité suffisante pour exclure une sanction mineure et justifier une suspension sans traitement, pour une période limitée à quatorze jours, tenant compte des bons états de service du requérant; que le moyen n'est dès lors pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt-huit avril deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Béatrice DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.