

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.732 du 11 octobre 2019

A. 224.819/VIII-10.779

En cause : **JUWET** Dominique,
ayant élu domicile chez
M^e Alain MERCIER, avocat,
avenue du Col Vert 3
1170 Bruxelles,

contre :

l'Agence régionale pour la Propreté (Bruxelles-Propreté),
ayant élu domicile chez
M^{es} Lawi ORFILA et
Philippe LEVERT, avocats,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduit le 19 mars 2018, Dominique JUWET demande l'annulation de « la décision prise le 18 janvier 2018 par laquelle le Directeur général de l'Agence Bruxelloise pour la Propreté décide de lui infliger la sanction de la rétrogradation au grade de conducteur de véhicule lourd ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 septembre 2019.

Par un courrier du 10 septembre 2019, l'affaire a été remise à l'audience du 4 octobre 2019.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Alain MERCIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lawi ORFILA, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 16 novembre 1993, le requérant est engagé sous contrat à durée indéterminée par la partie adverse. Le 1^{er} mars 2005, il est nommé en qualité de conducteur de véhicule lourd. Le 26 février 2008, il est nommé à titre définitif au grade de brigadier avec effet au 1^{er} janvier 2008 et est affecté à temps plein au « Recypark sud ».

2. Le 12 septembre 2017, il dresse deux bulletins de signalement pour manque d'assiduité au travail à l'encontre de deux agents.

3. Les 14, 19 et 20 septembre 2017, M. E. O. adresse des courriels, notamment à M.-P. C. et G. S., relatifs au comportement du requérant.

4. Entre le 26 septembre et le 16 octobre 2017, M.-P. C. et G. S. auditionnent différents agents de la partie adverse.

5. Le 16 octobre 2017, R. A. dénonce par courriel, notamment à G. S., la présence d'images à caractère sexuel sur l'ordinateur du requérant.

6. Le 19 octobre 2017, G. S. dresse un rapport.

7. Le même jour, il convoque le requérant pour être entendu le 30 octobre suivant dans le cadre d'une procédure disciplinaire en rapport avec les faits suivants :

« Fait 1 : avoir créé un environnement de travail malsain notamment en ayant une attitude inappropriée avec votre collègue estimatrice, Madame [A.] et fait pression sur les agents (*mail* du 14/09/17);
Fait 2 : avoir utilisé de manière abusive votre position de brigadier, notamment en rédigeant des bulletins de signalement excessifs;
Fait 3 : avoir dans votre répertoire de travail, juwetd, des images à caractère sexuel ».

8. Le 26 octobre 2017, le conseil du requérant sollicite la remise de l'audition à trois semaines pour préparer la défense de son client, demande qui est refusée le lendemain par la partie adverse en raison des délais de procédure.

9. Le 29 octobre 2017, le conseil du requérant adresse deux certificats médicaux datés du 27 octobre 2017, l'un attestant de l'impossibilité pour le requérant de se défendre adéquatement dans le cadre d'une convocation disciplinaire, l'autre attestant de son incapacité de travail du 29 octobre au 30 novembre 2017 avec sortie autorisée, et sollicite le report de l'audition disciplinaire pour ce motif.

10. Le 30 octobre 2017, la partie adverse refuse de remettre l'audition, donne au requérant jusqu'au 3 novembre suivant pour transmettre sa défense écrite et entend son conseil.

11. Le 31 octobre 2017, le requérant indique qu'il se rend sur le site du Recypark Sud « afin de prendre copie des documents nécessaires à sa défense (rapports d'activité,...) dans le cadre de la procédure disciplinaire et de recueillir des témoignages utiles à sa défense », mais qu'« à cette occasion, il lui est signalé qu'il ne peut pas avoir accès au site ».

12. Le 3 novembre 2017, le conseil du requérant adresse sa note de défense à la partie adverse.

13. Le 10 novembre 2017, celle-ci propose d'infliger au requérant la sanction de la rétrogradation dans le grade d'ouvrier de propreté publique.

14. Le 24 novembre 2017, ce dernier introduit un recours auprès de la chambre de recours.

15. Le 11 janvier 2018, la chambre de recours entend les parties et rend l'avis suivant :

« [...]

Les représentants des syndicats estiment qu'il n'y a pas lieu de prononcer une sanction dès lors que :

- il y a des problèmes de procédure et en tout état de cause la proposition de sanction est hors délai;
- les faits ne sont pas établis et le doute doit bénéficier au travailleur (besoin des clés des toilettes femmes pour avoir accès aux EPI, Madame [A.] fait état de photos à caractère sexuel sur le GSM et non sur l'ordinateur de Monsieur Juwet...);
- le dossier a été monté uniquement à charge;

Les représentants de l'administration sont d'avis qu'il y a lieu de confirmer la sanction proposée et soulignent que :

- l'intéressé a été invité à être entendu; il a pu développer ses arguments par écrit, les droits de la défense ont dès lors été respectés ;
- le dossier a démarré le 14 septembre 2017 sur base des BS litigieux. Qui semblent isolés et qui auraient été dressés en représailles envers ceux qui ont soutenu Madame [A.] ; la proposition de sanction n'est donc pas tardive;
- tous les OPP du site ont été entendus et ont témoigné contre Monsieur Juwet ;
- le dossier n'a pas été monté à charge puisque notamment toute l'équipe gérée par Monsieur Juwet a été entendue;
- il est difficile de croire que Monsieur n'ait pas constaté l'existence de photos à caractère sexuel sur son ordinateur, alors qu'elles ne passent pas inaperçues;

La présidente partage la position des représentants de l'administration en ce que d'une part il n'y a pas de vice de procédure et d'autre part les faits sont établis; les témoignages sont nombreux et outre l'équipe de Monsieur Juwet, Messieurs [E. H.] et [B.] ont également été entendus;

Elle est toutefois d'avis que la sanction de rétrogradation au poste de conducteur de véhicule lourd serait plus adéquate que celle proposée par l'Agence ».

16. Le 18 janvier 2018, le directeur général de la partie adverse inflige au requérant la sanction de la rétrogradation dans le grade de conducteur de véhicule lourd au requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Quatrième branche du troisième moyen

IV.1. Thèses des parties

Le moyen est pris « de la violation de la Constitution, notamment de son article 33, de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 29 octobre 2011 fixant le régime disciplinaire et organisant la suspension dans l'intérêt du service du personnel de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté (ci-après : l'arrêté du 29 octobre 2011), notamment de ses articles 7 et 10, de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, du principe général des droits de la défense, des principes généraux du droit

administratif, notamment ceux de bonne administration et d'équitable procédure, ainsi que ceux de minutie et d'impartialité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence, de l'erreur ou de l'insuffisance dans les causes ou les motifs ».

À l'appui d'une quatrième branche, le requérant invoque des « éléments non soumis à la contradiction ». Il fait valoir que l'acte attaqué tient les faits qui lui sont reprochés comme établis parce que ses rapports d'activité démontreraient qu'il n'aurait pas rencontré ni signalé, par le passé, de problèmes avec les agents H.S. et D.M.H. de sorte que les bulletins de signalement qu'il a établis à leur rencontre le 12 septembre 2017 seraient abusifs, et que l'acte attaqué mentionne qu'il est « inenvisageable de stocker des EPI dans le sas des toilettes puisque celui-ci est trop exigü et comporte un évier » ce qui démontrerait qu'il ne voulait pas accéder aux toilettes réservées aux dames pour prendre ou ranger les équipements de protection individuels mais pour les utiliser personnellement. Il indique que ni ses rapports d'activité ni la précision donnée à propos de l'impossibilité de stocker les EPI dans les toilettes ne figurent dans le dossier disciplinaire. Il ajoute que lorsqu'il s'est présenté sur son lieu de travail dans le but de constituer son dossier de défense, lesdits rapports avaient disparu. Il estime que le motif relatif à l'impossibilité de stockage des EPI dans les toilettes n'a jamais été évoqué et qu'il n'a pu intervenir qu'après l'audition devant la chambre de recours. Il en conclut que la partie adverse a ajouté des éléments au dossier disciplinaire à un moment où il n'avait plus la possibilité d'y répondre, et que l'acte attaqué est fondé sur « des motifs, n'apparaissant pas surabondants, qui ne sont pas légalement admissibles dans la mesure où ils méconnaissent les droits de la défense ».

Il réplique que s'il est vrai que c'est lors de son audition devant la chambre de recours qu'il a expliqué avoir demandé les clés des toilettes pour y prendre ou y stocker des EPI, rien n'empêchait la partie adverse de soumettre ces éléments de réponse à la contradiction, ce d'autant que les représentants des travailleurs siégeant au sein de la chambre de recours avaient, en séance, confirmé l'exactitude et la pertinence de ses explications. Il soutient que la partie adverse n'a pas soumis cet élément à la contradiction car, selon lui, elle ne souhaitait pas qu'il puisse renverser l'affirmation selon laquelle les EPI ne sont pas stockés dans les toilettes, « car cela aurait mis en évidence les conditions de travail illégales au sein des recyparks ». Il ajoute qu'il est incontesté et incontestable que ses rapports d'activité ne figurent pas au dossier disciplinaire, de sorte que celui-ci ne permet pas de tenir pour acquis qu'il n'aurait jamais émis de remarque à propos des agents S. et H. et qu'il aurait commencé à établir des bulletins de signalement à partir du mois de septembre 2017 à titre de représailles envers les agents ayant témoigné contre lui.

Dans son dernier mémoire, il rappelle la chronologie des faits et indique que dans son recours à la chambre de recours, il a dénoncé l'impossibilité de prendre « copie des documents nécessaires à sa défense, dont les rapports d'activité en question, et contestait avoir dressé de manière abusive des bulletins de signalement » (dernier mémoire, p. 4), tout en déplorant l'absence de procès-verbal de l'audition par cette dernière. Il indique qu'il « se souvient, de manière très précise et certaine, avoir personnellement soulevé devant la chambre de recours le problème qui se posait à propos des rapports d'activité. Lors de son audition, il a en effet directement interpellé Monsieur [S.] en lui posant la question de savoir comment l'on pouvait expliquer que ces rapports d'activité ne puissent pas être consultés. Monsieur S. n'a pu donner aucune réponse à cette interpellation et les débats ont été poursuivis ». Il affirme que ces rapports d'activité « établissent que, contrairement à ce que la partie adverse soutient, [il] avait bien informé, dans le passé, sa hiérarchie de problèmes de comportements dans le chef des agents ayant fait l'objet de ses bulletins de signalement des mois d'août et septembre 2017 (ce qui prive le deuxième grief disciplinaire de fondement) ». Il fait valoir, en s'appuyant sur la lettre de son conseil du 3 novembre 2017, qu'il « n'a eu de cesse de démentir le reproche qui lui était fait d'avoir abusé de son autorité en émettant des bulletins de signalement abusifs » et qu'il a critiqué l'interdiction d'accès à son lieu de travail. Il précise que si la lettre de son conseil du 22 janvier 2018 n'évoque pas les rapports d'activité, « c'est évidemment parce que l'avis de la chambre de recours ne le faisait [pas] non plus et que l'on ne pouvait pas imaginer que la partie adverse allait se fonder sur des éléments ne faisant pas partie du dossier disciplinaire pour [le] sanctionner ». Il critique la jurisprudence invoquée dans le dernier mémoire de la partie adverse qu'il estime non transposable en l'espèce compte tenu des données factuelles propres à ces affaires, et conteste que son attitude soit révélatrice d'une violation des adages *fraus omnia corrumpit* et *culpa lata dolo aequiparatur* dès lors qu'aucune faute lourde et aucune fraude ne peuvent lui être reprochées.

IV.2. Appréciation

Le principe général du respect des droits de la défense implique notamment que l'agent poursuivi dans le cadre d'une procédure disciplinaire doit, avant son audition, avoir la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur la base duquel l'autorité se fonde pour envisager de prendre à son égard une mesure à caractère punitif. L'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 29 octobre 2011 prescrit quant à lui que « le dossier disciplinaire constitué durant l'enquête contient toutes les pièces et les déclarations du membre du personnel relatives aux faits mis à sa charge ».

En l'espèce, l'acte attaqué est explicitement fondé sur « les faits suivants :

- « - Fait 1 : avoir créé un environnement de travail malsain notamment en ayant une attitude inappropriée avec votre collègue estimatrice, Madame [A.] et fait pression sur les agents (mail du 14/09/17);
- Fait 2 : avoir utilisé de manière abusive votre position de brigadier, notamment en rédigeant des bulletins de signalement excessifs;
- Fait 3 : avoir dans votre répertoire de travail, "juwetd", des images à caractère sexuel ».

S'agissant plus particulièrement du fait n° 2, l'acte attaqué indique ce qui suit :

- « Le 12 septembre 2017, vous avez établi deux bulletins de signalement à l'encontre des agents [S.H.] et [H.D.M.] (agents de quai au Recypark Sud).

Vous y indiquez que les agents étaient affalés dans un fauteuil et cela, devant les clients. Vous notez qu'il y avait 6 véhicules présents.

Selon les divers témoignages dont celui de Monsieur [A.], agent de quai, il n'y avait pas de client dans leur zone, la 5. Les clients se partageaient entre la zone 1 et la zone 3 et leurs véhicules étaient déjà pris en charge par les collègues travaillant sur les zones précitées.

Sur [la] base de ces divers témoignages, Monsieur [S.], ingénieur opérationnel, a dès lors demandé qu'aucune suite ne soit donnée à ces bulletins de signalement puisqu'ils avaient été abusivement dressés.

De plus, vous n'aviez jamais adressé de remontrances verbales auparavant à ces agents et ils n'avaient jusque-là jamais fait l'objet d'une quelconque remarque au sujet de leur comportement et/ou travail. Vos rapports d'activité où doivent être consignés ces faits ne font état d'aucun problème rencontré avec ces deux agents.

Il semble donc que vous avez fait un mauvais usage de votre autorité en établissant ces bulletins de signalement susceptibles d'entraîner des sanctions graves à leur encontre ».

Il n'est pas contesté que les rapports d'activité du requérant auxquels il est fait référence n'ont jamais été déposés. Dans son rapport du 19 octobre 2017, auquel le requérant se réfère expressément au point 22 de son recours à la chambre de recours, G. S. décide de classer sans suite les bulletins de signalement du 12 septembre 2017 parce qu'ils ont été dressés par le requérant à charge des deux agents « alors qu'aucune remarque ne leur avait été faite au préalable » dès lors qu'« après avoir consulté les rapports d'activité [du requérant] pour l'année en cours, on s'aperçoit que celui-ci n'avait jamais formulé de remarque négative sur le comportement et le travail de Messieurs [H. D.] et [S.] ». Le rapport en conclut que le requérant « a fait un mauvais usage de son autorité ». Il s'ensuit que si cette conclusion se base certes sur les rapports d'activité du requérant, celui-ci, bien qu'il n'est pas davantage contesté qu'il a eu connaissance de ce rapport dès le début de la procédure disciplinaire et encore à l'occasion de l'argumentation soutenue par la

partie adverse devant la chambre de recours, non seulement n'a jamais contesté la véracité de ce dernier en ce qu'il déduit de ces rapports d'activité qu'il n'avait jamais adressé de reproches à ces deux agents mais, en outre, n'a jamais sollicité leur production.

Si le requérant dénonce certes la circonstance que l'accès au site et, partant, à ses rapports d'activité, lui a été refusé, il ressort du dossier qu'il n'a, à aucun moment de la procédure disciplinaire, contesté le fait qu'il n'avait jamais adressé de reproches à ces agents avant le 12 septembre 2017 alors qu'il confirme, à l'audience, que ces rapports d'activité sont établis et signés par lui-même. Contrairement à ce qu'il allègue à l'appui de sa requête, s'il a effectivement dénoncé dans son recours à la chambre de recours (point 30), dans le cadre de l'exposé des « données de la cause », le fait qu'il s'est rendu sur le site le 31 octobre 2017 « afin de prendre copie de documents nécessaires à sa défense (rapports d'activité,...) » mais que l'accès au site lui a été refusé, il ne ressort nullement de ce recours que, dans le cadre de son argumentation sur le « bien-fondé du recours », il aurait explicitement et clairement demandé que ces documents soient déposés ou qu'il en aurait contesté le contenu et la conclusion qu'en tire le rapport précité du 19 octobre 2017. Il résulte en effet des pages 10 à 13 de ce recours qu'il se limite à invoquer l'instruction que lui aurait donnée la partie adverse de « dresser systématiquement des bulletins de signalement », à critiquer l'objectivité des témoignages et l'absence de vérification des faits (caméras et enquête de voisinage), ainsi que l'absence de justification des « contradictions existant[...] entre les témoignages » et de la communication de l'instruction provenant de M. E. O., et à contester l'impartialité de la partie adverse. Enfin, et toujours contrairement à ce qu'invoque le requérant, le courrier de son conseil du 3 novembre 2017 ne formule, s'agissant précisément du deuxième grief disciplinaire, aucune demande de communication des rapports d'activité du requérant. Il ne critique pas davantage la circonstance qu'ils ne figurent pas au dossier disciplinaire ni la conclusion qu'en tire le rapport du 19 octobre 2017 selon laquelle il n'avait jamais adressé de reproches à ces agents avant le bulletin de signalement litigieux.

Dans ce contexte, sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'allégation d'une violation du principe *fraus omnia corrumpit*, il apparaît que le rapport du 19 octobre 2017 et, à sa suite, l'acte attaqué, qui tiennent pour acquis que le requérant n'avait jamais incriminé ces deux agents avant ses bulletins de signalement du 12 septembre 2017, ont régulièrement pu considérer que la matérialité du fait disciplinaire n° 2 était établie en ce sens qu'en n'ayant jamais réprimandé les deux agents concernés auparavant, « il semble donc que [le requérant a] fait un mauvais usage de [son] autorité en établissant ces bulletins de signalement susceptibles d'entraîner des sanctions graves à leur encontre ».

La quatrième branche du troisième moyen n'est pas fondée.

V. Réouverture des débats

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur rapporteur de poursuivre l'instruction du recours.

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le onze octobre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,
Frédéric GOSSELIN,
Luc DONNAY
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Luc DETROUX