

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 251.793 du 8 octobre 2021

A. 228.258/VIII-11.172

En cause : **LEMAIRE** Robin,
 ayant élu domicile chez
 M^e Noémie CAMBIER, avocat,
 avenue Winston Churchill 253/40
 1180 Bruxelles,

contre :

la commune de Schaerbeek, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 mai 2019, Robin Lemaire demande l'annulation de « la décision du 27 mars 2019 du conseil communal de Schaerbeek prononçant à son encontre la sanction disciplinaire de la suspension d'un mois sans traitement ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Valérie Michiels, 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 2 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 septembre 2021.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Benoît Cambier, *loco* M^e Noémie Cambier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cédric Molitor, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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 5 janvier 2004, le requérant est engagé en qualité d'assistant administratif au sein de la commune de Schaerbeek, sous le régime du contrat de travail de remplacement à durée indéterminée. Le 1^{er} juillet 2006, il est nommé par voie de recrutement en qualité d'assistant stagiaire. Le 1^{er} janvier 2008, il est nommé à titre définitif en qualité d'assistant administratif au sein de la direction financière.

2. À partir de mai 2018, il partage un bureau avec J. K., sa supérieure hiérarchique depuis quelques mois, et S. J., une collègue.

3. Le 4 juillet 2018, J. K. adresse à la directrice-adjointe, V. O., et au secrétaire communal, D. N., un rapport faisant état d'un incident survenu la veille à la suite d'un problème relatif à l'éclairage dans le bureau.

Ce rapport est notifié au requérant le 23 juillet 2018 qui le signe « pour prise de connaissance ». Il est également co-signé par D. N., le secrétaire communal, et V. O., la directrice adjointe et est versé à son dossier disciplinaire, sans autre suite.

4. Le 28 août 2018, le collège des bourgmestre et échevins inflige au requérant la peine disciplinaire de la suspension de trois jours sans traitement en

raison de « divers manquements et comportements adoptés par [le requérant], dont un qualifié d'inquiétant car montrant des problèmes relationnels, et une latitude prise avec le pointage de façon régulière ».

Cette décision, qui n'est pas contestée par le requérant, fait suite à des faits survenus en avril 2018.

5. Le 13 septembre 2018, à la suite d'un nouvel incident relatif aux conditions de luminosité au sein du bureau, un entretien est organisé à la demande de J. K., en présence du requérant, de V. O., la directrice-adjointe, et H. W.-V., le receveur communal, en vue de trouver une solution satisfaisante pour tous.

Un rapport est établi à l'issue de cette réunion, lequel constate que tout compromis avec le requérant est cependant impossible. Ce rapport qui recommande l'intervention du service interne pour la prévention et la protection au travail (SIPPT), est transmis au secrétaire communal. Il est signé par les trois personnes susmentionnées, contrairement au requérant qui refuse expressément de le signer.

6. Le 14 septembre 2018, le requérant adresse un courriel au secrétaire communal ayant pour objet une « plainte pour harcèlement sur le lieu de travail contre [J. K.] ».

Ce courriel dénonce les altercations survenues depuis mai 2018 en raison d'avis divergents quant à l'éclairage du bureau. Il souligne que la solution proposée par J. K. afin de régler le problème, à savoir la présence d'un lampadaire au-dessus de son poste de travail, n'est pas conforme aux articles 59 à 62 du règlement général pour la protection du travail (RGPT), cette lampe étant selon lui inadaptée.

7. Le 27 septembre 2018, un conseiller en prévention – gestion des risques, ergonome (SPMT-Arista) réalise des mesures objectives afin de définir les mesures à prendre pour régler la question de l'éclairage. Son rapport d'intervention, établi le 1^{er} octobre 2018, indique notamment que « [l]e problème est, qu'actuellement, l'éclairement des bureaux est insuffisant sans l'éclairage artificiel et un peu trop élevé avec celui-ci ».

8. Lors de sa séance du 6 novembre 2018, le collège des bourgmestre et échevins prend acte du rapport d'intervention et charge le SIPPT de le transmettre aux services concernés (Finances et Infrastructure – service techniques spéciales).

L'intervention de techniciens est demandée le 3 décembre 2018.

9. Le 15 novembre 2018, une nouvelle altercation relative au travail à réaliser survient entre le requérant et sa supérieure hiérarchique.

10. Le lendemain, celle-ci adresse au secrétaire communal un rapport, contresigné par la directrice-adjointe, V. O., et le directeur, H. V., dans lequel elle relate l'incident.

11. Le 19 novembre 2018, G. T., responsable du recouvrement non fiscal occupant le bureau voisin, et S. J., collègue de bureau du requérant, établissent chacun un rapport relatif aux faits récents et aux répercussions sur l'ambiance de travail.

12. Le même jour, le requérant change de bureau.

13. Le 20 novembre 2018, le requérant signe le rapport de J. K. du 16 novembre 2018 « pour prise de connaissance ». Il ne formule pas de remarque.

14. Le 18 décembre 2018, le secrétaire communal présente un rapport disciplinaire au collège des bourgmestre et échevins qui décide, le même jour, d'entamer une procédure disciplinaire devant le conseil communal à l'encontre du requérant.

Ce rapport disciplinaire consiste, à peu de chose près, dans la reproduction de celui établi le 16 novembre 2018 par J. K., la supérieure hiérarchique du requérant.

15. Le 29 janvier 2019, le bourgmestre et le secrétaire communal de la partie adverse adressent un courrier recommandé au requérant pour l'informer que le collège a pris connaissance du rapport de J. K. du 16 novembre 2018 et de ses annexes, et qu'il a décidé d'entamer une procédure disciplinaire à son encontre devant le conseil communal.

Par ce courrier, le requérant est, dès lors, convoqué à la séance du 27 février 2019 pour être « entendu au sujet de [ses] manquements à [ses] devoirs professionnels, tels que repris dans le rapport ci-joint ».

Selon la requête, sont joints à ce courrier :

- le rapport du 16 novembre 2018 établi par J. K. et ses annexes, à savoir, les deux rapports précités du 19 novembre 2018;
- la lettre du 4 juillet 2018 de J. K. à l'attention de V. O. et du secrétaire communal;
- une lettre du 13 septembre 2018 rédigée par V. O., J. K. et le receveur communal à l'attention du secrétaire communal, relative aux tensions existant entre S. J., J. K. et le requérant concernant la problématique de l'éclairage du bureau et de la radio allumée.

16. Le 19 février 2019, le requérant fait savoir à la partie adverse qu'il souhaite être entendu en comité secret et demande « si, dans le dossier disciplinaire, il existe d'autres pièces que celles qui [lui] ont été transmises en annexe du courrier du 29/01/2019 [l]'informant de [s]a comparution » et, dans l'affirmative, de quelle manière il peut se les faire communiquer.

17. Le 20 février 2019, le requérant adresse un courrier à la partie adverse en annexe duquel il communique « les documents en réponse aux différents rapports mis à [s]a charge, document devant servir à [s]a défense lors de [s]a prochaine audition ».

Il répond ainsi, dans chacun des documents, de manière séparée, au rapport de J. K. concernant l'incident du 15 novembre 2018, au témoignage de G. T. du 19 novembre 2018, à celui du même jour de S. J., et au rapport de J. K. du 4 juillet 2018. Plusieurs pièces sont également jointes à ces documents.

18. Le 22 février 2019, les services de la partie adverse indiquent ce qui suit en réponse à la question du requérant quant au contenu du dossier disciplinaire :

- « Le dossier disciplinaire qui va être soumis au prochain Conseil comporte
- le rapport établi le 16 novembre 2018 et ses annexes (joint à ta lettre de convocation)
 - le rapport du 4 juillet 2018 et ses annexes (également joints à ta lettre de convocation).

La précédente procédure disciplinaire sera également évoquée et le Secrétaire communal lira aux conseillers le rapport qu'il aura établi.

Par ailleurs nous avons bien réceptionné ton courrier recommandé par lequel tu donnes ta version des faits et tu y joins des échanges de mails.

Ces pièces ont été déposées aujourd'hui au Service des Assemblées afin que les conseillers communaux puissent les consulter.

[...] ».

19. Le 27 février 2019, le requérant est entendu par le conseil communal.

20. Par une délibération du 27 mars 2019, il lui inflige la sanction disciplinaire de suspension d'un mois.

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

« Considérant que [le requérant] est entré en service le 5 janvier 2004 et qu'il est nommé à titre définitif en qualité d'assistant administratif au sein de la Direction Finances depuis le 1^{er} janvier 2008 ;
Vu la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins du 18 décembre 2018 d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre [du requérant] ;
Considérant que cette décision se fonde sur les éléments contenus dans le rapport à charge du 16 novembre 2018, à savoir divers manquements et comportements adoptés par [le requérant] ;
Considérant le rapport du 16 novembre 2018, contresigné par [V. O.], directrice-adjointe, et [H. V.], directeur, ainsi que de ses annexes, par lequel [J. K.], secrétaire d'administration ff, signale divers manquements [du requérante], assistant administratif à titre définitif, tels que haussement de voix, dédain et propos irrespectueux envers sa responsable, conflits avec ses collègues ;
Considérant qu'en date du 15 novembre 2018, [J. K.] a demandé [au requérant] de s'organiser dans son travail de telle sorte que les envois dont il est en charge partent le plus rapidement possible pour que le Service puisse atteindre au mieux les objectifs fixés ;
Considérant que sa réaction a été aussi surprenante que violente :
- voix élevée
- dédain bien marqué vis-à-vis de [J. K.]
- remarques irrespectueuses comme "j'ai assez de boulot", "si tu veux, tiens (en tendant les dossiers), tu peux les faire", "mais tu es une grande malade", "mais tu es vraiment malade", "et de toute façon, la radio m'emmerde", "si ça continue je vais déposer plainte contre toi".
Considérant que [J. K.] n'a alors plus réussi à le ramener vers le sujet de la discussion ;
Considérant qu'elle lui a fait remarquer que son statut de fonctionnaire nommé ne le mettait pas à l'abri au point de se permettre un tel comportement ;
Considérant que ces faits peuvent être confirmés par les collègues du bureau d'à côté et par une collègue du même bureau (témoignages en annexe du rapport) ;
Considérant que [J. K.] s'est ensuite installée à son poste de travail afin de rédiger un rapport relatant ces faits ;
Considérant que c'est alors que [le requérant] a susurré entre ses dents en la regardant droit dans les yeux "saloperie va", "racaille" ;
Considérant qu'entre-temps, la collègue du bureau, [S. J.], est allée chercher [H. V.], directeur, car la directrice-adjointe, [V. O.], était en réunion à cet instant ;
Considérant que la présence de [H. V.] a calmé un peu [le requérant] ;
Considérant que [J. K.] signale également que [le requérant] rentre régulièrement en conflit avec [S. J.] et elle-même en voulant prendre possession de tout l'espace du bureau et en voulant maîtriser son fonctionnement, tantôt pour une question d'éclairage, tantôt pour l'ouverture de la fenêtre, une autre fois pour la question de la radio d'ailleurs inaudible pour lui mais ne supportant pas le fait qu'elle puisse fonctionner ;
Considérant que [J. K.] conclut qu'après presque un an de collaboration avec [le requérant], elle constate comme évoqué dans son rapport précédent du 4 juillet

2018, que le prénommé est très irrespectueux, violent verbalement, instable, imprévisible, menaçant et ingérable;
Considérant qu'elle signale que la présence [du requérant] au sein de l'équipe met en péril la mission qui lui est confiée;
Considérant que [le requérant] a signé ce rapport pour prise de connaissance en date du 20 novembre 2018, sans formuler de remarques;
Considérant que depuis le 19 novembre 2018, [le requérant] a été déplacé physiquement dans le bureau de [V. O.], tout en gardant ses tâches habituelles;
Considérant que par rapport à la procédure disciplinaire actuelle, [le requérant] a envoyé, par courrier recommandé daté du 20 février 2019, sa réponse écrite par laquelle il donne sa version des faits et joint quelques échanges de *mails* qu'il a eus avec [J. K.];
Considérant que [le requérant] a été entendu en ses explications en séance du Conseil communal du 27 février 2019;
Vu le procès-verbal d'audition signé par l'autorité le 5 mars 2019;
Considérant que [le requérant] a été invité à signer ce procès-verbal d'audition;
Considérant que par lettre recommandée expédiée le 6 mars 2019, la Direction des Ressources humaines invitait le prénommé à signer et à lui retourner un des deux exemplaires du procès-verbal d'audition;
Considérant que [le requérant] a accompli cette formalité et qu'un exemplaire du procès-verbal d'audition est parvenu à la Commune en date du 22 mars 2019;
Considérant que [le requérant] y a joint un courrier daté du 20 mars 2019 par lequel il émet des remarques et maintient sa version des faits reprises dans les rapports envoyés par courrier recommandé avec accusé de réception du 20 février 2019;
Considérant que des manquements aux devoirs professionnels sont établis, et peuvent se résumer en un manque de respect répété à l'encontre d'un collègue et de sa hiérarchie;
Considérant qu'il ressort tant de la réponse écrite fournie par l'intéressé que du procès-verbal d'audition que [le requérant] a tendance à justifier son attitude par des circonstances diverses et à minimiser la portée et la gravité de ses actes, et qu'il n'exprime pas clairement de regrets;
Considérant que le Collège des Bourgmestre et Échevins a, en séance du 28 août 2018, déjà infligé [au requérant] la sanction disciplinaire de la suspension de 3 jours sans traitement;
Considérant que le rapport susmentionné du 4 juillet 2018 avait été classé dans son dossier à titre de mise en garde;
Considérant que le Conseil communal estime qu'il est important de sanctionner l'intéressé de façon équitable mais ferme afin de montrer qu'il ne peut y avoir aucune tolérance à l'égard des comportements irrespectueux des autres en général et de la hiérarchie en particulier;
Considérant les antécédents;
[...]
DÉCIDE, au scrutin secret,
d'infliger [au requérant], assistant administratif à titre définitif, la sanction disciplinaire de suspension de 1 mois ».

L'acte attaqué est notifié au requérant par un courrier recommandé daté du 3 avril 2019.

IV. Second moyen

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen, le second de sa requête, de « la violation de : - la Convention européenne des droits de l'homme, notamment son article 6 (droits de la défense, présomption d'innocence; droit d'être entendu dans un délai raisonnable, droit de faire interroger des témoins) et son article 4 du Protocole n° 7 (*non bis in idem*); - la Constitution, notamment ses articles 10, 11, 23 (droit à la protection du travail) et 33 - la Nouvelle Loi Communale, notamment ses articles 283 à 287; - la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', notamment ses articles 2 et 3; - Le RGPT, notamment ses articles 59 à 62; - [d]es principes généraux du droit, notamment les principes d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité, de minutie, d'impartialité, du respect des droits de la défense et d'*audi alteram partem*, du délai raisonnable, de l'attribution des compétences, de la motivation au fond et en la forme, de la présomption d'innocence, de loyauté et *non bis in idem*; de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation. De l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs ».

Dans une première branche, il reproche à la partie adverse de ne pas lui avoir communiqué un dossier complet, en particulier les décisions du collège des bourgmestre et échevins des 18 décembre 2018 et 19 février 2019 ainsi que les deux rapports du secrétaire communal des 18 décembre 2018 et 27 février 2019, alors qu'il a « spécifiquement interrogé l'autorité pour savoir si d'autres pièces étaient jointes à son dossier, ce à quoi l'autorité a répondu par la négative ». Il précise n'avoir reçu ces documents qu'en réponse à une demande de son conseil visant à se voir transmettre « - [l]e dossier disciplinaire [le concernant], constitué en vue d'adopter ladite sanction; - [l]e dossier administratif de l'acte du 27 mars 2019, s'il est différent du dossier disciplinaire ».

Dans une seconde branche, il dénonce la partialité de l'autorité disciplinaire et une instruction uniquement à charge. Il lui reproche, en substance, le fait qu'elle n'a pas statué en toute connaissance de cause, comme en témoigneraient, selon lui, l'absence, non motivée, d'audition du témoin qu'il aurait demandée dans sa note de défense du 20 février 2019 et l'absence, dans le dossier administratif, d'éléments à décharge relatifs à « la manière dont [il] est traité[...] dans son environnement de travail », à savoir, la plainte déposée à l'encontre de sa supérieure hiérarchique le 14 septembre 2018 et la procédure au SPMT, conclue par un rapport qui relève que l'éclairage dans le bureau, dont il s'était plaint, n'était pas conforme à

la loi. Il lui reproche également d'avoir préjugé de l'affaire, ce qui ressortirait, d'une part, de la reproduction pure et simple du rapport du secrétaire communal, lui-même copie conforme du rapport de J. K., dans la décision du collège communal du 18 décembre 2018 qui n'a été suivie d'aucune instruction et a influencé le conseil dans l'adoption de l'acte attaqué. Il estime ce dernier argument est attesté par le fait que ledit acte a été adopté sans consensus, par vingt-quatre voix pour, neuf voix contre et cinq abstentions. Cela résulterait, d'autre part, de la prise en considération de faits antérieurs qui ont déjà donné lieu à une sanction disciplinaire pour en déduire une circonstance aggravante, ce sans tenir compte, selon lui, de ce qu'en quinze ans de service au sein de la commune, il « n'a jamais fait l'objet de sanction disciplinaire et que depuis un an qu'il collabore avec sa nouvelle supérieure hiérarchique directe, celle-ci a déjà diligenté à son encontre deux procédures disciplinaires en l'espace de quelques mois et ne cache pas sa volonté de mettre un terme à sa collaboration avec [lui] ». Il ajoute qu'« en vertu de l'article 287 de la Nouvelle Loi Communale, le Conseil communal n'est compétent pour infliger une sanction disciplinaire que sur base d'un rapport du Secrétaire communal; [qu]'en l'espèce, ce rapport n'est pas joint au dossier disciplinaire et [ne lui] a jamais été communiqué [...] afin de pouvoir utilement préparer sa défense, ce qui suffit à entraîner l'illégalité de la décision querellée; [qu]'à défaut de statuer sur base d'un rapport du Secrétaire communal établi à charge et à décharge, dûment communiqué préalablement à l'audition disciplinaire, le Conseil communal n'avait pas de compétence pour agir comme autorité disciplinaire ».

Dans son mémoire en réponse, sur la première branche, la partie adverse rappelle les exigences du principe général des droits de la défense en matière disciplinaire et soutient que l'ensemble des pièces relatives aux faits mis à charge du requérant lui ont été communiquées avec la convocation du 29 janvier 2019, l'informant de la décision du collège d'entamer une procédure disciplinaire à son encontre, les « autres pièces » n'étant « pas “relatives aux faits mis à sa charge” » mais « des actes préparatoires pris dans le cadre de la procédure disciplinaire, qui ne causent aucun grief au requérant et ne modifient en rien sa situation juridique ». Elle précise que la décision d'entamer la procédure disciplinaire ne se concrétise que par sa notification à l'agent concerné et ne constitue ni un acte d'accusation, ni un acte d'instruction. Elle soutient ensuite que les rapports du secrétaire communal des 18 décembre 2018 et 27 février 2019, dont la rédaction constitue une formalité obligatoire servant l'intérêt de l'agent, se limitent à fournir des informations objectives et complètes dont le requérant avait connaissance et sans « aucune appréciation quant aux faits reprochés ». Elle en déduit qu'il est « manifeste que l'absence de communication de ces pièces au requérant n'est pas de nature à léser les droits de celui-ci, dès lors qu'ils ne sont que préparatoires et ne font que rappeler

les faits mis à sa charge, sans qu'aucune appréciation ne soit par ailleurs émise à cet égard ». Elle fait ensuite valoir qu'« en toute hypothèse, la circonstance que le requérant n'ait pu en prendre connaissance qu'après son audition et après que la décision disciplinaire ait été prise ne serait susceptible d'avoir porté atteinte à ses droits de la défense que si, et seulement si, l'absence de communication de ces pièces et l'impossibilité de les discuter ont pu avoir une influence sur le sens de la décision prise (voy. comp. C.E., 20 mars 2017, n° 237.707, [...]). Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce » et souligne que le requérant ne fait pas état des arguments supplémentaires qu'il aurait fait valoir si les documents en cause lui avaient été communiqués avant son audition. Elle relève, enfin, qu'il ressort de l'acte attaqué que celui-ci se fonde sur les faits mentionnés dans le rapport du 16 novembre 2018 ainsi que, au titre d'antécédents, sur le rapport du 4 juillet 2018 et la précédente décision disciplinaire du 28 août 2018, soit des griefs dont le requérant avait connaissance avant son audition.

Sur la seconde branche, elle fait notamment valoir que l'absence de guillemets dans le rapport du secrétaire communal qui relate les faits reprochés au requérant en citant le rapport de J. K. ne permet pas « de semer le doute quant à l'origine des affirmations » et signale que ce rapport se limite pour le surplus à rappeler la carrière du requérant, ainsi que la suite des événements après l'établissement du rapport du 16 novembre 2018 et les antécédents de l'intéressé. Elle en conclut qu'il « ne peut par conséquent être prétendu que le secrétaire communal aurait violé le principe d'impartialité ». Quant à la décision du collège du 18 décembre 2018 d'entamer les poursuites disciplinaires à l'encontre du requérant en reprenant à son tour *in extenso* le rapport établi par J. K., elle estime qu'elle ne préjuge en rien de la suite de la procédure dès lors que, d'une part, elle reprend les faits reprochés au requérant par sa supérieure sans émettre une quelconque appréciation à leur égard et que, d'autre part, elle ne constitue qu'un acte préparatoire qui ne fait pas grief au requérant et non un acte d'accusation, ou un acte d'instruction. Elle rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'autorité disciplinaire est juge de l'opportunité de prendre semblable décision qui n'implique aucun préjugé quant à l'issue de la procédure et souligne que la décision du collège ne lie pas le conseil communal, qui décide des suites à réserver aux poursuites, et n'est pas de nature à l'influencer. Quant à l'affirmation du requérant selon laquelle la décision aurait été adoptée « majorité contre opposition », elle est d'avis qu'il s'agit d'une pure supputation, puisque le scrutin est secret et qu'elle « n'aperçoit du reste pas la portée de l'argument ». S'agissant de l'absence alléguée de mesures d'instruction, elle remarque que le requérant a été entendu en ses explications par l'autorité disciplinaire et que la seule circonstance qu'il contestait les faits ne l'obligeait pas à procéder à d'autres devoirs d'instruction dès lors qu'elle s'estimait

suffisamment informée. Elle conteste qu'elle aurait dû entendre des témoins, dès lors, d'une part, qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne l'y oblige et que, d'autre part, contrairement à ce que le requérant affirme en termes de requête, il n'a nullement demandé qu'un témoin soit entendu. Elle souligne que le conseil communal disposait de deux rapports contresignés par la directrice adjointe et le directeur ou le receveur communal, ainsi que de deux témoignages pour ce qui concerne les faits du 15 novembre 2018. Elle note que le requérant n'a jamais formulé de remarques, *in tempore non suspecto*, au sujet des rapports des 4 juillet et 15 novembre 2018, l'affirmation selon laquelle ses supérieurs auraient refusé d'entendre sa version des faits ne reposant sur aucun élément de nature à établir ses propos et qu'il n'a pas non plus contesté la décision disciplinaire du 28 août 2018. Elle estime par conséquent avoir disposé de suffisamment d'éléments pour pouvoir s'estimer adéquatement informée des faits reprochés au requérant. Quant au rapport du secrétaire communal, elle constate qu'il en a fait lecture avant l'audition du requérant lors de la séance du conseil communal du 27 février 2019 et qu'il relate, de manière objective, la carrière du requérant, les faits qui lui sont reprochés ainsi que ses antécédents, sans émettre aucune appréciation subjective. Elle fait valoir, enfin, que « la seule circonstance que la partie adverse est revenue sur des faits antérieurs ayant déjà donné lieu à une sanction disciplinaire et en déduit une circonstance aggravante n'est pas de nature à démontrer que celle-ci serait coupable de partialité », le Conseil d'État ayant déjà jugé que la prise en compte d'une circonstance aggravante par l'autorité disciplinaire n'est pas l'indice d'un défaut d'impartialité et que dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, elle est libre, notamment, de prendre en considération le caractère répété des faits commis ainsi que l'existence de sanctions antérieures .

Dans son dernier mémoire, elle indique qu'elle fait sienne l'analyse de l'auditeur rapporteur qui, selon elle, établit clairement qu'en l'espèce, le conseil communal disposait bien de toutes les informations utiles pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, notamment en lien avec le « contexte de l'affaire ». Elle estime également que de manière circonstanciée, le rapport de l'auditeur établit que son impartialité n'est pas valablement contestée.

À l'audience, ayant été avisée du changement de conclusions de l'auditeur rapporteur sur la première branche, elle insiste sur le fait que les deux décisions du collège des bourgmestre et échevins sont des actes préparatoires et que le requérant en a eu connaissance par le fait même du lancement de la procédure disciplinaire. Elle ajoute que le second rapport du secrétaire communal, exposé en séance du conseil communal le 27 février 2019, ne constitue qu'une nouvelle présentation du rapport précédent, sans élément nouveau, et que, dans tous les cas, il

faut procéder à une appréciation *in concreto* quant à savoir si le requérant a disposé de tous les éléments utiles à sa défense, ce qui, à ses yeux, a été le cas. Elle estime que, dès le moment où ces rapports reproduisent celui établi par la supérieure hiérarchique du requérant, il n'était pas nécessaire qu'il se voie communiquer ceux du secrétaire communal.

IV.2. Appréciation

Sur la première branche du moyen, l'article 287, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale dispose comme suit :

« Art. 287. § 1^{er}. - Le conseil communal 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 prévues à l'article 283.

Il n'y a pas lieu à rapport du secrétaire communal pour les sanctions à infliger au secrétaire, au secrétaire adjoint, au receveur local, et au comptable spécial.

[...] ».

Dans le cadre de la procédure disciplinaire, il peut être considéré que, à l'instar du rapport préalable fourni par le secrétaire communal au collègue des bourgmestre et échevins en vertu de l'article 288 de la Nouvelle loi communale (voir, à cet égard, *Doc. parl.*, Ch., 1990-1991, n^{os} 1400/3, pp. 3 et 4, ainsi que 1400/4, pp. 49 et 50), le terme « rapport » vise la constitution du dossier disciplinaire par le secrétaire communal en sa qualité de chef du personnel communal. Ce rapport préalable clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, saisit des poursuites l'autorité compétente pour punir et lui fournit des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire. Lorsque la réglementation ou le statut prescrivent, en identifiant son auteur, la rédaction d'un tel rapport qui a pour effet de lancer la procédure disciplinaire, cette rédaction constitue une formalité substantielle obligatoire qui sert l'intérêt de l'agent, de sorte que l'absence d'un tel rapport signé par la personne ainsi désignée implique que ladite formalité obligatoire n'a pas été respectée, viciant l'ensemble de la procédure. En effet, à défaut d'un tel rapport, l'autorité disciplinaire compétente n'est pas en mesure d'adopter régulièrement la sanction disciplinaire finale, dès lors que c'est ce rapport préalable qui la saisit des poursuites et lui prodigue des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur le qualification disciplinaire.

Le principe général de droit des droits de la défense, qui accorde à tout membre du personnel d'un service public la faculté de se défendre utilement et

librement contre les reproches qui lui sont faits, implique, par ailleurs, qu'il ait eu, avant son audition, la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur la base duquel l'autorité s'est fondée pour lui adresser des reproches et envisager de prendre à son égard une sanction disciplinaire. En d'autres termes, la constitution du dossier disciplinaire vise, d'une part, à permettre à l'agent de préparer utilement et efficacement sa défense et, d'autre part, à éclairer utilement l'autorité quant aux faits reprochés. Ce dossier doit comprendre tous les éléments de nature à informer l'autorité sur l'ensemble des faits qui sont à l'origine de l'action disciplinaire mais aussi sur les circonstances qui entourent les faits reprochés.

Les articles 300 à 302 de la Nouvelle loi communale, qui ne sont pas visés à l'appui du moyen mais qui n'en expriment pas moins le même principe – à savoir que le dossier disciplinaire doit contenir toutes les pièces relatives aux faits mis à charge de l'agent et que celui-ci doit en avoir eu connaissance avant son audition, afin de pouvoir se défendre utilement devant l'autorité disciplinaire compétente – et, partant, sont d'ordre public, disposent comme suit :

« Art. 300. - Préalablement à l'audition, l'autorité disciplinaire constitue un dossier disciplinaire.

Le dossier disciplinaire contient toutes les pièces relatives aux faits mis à charge.

Art. 301. - 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.

La convocation doit mentionner:

- 1° tous les faits mis à charge;
- 2° le fait qu'une sanction disciplinaire est envisagée et qu'un dossier disciplinaire est constitué;
- 3° le lieu, le jour et l'heure de l'audition;
- 4° le droit de l'intéressé de se faire assister par un défenseur de son choix;
- 5° le lieu où et le délai dans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté;
- 6° le droit de l'intéressé de demander la publicité de l'audition, s'il doit comparaître devant le conseil communal;
- 7° le droit de demander l'audition de témoins ainsi que la publicité de cette audition.

Art. 302. - À partir de la convocation à comparaître devant l'autorité disciplinaire jusqu'à la veille de la comparution, l'intéressé et son défenseur peuvent consulter le dossier disciplinaire et communiquer par écrit, s'ils le souhaitent, les moyens de défense à l'autorité disciplinaire.

À la demande du comparant, une copie du dossier disciplinaire est envoyée à l'intéressé ou à son défenseur contre accusé de réception ou lettre recommandée à la poste ».

En l'espèce, le secrétaire communal a rédigé un rapport, au sens de l'article 287, § 1^{er}, précité, par lequel il a clos la phase d'instruction de la procédure

disciplinaire. Ce rapport est daté du 18 décembre 2018 et, le même jour, il a été communiqué au collège des bourgmestre et échevins, celui-ci ayant alors décidé, sur cette base et à cette même date, d'entamer les poursuites disciplinaires contre le requérant devant le conseil communal. Contrairement à ce que soutient le requérant, il n'apparaît pas que le secrétaire communal aurait rédigé un « second rapport » qu'il aurait présenté lors de son audition, le 27 février 2019, devant le conseil communal. Ce document se présente, tout au plus, comme une reformulation de celui du 18 décembre 2018 qui a clos la phase d'instruction, sans qu'il n'en résulte d'élément nouveau, ni l'établissement de nouveaux devoirs d'instruction menés par le secrétaire communal, depuis le dépôt de son rapport disciplinaire du 18 décembre 2018. Aucun argument ne peut donc être tiré de cet élément.

En revanche, la partie adverse ne conteste pas qu'elle n'a transmis aucun de ces deux documents et, en particulier, le premier d'entre eux, au requérant, préalablement à son audition disciplinaire du 27 février 2019. Elle ne les lui a communiqués que postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, conjointement avec les décisions du collège des bourgmestre et échevins, par un courriel du 27 mai 2019. Le requérant lui a pourtant demandé, dans son courriel du 19 février 2019, « si, dans le dossier disciplinaire, il existe d'autres pièces que celles qui [lui] ont été transmises en annexe du courrier du 29/01/2019 [l]'informant de [s]a comparution ». Dans sa réponse du 22 février courant, la partie adverse ne pouvait se contenter de renvoyer aux annexes qu'elle lui avait déjà communiquées antérieurement, sans y ajouter le rapport du secrétaire communal du 18 décembre 2018. Comme il a été indiqué ci-avant, ce rapport qui saisit l'autorité compétente des poursuites disciplinaires engagées contre un agent, reprend en principe toutes les informations objectives et complètes sur les faits qui lui sont reprochés et sur la qualification disciplinaire de ces griefs. Il s'agit, dès lors, d'une pièce relative aux faits mis à sa charge, au sens de l'article 300, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale. Par conséquent, dès qu'elle existe, cette pièce doit nécessairement figurer au dossier disciplinaire pour que celui-ci soit complet et, dès le moment où l'agent concerné en fait la demande, l'autorité disciplinaire doit lui en adresser une copie, comme le lui impose l'article 302, alinéa 2, de cette loi. À défaut, les droits de la défense du requérant ont été méconnus.

La partie adverse soutient vainement que le rapport du secrétaire communal du 18 décembre 2018 n'était, en l'espèce, que la reproduction de celui de la supérieure hiérarchique du requérant du 16 novembre 2018 et qu'en ayant reçu une copie de celui-ci, il a été en mesure de se défendre sur l'ensemble des faits retenus à sa charge. Des différences existent entre les deux documents. Dans celui du 16 novembre 2018, les antécédents disciplinaires du requérant n'y sont pas repris,

au contraire de la réserve de J. K., lorsqu'elle indique qu'il « a susurré entre ses dents en [la] regardant droit dans les yeux : “saloperie va”, “racaille” » mais ajoute que « pour ce fait il n'y a malheureusement pas de témoins ». Cette dernière précision n'apparaît plus dans le rapport du 18 décembre 2018, de sorte que si, dans sa note de défense portant sur le rapport de J. K. du 16 novembre 2018, il a contesté ladite critique, y compris l'absence de témoin susvisée, il ne pouvait, par hypothèse, souligner une telle différence dans le rapport du secrétaire communal, dont il aurait pu se prévaloir lors de son audition disciplinaire. En cela, la référence de la partie adverse à l'arrêt n° 237.707 du 20 mars 2017 manque de pertinence, dans la mesure où le Conseil d'État a précisément considéré qu'un rapport complémentaire du directeur général aurait dû être communiqué à l'agent puisqu'il témoignait d'une véritable instruction complémentaire du dossier disciplinaire et qu'il pouvait, dès lors, avoir eu une incidence sur la manière dont les membres du conseil communal appréhenderaient le dossier. Dans le cas présent, il ne peut être exclu que les différences relevées ci-avant aient pu contribuer à modifier la perception des conseillers communaux, lorsqu'ils ont dû se prononcer sur le cas du requérant. Le respect des droits de la défense du requérant impliquait, par conséquent, qu'il se voie transmettre ce rapport du secrétaire communal du 18 décembre 2018 en temps utile.

S'agissant des décisions du collège des bourgmestre et échevins, indépendamment de leur caractère préparatoire, celle du 19 février 2019 avait uniquement pour objet d'inscrire l'audition disciplinaire du requérant à l'ordre du jour de la séance du conseil communal du 27 février 2019, sans contenir d'autre mention de nature à l'intéresser particulièrement. Il ne s'agit, donc, assurément pas d'une pièce du dossier disciplinaire, au sens de l'article 300, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale, et le requérant n'invoque aucun élément convaincant de nature à justifier que cette pièce aurait dû lui être transmise. Celle du 18 décembre 2018 avait en revanche pour objet, selon ses termes, d'entamer la procédure disciplinaire contre lui. Or, si, comme il a été relevé ci-avant, c'est le rapport du secrétaire communal qui clôt la phase d'instruction disciplinaire et saisit l'autorité compétente des poursuites entamées contre un agent, une telle décision du collège des bourgmestre et échevins ne doit, en principe, plus contenir d'élément nouveau et doit, en toute logique, simplement prendre acte de ce rapport, sans autre prise de position vis-à-vis de l'agent. Toutefois, en l'espèce, la décision du 18 décembre 2018 se réapproprie le rapport du secrétaire communal qu'elle reproduit presque au mot près, pour décider d'entamer les poursuites disciplinaires contre le requérant. Elle suggère ainsi que le collège des bourgmestre et échevins a fait siennes les critiques contenues dans ce rapport, ce dont le requérant aurait dès lors dû être informé préalablement à son audition disciplinaire, pour pouvoir se défendre utilement sur ce point.

En sa première branche, le moyen pris du non-respect des droits de la défense est fondé.

Sur la deuxième branche, le principe général d'impartialité qui est d'ordre public, s'applique à tout organe de l'administration, en ce compris les organes qui n'exercent qu'une compétence consultative et requiert que l'autorité offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective) et qu'elle soit effectivement impartiale (impartialité subjective). L'impartialité objective, mise en cause en l'espèce, s'oppose à ce qu'une personne apparaisse à la fois juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé. Ce principe est violé lorsqu'une personne intervient avec un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision. Un soupçon de partialité, justifié dans le chef de l'agent puni, est de nature à remettre en cause la décision disciplinaire, l'autorité ayant le devoir de veiller à ne pas donner l'impression de partialité. Il s'applique, non seulement, à l'autorité disciplinaire proprement dite mais, également, lors de la phase de constitution du dossier disciplinaire et de la rédaction du rapport qui l'achève. Par ailleurs, l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

En l'espèce, il résulte de l'examen de la première branche que, dans sa décision du 18 décembre 2018, le collège des bourgmestre et échevins a fait intégralement sien le rapport du secrétaire communal du même jour qu'il a reproduit presque au mot près, sans prendre de distance ni émettre de réserve par rapport à ce rapport. Or, le procès-verbal de la séance où l'acte attaqué a été adopté indique que le bourgmestre de la partie adverse y siégeait comme président et que plusieurs échevins y étaient également présents. Ils sont ainsi apparus comme juge et partie, en prenant part à ces discussions, tout en se réappropriant d'emblée, et avant même l'audition disciplinaire, ce qui cristallise les griefs retenus par le secrétaire communal contre le requérant. Ce faisant, le collège des bourgmestre et échevins a manqué à son devoir de veiller à ne pas donner l'impression de partialité. En outre, bien que le scrutin soit secret, il est permis de considérer qu'en leur qualité de membres de ce collège, ils jouissent d'un pouvoir d'influence certain sur les membres du conseil communal et que leur position particulière au sein de cette assemblée aurait dû leur imposer de faire preuve d'une réserve d'autant plus grande en de telles circonstances.

En sa seconde branche, le moyen est donc fondé, en ce qu'il est pris de la violation du principe général d'impartialité.

V. Premier moyen

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du second moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du 27 mars 2019 du conseil communal de Schaerbeek, prononçant la sanction disciplinaire de la suspension d'un mois sans traitement à l'encontre de Robin Lemaire, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 8 octobre 2021, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux