

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 71.216 du 27 janvier 1998

A.70.083/VIII-420
(anciennement VI-13.361)

En cause : **BOUCHAT** Serge,
rue du Bois 87
5190 Jemeppe-sur-Sambre,

contre :

**la Société nationale des Chemins
de fer belges**, en abrégé "**S.N.C.B.**",
ayant élu domicile chez
Me Philippe GERARD, avocat
à la Cour de cassation,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 juillet 1996 par
Serge BOUCHAT, qui demande l'annulation de la décision du
comité de direction de la Société nationale des Chemins de
fer belges (S.N.C.B.) du 24 mai 1996 de lui infliger la
sanction disciplinaire de la suspension de fonctions pour
une durée de six mois;

Vu les mémoires en réponse et en réplique réguliè-
rement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur au
Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 24 septembre 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 24 décembre 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 janvier 1998;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me HERBECQ, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me GERARD, avocat à la Cour de Cassation, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le requérant est sous-chef de gare de deuxième classe. Le 6 août 1995, il est de service en compagnie du signaleur PALUCH.

2. Le 8 août 1995, il fait une déclaration relative à sa prestation du 6 août :

" Après lecture d'une petite annonce dans un journal local et à laquelle nous avons répondu par curiosité, une jeune femme s'est présentée à la gare. Nous l'avons reçue en cabine et nous avons discuté avec.

Se montrait fort engageante mais devant l'impossibilité pour nous de répondre à ses avances, elle est partie choquée (déçue ?).

Peu de temps après nous avons reçu des appels téléphoniques menaçants qui m'ont amené à faire appel à la police locale qui est intervenue, qui nous a sermonnés et qui s'en est allée.

J'ai averti le dispatching des faits.

Ceci n'a en rien entravé la circulation des trains".

Cette déclaration est corroborée par M. PALUCH.

3. Le 23 août 1995, M. ROBAT, chef de zone f.f. établit à charge du requérant une proposition de punition de trois mois de suspension de fonctions à titre disciplinaire pour avoir "(introduit) dans les installations du chemin de fer (...) une péripatéticienne, avec la circonstance aggravante qu'il s'agit d'un poste de sécurité".

4. Le 1^{er} septembre 1995, le requérant fait valoir que la punition est inacceptable et le motif infamant. Il demande à être entendu par le conseil d'appel; le même jour, le chef de zone f.f. estime que la "justification (est) recevable mais à examiner".

Le 6 septembre 1995, le requérant biffe la justification du 1er septembre et se justifie autrement. Il considère qu'il mérite une punition mais que la sanction proposée est trop élevée et que sa famille, touchée par la sanction, n'a pas à subir les conséquences de ses actes; il ne biffe pas la mention concernant sa demande d'audition par le conseil d'appel.

Le 7 septembre 1997, l'inspecteur principal - chef de division QUINTIN émet l'avis que la proposition de punition est en rapport avec la gravité de la faute commise.

5. Pendant le mois de septembre, la partie adverse procède à une enquête. Deux agents qui prenaient leur service après le requérant et M. PALUCH révèlent d'autres

faits (absence du signaleur, illisibilité des notes, réfectoire en désordre, bouteilles cassées, etc).

6. Le 11 octobre 1995, M. VANLOMMEL, appartenant aux services généraux précise que la proposition de punition de trois mois de suspension est insuffisante et que le dossier doit être complété. Cette note est communiquée au chef de zone de Tamines le 16 octobre 1995.

7. Le 24 octobre 1995, M. ROBAT, chef de zone f.f., établit une nouvelle proposition de punition qui "annule et remplace" celle du 23 août 1995. Il propose de révoquer le requérant pour le motif précédemment évoqué.

8. Le jour même, le requérant déclare refuser la punition et demande à être entendu par le conseil d'appel.

9. Les 6 et 9 novembre 1995, le chef immédiat du requérant et l'inspecteur principal SERON émettent l'avis que la sanction doit être maintenue.

10. Le 30 novembre, les services généraux marquent à nouveau leur désaccord sur les propositions formulées en dénonçant un défaut de motivation des P 255 et en précisant que tous les faits doivent être clairement énoncés. Cette note est communiquée au chef de zone de Tamines le 7 décembre 1995.

11. Au mois de décembre 1995, la partie adverse procède à une nouvelle enquête; le requérant, M. PALUCH et les témoins sont entendus. Le 26 janvier 1996, les enquêteurs déposent un rapport à charge du requérant et de M. PALUCH.

12. Le 1^{er} février 1996, les services généraux invitent le chef de zone de Tamines à compléter les propositions de punition en ajoutant la date et le lieu des faits et les griefs suivants "inconduite en service,

introduction et consommation de boissons alcooliques en service, utilisation à des fins privées d'un téléphone de la société, faux en écritures, négligences, abandon de service, ...". Il invite les autorités locales à compléter les formulaires, à les faire viser et à se justifier s'ils le désirent.

13. Le 7 février 1996, le chef de zone en titre, M. SPINA, et le requérant signent tous deux la proposition de peine du 24 octobre 1995; l'inscription "faits survenus le 6 août 1995, au block 42 de la gare de Tamines" est ajoutée de même que les griefs repris dans la note des services généraux du 1^{er} février 1996.

14. Le 23 mai 1996, le requérant est entendu par le conseil d'appel qui émet l'avis suivant :

" Attendu que les faits repris ci-dessus sont établis (unanimité);

Attendu qu'il existe des circonstances atténuantes résultant du dévouement dont l'intéressé fait preuve habituellement dans l'exercice de ses fonctions;

Vu les paragraphes 1 à 4, 7, 8, 13, 17, 46, 52, 67, 77, 78 et 101 à 106 du règlement disciplinaire - RGPS 550;

Par ces motifs,

Le conseil ne se rallie pas à la proposition de la société (9 voix contre 2) et propose d'infliger à l'intéressé la suspension de fonctions pour une période de 6 mois (6 voix contre 5)".

15. Le 24 mai 1996, le comité de direction de la S.N.C.B. se rallie à cet avis et inflige au requérant la peine de la suspension de fonctions pour une durée de six mois.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par une lettre recommandée à la poste le 28 mai 1996;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation du statut du personnel de la S.N.C.B., notamment le statut disciplinaire, articles 1 et 14 du chapitre XIV-A, du règlement disciplinaire, R.G.P.S. fascicule 550, notamment les paragraphes 15 et suivants"; qu'il expose "que la décision de révocation, ayant fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'appel, a été prise le 9 novembre 1995 par l'inspecteur principal A. SERON, sur proposition du chef de zone faisant fonction J. ROBAT, alors que, en vertu des dispositions invoquées au moyen, la décision de révocation appartenait exclusivement au directeur, s'agissant de la peine la plus forte sur l'échelle définie par les statuts et le règlement disciplinaire (...). En outre, la proposition de punition émane d'une personne non qualifiée : M. ROBAT, n'est pas chef de zone";

Considérant que la partie adverse répond que le moyen repose en partie sur une mauvaise compréhension du chapitre XIV du statut du personnel et du règlement disciplinaire et que, pour le surplus, il manque en fait; qu'après avoir décrit l'organisation de la procédure disciplinaire, elle précise qu'aucune décision de révocation n'a été prise le 9 novembre 1995 mais que le chef immédiat du requérant a seulement émis une proposition de sanction approuvée à cette date par l'inspecteur principal; qu'elle ajoute qu'au moment des faits, M. J. ROBAT faisait fonction de chef de zone, en l'absence du titulaire, de sorte qu'il lui appartenait, en tant que chef immédiat du requérant, d'établir la proposition de punition, proposition qui a été ultérieurement complétée et signée par le titulaire de la fonction;

Considérant que le requérant réplique qu'en confirmant une proposition de révocation, l'inspecteur principal n'a pas émis un avis, mais a pris une décision; qu'il soutient également que, puisque les statuts prévoient un conseil d'appel, le droit de recours reconnu à

l'agent implique l'existence d'une décision et non d'une simple proposition; qu'il note encore que l'article 10 du statut prévoit que ce droit de recours est ouvert aux agents à l'égard desquels une sanction est proposée ou appliquée, en insistant sur ce dernier point;

Considérant que l'acte attaqué est la décision infligeant au requérant la peine disciplinaire de la suspension de fonctions pour une période de six mois; que l'on aperçoit mal la pertinence des critiques dirigées contre un acte que le requérant qualifie de décision mais qui, à suivre sa thèse, aurait été réformé à la suite du recours exercé auprès du conseil d'appel; qu'au demeurant, il résulte clairement tant des dispositions qui régissent la matière que de l'application qui en a été faite en l'espèce, telle qu'elle ressort des pièces du dossier, qu'aucune décision disciplinaire n'a été prise à l'encontre du requérant avant celle du 24 mai 1996 et que, le 9 novembre 1995, l'inspecteur principal a seulement confirmé une proposition de sanction faite, le 24 octobre 1995, par le chef de zone faisant fonction; que ce dernier était, au moment des faits, le supérieur hiérarchique immédiat du requérant et qu'il était, par conséquent, compétent pour formuler une proposition de sanction; que, pour les peines telles que celle infligée au requérant, le conseil d'appel n'a, selon le statut disciplinaire de la S.N.C.B., qu'une compétence d'avis à l'égard de la proposition de peine; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "de la violation du principe général, d'ordre public, du respect de l'autorité de la chose décidée ou de la chose jugée"; qu'il expose avoir signé plusieurs formulaires proposant des sanctions moins élevées que la révocation et avoir ainsi été sanctionné alors que plusieurs décisions de punitions avaient précédé celle du 24 mai 1996, objet du présent recours et qu'aucun motif nouveau ne justifiait "la révision des décisions

antérieures, et la gradation croissante des sanctions prises l'une après l'autre";

Considérant que la partie adverse répond que la seule décision disciplinaire en l'espèce est celle qui a été prise le 24 mai 1996 par le comité de direction et qui a été précédée par l'avis du conseil d'appel du 23 mai 1996 et par les propositions établies par le chef immédiat; qu'elle renvoie à cet égard à la description de la procédure disciplinaire telle qu'organisée par le chapitre XIV du statut du personnel et le règlement disciplinaire;

Considérant que le requérant réplique qu'il a signé plusieurs formulaires P 255 avant celui du 24 octobre 1995 et notamment un formulaire conforme à la proposition d'un chef de zone détaché à la cellule TGV, qui suggérait une sanction relevant de la compétence du chef immédiat; que le requérant expose qu'il n'a pas exercé de recours contre cette proposition, ratifiée par l'autorité supérieure, de sorte qu'il y avait une sanction définitive revêtue de l'autorité de la chose décidée; qu'il s'étonne qu'une proposition formulée le 23 août 1995 et portant sur trois mois de suspension n'ait pas été transmise comme telle au conseil d'appel et allègue que c'est à la suite d'une intervention du service du personnel, qui trouvait la proposition insuffisante, "qu'une nouvelle mesure de révocation fut prise", alors que "le service du personnel n'a pas compétence pour modifier une mesure prise par l'autorité compétente" et qu'aucun fait nouveau justifiant une sanction plus sévère n'était intervenu;

Considérant que le dossier administratif contient deux formulaires P 255 intitulés "Propositions de punition à soumettre aux services généraux" sur lesquels figure la mention "(la proposition d'une punition du second degré, qui n'est pas à soumettre aux services généraux PS, est établie sur formulaire P 88)"; que la première de ces

propositions, datée du 23 août 1995, porte : "trois mois de suspension de fonction à titre disciplinaire" et se fonde sur les motifs suivants : "introduction dans les installations du chemin de fer, d'une péripatéticienne avec la circonstance aggravante qu'il s'agit d'un poste de sécurité"; que cette proposition a été visée deux fois par le requérant, d'abord le 1^{er} septembre 1995, avec la justification : "La punition est inacceptable. Le motif est infamant", et ensuite le 6 septembre 1995, avec la justification suivante :

- "1/ Je considère mériter une punition.
- 2/ Je considère la gradation de la peine trop élevée.
- 3/ Je considère que ma famille, touchée par la sanction, n'a pas à subir les conséquences de mes actes";

que le requérant a indiqué qu'il désirait être entendu par le conseil d'appel; que le formulaire porte la mention manuscrite "annulé"; que le deuxième formulaire P 255, daté du 24 octobre 1995, porte la mention manuscrite "Annule et remplace le P 255 du 23 août 1995"; que la punition proposée est la révocation; que le requérant a visé la proposition le jour même, en indiquant "Je refuse la punition" et en exprimant le souhait d'être entendu par le conseil d'appel; que ce deuxième formulaire reprend le motif invoqué à l'appui de la première proposition annulée et comporte en outre la mention manuscrite suivante : "inconduite en service, consommation de boissons alcooliques en service, utilisation à des fins privées d'un téléphone de la société, faux en écriture, négligences. Faits survenus le 6 août 1995, au block 42 de la gare de Tamines"; que cette mention manuscrite, postérieure au 24 octobre 1995, fait suite à une enquête effectuée par le service d'inspection de la partie adverse et a été visée par le requérant et par le chef de zone le 7 février 1996; que le dossier ne contient pas d'autre proposition visée par le requérant et "ratifiée par l'autorité supérieure"; que rien n'étaye l'allégation selon laquelle les mêmes faits auraient donné lieu, avant

l'acte attaqué, à une sanction définitive; que non seulement le dossier administratif ne comporte aucune pièce dont il résulterait qu'une sanction mineure aurait été décidée, mais encore les commentaires faits par le requérant au sujet de la proposition de punition du 23 août 1995 démentent cette éventualité; qu'il est difficilement concevable en effet qu'un agent qui vient d'être sanctionné pour des faits déterminés ne fasse pas état de cette sanction au moment où il est informé d'une proposition de sanction pour ces mêmes faits; qu'il n'y a par conséquent pas lieu de faire droit à la demande d'audition de témoins qui a été formulée à l'audience; qu'aucune des propositions faites n'est assimilable à une décision; qu'une proposition de sanction est un acte préparatoire qui peut être modifié à la condition que, comme c'est le cas en l'espèce, l'agent en soit averti; que la proposition du 23 août 1995 n'avait pas à être transmise au conseil d'appel, puisqu'elle a été remplacée par celle du 24 octobre 1995; que le service du personnel n'a pris aucune décision mais a seulement fait aux supérieurs immédiats du requérant des suggestions qui ont été traduites dans la seconde proposition de punition; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il considère que le formulaire P 255 du 24 octobre 1995 est insuffisamment motivé et que l'avis du conseil d'appel "n'est guère plus motivé"; qu'il ajoute que "c'est postérieurement à la décision de révocation de l'inspecteur SERON du 9 novembre 1995" que ledit formulaire a fait l'objet "d'une falsification d'un tiers" qui a complété à la main les motifs initialement indiqués; qu'il relève encore que la partie adverse a elle-même reconnu l'insuffisance de motivation dans sa note du 7 décembre 1995;

Considérant que la partie adverse répond qu'aucune décision de révocation n'a été prise le 9 novembre 1995 et qu'à cette date, l'inspecteur principal s'est borné à émettre sur la proposition de punition un avis qui n'entre pas dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991; qu'elle expose que le conseil d'appel n'émet qu'un avis qui n'est pas non plus soumis à la loi précitée, l'obligation de le motiver résultant du statut du personnel; qu'elle fait valoir que la motivation de l'avis du 23 mai 1996 satisfait à cette exigence et que "la même observation vaut pour la décision du comité de direction du 24 mai 1996, au regard de la loi du 29 juillet 1991 (au cas où le troisième moyen devrait être compris comme critiquant la motivation de cette décision)";

Considérant que le requérant réplique "que la décision elle-même de révocation prise par le Comité de direction en date du 24 mai 1996 et notifiée le 28 mai 1996, est elle-même laconique, ne répondant pas aux exigences de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 qui requiert l'indication des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision";

Considérant que le requérant qualifie à tort de "décision de révocation" l'avis émis le 9 novembre 1995 par l'inspecteur principal au sujet de la proposition de sanction; que cet avis est un acte préparatoire qui n'entre pas dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que la proposition elle-même mentionne clairement les motifs sur lesquels elle repose et a permis au requérant d'exposer, devant le conseil d'appel, son point de vue sur chacun des griefs; que l'obligation de motiver l'avis du conseil d'appel, qui est également un acte préparatoire, ne résulte pas de la loi précitée du 29 juillet 1991 mais de l'article 10 du chapitre XIV du statut du personnel de la S.N.C.B.; que la violation de cette dernière disposition n'est pas invoquée et qu'au

demeurant, l'avis du 23 mai 1996, plus favorable au requérant que la proposition de punition, indique clairement les griefs, considère que les faits sont établis, indique en quoi consistent les circonstances atténuantes et vise les dispositions réglementaires sur lesquelles il se fonde; que l'acte attaqué lui-même vise les dispositions réglementaires qui lui servent de fondement; que, s'il n'énumère pas les faits que le comité de direction considère comme établis, il indique qu'il s'agit des faits "tels que repris sur le P 255", bien connus du requérant qui s'en est défendu de manière circonstanciée devant le conseil d'appel; qu'il s'ensuit que le requérant a été suffisamment informé; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général du respect des droits de la défense; qu'il expose "que la décision de révocation du 9 novembre 1995 a été falsifiée postérieurement, sur le plan de la motivation" et qu'il a dû se défendre, devant le conseil d'appel "à l'égard d'une nouvelle motivation émanant d'une personne non identifiée et non habilitée", alors que le conseil d'appel ne pouvait connaître que des faits et de la motivation émanant de l'autorité compétente;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que, le 9 novembre 1995, il n'y a pas eu de décision de révocation mais seulement un avis sur une proposition de révocation; qu'elle ajoute "Pour le surplus, s'il est vrai que cette proposition a le 7 février 1996 été complétée, dans ses motifs, par le chef de zone P. SPINA rentré en service, il est totalement inexact et inapproprié d'y voir une "falsification" de la motivation : le chef de zone SPINA a, en effet, pris soin de dater et signer cet ajout à la proposition du 24

octobre 1995 et de recueillir la signature du requérant lui-même sous ledit ajout (...)"

Considérant qu'en réplique, le requérant maintient son point de vue et fait valoir que le complément de motivation a été paraphé bien après qu'il ait été ajouté; qu'il ajoute que l'examen du dossier administratif révèle l'existence d'un rapport d'une page et demie établi le 14 septembre 1996 à l'intention du conseil d'appel, rapport au sujet duquel il n'a pas pu se défendre;

Considérant que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas applicable en l'espèce; que, comme cela a déjà été constaté, le document du 9 novembre 1995 n'est pas une décision mais une proposition; qu'il a été complété, mais que le requérant a eu connaissance de l'ajout qu'il a visé le 7 février 1996; que l'argumentation qu'il a développée devant le conseil d'appel le 23 mai 1996 montre qu'il était parfaitement au courant des griefs formulés à son encontre; que le délai de plus de trois mois qui s'est écoulé entre le moment où il a visé l'ajout à la motivation de la proposition de peine et sa comparution devant le conseil était largement suffisant pour lui permettre de préparer utilement sa défense; que le requérant ne démontre aucune falsification et qu'il n'a d'ailleurs pas demandé l'application de l'article 51 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'il n'établit pas plus que le rapport du 14 mars (et non du 14 septembre) 1996 contiendrait des éléments qui ne lui étaient pas connus et dans l'ignorance desquels il n'aurait pas pu se défendre en connaissance de cause; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen "de la violation du statut du personnel de la S.N.C.B., notamment du chapitre XIV - statut disciplinaire, et du règlement disciplinaire, R.G.P.S.

fascicule 550, notamment les paragraphes 1 à 14; du principe général du raisonnable ou de proportionnalité entre les faits reprochés à l'agent et la peine disciplinaire qui lui est infligée"; qu'il met l'accent sur l'obligation faite à la partie adverse d'observer une gradation dans les sanctions et sur la gravité toute relative de ce qui lui est reproché et qui n'a pas compromis la sécurité de la circulation ferroviaire; qu'il argumente dans le même sens dans son mémoire en réplique et analyse notamment les dispositions du règlement de discipline qui décrivent les sanctions pouvant être infligées à un agent chargé de fonctions de sécurité;

Considérant que la partie adverse répond que le contrôle exercé par le Conseil d'Etat en la matière est un contrôle marginal, que "le principe invoqué est méconnu par l'autorité administrative lorsqu'il est manifeste que la peine décidée est sans aucune commune mesure avec la gravité des faits déclarés établis et qu'aucune autorité disciplinaire n'aurait infligé semblable peine pour les mêmes faits" et que tel n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que, compte tenu des faits retenus à charge du requérant et dont la matérialité est établie, il n'apparaît pas qu'il y aurait une disproportion manifeste entre la sanction infligée, au demeurant moins lourde que celle qui était proposée, et la faute; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs,
sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le vingt-sept janvier 1900 nonante-huit par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

M. HANOTIAU.