

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 91.917 du 27 décembre 2000

A.73.460/VIII-511
A.73.461/VIII-512

En cause : **BENOIT** Jean-Pierre,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Clémentine 3
1190 Bruxelles,

contre :

**la Société nationale des Chemins
de Fer belges,**
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 les requêtes introduites le 17 février 1997 par
Jean-Pierre BENOIT, qui demande l'annulation :

1. de la décision du 25 juillet 1995 de lui infliger la
peine disciplinaire de la suspension de fonctions pour
une durée de trois mois, avec menace de sanction plus
grave (A.73.461/VIII-512);
2. de la décision du comité de direction de lui infliger
la peine disciplinaire de la suspension de fonctions
pour une durée de six mois (A.73.460/VIII-511);

Vu l'arrêt n° 73.572 du 8 mai 1998 joignant les
causes, sursoyant à statuer dans l'affaire A.73.461/VIII-
512, rouvrant les débats dans l'affaire A.73.460/VIII-511

et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction dans l'affaire A.73.460/VIII-511;

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

Vu l'ordonnance du 17 février 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport complémentaire;

Vu la notification de ce rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 6 juillet 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 septembre 2000;

Vu la lettre du 20 septembre 2000 remettant l'affaire à l'audience du 20 octobre 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT, 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^{me} DEBUSSCHERE, premier 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 ont été exposés comme suit dans l'arrêt n° 73.572 du 8 mai 1998 :

" 1. Le requérant, sous-chef de gare adjoint à la SNCB, est affecté à la gare de Nivelles.

2. Le 15 mars 1995, le requérant est en service et est contrôlé par M. DE NUTTE, chef de zone faisant fonction. Ce dernier propose de lui infliger la peine du retard dans l'avancement pour une période de six mois pour les motifs suivants :

- " - agent trouvé endormi sur le banc au block 10 de Baulers, le 15 mars 1995 à 03h19',
- agent non présent à quai le 15 mars 1995 pour le train E 3107,
- agent non en tenue (pas de cravate)".

3. Le 11 avril 1995 le requérant se justifie en ces termes : "Suite à un mal de dos, je me suis allongé sur le banc du block 10 et ce dans l'attente de la remise de la voie par le service". Il demande à être entendu par le conseil d'appel.

4. Le 12 avril 1995, son chef immédiat émet l'avis que la sanction doit être maintenue parce que le requérant était profondément endormi et que ce n'est qu'après l'avoir interpellé par son nom qu'il s'est réveillé. Le 13 avril 1995, M. QUINTIN, inspecteur principal de division, exprime également l'avis que la punition doit être maintenue.

5. Les 6 et 13 juin 1995, de nouveaux faits sont reprochés au requérant. Le 20 juin 1995, la proposition de punition est complétée ainsi :

- " - le six juin, l'agent de service de 14h à 22h a abandonné celui-ci pour se rendre et consommer une boisson alcoolisée dans un débit de boissons en compagnie du chargeur MOFUKI Louis Alias BOFUKI. A été vu par le chef de zone entrant dans la brasserie à 20h35,
- pas d'annonce au train E 1518 de 20h42,
- 1/2 jour d'absence le 13 juin 1995 : l'agent n'a pas continué son service en gare de Nivelles, après une visite médicale couverte par une dispense de service".

La peine proposée est cette fois celle de la suspension pour une durée de trois mois avec menace de sanction plus grave.

Le document est remis au requérant le même jour.

6. Le 3 juillet 1995, le requérant confirme sa volonté de comparaître devant le conseil d'appel et se justifie. Il explique qu'il s'est rendu dans le café voisin pour téléphoner mais qu'il n'a consommé aucune boisson; il ajoute qu'on n'a procédé à aucun examen médical. En ce qui concerne son demi-jour d'absence, il expose qu'il n'avait aucune intention de fraude mais a agi comme il l'avait déjà fait précédemment en de mêmes circonstances.

7. Le 6 juillet 1995, son chef immédiat estime que la proposition de sanction doit être maintenue parce que la "justification de l'intéressé ne reflète pas la réalité des faits".

L'inspecteur principal QUINTIN exprime le même avis le 7 juillet 1995.

8. Le 18 juillet 1995, le service du personnel et des affaires sociales attire l'attention des autorités locales sur le fait que la demande du requérant de comparaître devant le conseil d'appel est tardive puisque le formulaire ad hoc a été restitué en dehors du délai de dix jours ouvrables; le requérant doit être traité comme un agent qui renonce à comparaître devant le conseil d'appel.

9. A la suite de la note du 18 juillet 1995 et compte tenu de l'article 15b du règlement disciplinaire, M. BATTER, inspecteur du mouvement, agissant pour le chef de division en congé, inflige au requérant la peine proposée.

Il s'agit du premier acte attaqué.

10. Le 16 mars 1996, le requérant fait l'objet d'un nouveau contrôle en sorte que le 21 mars 1996, M. DE NUTTE, son chef immédiat, propose de lui infliger la peine de la suspension pour une durée de six mois avec menace de sanction plus grave pour les motifs suivants :

- " - Le samedi 16 mars 1996 vers 01h35, l'agent enfermé à clé dans le local du chargeur dormait à poings fermés, étendu sur une civière, emmitouflé dans une couverture et chaussures enlevées.
- La porte du local vélos était restée grande ouverte, malgré les nombreux vols qui y sont perpétrés.
- La gare était sans surveillance".

11. Le 1^{er} avril 1996, le requérant déclare qu'après avoir effectué son service normal, fermé la gare et prévenu le signaleur, il s'est allongé vers 1 heure et quart mais ne dormait pas. Il précise qu'il a pris un médicament anti-grippe, qu'il terminait sa cinquième nuit et que deux voies étaient hors service. Il signale encore que le local réservé aux vélos est resté ouvert à la demande d'un passager. Il demande à être entendu par le conseil d'appel.

12. Le 18 novembre 1996, le requérant, accompagné de son défenseur, comparaît devant le conseil d'appel qui émet l'avis suivant :

- " Attendu que les faits repris ci-dessus sont établis (unanimité);
- Attendu que la sanction proposée est proportionnée aux faits reprochés;

Vu les antécédents disciplinaires de l'intéressé;
Vu les paragraphes 1 à 4, 8, 17, 47, 52, 72 et 101 à 104 du RGPS 550 (règlement disciplinaire);

Par ces motifs

Le conseil se rallie à la proposition de la société (unanimité) et propose d'infliger à l'intéressé la suspension de fonctions pour une durée de 6 mois".

13. En sa séance du 20 novembre 1996, le comité de direction se rallie à cette proposition.

Il s'agit du second acte attaqué, notifié au requérant par un pli recommandé à la poste le 21 novembre 1996";

Considérant, quant au recours A.73.461/VIII-512, que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 7, 8, 105, 110 et 116 du règlement disciplinaire de la SNCB, de la violation des articles 2 et 3 de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des formalités substantielles prescrites à peine de nullité et du principe général du respect des droits de la défense; que dans une première branche, il soutient que c'est à tort que la partie adverse a considéré que son recours n'avait pas été introduit dans le délai de dix jours ouvrables car le samedi ne peut pas être pris en considération dans le calcul de ce délai; que, dans une deuxième branche, il estime que même si on ne retient pas la première branche, il faut tenir compte du fait qu'il a exercé son droit de réclamation contre la proposition du 1^{er} avril 1995 en temps utile; qu'il note que cette proposition n'a pas été annulée et remplacée par une nouvelle mais complétée par l'indication de faits nouveaux en date du 20 juin 1995 en sorte que la demande de comparution devant le conseil d'appel demeurerait valable en ce qui concerne les premiers faits retenus à sa charge;

Considérant que la partie adverse répond, en ce qui concerne la première branche, qu'il y a lieu de considérer les samedis non fériés comme des jours ouvra-

bles de sorte que le requérant a demandé à comparaître devant le conseil d'appel tardivement, le bulletin de punition lui ayant été remis le 20 juin 1995 mais restitué seulement le 4 juillet 1995; qu'elle fait valoir que la deuxième branche n'est pas davantage fondée; qu'en effet, selon elle, le 20 juin 1995, la proposition de punition du 1^{er} avril a été retirée et remplacée par une nouvelle en raison de la survenance de faits nouveaux les 6 et 13 juin 1995, conformément au paragraphe 8 du règlement disciplinaire dont il résulte que les faits anciens et nouveaux forment un tout; qu'elle conclut qu'il n'y a pas deux mais une proposition de punition qui appelle une réaction de l'agent dans les dix jours ouvrables à peine de forclusion;

Considérant que dans son dernier mémoire, le requérant estime que rien dans les textes, notamment dans l'article 109 du statut, ne prévoit qu'en cas de faits autres que ceux visés dans la proposition de sanction initiale, la procédure initiale serait caduque et par là entraînerait le dessaisissement du conseil d'appel; que selon lui, par sa demande du 11 avril 1995, il a valablement saisi le conseil d'appel; que le requérant considère que le but de l'article 8 est de permettre à l'autorité disciplinaire de connaître de l'ensemble des faits à charge d'un agent de manière à lui infliger la sanction la plus adéquate et d'éviter la répétition en cascade de procédures disciplinaires; qu'il cite trois combinaisons possibles des deux dispositions applicables et est d'avis que s'agissant du respect des droits de la défense, seule celle qui lui est favorable peut être retenue; qu'enfin à l'issue d'une analyse des termes utilisés par la partie adverse notamment dans le bulletin de punition, il conclut qu'il n'y a pas eu de remplacement de la proposition initiale mais seulement des modifications de celle-ci;

Considérant que la partie adverse critique le raisonnement du requérant, selon lequel le conseil d'appel

restait valablement saisi et devait se prononcer sur les faits du 15 mars 1995, raisonnement, qui selon elle, procède d'une erreur dans l'appréciation de la compétence du conseil d'appel et aboutit à une solution dénuée de toute logique et du moindre bon sens;

Considérant quant à la première branche, que les samedis non fériés doivent être comptabilisés dans les délais de recours; qu'il s'ensuit que la première branche n'est pas fondée;

Considérant, pour ce qui concerne la deuxième branche, que l'article 8 du règlement disciplinaire dispose comme suit :

" Une nouvelle faute commise par un agent se trouvant sous le coup d'une punition doit être signalée au chef appelé à statuer. Ce dernier veille à compléter le bulletin de punition ou à remplacer ses parties essentielles (libellé, justification, avis des chefs intervenants) de manière qu'une décision puisse être prise sur l'ensemble des faits répréhensibles dont l'agent s'est rendu coupable. L'agent est invité à viser toute modification apportée au libellé de la mesure disciplinaire proposée ou à ses motifs et, s'il le juge utile complète en conséquence sa justification";

qu'il apparaît du document P 255 versé au dossier que ses parties essentielles n'ont pas été complétées mais remplacées; qu'en effet, la proposition initiale a été biffée et remplacée par une autre, d'autres griefs ont été retenus à charge du requérant qui a visé les ajouts et s'est justifié à ce propos; qu'en outre, les supérieurs hiérarchiques concernés se sont prononcés sur la nouvelle proposition de punition; qu'il s'ensuit que le recours introduit auprès du conseil d'appel pour l'ensemble des faits était tardif et que conformément à l'article 110 du règlement disciplinaire, le requérant était forclos dans son droit d'appel au conseil d'appel; que le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 101 et 105 du règlement

disciplinaire de la SNCB et des droits de la défense; qu'il soutient qu'il faut distinguer le droit de réclamation de la demande de comparution devant le conseil d'appel en sorte que le délai de dix jours ouvrables prévu au paragraphe 105 du règlement disciplinaire de la SNCB s'entend d'un délai au cours duquel l'agent doit pouvoir exercer pleinement son droit de réclamation, ce qui implique qu'il puisse consulter le dossier ouvert à sa charge; que selon lui, ses droits de la défense doivent s'exercer ab initio, c'est-à-dire dès la proposition de sanction, alors qu'en l'espèce, il n'a pas eu accès au dossier et qu'il a fait valoir cet argument dès le 3 juillet 1995;

Considérant que la partie adverse note que s'il faut garantir les droits de la défense d'un agent poursuivi disciplinairement, celui-ci doit avoir cherché à exercer ce droit, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que le requérant réplique que le recours au conseil d'appel étant facultatif, il doit pouvoir se justifier pleinement dès le début de la procédure et donc consulter le dossier ab initio pour pouvoir déterminer l'opportunité de saisir le conseil d'appel mais que tel n'a pas été le cas en l'espèce; que dans son dernier mémoire, le requérant estime qu'on peut difficilement lui faire grief de ne pas avoir exercé un droit dont il n'a pas été informé de l'existence et de l'éten-
due;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse précise que dans sa justification du 3 juillet 1995, le requérant a tout au plus précisé qu'il n'avait pu avoir accès à aucune pièce relative à l'accusation d'avoir consommé une boisson alcoolisée mais qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le requérant aurait demandé à consulter le dossier disciplinaire constitué à sa charge et que cette consultation lui aurait été refu-

sée; qu'elle ajoute qu'ayant reçu notification de la proposition de punition, le requérant ne pouvait ignorer qu'un dossier avait été ouvert à son nom et qu'à cet égard, il est permis de se référer à ses antécédents disciplinaires;

Considérant qu'aucun élément du dossier ne démontre que le requérant a demandé à consulter le dossier disciplinaire constitué à sa charge avant de se justifier et que cette consultation lui aurait été refusée; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du paragraphe 15 du règlement disciplinaire de la SNCB; qu'il expose qu'il a été sanctionné par M. BATTER, inspecteur du mouvement, "pour le chef de division en congé", alors que le paragraphe 15, b, du règlement disciplinaire dispose que les mesures telles que le déplacement par punition ou la suspension de fonctions contre lesquelles l'agent n'a pas exercé son droit de réclamation sont infligées par l'ingénieur ou inspecteur en chef, ingénieur ou inspecteur principal adjoint ou par un agent de grade équivalent; qu'il estime avoir été sanctionné par une autorité incompétente puisque le règlement disciplinaire ne permet pas pareille délégation;

Considérant que la partie adverse répond, pièces à l'appui, que l'inspecteur principal-chef de division QUINTIN était en congé du 21 juillet 1995 au 15 août 1995 et qu'il avait prévu que les affaires en cours seraient traitées d'abord par M. BATTER, ensuite par M. VERPLAETSE; qu'elle explique que M. BATTER a agi pour le chef de division en congé et n'a fait que maintenir la punition proposée par M. QUINTIN; que selon elle, M. BATTER était compétent sur la base du paragraphe 15 du règlement disciplinaire;

Considérant que le requérant réplique que les notes de M. QUINTIN versées au dossier administratif sont relatives aux affaires administratives en cours mais que dans des matières qui, comme en l'espèce, touchent aux droits fondamentaux ou aux libertés publiques, les délégations sont à proscrire; que dans son dernier mémoire, il fait remarquer que le paragraphe 15 contient une énumération de grades et qu'il n'est dès lors pas démontré que l'inspecteur de division BATTER était la seule personne habilitée à décider de la sanction querellée;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur la distinction à opérer entre un intérim, qui est un remplacement provisoire, portant désignation de l'intérimaire personnellement et fixant précisément la durée et l'étendue de ses pouvoirs d'une part et la délégation de caractère permanent et impersonnel d'autre part;

Considérant qu'en l'espèce, M. BATTER a été désigné comme intérimaire, pour une durée de quinze jours, pour traiter les affaires administratives en cours; qu'il était donc compétent pour prendre l'acte attaqué; que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il considère que l'acte attaqué ne mentionne pas les considérations de droit et de fait qui lui servent de fondement; qu'en particulier, il estime que la partie adverse devait, à tout le moins, rencontrer ses justifications du 11 avril 1995;

Considérant que la partie adverse soutient que la motivation en fait réside dans la mention explicite des faits retenus à charge du requérant et qu'il ne fallait

pas indiquer les raisons pour lesquelles les justifications du requérant n'avaient pas été retenues;

Considérant que le requérant réplique que l'acte attaqué devait indiquer les raisons pour lesquelles il n'avait pas été tenu compte de ses problèmes médicaux et invoque particulièrement une attestation du Docteur DUBAR, médecin principal du centre médical régional de Bruxelles;

Considérant que dans son dernier mémoire, auquel il joint des pièces, le requérant argue de ce que l'acte attaqué se présente, en tant qu'il s'agit de son instrumentum, sous trois formes différentes à savoir, le formulaire P 255 tel que complété par les griefs reprochés en juin 1995 au requérant, la note du 25 juillet 1995 de l'inspecteur du mouvement BATTER et la note du 2 août 1995 du chef de zone f.f.; qu'il estime que ces documents n'indiquent nullement pourquoi il n'y avait pas lieu de retenir ses justifications; qu'il ajoute que le certificat du docteur DUBAR du 16 mars 1995 n'était pas inconnu de la partie adverse puisqu'il a notamment été pris en considération par son supérieur hiérarchique, en date du 7 juin 1995, dans un rapport à l'autorité supérieure; qu'il se réfère à une pièce qu'il dépose pour montrer qu'il s'est également justifié quant aux faits reprochés en juin 1995; que dans son dernier mémoire après réouverture des débats, le requérant expose que la motivation de l'acte attaqué n'est pas suffisante dès lors d'une part, qu'elle se réfère à un avis qui n'était pas connu au moment de l'introduction du recours et d'autre part, parce que cet avis du conseil d'appel lui-même est peu explicite sur les motifs qui justifient la sanction infligée; qu'il rappelle qu'il est constant que devant le conseil d'appel, le requérant, assisté de son délégué syndical a fait valoir un certain nombre d'arguments qui, non seulement, portaient sur la matérialité des faits mais également sur les difficultés relationnelles qu'il avait avec son supérieur hiérarchique ainsi que sur son contexte familial;

Considérant que, pour ce qui concerne la motivation en droit, l'acte attaqué permet de déterminer que l'autorité qui est intervenue l'a fait, à bon droit, en vertu d'un intérim; qu'à cet égard, le moyen se confond avec le troisième moyen; que pour ce qui concerne la motivation de fait, il n'est pas contesté que les faits reprochés au requérant sont clairement mentionnés sur le formulaire P 255; que les problèmes médicaux du requérant ne peuvent être pris en compte que pour un des griefs reprochés au requérant; que lorsqu'il a donné son avis sur la justification donnée par le requérant le 11 avril 1995, le supérieur immédiat du requérant a clairement précisé que celui-ci était "profondément endormi"; que les arguments du requérant ont d'autant plus été rencontrés que la lettre émanant du docteur DUBAR indiquait seulement qu'"Il serait souhaitable que (le requérant) puisse s'étendre par intermittence pendant les périodes creuses et ceci pour raisons médicales" et qu'il y a été répondu, de manière circonstanciée, le 21 mars 1995; que le quatrième moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant au recours A.73.460/VIII-511, que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, 52 et 117 du règlement disciplinaire de la SNCB, du principe de proportionnalité et des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'en une première branche, il expose que l'acte attaqué est illégal parce qu'il se fonde sur la sanction disciplinaire illégale du 25 juillet 1995; que selon lui, l'illégalité de cette décision a pour conséquence que la sanction disciplinaire de la suspension de fonctions pour une durée de six mois est disproportionnée puisque les faits retenus ne la justifient pas à eux seuls; que dans une deuxième branche, le requérant rappelle les termes de l'acte attaqué et de l'avis auquel il est fait référence; qu'il expose que cette lecture ne permet pas de comprendre les considérants relatifs à la proportionnalité de la peine; qu'il souligne

que la seule référence à un avis inconnu de l'agent est insuffisante pour justifier la conformité de la sanction par rapport à la loi du 29 juillet 1991; qu'il précise que ni l'acte attaqué ni l'avis du conseil d'appel ne rencontrent les arguments d'ordre médical et psychologique qu'il a avancés; qu'il estime que si l'autorité disciplinaire ne doit pas rencontrer tous les arguments invoqués par l'agent, la décision, rapprochée du dossier administratif, doit permettre de connaître les faits retenus et montrer que l'autorité a examiné les arguments pertinents de l'agent; qu'il se réfère à cet égard au premier grief - sommeil durant le travail - puisqu'il s'est justifié en faisant état des recommandations médicales et du fait qu'il avait effectué sa ronde et qu'il ne pouvait pas être vu de la clientèle absente de nuit; qu'il développe également son argumentation en ce qui concerne le problème des vélos et le fait d'avoir laissé la gare sans surveillance; qu'il conclut que dans la mesure où le caractère répréhensible des faits était sérieusement contesté, il incombait à l'autorité disciplinaire de mentionner pourquoi ses explications ne pouvaient pas être retenues; que dans son dernier mémoire après réouverture des débats, il fait valoir que si les sanctions dont il a fait l'objet apparaissent nombreuses, les faits reprochés sont, au contraire, mineurs et que de nombreuses sanctions sont fort anciennes de sorte qu'il y a lieu de s'interroger sur leur effacement du dossier disciplinaire; qu'il se demande dès lors si l'on peut raisonnablement soutenir que s'il ne s'était pas vu infliger la peine de la suspension de trois mois, en date du 25 juillet 1995, la partie adverse aurait pu justifier une sanction disciplinaire de six mois, comme peine directement proportionnée aux faits disciplinaires antérieurs à celle du 25 juillet 1995;

Considérant, sur les deux branches réunies, que le requérant tire argument de l'illégalité de la décision disciplinaire du 25 juillet 1995; qu'à l'occasion de l'examen du recours A.73.461/VIII-512, il a été conclu

qu'aucun des moyens n'est fondé; qu'il s'ensuit que le moyen unique invoqué n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les requêtes sont rejetées.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 8.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept décembre deux mille par :

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

Le Greffier,

Le Président,

G. SCOHY.

J.-Cl. GEUS.