CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 97.412 du 3 juillet 2001

A.77.519/VI-14.455

En cause : **ZEVART** Roger,
ayant élu domicile chez
Me Philippe FRAIPONT, avocat,
rue Charles Morren 4
4000 Liège,

contre :

la Commune d'OUPEYE.

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE DES VACATIONS,

Vu la requête introduite le 13 février 1998 par Roger ZEVART qui demande l'annulation de la délibération du 8 décembre 1997 du collège échevinal d'Oupeye lui infligeant une sanction disciplinaire de retenue sur traitement d'un montant mensuel de 12.050 francs bruts s'étalant sur une durée de trois mois prenant cours le 1er janvier 1998;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DAGNELIE, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 mars 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 17 mai 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 juin 2001;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me FRAIPONT, avocat, comparaissant pour le requérant et Mme RADEMAKER, chef de bureau, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme M^me^ DAGNELIE, Premier auditeur chef de section;

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

I. LES FAITS

Considérant que les faits de la cause sont les suivants :

1. M. Roger ZEVART est né en 1948. En 1977, il est commissaire-voyer à la province de Liège. Le 1^er^ septembre 1982, il entre en qualité de chef de service à la commune d'Oupeye, où il devient ensuite chef du service des Travaux.

2. Le 22 octobre 1992, le requérant demande au collège échevinal l'autorisation d'exercer une activité complémentaire consistant en études et travaux pour le compte d'administrations publiques, afin de régulariser une situation existant depuis plus de 18 ans.

3. En sa séance du 26 octobre 1992, le collège échevinal décide "d'autoriser Monsieur R. ZEVART, chef du

service des Travaux, à exercer une activité complémentaire à celle de ses fonctions au sein de l'administration communale, à l'exclusion de tous travaux concernant directement ou indirectement la commune, en dehors de son horaire de travail au sein de celle-ci et sans utilisation quelconque de locaux, ni de matériel de quelque nature de la commune".

4. Le 14 mars 1996, le requérant est autorisé à exercer ses fonctions à la commune à mi-temps, dans le cadre d'une pause-carrière, à dater du 1er avril 1996, pour une période de 6 mois renouvelable. Le 26 septembre 1996, cette pause-carrière est prolongée jusqu'au 31 décembre 1996.

5. Le 14 mars 1997, alors que le requérant est en incapacité de travail, un huissier de justice requis par l'administration communale constate :

" ...

la présence du requérant à Mortroux, sur le chantier des entreprises FRERE, qui a pour but la réfection d'un pont et l'aménagement des rives du ruisseau au centre du village,

...

Celui-ci est en discussion avec une personne à qui il explique manifestement le déroulement des travaux.

...".

6. Le 1er avril 1997, le collège échevinal retire au requérant l'autorisation d'exercer son activité complémentaire à titre d'indépendant à partir du 1er mai 1997, et lui donne un mois pour liquider ses engagements pris dans le cadre de son activité complémentaire. La réclamation formée par le requérant contre cette décision auprès de la députation permanente est rejetée par celle-ci le 26 juin 1997.

7. Le 4 juin 1997, le secrétaire communal f.f.,

rédige un rapport disciplinaire sur le comportement du requérant le 14 mars 1997. Il écrit :

" ...

I. Faits

1. En date du 14 février 1997, Monsieur Roger ZEVART remet à l'Administration communale un certificat médical d'incapacité de travail avec sortie autorisée du 14/02/1997 au 15/03/1997 (prolongation) du Docteur MORRIER.

2. En date du 14 mars 1997, Maître THIRION, huissier de justice a pu constater la présence de Monsieur Roger ZEVART sur un chantier des entreprises FRERE à Dalhem (réfection d'un pont et aménagement des rives du ruisseau au centre du village).

   Il ressort du constat de l'huissier que Monsieur Roger ZEVART était en discussion avec une personne à laquelle il expliquait manifestement le déroulement du chantier.

II. Avis du secrétaire communal ff.

   En incapacité de travail, Monsieur Roger ZEVART effectue des prestations de même nature que celles qui sont siennes au sein de l'Administration.

   On peut constater le manque de loyauté de Monsieur ZEVART qui semble faire davantage d'efforts pour honorer ses engagements dans le cadre de ses activités complémentaires que ceux qu'il a envers la commune.

   Pour un agent de niveau I, ce type de comportement n'est pas admissible, je conclus à l'opportunité de poursuites disciplinaires et transmets le dossier au collège pour suite voulue..".

8. Le 9 juin 1997, le requérant est invité à comparaître le 30 juin 1997 devant le collège échevinal, dans le cadre d'une procédure disciplinaire fondée sur le fait suivant :

" Alors que Monsieur Roger ZEVART était sous le couvert d'un certificat médical avec sortie autorisée, l'intéressé exerçait son activité complémentaire dont la nature était identique à celle qui est la sienne au sein de l'Administration en qualité de Chef des Travaux".

9. Le requérant comparaît assisté par son conseil. Celui-ci dépose une note d'observations et souligne que son client s'est présenté sur le chantier pour rencontrer son remplaçant afin de lui communiquer les données nécessaires à la reprise de la surveillance du chantier. Il s'agit là de prestations réduites et exceptionnelles, qui ne sont pas en contradiction avec l'état d'incapacité de travail constaté le 14 février 1997. Enfin, le conseil du requérant invoque la prescription et conclut qu'une sanction est inutile en raison du caractère bénin des faits.

Le procès-verbal d'audition est notifié au requérant le 6 novembre 1997.

10. Par délibération du 8 décembre 1997, le collège échevinal inflige au requérant une retenue de traitement d'un montant mensuel de 12.050 francs bruts s'étalant sur une durée de 3 mois prenant cours à partir du 1er janvier 1998.

Cette décision est motivée comme suit :

" ....

Attendu que la présente procédure disciplinaire a pour seul et unique objet les faits repris dans le rapport du secrétaire communal du 4 juin 1997 ainsi que ceux repris dans la convocation en vue de l'audition du 3 novembre 1997, à savoir le constat de l'huissier THIRION du 14 mars 1997;

Attendu que l'argumentation développée à propos d'autres faits que ceux dont il est question ci-avant n'ont aucune pertinence et ne peuvent être retenus;

Attendu que la prescription est évoquée au motif que le fait a été porté à la connaissance de l'autorité publique le 14 mars 1997;

Attendu qu'il convient de remarquer que la procédure disciplinaire a été intentée le 9 juin 1997, date de la délibération du collège échevinal décidant l'intentement d'une procédure disciplinaire;

Attendu qu'en conséquence l'action disciplinaire a été,

conformément à l'article 317 de la nouvelle loi communale, intentée dans le délai de 6 mois de la constatation des faits répréhensibles;

Attendu que le retard dans le déroulement de la procédure disciplinaire est imputable à l'intéressé qui a demandé le report de l'audition fixée initialement le 30 juin 1997;

Attendu que sur le fond le constat de huissier n'a pas pour objet de contester l'état d'incapacité de Monsieur R. ZEVART. Toutefois, il met en exergue le fait que Monsieur R. ZEVART exerce des activités de nature identique à celles qui sont les siennes au sein de l'administration communale;

Attendu que la similitude des activités et de leur contexte environnemental, à savoir :

- le contrôle de chantiers de travaux publics au profit d'une administration publique;
- le contact avec les entrepreneurs de travaux;
- le contact avec le surveillant du chantier;

conduit à considérer que la majorité des composantes de l'activité (en dehors de la composante géographique "Dalhem au lieu d'Oupeye") sont réunies et que le principe de spécialité ne s'applique pas en l'espèce;

Attendu que le collège reproche à Monsieur R. ZEVART d'avoir consenti plus d'efforts pour honorer ses engagements dans le cadre de son activité complémentaire;

Attendu que le collège est en droit d'attendre du chef des travaux un devoir de loyauté et une conscience professionnelle qui le conduisent, malgré sa maladie, à donner la priorité à son travail de fonctionnaire plutôt qu'à son travail d'indépendant;

Attendu qu'en ce qui concerne l'argument selon lequel Monsieur R. ZEVART ne faisait que liquider les affaires courantes, il convient de remarquer que la décision de retrait de l'autorisation d'exercice de l'activité complémentaire est postérieure au fait reproché et qu'à cette époque, l'état de santé de Monsieur R. ZEVART était d'une gravité moindre et qu'en conséquence, le collège met en doute la nature de la réunion du 14 mars telle que présentée par Monsieur R. ZEVART et considère qu'il s'agissait d'une véritable réunion de chantier à laquelle un représentant du Bureau BOLLAND-TAILLEUR pouvait participer en qualité d'employeur de Monsieur R. ZEVART.

Attendu que l'information d'un remplaçant n'impose pas la présence de Monsieur R. ZEVART lors d'une réunion de

chantier ...".

Cette décision est notifiée au requérant par lettre du 16 décembre 1997.

12. Le 1er février 1998, le requérant est mis à la retraite prématurée pour inaptitude physique.

II. EN DROIT

A. QUANT A LA PROCEDURE.

Considérant que par pli recommandé à la poste le 9 septembre 1998, la partie adverse a déposé un écrit intitulé "mémoire en réplique" suite à la notification du mémoire en réplique de la partie requérante; que cet écrit n'étant pas prévu par le règlement de procédure, il y a lieu de l'écarter des débats;

B. QUANT A LA RECEVABILITE.

Considérant que la partie requérante soulève une exception d'irrecevabilité ratione temporis, au motif que la requête aurait été déposée le 61ème jour après la notification de l'acte attaqué;

Considérant que l'exception ne peut être retenue dès lors qu'il est établi que le requérant a reçu notification de la décision attaquée le 17 décembre 1997 et qu'il a introduit sa requête en annulation le 13 février 1998 par pli recommandé à la poste;

C. QUANT AU FOND.

Considérant que le requérant prend un moyen "unique" déduit de la "motivation inexacte ou (de l') erreur dans un motif essentiel de l'acte attaqué, en ce que le libellé de la prévention disciplinaire fait grief au

requérant, alors qu'il était sous le couvert d'un certificat médical avec sortie autorisée, d'avoir exercé son activité complémentaire dont la nature est identique à celle qui est la sienne au sein de l'administration en qualité de chef des travaux";
que le requérant fait en substance valoir, à l'appui de ce moyen, que du libellé de la prévention disciplinaire il apparaît qu'un motif essentiel de celle-ci, à savoir l'exercice par lui d'une activité complémentaire de nature identique à celle exercée au sein de l'administration en qualité de chef des travaux, est totalement inexact dès lors qu'à la suite de la restructuration du service des travaux, il n'avait plus dans ses attributions le suivi des chantiers sur le terrain; que par ailleurs, le certificat médical le déclarant incapable de travailler tout en autorisant les sorties, qui n'a pas été contesté par la partie adverse, n'avait pas pour portée de lui interdire toute activité de travail ni même telle ou telle activité en rapport avec ses fonctions de chef des travaux mais seulement de le déclarer incapable de remplir ses fonctions de chef de travaux dans l'ensemble de ses composantes et dans le contexte précis qui est celui du moment où l'incapacité de travail a été décidée par le médecin; que le fait qui lui est reproché ne vise d'ailleurs pas formellement une activité entrant dans ses attributions de chef de service des travaux vu qu'il ne concerne qu'un entretien informel au cours duquel il a informé les autres personnes présentes des techniques à prévoir et à suivre, en raison de l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de suivre étroitement la surveillance de ce chantier de réfection d'un pont et d'aménagement d'un ruisseau; que dans son mémoire en réplique, il avance un moyen, qualifié de complémentaire, que la lecture du mémoire en réponse lui aurait inspiré, déduit de ce qu'en violation du principe "non bis in idem", la décision attaquée sanctionnerait le même fait que celui "sanctionné" par le retrait de l'autorisation de cumul, que ce moyen est qualifié dans le dernier mémoire d'ampliation du moyen unique de la

requête introductive, au motif qu'il s'y trouvait déjà en germe, la partie adverse ayant estimé devoir, dans son mémoire en réponse, montrer que le retrait d'autorisation d'activité complémentaire ne constitue pas un élément relevant pour contester la motivation de la décision attaquée;

Considérant que de son côté, la partie adverse soutient pour l'essentiel que la motivation est exacte car s'il est vrai qu'à la suite de la restructuration du service des travaux, le requérant n'avait plus dans ses attributions la direction et le suivi des chantiers sur le terrain, cette restructuration tout comme la diminution de ses fonctions étaient temporaires et devaient normalement prendre fin le 1er janvier 1997, date d'expiration de la pause-carrière mi-temps à lui accordée en raison de ses ennuis de santé; que de plus, selon les dires du requérant lui-même, le 14 mars 1997, il assistait à une réunion d'information et non à une réunion de chantier, c'est-à-dire une activité identique à celle exercée par lui dans le cadre de sa pause-carrière; que, pour le reste, la partie adverse ne conteste pas l'incapacité de travail du requérant, telle qu'elle est constatée par le certificat médical, mais "reproche au requérant d'avoir consenti plus d'efforts pour honorer ses engagements dans le cadre de son activité complémentaire, alors que la commune est en droit d'attendre du chef des travaux un devoir de loyauté et de conscience professionnelle qui le conduirait, malgré sa maladie, à donner priorité à son travail de fonctionnaire plutôt qu'à son travail d'indépendant";

Considérant qu'il ressort des pièces versées aux débats que depuis le 1er avril 1996, le requérant est essentiellement chargé en tant qu'agent communal de l'élaboration de plans et cahiers de charge, de l'aspect technique des contentieux et de missions de conseil auprès de différents fonctionnaires, sans pour autant que sa présence occasionnelle sur un chantier soit exclue; que sa

participation à la réunion de chantier du 14 mars 1997 dans le but d'informer et de conseiller les autres participants quant aux techniques à suivre n'est pas étrangère aux activités qu'il pouvait accomplir, fût-ce occasionnellement, dans le cadre de sa pause-carrière mi-temps; qu'au demeurant, il peut être tenu pour vraisemblable qu'à l'expiration de celle-ci, il eût, si sa santé le lui avait permis, repris l'intégralité de ses fonctions à l'administration communale d'Oupeye; qu'à la lumière de ces éléments, la partie adverse a pu raisonnablement estimer, sans méconnaître la foi due au certificat médical, que le requérant avait exercé des activités "de nature identique" à celles qui sont les siennes au sein de l'administration communale et lui reprocher d'avoir à cette occasion consenti plus d'efforts pour honorer ses engagements dans le cadre de son activité complémentaire que pour exercer ses fonctions dans le cadre de son activité principale; que pour le surplus, la décision de retrait de l'autorisation d'activités complémentaires n'a pas été invoquée dans la requête introductive comme preuve de la violation par la décision attaquée du principe "non bis in idem" alors que le requérant aurait pu dès alors invoquer un tel moyen; que cette invocation apparaît dès lors comme un moyen nouveau et ne saurait être qualifiée de moyen complémentaire ou ampliatif sous prétexte que la partie adverse a, dans son mémoire en réponse, tenu à montrer que cette décision ne constitue pas un élément relevant pour contester la motivation de la décision attaquée, que partant, ce moyen nouveau est irrecevable et ne peut être pris, à quelque titre que ce soit, en considération, qu'il suit de tout ce qui précède que le moyen unique est non fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre des vacations, le trois juillet deux-mille un par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. R. ANDERSEN.