

Audience publique du 4 juillet 2018

Recours formé par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg,
contre une décision du Conseil de discipline des fonctionnaires de l'Etat,
en présence de Monsieur ..., ...,
en matière de discipline

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 40177 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 13 septembre 2017 par Monsieur le délégué du gouvernement Marc LEMAL, en vertu d'un mandat du ministre du Développement durable et des Infrastructures tendant à l'annulation de la décision du Conseil de discipline des fonctionnaires de l'Etat du 13 juin 2017 ayant prononcé à l'encontre de Monsieur ... une sanction disciplinaire inférieure à celle retenue par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, à savoir un avertissement ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Catherine NILLES, en remplacement de l'huissier de justice Patrick KURDYBAN, demeurant à Luxembourg, du 15 septembre 2017, portant signification de la prédite requête à Monsieur ..., demeurant à L-..., ainsi qu'au Conseil de discipline des fonctionnaires d'Etat, représenté par ses organes statutaires actuellement en fonctions, établi à L-2080 Luxembourg, Cité judiciaire, bâtiment CR ;

Vu les pièces versées en cause et la décision déferée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport et Monsieur le délégué du gouvernement Marc LEMAL en sa plaidoirie à l'audience publique du 16 mai 2018.

Par courrier du 30 novembre 2016, le ministre du Développement durable et des Infrastructures, ci-après désigné par « le ministre », saisit le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire aux fins de procéder à une instruction disciplinaire à l'encontre de Monsieur ..., expéditionnaire dirigeant auprès du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, département des transports, classé au dernier échelon du grade 8bis et bénéficiant d'une majoration d'échelon.

En date du 31 janvier 2017, le commissaire du gouvernement adjoint chargé de l'instruction disciplinaire, désigné ci-après par « le commissaire du gouvernement adjoint », clôtura son rapport d'instruction de l'affaire disciplinaire engagée à l'encontre de Monsieur ..., en concluant que « *Compte tenu de ce qui précède, le soussigné est d'avis que les faits établis par l'instruction constituent un manquement à sanctionner de l'avertissement, de la réprimande ou de l'amende ne dépassant pas le cinquième d'une mensualité brute du traitement de base.* ».

Par courrier du même jour, le commissaire du gouvernement adjoint communiqua à Monsieur ... une copie du rapport d'instruction en l'informant de la possibilité de faire parvenir ses observations et de demander un complément d'instruction dans le délai prévu à l'article 56, paragraphe 4, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, dénommé ci-après « le statut général », courrier auquel Monsieur ... ne réserva aucune suite.

Par courrier du 17 février 2017, le commissaire du gouvernement adjoint informa le ministre qu'il était d'avis que les faits établis par l'instruction constitueraient un manquement à sanctionner de l'avertissement, de la réprimande ou de l'amende ne dépassant pas le cinquième de la rémunération brute du traitement de base.

Par décision du 22 mars 2017, le ministre décida d'infliger à Monsieur ..., en conformité à l'article 47.3 du statut général, la sanction disciplinaire de l'amende égale à un dixième de la rémunération brute du traitement de base.

Sur recours déposé le 27 avril 2017 par Monsieur ... auprès du Conseil de Discipline des fonctionnaires de l'Etat, désigné ci-après le « Conseil de discipline », celui-ci décida, lors de sa séance du 13 juin 2017, de prononcer une sanction disciplinaire inférieure à celle retenue par le ministre pour sanctionner le comportement fautif de Monsieur ..., à savoir un avertissement. La décision est libellée comme suit :

« [...] Vu le dossier constitué à charge de ... par le commissaire du Gouvernement adjoint chargé de l'instruction disciplinaire, ci-après le commissaire du Gouvernement, saisi en application de l'article 56.2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, ci-après le statut général, d'une instruction disciplinaire à charge de ...

Vu le rapport d'instruction dressé en date du 31 janvier 2017.

Vu l'arrêté grand-ducal du 22 mars 2017 prononçant contre ... une amende égale à un dixième de la rémunération brute du traitement de base du fonctionnaire.

Par requête notifiée le 27 avril 2017 au Conseil de discipline, ci-après le Conseil, ... a introduit un recours contre l'arrêté susmentionné.

Entendus à l'audience publique du Conseil du mardi, 23 mai 2017, ... et son conseil Maître Katia AIDARA, avocat à la Cour, en leurs explications et moyens de défense ainsi que le délégué du Gouvernement Marc LEMAL en ses conclusions.

Le recours déposé par ... est recevable pour avoir été introduit dans les forme et délai de la loi. En effet, aucun acte de notification de l'arrêté déféré n'est versé au dossier, de sorte que le Conseil retient que délai prescrit à l'article 54, paragraphe 1. du statut général n'avait pas encore commencé à courir à la date du dépôt du recours.

Aux termes de sa requête ... soutient tout d'abord que la sanction disciplinaire prononcée à sa charge serait contraire aux principes généraux de droit et à l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales puisque l'éventail des sanctions disciplinaires prévu à l'article 47 du statut général violerait

« le principe de la légalité des peines en offrant à l'administration un pouvoir discrétionnaire, voire arbitraire incompatible avec un Etat de droit ».

Il soutient ensuite dans sa requête qu'il y aurait eu violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les photographies figurant sur facebook et versées au dossier disciplinaire constituant une preuve illicite puisque ces photographies relèveraient de sa vie privée et ne pourraient pas fonder une procédure disciplinaire.

Le fonctionnaire n'a toutefois tiré aucune conséquence des susdits moyens ; il ne les a par ailleurs pas réitérés, ni exposés à l'audience.

Ces moyens sont donc à rejeter.

D'une part, le droit disciplinaire tolère dans la formulation des comportements illicites une certaine marge d'indétermination sans que le principe de la spécification de l'incrimination en soit affecté si des critères logiques, techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir avec une sûreté suffisante la conduite incriminée. Le principe de légalité des peines ne fait pas obstacle à ce qu'en matière disciplinaire les infractions soient définies par référence aux obligations légales et réglementaires auxquelles est soumise une personne en raison des fonctions qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève (Cour Constitutionnelle, arrêt du 14.12.2007).

L'article 53 du statut général définit de surcroît les critères à appliquer pour prononcer une peine disciplinaire et dispose qu'il convient de tenir compte à cet effet entre autre de la gravité de la faute commise, de la nature et du grade des fonctions du fonctionnaire inculqué et de ses antécédents.

D'autre part, le fait de verser dans un dossier disciplinaire des photographies librement accessibles à tout public qui figurent sur un réseau social ne saurait être considéré comme violation de la vie privée du fonctionnaire et comme administration d'une preuve illicite.

... conclut, tant dans sa requête introductive d'instance que lors des débats à l'audience, que la peine prononcée par arrêté grand-ducal du 22 mars 2017 serait disproportionnée.

Il ne conteste toutefois pas avoir manqué à ses obligations statutaires en quittant dans la soirée du 25 novembre 2016 son domicile pour assister à partir de 20 heures à une soirée cabaret au ..., alors qu'il se trouvait en incapacité de travail en date des 24 et 25 novembre 2016.

Le Conseil retient que le fait d'assister à un spectacle culturel à un jour de congé pour raisons de santé constitue un manquement à l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat, cette absence du domicile du fonctionnaire n'étant pas couverte par la mention du certificat médical de ... qu'une sortie ne serait pas médicalement contre-indiquée.

... est expéditionnaire administratif dirigeant au Ministère du Développement durable et des Infrastructures, département transports. Il est entré en service le 1^{er} octobre 1983 et tient sa nomination du 25 septembre 1986. Aucun antécédent disciplinaire n'est consigné dans son dossier jusqu'à l'heure actuelle.

Au vu de la nature des fonctions de ..., de son absence d'antécédents disciplinaires pendant [...] plus de 33 ans de service et de la gravité toutefois relative du manquement retenu à charge du fonctionnaire, le Conseil estime que la sanction d'une amende égale à un dixième de la rémunération brute du traitement de base est trop sévère et prononce un avertissement contre [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 13 septembre 2017, Monsieur le délégué du gouvernement Marc LEMAL, en vertu d'un mandat du ministre, a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision du Conseil de discipline du 13 juin 2017 ayant prononcé à l'encontre de Monsieur ... une sanction disciplinaire inférieure à celle retenue par le ministre, à savoir un avertissement.

Dans la mesure où ni le statut général ni aucune autre disposition légale n'instaurent un recours au fond en la matière, l'article 54, paragraphe 1., alinéa 2 du statut général excluant expressément tout recours au fond contre les décisions du Conseil de discipline statuant en appel, seul un recours en annulation a pu être introduit à l'encontre de la décision déferée, de sorte que le tribunal est compétent pour connaître du recours en annulation dirigé à l'encontre de ladite décision.

Le recours en annulation est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Nonobstant le fait que la requête introductive d'instance a été signifiée par un exploit d'huissier de justice le 15 septembre 2017 tant à Monsieur ... qu'au Conseil de discipline, ceux-ci n'ont pas comparu dans le délai prévu par la loi, le tribunal statue néanmoins à l'égard de toutes les parties par un jugement ayant les effets d'une décision contradictoire conformément à l'article 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

A l'appui de son recours, le demandeur expose d'abord les faits et rétroactes gisant à la base de la décision déferée.

Quant au fond, il fait plaider que les faits dont Monsieur ... se serait rendu coupable seraient suffisamment graves de par leur nature et de par le préjudice causé à l'image et à la réputation de l'Etat pour justifier, au moins, la condamnation de celui-ci à une amende égale au dixième de sa rémunération brute du traitement.

En se basant sur l'article 22 du règlement grand-ducal du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat, désigné ci-après par « le règlement grand-ducal du 3 février 2012 », le demandeur soutient que l'interdiction y édictée ne se limiterait pas aux heures pendant lesquelles l'agent aurait normalement dû travailler, mais qu'elle s'appliquerait à tout moment de la journée, et ce pendant toute la durée du congé pour raisons de santé. Il précise, dans ce contexte, que dans la mesure où le certificat médical d'incapacité de travail établi par le docteur ... ne mentionnerait aucune heure de sortie

autorisée, le demandeur n'aurait pas été en droit de quitter son domicile avant la fin de son congé pour raisons de santé le 25 novembre 2016 à minuit.

Le demandeur fait encore valoir que le commissaire du gouvernement adjoint et le Conseil de discipline considéreraient unanimement que l'inobservation par Monsieur ... de l'article 22 du règlement grand-ducal du 3 février 2012, précité, constituerait un manquement à l'article 9, paragraphe 1., alinéa 2 du statut général.

En soulevant le caractère inapproprié de la sanction retenue par le Conseil de discipline, il soutient que celui-ci aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant qu' « *Au vu de la nature des fonctions de ..., de son absence d'antécédents disciplinaires pendant [...] plus de 33 ans de service et de la gravité toutefois relative du manquement retenu à charge du fonctionnaire, le Conseil estime que la sanction d'une amende égale à un dixième de la rémunération brute du traitement de base est trop sévère* ».

Le demandeur fait encore plaider que, d'une part, en sa qualité de fonctionnaire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures et, d'autre part, en sa fonction de bourgmestre et syndicaliste, Monsieur ... devrait avoir un comportement exemplaire, comportement auquel il aurait cependant manqué en enfreignant les règles relatives au congé pour raisons de santé. Il fait remarquer que si de tels agissements n'étaient pas sanctionnés de façon appropriée, cela impliquerait inévitablement que d'autres agents du Ministère du Développement durable et des Infrastructures seraient démotivés et qu'ils suivraient le même exemple. Il soutient que par le fait d'avoir réduit la sanction de l'amende égale à un dixième de la rémunération brute du traitement en un simple avertissement, le Conseil de discipline aurait banalisé un manquement d'une certaine gravité, ce qui risquerait d'avoir un impact durable sur la gestion du personnel de l'Etat.

Le demandeur en conclut que l'avertissement ne constituerait pas une sanction appropriée, alors qu'elle résulterait d'une erreur manifeste d'appréciation.

Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours en annulation, il a le droit et l'obligation d'examiner l'existence et l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée, de vérifier si les motifs dûment établis sont de nature à motiver légalement la décision attaquée et de contrôler si cette décision n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinées à protéger des intérêts privés¹.

Aux termes de l'article 22 du règlement grand-ducal du 3 février 2012 « *L'agent mis en congé pour raisons de santé ne peut s'absenter de son domicile ou du lieu où il se trouve en traitement que pendant les heures de sortie autorisées par le médecin traitant, à moins que la sortie ne soit rendue nécessaire par une consultation médicale, un traitement médical ou un traitement hospitalier.* ».

En ce qui concerne le fait reproché à Monsieur ..., il est constant en cause pour ressortir du dossier administratif qu'alors qu'il était en congé pour des raisons de santé du 24 au 25 novembre 2016, il a quitté en date du 25 novembre 2016 son domicile pour assister à partir de 20 heures à une soirée cabaret « ... » organisée au ..., de sorte que par son comportement Monsieur ... a enfreint l'article 22 du règlement grand-ducal du 3 février 2012,

¹ Cour adm., 4 mars 1997, n° 9517C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Recours en annulation, n° 32 et les autres références y citées.

précité, étant précisé que ladite violation constitue *ipso facto* une violation de l'article 9, paragraphe 1., alinéa 1^{er} du statut général aux termes duquel « *Le fonctionnaire est tenu de se conformer consciencieusement aux lois et règlements qui déterminent les devoirs que l'exercice de ses fonctions lui impose.* ».

S'agissant de la sanction à appliquer compte tenu de ladite violation de l'article 22 du règlement grand-ducal du 3 février 2012, précité, il convient de se référer à l'article 53, alinéa 1^{er} du statut général, en vertu duquel « *L'application des sanctions se règle notamment d'après la gravité de la faute commise, la nature et le grade des fonctions et les antécédents du fonctionnaire inculpé.* ».

A cet égard, le tribunal est amené à retenir que le fait par Monsieur ... d'avoir quitté son domicile dans la soirée du 25 novembre 2016 pour assister à partir de 20 heures à une soirée cabaret au ..., alors qu'il se trouvait en incapacité de travail en date des 24 et 25 novembre 2016, constitue une faute d'une faible gravité étant donné que ce fait a eu lieu en-dehors des heures de travail de Monsieur ... et que son congé pour raisons de santé a pris fin le 25 novembre 2016 à minuit. A cela s'ajoute qu'il ne résulte d'aucun élément du dossier administratif que le comportement de Monsieur ... ait eu une quelconque répercussion sur l'organisation interne du service auquel il était affecté à ce moment, respectivement que son comportement ait porté atteinte à l'image ou encore à la réputation de l'Etat. Il ressort, de surcroît, du rapport d'instruction établi par le commissaire du gouvernement adjoint le 31 janvier 2017 à l'issue de l'instruction disciplinaire diligentée à l'encontre de Monsieur ..., que le manquement reproché constituait à cette date « *un fait unique* ».

Il résulte, par ailleurs, des éléments du dossier administratif que suite à la réussite de l'examen-concours pour l'admission au stage d'expéditionnaire administratif, Monsieur ... est entré en service le 1^{er} octobre 1983 et qu'il n'a pas d'antécédents disciplinaires.

En ce qui concerne la proportionnalité de la décision déférée du Conseil de discipline et partant l'adéquation de la sanction à appliquer par rapport au fait retenu, force est au tribunal de retenir qu'au vu des considérations qui précèdent et compte tenu du fait que, d'une part, Monsieur ... justifiait d'une ancienneté de plus de 33 ans de service au moment de la commission du fait lui reproché et que, d'autre part, son dossier administratif ne présente, au moment de la prise de décision déférée, aucun antécédent judiciaire, le tribunal est amené à retenir que la sanction disciplinaire retenue par le Conseil de discipline, à savoir un avertissement, est en adéquation avec la gravité du fait retenu à l'encontre de Monsieur ..., étant encore précisé que la seule volonté de vouloir sanctionner de « *façon appropriée* » le comportement de Monsieur ... afin de marquer l'exemple et d'éviter que « *d'autres agents du Ministère du Développement durable et des infrastructures soient démotivés et qu'ils suivent le même exemple* » ne saurait valoir comme cause de justification de l'application d'une sanction disciplinaire.

Cette conclusion quant à la proportionnalité de la décision déférée n'est pas remise en cause par les pièces versées au dossier administratif ayant trait aux congés politiques dont Monsieur ... a bénéficié dans le cadre de l'exercice de sa fonction de bourgmestre de la commune de ..., ainsi qu'en sa qualité d'échevin de la même commune, indépendamment du fait que le demandeur ne prend aucunement position quant à ces pièces, dans la mesure où elles ne sont pas pertinentes pour l'issue du présent litige.

Partant, le moyen tiré du caractère inapproprié de la sanction de l'avertissement résultant d'une erreur manifeste d'appréciation, est à écarter.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent, et à défaut d'autres moyens, que le recours en annulation est à rejeter comme non fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare non fondé, partant en déboute ;

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé par et prononcé à l'audience publique du 4 juillet 2018 par :

Paul Nourissier, premier juge,
Géraldine Anelli, juge,
Stéphanie Lommel, attaché de justice,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 4 juillet 2018

Le greffier du tribunal administratif