

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 215.040 du 9 septembre 2011

A. 187.855/VIII-6321

En cause : **JANDRIN** Jean-Baptiste,
rue Debehogne 32
5020 Vedrin,

contre :

la ville de Namur, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
Me Hughes HIERNAUX, avocat,
avenue de Marlagne 165
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 avril 2008 par Jean-Baptiste JANDRIN qui demande l'annulation de "la délibération du 9 octobre 2007 du Collège communal de la Ville de Namur par laquelle la sanction disciplinaire de la retenue de traitement à raison de 20 % pendant trois mois est infligée au requérant";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VAN LAER, auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 3 mai 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 9 septembre 2011;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Monique DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Bertrand HEYMANS, loco Me Hughes HIERNAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VAN LAER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

Le requérant est ouvrier qualifié statutaire (ardoisier) à la ville de Namur.

Le 28 juin 2007, le chef de corps de la police de Namur a adressé au secrétaire communal de la ville le courrier suivant :

" Le 25 juin dernier à 16.30 hrs, le nommé Jean-Baptiste JANDRIN, ouvrier communal, a été contrôlé en état d'imprégnation alcoolique et en état d'ivresse au volant de son véhicule personnel.

L'intéressé a déclaré avoir consommé des boissons alcoolisées sur son lieu de travail.

Il a fait l'objet d'une retenue du permis de conduire durant 6 heures.

Les PV concernant les préventions retenues ont été envoyés au Parquet du Procureur du Roi de Namur".

Le 11 juillet 2007, le secrétaire communal a adressé au collège communal la note suivante :

" Le service des Relations humaines a pris contact avec M. Christian JUDON, le supérieur hiérarchique de l'intéressé, qui précise qu'il est impératif de sanctionner ce comportement sous peine de voir s'installer un sentiment d'impunité au niveau de la consommation de boissons alcoolisées.

Monsieur JUDON précise que l'interdiction de consommer de l'alcool sur le lieu de travail a été maintes fois rappelées aux agents. Afin de marquer les esprits, tous les frigos des ateliers du Service des Bâtiments (hormis celui de la cafétéria) ont été enlevés afin d'éviter le stockage de bouteilles.

Le contexte global

Depuis de nombreuses années se pose le problème de la consommation de boissons alcoolisées dans les bureaux et ateliers de l'Administration communale.

Il va sans dire que ce type de comportement est inacceptable et ne peut être admis et ce pour différentes raisons.

D'abord parce que l'agent sous l'effet de boissons alcoolisées, s'il manipule des outils ou des machines électriques ou motorisées, peut inmanquablement devenir un danger pour lui mais aussi pour des collègues voire des citoyens.

Ensuite parce que le travail effectué sera de moindre qualité ou d'un rendement moindre, ce qui porte préjudice à ses collègues, à son employeur mais aussi au public. Il faut rappeler ici que le devoir d'assurer un service de qualité figure au rang des devoirs généralement assignés aux agents par les commentateurs de la Loi communale.

Enfin parce que l'agent sous l'influence de boissons alcoolisées, s'il est amené à entrer en contact avec la population risque forcément de ternir l'image et la bonne réputation de l'Administration.

L'agent qui s'adonne à la consommation de boissons alcoolisées sur le lieu de travail enfreint les devoirs fondamentaux de dignité et d'assurer un service de qualité. S'ajoute ici, en l'espèce, une violation des instructions de la hiérarchie.

L'alcoolisme au travail pose souvent un problème de preuve mais dès lors qu'une preuve formelle, tel un constat de la Police, est apporté à l'employeur il semble logique que le Collège en soit directement informé pour prononcer la sanction qui s'impose.

Par rapport à la procédure de gestion des conflits décidée par le Collège en sa séance du 13 septembre 2005, il faut rappeler ici que le Chef de service a déjà pris auparavant une série de mesures claires rappelant l'interdiction et qu'il sollicite directement du Collège une mesure disciplinaire.

État de la procédure

S'agissant d'un agent statutaire, une audition devant le Collège devra être organisée à bref délai".

Le requérant a, par un courrier du 25 juillet 2007, été invité à une audition disciplinaire pour le 21 août suivant. Ce courrier précisait les faits mis à sa charge de la manière suivante :

- " La consommation de boissons alcoolisées sur le lieu de travail. Ce type de comportement est intolérable dans la mesure où :
- vous mettez en danger vos collègues voire des citoyens en cas de manipulation d'outils ou de machines électriques ou motorisées;
 - votre rendement est moindre, ce qui porte préjudice à vos collègues, votre employeur mais aussi au public dans la mesure où vous n'êtes plus capable d'assurer un service de qualité;
 - vous compromettez la dignité de la fonction et ternissez l'image et la bonne réputation de l'Administration auprès du public;
 - vous enfreignez les instructions venant de la hiérarchie".

Le requérant a été entendu le 21 août 2007, assisté de son permanent syndical.

Le 9 octobre 2007, le collège communal a décidé d'infliger au requérant la sanction de la retenue sur traitement à raison de 20 % du traitement brut pendant trois mois. Cette décision est motivée comme suit :

- " Vu le titre XIV de la Nouvelle Loi Communale sur le régime disciplinaire du personnel;

Vu le courrier du 28 juin 2007 de M. le Commissaire divisionnaire Guy Jomaux par lequel il informe M. le Secrétaire communal du fait que Jean-Baptiste Jandrin, ouvrier statutaire au service des Bâtiments, a été contrôlé en état d'imprégnation alcoolique et en état d'ivresse au volant de son véhicule personnel;

Attendu que ce dernier a déclaré avoir consommé des boissons alcoolisées sur son lieu de travail;

Attendu qu'il a fait l'objet d'une retenue de son permis de conduire durant 6 heures et que les PV concernant les préventions retenues ont été transmis au Parquet du Procureur du Roi;

Attendu qu'il s'avère que le responsable du service a maintes fois rappelé que la consommation d'alcool en service était interdite; que ce comportement ne peut être toléré vu les dangers qu'il représente lors de la manipulation d'outils tant pour lui même que pour ses collègues; qu'en outre, pareille attitude ternit l'image de marque de la Ville;

Attendu que ces faits sont qualifiables de manquement aux devoirs professionnels et agissements compromettant la dignité de la fonction;

Vu le rapport du 11 juillet de M. le Secrétaire communal sollicitant une audition par le Collège;

Vu sa décision du 17 juillet 2007 de convoquer M. Jandrin en vue d'une audition disciplinaire;

Attendu que M. Jandrin a été dûment convoqué par recommandé à la séance du 21 août 2007 afin d'être entendu en ses explications et moyens de défense; qu'il a été entendu et que le procès-verbal de l'audition a été signé par chaque partie;

Attendu qu'à l'issue de cette audition, l'avis écrit de MM. Judon, Graindorge et Leurquin sur les déclarations de M. Jandrin a été sollicité afin de compléter le dossier;

Attendu que les réponses des intéressés ont été portées à la connaissance de M. Jandrin avec invitation à faire valoir ses observations par écrit dans les 10 jours s'il l'estimait nécessaire;

Attendu que M. Jandrin a effectivement fait valoir ses observations par courrier du 28 septembre 2007;

Vu les dangers que la consommation d'alcool peut entraîner sur les lieux de travail, d'abord parce que l'agent sous l'effet de boissons alcoolisées, s'il manipule des outils ou des machines électriques ou motorisées, représente immanquablement un danger accru pour lui mais aussi pour ses collègues, voire les citoyens; ensuite parce que le travail effectué sera de moindre qualité ou d'un rendement moindre, alors que le devoir d'assurer un service de qualité figure au rang des devoirs assignés aux agents; enfin parce que l'agent sous l'influence de boissons alcoolisées, s'il est amené à entrer en contact avec la population risque forcément de ternir l'image et la bonne réputation de l'Administration;

Attendu en outre qu'il ressort des déclarations de M. Jandrin qu'il reconnaît avoir consommé des boissons alcoolisées et avoir agi en violation des instructions claires du chef de service qui a interdit toute consommation d'alcool sur les lieux de travail, sauf autorisation très particulière donnée par lui-même et pour autant que cela se passe en fin de journée et non sur le temps de midi; que manifestement M. Jandrin n'a pas compris ou a déformé voire négligé ces directives; que lesdites instructions ont entraîné l'enlèvement des frigos ce qui ne

laisse aucun doute sur la portée de l'interdiction; que même si la consommation de boissons alcoolisées a eu lieu en dehors des heures de services, l'effet est identique au travail; qu'en tout état de cause, la consommation desdites boissons s'est faite sur les lieux du travail, même si cela s'est passé en dehors des heures de service, alors que cela a été formellement interdit; qu'en outre, l'intéressé a encore consommé d'autres boissons à la conciergerie du bâtiment en fin de journée, donc encore sur les lieux du travail; que cela a entraîné un taux d'alcoolémie détecté par la police lors du contrôle auquel a été soumis M. Jandrin à son retour du travail;

Considérant enfin qu'au vu de la gravité des problèmes que peut générer la consommation d'alcool en service, l'autorité ne peut se contenter d'une sanction symbolique telle que les sanctions mineures; qu'en l'occurrence, la première des sanctions majeures s'avère adéquate;

Au scrutin secret,

DÉCIDE d'infliger à M. Jandrin la sanction de la retenue sur traitement à raison de 20% du traitement brut durant 3 mois.

L'intéressé devra néanmoins bénéficier d'un traitement net au moins égal au montant du revenu d'intégration tel que fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit de l'intégration sociale".

Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié au requérant par un courrier du 17 octobre 2007.

Le 5 décembre 2007, le requérant a introduit un recours contre cette décision auprès de l'autorité de tutelle. Le 7 mars 2008, l'autorité de tutelle a informé la partie adverse et le requérant qu'elle ne s'opposait pas à l'exécution de la délibération du 9 octobre 2007;

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, des principes généraux du droit et principalement du principe de bonne administration et d'équitable procédure et du principe du raisonnable, de la motivation fausse, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient que la motivation de l'acte attaqué ne tranche pas le point de savoir s'il n'avait pas compris l'interdiction de consommation d'alcool sur les lieux de travail, s'il l'avait déformée ou s'il l'avait négligée alors que cet élément est essentiel dans la qualification des griefs; qu'il explique qu'il ne saurait être retenu que le fait d'avoir enlevé les frigos des ateliers est sans équivoque quant à la portée de cette interdiction dès lors que celui-ci fait suite à une demande du SIPPT; qu'il reproche à l'acte attaqué de ne comporter aucune motivation qui soit de nature à expliquer pourquoi les appartements privés du concierge pourraient être considérés comme un lieu de travail dans les circonstances de la cause; qu'en ce qui concerne la hauteur de la sanction et sa durée, il estime que la décision ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles une sanction majeure serait plus adéquate qu'une sanction

mineure et que l'acte attaqué n'explique pas davantage en quoi et pourquoi la durée de la retenue de traitement devait être fixée à trois mois; qu'il souligne que pendant toute sa carrière, aucun reproche et aucune sanction disciplinaire n'ont été formulés à son égard et fait valoir qu'un tel élément doit entrer en ligne de compte non seulement dans la détermination de la hauteur de la sanction disciplinaire, mais aussi dans la durée de celle-ci, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce;

Considérant que la partie adverse soutient que le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée, est irrecevable dès lors qu'il recoupe des irrégularités dénoncées par les autres moyens et, en outre, qu'il ne lui permet pas de discerner en quoi cette loi aurait été violée; qu'elle estime pour sa part avoir rencontré les exigences de cette législation et rappelle que, pour répondre à l'obligation de motivation formelle, il suffit que les motifs de droit et de fait qui fondent la décision soient exprimés formellement et que cette motivation doit, en outre, être adéquate; qu'à titre subsidiaire, elle revient sur certains éléments et remarque que l'acte attaqué indique clairement que les manquements reprochés au requérant ne pourraient se satisfaire d'une sanction symbolique, ce qui explique qu'elle a adopté la première sanction majeure et permet donc au requérant de comprendre le taux de la peine; qu'elle lui reproche de feindre de ne pas comprendre ce taux alors qu'il reconnaît, dans sa requête, que "l'importance de la sanction prise à l'encontre du requérant repose sur le fait que l'autorité disciplinaire considère qu'au vu de la gravité des problèmes que peut générer la consommation d'alcool sur les lieux de travail, elle ne peut se contenter de sanctions symboliques telles que les sanctions mineures"; qu'elle en déduit que le requérant a immanquablement compris les raisons pour lesquelles elle lui a infligé la sanction de la retenue de traitement; qu'enfin elle ajoute que si l'acte attaqué n'indique pas que le requérant n'a fait l'objet d'aucun reproche pendant sa carrière et qu'il n'aurait jamais été sanctionné disciplinairement, il ne peut s'agir là d'un défaut de motivation formelle, car elle n'est pas tenue d'indiquer tous les éléments, positifs comme négatifs, qui justifient le taux de la sanction et que ce ne serait que dans les cas où elle utiliserait l'un de ces éléments pour aggraver ou diminuer la sanction qu'il lui reviendrait, le cas échéant, de l'indiquer dans l'acte; que, de plus, elle considère que les états de service ne constituent pas des circonstances atténuantes qu'elle aurait eu l'obligation de soulever et d'indiquer dans l'acte attaqué;

Considérant que dans la mesure où le requérant reproche à la partie adverse de ne pas avoir motivé à suffisance le taux de la peine, il y a lieu de considérer ce troisième moyen comme recevable; qu'il est de jurisprudence constante que la liberté de choix de l'autorité à propos de la peine est contrebalancée par la nécessité de motiver l'appréciation effectuée par l'autorité disciplinaire; qu'en d'autres termes, la motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent

sanctionné et au Conseil d'État lorsqu'il est saisi d'un recours, d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée; que la motivation d'une sanction disciplinaire ne doit donc pas seulement porter sur la matérialité des faits et leur caractère répréhensible, mais aussi sur l'adéquation de la sanction à leur gravité;

Considérant qu'en l'espèce, si la décision attaquée explique les raisons pour lesquelles la partie adverse a choisi d'écarter les sanctions disciplinaires mineures pour retenir la première des sanctions majeures, cette explication est cependant générale et ne comporte qu'une appréciation de principe selon laquelle les sanctions mineures n'ont qu'une portée symbolique et doivent, en conséquence, être écartées au profit de la première sanction majeure; qu'il s'agit là, d'une part, d'une pétition de principe qui ne comporte aucune appréciation de l'adéquation de la sanction au cas individuel du requérant qui n'a jamais fait l'objet précédemment de la moindre sanction disciplinaire et, d'autre part, d'une négation de principe de tout effet et de tout intérêt des sanctions mineures, ce qui n'est pas admissible; que l'acte attaqué n'explique pas davantage les raisons pour lesquelles la partie adverse a choisi d'infliger une retenue de traitement à raison de 20 % du traitement brut durant trois mois alors qu'en vertu de l'article L.1215-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation sur la durée de la retenue et son importance; qu'il lui appartenait d'expliquer les raisons pour lesquelles elle a choisi, en l'espèce, d'appliquer la durée maximale et le taux le plus élevé de la retenue de traitement; que, dans cette mesure, le troisième moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du 9 octobre 2007 du collège communal de la ville de Namur par laquelle la sanction disciplinaire de la retenue de traitement à raison de 20 % pendant trois mois est infligée Jean-Baptiste JANDRIN.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le neuf septembre deux mille onze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

P. VANDERNACHT.