

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 248.153 du 19 août 2020

A. 230.483/VIII-11.389

En cause : **DELO** Michel,
 ayant élu domicile chez
 M^e Benoît CAMBIER, avocat,
 avenue Winston Churchill 253/40
 1180 Bruxelles,

contre :

la commune d'Anderlecht,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Maxime CHOMÉ, avocat,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} avril 2020, Michel DELO demande d'une part, la suspension de l'exécution « de la décision du conseil communal de la commune d'Anderlecht du 30 janvier 2020 par laquelle il décide, d'une part, de prendre une sanction disciplinaire à l'égard du requérant et, d'autre part, de prononcer la sanction disciplinaire de la démission d'office » et d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 17 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 août 2020 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Benoît Cambier et Noémie Cambier, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 246.450 du 18 décembre 2019, qui a ordonné la suspension de l'exécution de la démission d'office du requérant infligée par la partie adverse le 20 juin 2019.

Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant les éléments suivants.

1. Le 19 décembre 2019, le conseil du requérant, faisant suite à l'arrêt précité, demande au conseil de la partie adverse quelles sont les intentions de celle-ci en ce qui concerne la reprise de ses fonctions par le requérant.

2. Le 23 décembre 2019, la partie adverse informe le requérant que, conformément à l'article 26*bis* de la Nouvelle loi communale et à l'article 7, § 1^{er}, du règlement de travail, il est dispensé de service, sans retenue de traitement, à partir du 19 décembre 2019, et que le conseil communal délibérera le 30 janvier 2020 sur les suites à donner à l'arrêt prononcé par le Conseil d'État.

3. Le 29 janvier 2020, le requérant s'adresse en ces termes à la partie adverse :

« [...] »

Je me permets de vous écrire en vue de la séance du Conseil communal du 30 janvier 2020 au cours de laquelle il se pourrait que vous réexaminiez mon dossier.

Dans cette optique et à toute fin utile, par la présente lettre, je me permets d'insister sur certains points.

Je reconnais avoir eu tort de réagir comme je l'ai fait envers Mr [V.] et Mme [B. I.]. Toutefois, il me semble que ces faits doivent être remis dans leur contexte et qu'il convient de tenir compte des circonstances tout à fait particulières dans lesquelles je me trouvais à cette époque.

Je souffre depuis plusieurs années d'une douleur aiguë aux genoux ainsi que d'un diabète de type 2, qui se dégrade fortement. À partir du mois de novembre 2018 jusqu'au 1^{er} février 2019, j'ai été en congé de maladie car je me suis fait opérer du genou.

Lors de cette absence, j'ai également vécu un épisode familial très douloureux. Ma fille est atteinte d'une maladie dégénérative. Le 31 décembre 2019, elle a fait un malaise important de sorte que nous avons dû l'emmener d'urgence à l'hôpital. Elle s'est retrouvée aux soins intensifs pendant plusieurs semaines et a subi une intervention pour qu'on lui place un *pacemaker*.

Lorsque j'ai repris le travail le vendredi 1^{er} février 2019, j'ai été blessé par la manière dont la concierge (Mme [B. I.]) s'est comportée à mon égard, alors qu'elle connaissait ma situation familiale difficile. Le mardi 5 février 2019, lorsque je me suis rendu au travail, vers 7h00 du matin, j'ai croisé Mme [B. I.] qui s'est à nouveau montrée peu courtoise à mon égard, une altercation verbale s'en est suivie.

L'altercation avec Monsieur [V.] de septembre 2017, a débuté en raison des propos tout à fait injurieux qu'il a eus envers mes collègues et moi-même.

Même si je regrette les réactions vives et déplacées que j'ai eues envers Mr [V.] et Mme [B. I.], il convient de remettre ces faits dans le contexte décrit ci-dessus.

Si à l'issue de la séance du Conseil communal du 30 janvier 2020, vous estimiez vouloir poursuivre une procédure disciplinaire à mon encontre, je sollicite expressément d'être convoqué et entendu par le Conseil communal, en présence de mon conseil, avant l'adoption de toute décision.

[...] ».

4. Le 30 janvier 2020, le conseil communal de la partie adverse décide de retirer la démission d'office infligée le 20 juin 2019, d'en opérer « la réfection [...] pour les faits de violence commis par [le requérant] les 25 septembre 2018, 1^{er} et 5 février 2019 », et de lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par un courrier recommandé daté du 7 février 2020.

5. Le 20 février 2020, le requérant introduit un recours auprès de l'autorité de tutelle.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué le prive d'un traitement mensuel de 2.128,30 euros, qu'il vient de se séparer de son épouse et qu'il ne dispose d'aucune économie. Il expose qu'outre les frais alimentaires et médicaux, il doit seul faire face à des charges mensuelles d'un montant de +/- 1.763,15 euros. Il joint, en annexe de sa requête, plusieurs pièces pour justifier ces montants. Il déclare ne plus disposer d'aucune entrée d'argent depuis le mois de juillet 2019 et souligne qu'il n'exerce plus d'activité en qualité d'indépendant depuis son opération au genou. Il ajoute qu'au moment de la rédaction de la requête, il est toujours dans l'attente d'une décision de l'ONEm concernant l'octroi d'éventuelles allocations de chômage, qu'il pourrait être exclu, de manière temporaire, de leur bénéfice eu égard au motif de la perte de son emploi et que, vu son âge et son état de santé, il lui sera très difficile, voire impossible, de retrouver du travail. Il expose se trouver dans une situation très précaire et qu'il se voit dans l'impossibilité croissante de subvenir à ses besoins, ce qui justifie, selon lui, l'urgence à statuer. Il fait encore valoir que l'acte attaqué jette le discrédit sur sa personne, tant dans son milieu professionnel, où il évolue depuis 20 ans, qu'auprès de ses proches.

La partie adverse répond qu'en ce qui concerne le préjudice financier, le requérant n'apporte aucun élément concret concernant l'introduction d'une demande d'allocations de chômage ou le versement de celles-ci, et qu'il ne fournit aucun écrit de l'ONEm concernant son exclusion éventuelle de leur bénéfice. Elle fait valoir que s'il percevait des allocations de chômage, même temporairement dans l'attente de l'issue de la procédure au fond, il ne se trouverait pas *de facto* dans la situation financière précaire qu'il décrit à l'appui de son recours. Elle ajoute qu'il exerce une activité complémentaire en tant que plombier-chauffagiste mais qu'il ne précise pas

s'il a cessé cette activité ni les revenus qu'il en retirerait encore le cas échéant. Elle estime que le préjudice moral n'est pas établi et que le discrédit allégué découle plutôt de l'intervention de la police sur le lieu de travail du requérant ou de la mesure de suspension provisoire prise à son encontre, qu'il n'a pas contestée et qui l'a éloigné de son service. Elle souligne encore que l'acte attaqué n'a fait l'objet d'aucune publicité.

V.2. *Appréciation*

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Cette condition ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit de manière concrète que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner.

Il est raisonnable de considérer qu'en principe, lorsqu'elle est invoquée à l'appui d'une requête en suspension ordinaire et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de la rémunération d'un agent en raison de sa démission d'office porte atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile si, privé de tout revenu professionnel alors que ses charges financières demeurent, il doit attendre l'issue d'une procédure en annulation qui, au contentieux de la fonction publique et en l'état actuel, varie entre douze et quinze mois compte tenu notamment des délais de procédure légalement imposés.

En l'espèce, le requérant fait valoir qu'il se retrouve du jour au lendemain sans revenus, ce qui risque de compromettre sa situation sur le plan matériel. Si le requérant a effectivement été autorisé à exercer une activité complémentaire en tant que plombier-chauffagiste, il ressort du dossier que l'autorisation de cumul y afférente a été établie « pour l'année 2018 », et la partie adverse reste en défaut d'établir qu'elle aurait été prolongée pour les années ultérieures.

L'urgence est établie.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties

Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'article 300 de la Nouvelle loi communale, des principes généraux et de bonne administration, dont les principes d'égalité, de non-discrimination et du devoir de minutie, du principe général de droit *audi alteram partem* et des droits de la défense, de l'obligation d'instruire le dossier à charge et à décharge, du principe d'impartialité de l'instruction disciplinaire de l'auteur de l'acte, du « principe de motivation formelle et au fond des actes administratifs », et de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs.

À l'appui d'une première branche, le requérant fait valoir que le dossier qui fonde l'acte attaqué est incomplet dès lors qu'il ne contient pas le rapport sur les risques psychosociaux réalisé par Mensura le 13 février 2019, dont il n'a pu avoir connaissance que le 13 décembre 2019 dans le cadre de la procédure en référé ayant donné lieu à l'arrêt précité, alors que ce rapport avait été sollicité par la partie adverse dans le cadre de la procédure disciplinaire. Il en conclut qu'il n'a pas pu faire valoir son point de vue à son sujet ni lors de son audition du 25 février 2019 ni après l'arrêt de suspension du Conseil d'État puisque la partie adverse a refusé de l'entendre à nouveau à la suite de celui-ci. Il ajoute que ce document n'a pas été porté à la connaissance du conseil communal qui s'est dès lors prononcé « dans l'ignorance des résultats de cette analyse sur les risques psychosociaux au travail » alors qu'il lui aurait permis « d'éclairer le conseil communal sur l'ambiance au sein du service [...] et sur la personnalité de Mme [B. I.] qui est explicitement pointée du doigt par cette analyse », contrairement à lui selon la requête. Il en conclut que « la [partie adverse] décide donc de réaliser des mesures d'instruction complémentaires afin de pouvoir prendre une décision en pleine connaissance de cause » mais que

« lorsque les résultats de cette mesure d’instruction lui parviennent, elle décide de ne pas les utiliser et, pire, de les cacher au conseil communal » et à lui-même.

La partie adverse répond que l’objectif d’une demande d’intervention psychosociale n’est nullement d’établir ou non des faits disciplinaires. Elle indique que si elle a présenté cela comme un devoir complémentaire, « celui-ci était destiné non seulement à rester confidentiel (sous réserve de la communication de son contenu au personnel) et avait concrètement très peu de chances de l’éclairer davantage sur la responsabilité [du requérant] ou de M. [V.] dans l’altercation survenue le 25 septembre 2018, puisque l’organisme analyse les perceptions et les facteurs de risques pour proposer des moyens pour remédier à ces risques et que le rapport privilégie l’anonymat lorsqu’il cite les individus concernés ». Elle estime que si elle pouvait imaginer au moment où l’intervention a été sollicitée que l’intéressé puisse être identifié dans le rapport à intervenir et que son comportement ou des incidents précis soient également identifiables, tel n’a pas été le cas. Elle ajoute que, lors de la première audition du requérant, ledit rapport n’avait pas encore été communiqué, de sorte qu’il ne pouvait nécessairement pas être versé au dossier. Elle observe que la motivation de l’acte attaqué réside essentiellement sur le caractère inacceptable d’une réponse violente et la récurrence d’une forme de violence dans les réactions du requérant vis-à-vis de différents membres du personnel. Elle revendique le rapport de l’auditeur rapporteur déposé dans le cadre de la procédure ayant donné lieu à l’arrêt n° 246.450 et indique que « dès lors, toute la procédure disciplinaire s’est construite, à partir des nouveaux incidents de février 2019, autour de la survenance de ces trois faits de violence, qui ont été reconnus par l’intéressé, même s’il a tenté de les minimiser, sans rechercher dans quel climat ceux-ci étaient intervenus ». Elle en conclut que le rapport Mensura « n’avait donc aucune utilité dans la présente procédure disciplinaire, en manière telle qu’il n’a pas été versé au dossier administratif ». Elle estime que c’est sans preuve que le requérant allègue qu’elle aurait caché l’existence de ce rapport, et qu’il en avait incontestablement connaissance depuis sa note d’audience du 13 décembre 2019. Elle observe que lorsqu’il écrit la veille du conseil communal du 30 janvier 2020, il n’indique pas qu’il souhaite qu’il soit versé au dossier ou qu’il souhaiterait être entendu à ce sujet, dans la mesure où il se limite à revendiquer son audition avant l’adoption d’une éventuelle nouvelle sanction. Elle reproche au requérant de ne réagir que la veille dudit conseil communal « sans même faire valoir que cette pièce (le rapport) témoignerait “en sa faveur”, ce qu’il soutient désormais dans sa requête, sans vraiment expliquer en quoi ce rapport lui serait favorable ». Elle fait encore valoir que même si ce rapport démontrait que Mme [B. I.] rencontre des problèmes avec l’ensemble du service de la bibliothèque, cela ne change rien au fait que le requérant est le seul à gérer son conflit avec l’intéressée par la violence. Elle estime

qu'elle n'était pas tenue d'accepter une demande de nouvelle audition dès lors qu'il avait déjà été entendu au cours de la procédure disciplinaire, et observe que les éléments nouveaux dont il se prévaut dans sa requête n'ont pas été exposés dans son courrier qui sollicitait l'audition. Elle indique qu'elle n'aperçoit pas « en quoi la lecture ou l'interprétation du requérant de l'arrêt rendu par Conseil d'État ou le casier disciplinaire de M. [V.] ou de Mme [B. I.] auraient justifié une nouvelle audition ».

VI.2. Appréciation

Les droits de la défense consacrés par les dispositions visées au moyen imposent à l'autorité disciplinaire de permettre à l'agent poursuivi de se défendre utilement, ce qui suppose notamment qu'il doit pouvoir consulter l'intégralité des pièces à charge et à décharge du dossier disciplinaire constitué préalablement à l'adoption la sanction disciplinaire et faire part de ses observations à leur sujet.

En l'espèce, la partie adverse a précisé au requérant, par un courrier du 14 décembre 2018 ayant pour objet le report de la procédure disciplinaire à une date ultérieure, qu'elle avait décidé de « suspendre la procédure disciplinaire » précisément pour « entamer des devoirs complémentaires » et que celle-ci reprendrait à leur issue, ce dont il serait informé « en temps opportun ». Il ressort de la note d'observations, et de l'arrêt n° 246.450, qu'« en réalité, ces devoirs complémentaires consistaient à solliciter Arista pour qu'une analyse des risques psychosociaux soit établie dans le service du requérant ». Dès le moment où la partie adverse a elle-même décidé, dans le cadre de son enquête préalable, de diligenter des devoirs d'instruction complémentaires et de tenir la procédure disciplinaire en suspend précisément dans l'attente du rapport ainsi sollicité, elle a elle-même reconnu que ce rapport constituait un élément essentiel de la procédure disciplinaire susceptible de lui permettre de prendre sa décision en parfaite connaissance de cause, quelles que soient les conclusions de ce rapport dès lors que l'instruction disciplinaire doit être objective et contenir aussi bien les éléments à charge qu'à décharge. À ce titre, ce rapport devait figurer *ab initio* dans le dossier disciplinaire et imposait à la partie adverse de donner l'occasion au requérant de formuler ses observations à son égard avant d'adopter l'acte attaqué, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce, nonobstant la demande du requérant d'être entendu par le conseil communal.

Le troisième moyen est, *prima facie*, sérieux en sa première branche.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a toutefois lieu de réserver les dépens à ce stade de la procédure.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la délibération du conseil communal de la commune d'Anderlecht du 30 janvier 2020 prononçant la démission d'office de Michel Delo, est ordonnée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le 19 août 2020 par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin