

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 252.093 du 9 novembre 2021

A. 233.960/VIII-11.710

En cause : **ELIAS** Eddy,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

la commune de Forest,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE, Anne FEYT
et Ethel DESPY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 juin 2021, Eddy Elias demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du Conseil communal lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office, prise en sa séance du 20 avril 2021 » et, d'autre part, l'annulation de cette 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 16 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 octobre 2021 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Ethel Despy, avocats, 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

1. En 2001, le requérant entre en fonction dans les services de la partie adverse comme agent contractuel.

2. Le 1^{er} mai 2006, il y est nommé à titre définitif au grade auxiliaire de niveau E au service Voiries.

3. Le 1^{er} octobre 2013, il est nommé à titre définitif au grade d'ouvrier (terrassier, blindeur) de niveau D.

4. Du 6 au 16 octobre 2020, le requérant est absent pour cause de maladie.

5. Le 6 octobre 2020, la partie adverse rédige une note interne interdisant le stationnement dans l'enceinte du centre technique en raison de travaux de rénovation en cours.

En temps ordinaire, en l'absence de travaux, les membres du personnel communal qui souhaitent se garer dans l'enceinte du centre technique doivent être en possession d'une carte de stationnement (article 29 du règlement de travail, selon la note d'observations). Le requérant dit avoir l'habitude de se garer dans l'enceinte du centre technique et ignorer que des mesures d'interdiction de parking avaient été prises au début de son incapacité. Dans sa note d'observations, la partie adverse admet qu'elle ne l'a jamais interpellé à ce propos.

6. Le 19 octobre 2020, le requérant se gare dans la cour située à l'arrière du service Voiries, situé au n° 112 de la chaussée de Bruxelles à Forest. Selon la photo reproduite dans la requête, trois autres véhicules appartenant à C., O. B. et E. B. y sont également garés, en violation de la note interne susvisée d'après la note d'observations.

Toujours d'après la note d'observations, le supérieur hiérarchique informe O. B. et C. que leurs véhicules doivent être déplacés en dehors de l'enceinte du centre technique et ceux-ci obtempèrent. O. B. et E. B. avertissent le requérant mais celui-ci refuse et déplace son véhicule à un autre endroit dans l'enceinte où le stationnement est également prohibé.

Selon le courriel adressé le jour-même par Y. S. à la secrétaire communale, dès 8 heures, A. S. a demandé au requérant de sortir son véhicule mais « il a refusé une première fois ». Y. S. informé de la situation dès son arrivée, lui demande également de se garer « en voirie » et « face à ce refus, [il] lui a donné l'ordre formel de sortir son véhicule du site. [...] Il a refusé en lui signifiant [qu'il] n'avai[t] par d'ordre à lui donner, qu'il estimait se trouver sur la voie publique et qu'il porterait plainte pour harcèlement, alors que c'est la première fois qu'[il] lui donnai[t] un ordre direct ».

7. Le 22 octobre suivant, la secrétaire communale communique ce courriel au collège des bourgmestre et échevins en recommandant que des poursuites disciplinaires soient intentées contre le requérant.

8. Le 27 octobre 2020 le requérant est convoqué à une audition disciplinaire devant ledit collège pour « non-respect des instructions » et « insubordination ». Il est entendu le 12 novembre 2020 et son conseil dépose une « note d'audition » selon laquelle « en résumé, [le requérant] ne pouvait savoir, d'une part, qu'il existait une interdiction de se garer à cet endroit étant donné son congé pour incapacité précédent l'incident et, d'autre part, il ne pouvait déplacer sa voiture en raison de la disposition des véhicules l'entourant. Ainsi, les griefs reprochés, à savoir le “non-respect des instructions” et l’“insubordination”, ne sont, en réalité, pas établis ». Un procès-verbal de l'audition est établi.

9. Le 17 décembre 2020, le collège des bourgmestre et échevins entend E. B. et O. B., ainsi que P. J., responsable d'équipe, en présence du requérant et de son conseil. Le procès-verbal de cette audition est versé au dossier disciplinaire.

10. Le 11 février 2021, le collège des bourgmestre et échevins décide de renvoyer le dossier disciplinaire devant le conseil communal, pour les motifs suivants :

« [...]

Considérant que la Secrétaire communale recommande au Collège, au vu des faits reprochés à l'intéressé et compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'État, de prononcer une des sanctions disciplinaires prévues à l'article 288 NLC;

Considérant néanmoins que les faits reprochés sont susceptibles d'entraîner une sanction lourde, supérieure à celles pouvant être infligées par le Collège, mentionnées à l'article 288 NLC;

Considérant que la volonté du Collège est de permettre au Conseil communal de décider, après audition de l'intéressé, s'il y a lieu d'adopter une sanction disciplinaire ».

11. Le 25 février 2021, le requérant est convoqué à une audition disciplinaire devant le conseil communal.

12. Il est entendu le 16 mars 2021 et dépose une note d'audition ainsi que deux témoignages de collègues.

13. Le 20 avril 2021, le conseil communal inflige au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant le 28 avril 2021, libellé dans les termes qui suivent :

« [...]

Considérant qu'il ressort du rapport transmis par [Y. S.], Directeur du département des Travaux publics, que M. Elias a, le 19 octobre 2020 en matinée, par deux fois refusé un ordre direct, donné par [A. S.] le responsable du service de la Voirie, puis par lui-même, consistant à déplacer son véhicule en dehors de l'enceinte du centre technique, ainsi que le prévoyait une note diffusée en interne enjoignant l'ensemble du personnel à ne plus stationner dans l'enceinte du centre technique en raison de travaux de rénovation en cours;

Considérant que s'il est possible que M. Elias, de retour de congé de maladie, ait pu ignorer le contenu de ladite note interne, il n'en reste pas moins que l'article 29 du règlement de travail dispose depuis 2013 que "l'accès aux parkings de l'administration communale sera donc obligatoirement et sans aucune exception, autorisé aux véhicules du personnel qui seront en possession de leur carte de stationnement"; que M. Elias n'était pas en possession d'une telle carte au moment des faits; qu'il n'a d'ailleurs introduit une demande de carte de stationnement que postérieurement aux faits du 19 octobre 2020;

Considérant que l'éventuelle méconnaissance par M. Elias de l'interdiction de stationnement ne le dispensait nullement de donner suite aux instructions qui lui ont été données à plusieurs reprises et ne remettait nullement en cause le bien-fondé desdites instructions;

Considérant que c'est à tort que la défense allègue, dans sa note d'audition du 12 novembre 2020, que M. Elias était dans l'impossibilité de déplacer son véhicule au moment où l'ordre lui en a été donné initialement; que la photo figurant en page 2 a été prise bien après l'heure à laquelle M. Elias a initialement stationné son véhicule; que les autres véhicules y figurant appartiennent à des ouvriers de l'entreprise pour laquelle des emplacements de stationnement avaient été réservés au vu du chantier en cours au centre technique; qu'il ressort du témoignage de [A. S.] lors de l'audition du 12 novembre 2020 qu'aucun autre véhicule ne bloquait initialement celui de M. Elias ;

Considérant que l'intéressé a manifestement refusé de donner suite aux instructions qui lui ont été données à plusieurs reprises par ses supérieurs hiérarchiques;

Considérant qu'un premier scrutin secret sur la question "Les faits suivants doivent-ils être mis à charge de M. Elias ?", et auquel ont pris part 30 membres, a donné le résultat suivant :

- Non-respect des instructions : 30 oui;
- Insubordination : 26 oui et 4 non;

Considérant qu'un second scrutin secret sur la question "Les faits mis à charge de M. Elias sont-ils susceptibles d'être sanctionnés disciplinairement?", et auquel ont pris part 30 membres, a donné le résultat suivant : 30 oui;

Considérant que le Conseil communal peut, sur rapport du Secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires prévues à l'article 283 de la nouvelle loi communale;

Considérant que M. Elias a été nommé, à titre définitif, en qualité d'ouvrier auxiliaire, le 1^{er} mai 2006, puis en qualité d'ouvrier, le 1^{er} octobre 2013;

Considérant que le dossier disciplinaire a été instruit à charge et à décharge;

Considérant que le choix de la sanction disciplinaire à infliger doit être inspiré par le principe de proportionnalité, en rapport avec la gravité des faits mis à charge de l'agent, compte tenu des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis;

Considérant que le devoir d'obéissance est inhérent à la fonction publique, de sorte que la première obligation de tout agent public est d'exécuter les ordres de sa hiérarchie; qu'un agent ne peut dès lors s'ériger en juge ni de l'opportunité ni de la légalité de l'ordre qui lui est donné par son supérieur hiérarchique, et ne peut refuser d'obtempérer à un ordre que dans la seule hypothèse où celui-ci est manifestement illégal, c'est-à-dire si cette illégalité est évidente au point de s'imposer à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires;

Considérant qu'il ressort des témoignages de [O. B.] et de [E. B.] que M. Elias n'a pas davantage tenu compte des demandes que lui ont adressées ses collègues directs, l'invitant à déplacer son véhicule;

Considérant qu'il ressort du témoignage de [O. B.] que celui-ci, ayant à l'instar de M. Elias stationné son véhicule dans l'enceinte du centre technique le 19 octobre 2020 et ayant comme M. Elias reçu ordre de le déplacer, s'est exécuté sans délai;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de l'audition du 12 novembre 2020 que M. SM., s'il admet n'avoir pas salué M. Elias , explique cet empressement

par le fait qu'il était en partance pour une réunion en lien avec la gestion de la crise sanitaire en cours; que M. Elias ne l'a pour sa part pas salué non plus;

Considérant que les deux témoignages déposés par la défense, qui évoquent une "agression verbale" de [Y. S.] à l'encontre de M. Elias , ne sont pas corroborés par les déclarations de [O. B.], de [E. B.], de [A. S.] et de [Y. S.] lui-même; que M. Elias, s'il évoque "l'énervement" et le "manque de respect" de [Y. S.], n'évoque pas lui-même une "agression verbale";

Considérant qu'il est compréhensible que le manque patent de bonne volonté de M. Elias pour donner suite à l'ordre donné ait pu constituer une source d'agacement ou d'énervement dans le chef de [Y. S.]; qu'on ne saurait pour autant considérer l'attitude de [Y. S.] comme une "agression verbale" à l'encontre de M. Elias;

Considérant par ailleurs que l'allégation suivant laquelle il existerait dans le chef de [Y. S.] ou de la ligne hiérarchique du département une attitude générale méprisante ou irrespectueuse envers le personnel ouvrier n'est étayée par aucun élément probant;

Considérant qu'il ressort des témoignages de [O. B.] et de [E. B.] et des déclarations de [Y. S.] et de [A. S.] que M. Elias assimile un ordre direct à une forme de harcèlement; que M. Elias n'a pas démenti ces déclarations;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de l'audition du 16 mars 2021 que M. Elias paraît suivant ses propres dires assimiler un ordre direct à une forme d'intimidation ou d'abus de pouvoir;

Considérant qu'il ressort du témoignage de [P.], responsable de l'équipe à laquelle appartient M. Elias , que ce dernier, le surlendemain des faits, a maintenu n'avoir aucun tort quant aux faits mis à sa charge et s'est permis de proférer des menaces à l'encontre de [Y. S.] et d'un autre membre de la ligne hiérarchique du département ([S.]); que M. Elias n'a pas démenti ces déclarations;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de l'audition du 16 mars 2021 et, plus généralement du ton et de l'attitude de M. Elias durant l'audition, qu'il n'a fait montre d'aucune remise en question et d'aucune prise de conscience à la suite des faits mis à sa charge;

Considérant qu'une sanction disciplinaire doit être envisagée pour répondre avec adéquation à ce genre de comportement inacceptable; que le droit disciplinaire revêt également une dimension collective qui se traduit par la valeur d'exemple de l'éventuelle sanction prononcée;

Considérant que les faits d'insubordination se sont déroulés en présence d'autres agents communaux présents au centre technique;

Considérant que M. Elias s'est déjà vu infliger précédemment deux sanctions disciplinaires, sur décision du Collège le 25 août 2016 et sur décision du Conseil communal le 6 décembre 2016;

Considérant qu'il n'est pas nécessaire que les faits antérieurs soient identiques pour considérer que le passé disciplinaire de l'agent est une circonstance aggravante;

Considérant que le fait que ces sanctions disciplinaires ont été radiées n'empêche pas l'autorité de tenir compte, dans le cadre de la présente procédure disciplinaire, de la circonstance que l'agent poursuivi a déjà commis des faits répréhensibles par le passé et qu'il y a donc récidive dans son chef;

Considérant que ne pas sanctionner sévèrement une insubordination caractérisée de la part d'un agent, qui n'a pas été irréprochable par le passé, reviendrait à faire preuve d'un laxisme de mauvais aloi dont le caractère exemplatif serait délétère;

Considérant, en effet, que l'autorité se doit de ne pas transiger sur le respect du devoir d'obéissance sous peine de quoi elle risque de mettre en cause l'efficacité même de l'action administrative et que, en tout état de cause, elle ne peut maintenir sa confiance en un agent qui à l'occasion d'un fait particulier démontre que sa culture personnelle n'est pas de respecter les ordres qui lui sont adressés par son autorité hiérarchique;

Considérant que les faits mis à charge et les circonstances exposés *supra* sont de nature à remettre en cause la persistance du lien de confiance nécessaire à la poursuite de la relation de travail;

Considérant qu'un troisième scrutin secret sur la question "Quel type de sanction y a-t-il lieu d'infliger?", et auquel ont pris part 28 membres, a donné le résultat suivant : 4 "mineur", 2 "majeur", 22 "maximal";

Considérant que la révocation est une sanction maximale qui entraîne automatiquement la déchéance rétroactive de ses droits à la pension de l'agent sanctionné; qu'il est proposé en conséquence d'infliger à M. Elias la sanction de la démission d'office;

Considérant qu'un quatrième scrutin secret sur la question "Y a-t-il lieu d'infliger à M. Elias la sanction de la démission d'office?", et auquel ont pris part 27 membres, a donné le résultat suivant : 23 oui, 4 abstentions;

DÉCIDE,

De mettre à charge de Monsieur Eddy Elias les faits suivants :

- Non-respect des instructions;
- Insubordination.

De considérer ces faits comme des manquements disciplinaires susceptibles d'être sanctionnés;

D'infliger à Monsieur Eddy Elias la sanction disciplinaire de la démission d'office ».

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. Moyen unique

V.1. Thèse du requérant

Le moyen est pris de la violation « des articles 2 et 3 la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, du principe de motivation formelle et substantielle, du principe général de droit qui exige que, à peine d’arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, du principe de bonne administration, du respect de la proportionnalité et de l’erreur manifeste d’appréciation ».

Dans une première branche, le requérant fait valoir que l’acte attaqué est disproportionné. Il rappelle les faits reprochés en citant l’acte attaqué, la qualification que celui-ci retient à leur propos et les normes qu’il considère comme violées (la note interne, l’article 29 du règlement de travail et le devoir d’obéissance). Il cite ensuite la version des faits qu’il a soutenue dans sa note d’audition, qu’il reproduit également dans sa requête, selon laquelle Y. S. lui a ordonné de déplacer son véhicule « sans le saluer » et a continué « à s’emporter » sans aller vérifier l’information qu’il lui a donnée au sujet des voitures qui bloquaient la sienne. Il rappelle les différentes sanctions pouvant être prononcées en vertu de la Nouvelle loi communale et estime que la démission d’office est disproportionnée eu égard au fait reproché. Il fait valoir que la note interne enjoignant à l’ensemble du personnel de ne plus stationner dans l’enceinte du centre technique, citée dans l’acte attaqué, n’a jamais été versée au dossier disciplinaire dès lors qu’elle ne ressort pas de l’inventaire des pièces du dossier distribué au conseil communal lors de la séance du 16 mars 2021, et qu’il n’en avait pas connaissance le matin du 19 octobre 2020, puisqu’il s’agissait de son premier jour après une incapacité de travail de deux semaines. Il ajoute que la relation de confiance avec la partie adverse ne peut être considérée comme définitivement rompue alors qu’il s’agit, selon lui, d’un élément inhérent à cette sanction. Il relève que l’acte attaqué motive la rupture du lien de confiance par son refus d’exécuter un ordre et l’insubordination subséquente, par la circonstance que les faits ont eu lieu en présence d’autres agents et qu’il s’agit d’une récidive et qu’il n’exprime aucune prise de conscience ni excuses, et indique que, selon lui, le lien de confiance n’est pas rompu. Il explique que, dans sa défense, il a exposé s’être garé dans la cour arrière « comme il en a l’habitude », que cet élément n’a pas été contesté, que la partie adverse ne lui a jamais adressé de remarque à ce propos, et que sa hiérarchie « avait déjà accepté tacitement [qu’il] se gare à cet endroit », de sorte qu’il « pouvait donc raisonnablement considérer qu’il était face à une attitude inconstante de son employeur (étant donné qu’il se gare au même endroit depuis un certain temps, sans que cela ne fasse l’objet de remarque), ce qui a levé le doute sur la pertinence des ordres donnés ». Il considère que c’est de bonne foi qu’il ignorait la note interne sur l’interdiction de stationnement dès lors qu’elle a été envoyée durant son absence pour maladie, qu’il n’a toujours pas pu en prendre connaissance à ce jour et qu’il n’aurait pu se douter de son existence dès lors que d’autres voitures étaient

également garées à cet endroit. Il expose avoir entamé une procédure « pour obtenir une carte de riverain, afin qu'un tel incident ne se reproduise plus », et que la partie adverse ne conteste pas cette procédure. Il estime que l'appréciation de la partie adverse selon laquelle « elle ne peut maintenir sa confiance en un agent qui à l'occasion d'un fait particulier démontre que sa culture personnelle n'est pas de respecter les ordres qui lui sont adressés par son autorité hiérarchique » révèle, selon lui, un « raisonnement générique qui ne pourrait être qualifié de raisonnable » dans la mesure où un « employeur ne peut déduire d'un fait isolé une "culture personnelle" d'insubordination et de refus d'ordre dans le chef de l'agent. Cela va bien au-delà des faits constatés, et renforce le constat de disproportion de la sanction ». Il considère encore que la violation de l'obligation d'obéissance n'implique pas de rupture définitive du lien de confiance dans la mesure où l'acte de désobéissance est minime et sans conséquence, que le stationnement incriminé avait déjà été toléré par le passé et qu'il n'avait pas connaissance de la note interne l'interdisant. Il cite l'acte attaqué et considère qu'il n'y a pas insubordination mais « un échange houleux entre deux personnes préalablement énervées » insuffisant pour justifier la fin de la relation de travail. Quant à la présence d'autres agents et au caractère exemplatif de la sanction, il se fonde sur la définition du dictionnaire pour soutenir que « l'objectif poursuivi par la proposition de sanction est, non seulement, de sanctionner le comportement considéré comme inadéquat, mais en outre de dissuader les autres employés de la commune de Forest », et qu'une « telle dimension implique une rupture avec le principe de proportionnalité de la sanction ». Il observe encore que les faits qui ont été sanctionnés par une sanction disciplinaire les 25 août et 6 décembre 2016 n'ont pas de lien avec un refus d'ordre ou un acte d'insubordination, de sorte qu'il ne peut être question de récidive en l'espèce. Il procède à une « comparaison jurisprudentielle », observe que les faits d'insubordination donnent généralement lieu à un blâme ou un rappel à l'ordre, et répète qu'au regard de la liste des sanctions pouvant être prononcées, la démission est trop sévère parce qu'il aurait pu faire l'objet d'une sanction forte sans être démis d'office et que le choix de cette sanction à la place de la révocation n'est pas justifié. Il invoque un arrêt n° 74.212 du 10 juin 1998 qui a reconnu le caractère disproportionné d'une démission d'office même en présence d'une insubordination caractérisée. Il dénonce encore la rapidité de la procédure qui, selon lui, ne lui a pas laissé la possibilité de s'expliquer ou de prouver sa bonne foi et observe que seulement cinquante minutes se sont écoulées entre la première interpellation et l'envoi du rapport défavorable à la secrétaire communale et qu'une telle rapidité « n'incite pas à la mesure » et permet de douter d'une conversation sereine alors qu'il a le jour même entamé la procédure pour obtenir sa carte de riverain. S'agissant de l'absence de remise en question et de prise de conscience, il est d'avis qu'une sanction disciplinaire de moindre ampleur aurait été tout à fait adaptée pour

répondre à cet objectif et il rappelle que sa faute n'a entraîné aucune conséquence néfaste pour la commune. Il invoque enfin une erreur manifeste d'appréciation en ce que le seul motif de fait retenu consiste en la circonstance qu'il n'a pas voulu se garer ailleurs et que la partie adverse en induit un acte d'insubordination ainsi qu'un refus d'ordre. À l'appui d'une seconde branche, il dénonce un défaut de motivations formelle et matérielle. S'agissant de la première, il répète les trois normes que l'acte attaqué considère comme violées et épingle le fait qu'il « ne mentionne, dans ses visas, aucune desdites dispositions » et que « le seul élément juridique sur base duquel le comportement peut être qualifié de fautif n'est pas cité dans les visas ». Pour cette raison, il convient de constater le défaut de motivation. Quant à la seconde, il renvoie à la première branche pour considérer que la sanction de démission d'office n'est pas adéquatement motivée.

V.2. Appréciation quant aux deux branches réunies

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique dès lors pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte et le juge pouvant avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement. L'obligation de motiver instaurée par cette loi n'implique pas davantage l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont elle est saisie tout au long de la procédure. L'exigence de motivation ne va pas davantage jusqu'à imposer à l'autorité qu'elle motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

La motivation interne ou matérielle d'une décision administrative permet quant à elle d'apprécier la régularité de l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire par l'autorité administrative. Sous peine d'être arbitraire, cette motivation doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles qui ressortent ou peuvent être déduits du dossier administratif, lequel doit donc permettre au

Conseil d'État de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte administratif repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles à la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

Enfin, la proportionnalité d'une sanction disciplinaire s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés, compte tenu des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'il n'appartient pas au Conseil d'État, dont le contrôle doit rester marginal, de se substituer à l'autorité dans l'appréciation de la gravité des faits et de la hauteur de la sanction, il entre néanmoins dans sa mission de vérifier si le choix de la sanction est dûment motivé et si celle-ci n'est pas disproportionnée au regard du grief retenu. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité en matière disciplinaire que s'il est manifeste, c'est-à-dire qu'il n'est pas raisonnablement envisageable qu'une autre autorité placée dans les mêmes circonstances aurait adopté la même sanction disciplinaire.

En l'espèce, il importe d'emblée de rappeler que le requérant est expressément et précisément poursuivi pour « non-respect des instructions » et « insubordination », comme la partie adverse l'a indiqué sans équivoque dès le début de la procédure en le convoquant à l'audition disciplinaire. Ce sont bien ces deux griefs qui servent de motifs déterminants à l'acte attaqué, tant sur la forme que sur le fond, lorsque le conseil communal se prononce sur la matérialité des faits en considérant que le requérant « a manifestement refusé de donner suite aux instructions qui lui ont été données à plusieurs reprises par ses supérieurs hiérarchiques ». Ce constat repose par ailleurs sur les témoignages cités dans l'acte attaqué, qui figurent au dossier administratif et qui ne sont nullement critiqués à l'appui du moyen, qui permettent à la partie adverse de considérer que le requérant « a, le 19 octobre 2020 en matinée, par deux fois refusé un ordre direct ». Il est de jurisprudence constante que, comme le rappelle l'acte attaqué, le devoir d'obéissance est inhérent à la fonction publique et implique que tout fonctionnaire est tenu d'exécuter l'ordre qui lui est donné, sauf si celui-ci apparaît comme manifestement illégal, ce qui n'est nullement allégué à l'appui du moyen ni au demeurant établi au regard du dossier. L'impossibilité alléguée par le requérant de déplacer son véhicule est par ailleurs démentie par le dossier administratif dès lors qu'il ressort du témoignage fourni par A. S. lors de l'audition du 12 novembre 2020 « qu'aucun véhicule ne bloquait celui [du requérant] » et que l'acte attaqué indique, sans que le moyen ne soulève la moindre objection à ce propos, que « c'est à tort que la défense allègue [...] que [le requérant] était dans l'impossibilité de déplacer son véhicule au moment où l'ordre lui en a été donné initialement » dans la mesure

où « la photo figurant en page 2 a été prise bien après l’heure à laquelle [il] a initialement stationné son véhicule ». Sur la base de ces éléments, c’est régulièrement que l’acte attaqué conclut que le requérant « a manifestement refusé de donner suite aux instructions qui lui ont été données à plusieurs reprises par ses supérieurs hiérarchiques ». Contrairement à ce que soutient ce dernier, la circonstance qu’il aurait ignoré la note interne interdisant le stationnement ou qu’il aurait été de bonne foi demeure sans incidence, dès lors qu’il ressort clairement de la motivation de l’acte attaqué que c’est bien le refus d’obéir, par deux fois, à l’ordre donné qui est sanctionné et non pas la violation, en tant que telle, de ladite interdiction. Le même constat s’impose en ce qui concerne l’acceptation tacite de se garer dont fait état le requérant, dès lors qu’il ne conteste nullement que l’ordre donné lui indiquait sans équivoque que, le jour des faits, il devait déplacer son véhicule nonobstant la prétendue autorisation tacite. Quant à la récidive dénoncée par le moyen, l’acte attaqué indique clairement que, parmi les éléments retenus à charge du requérant, ce n’est pas le fait d’avoir commis à nouveau un refus d’obéissance qui est réprimé, mais la circonstance qu’il a déjà été sanctionné disciplinairement par le passé et qu’« il n’est pas nécessaire que les faits antérieurs soient identiques pour considérer que le passé disciplinaire de l’agent est une circonstance aggravante ». Outre ces éléments, l’absence de remise en question dans le chef du requérant a également pu conduire la partie adverse à considérer que la confiance était rompue, *a fortiori* lorsqu’il ressort des témoignages que, le surlendemain des faits, le requérant a maintenu n’avoir aucun tort et a en plus proféré des menaces à l’encontre de deux membres de la ligne hiérarchique et que, comme le relève l’acte attaqué, il « n’a pas démenti ces déclarations ». Au regard de l’ensemble de ces circonstances, et compte tenu de l’importance cruciale du devoir d’obéissance dans la fonction publique rappelée ci-avant, c’est sans commettre d’erreur manifeste d’appréciation que la partie adverse a pu considérer que les faits « sont de nature à remettre en cause la persistance du lien de confiance nécessaire à la poursuite de la relation de travail », le requérant restant en défaut de démontrer que toute autre autorité placée dans ces mêmes circonstances ne l’aurait pas démis d’office face à un double refus d’obéissance à un ordre clair. Enfin, l’arrêt n° 74.212 ne peut utilement être invoqué en l’espèce compte tenu des spécificités factuelles de cette affaire où la partie requérante avait refusé l’ordre qui lui était donné parce qu’une autre personne était chargée du travail à exécuter, *quod non* en l’espèce, et que la partie adverse n’avait tenu compte ni de ce motif de refus ni de la qualité du travail du requérant et de son ancienneté alors que ces circonstances « venaient de justifier, une nouvelle fois, sa promotion au grade de fontainier principal ainsi que la proposition d’octroi d’une décoration pour bons et loyaux services ».

Le moyen unique n’est, *prima facie*, pas sérieux.

L'une des 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 demande de suspension est rejetée.

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 9 novembre 2021, par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin