

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.425 du 15 décembre 2021

A. 231.340/VIII-11.469

En cause : **HAMAINTE** Didier,
 ayant élu domicile chez
 M^e Steve GILSON, avocat,
 place d'Hastedon 4/1
 5000 Namur,

contre :

la ville de Ciney,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Laurence RASE et
 Jacques CLESSE, avocats,
 quai de Rome 2
 4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 juillet 2020, Didier Hamainte demande l'annulation de « la décision du Conseil communal de Ciney du 18 mai 2020 de prononcer à [son] égard la sanction disciplinaire de la suspension de deux mois, avec privation de traitement, à compter du 1^{er} juillet 2020, décision notifiée par un courrier daté du 2 juin 2020 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 décembre 2021.

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

M^e Justine Nienhaus, *loco* M^e Steve Gilson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sara Habibi, *loco* M^{es} Laurence Rase et Jacques Clesse, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Le requérant travaille au service de la partie adverse, en qualité de statutaire, depuis le 1^{er} janvier 1996. Il occupe la fonction de contremaître.

2. Le 17 décembre 2019, la directrice générale de la partie adverse adresse au collège communal un rapport relatif à des faits qui se sont déroulés le 26 novembre 2019 et qui pourraient impliquer l'ouverture d'une procédure disciplinaire à charge du requérant. Ces faits sont décrits comme il suit :

« Monsieur Hamainte se serait rendu au restaurant à midi le 26 novembre 2019. Le repas s'est prolongé une bonne partie de l'après-midi. Il serait revenu ensuite fin d'après-midi aux Ateliers Communaux.
Monsieur Hamainte semblait être dans un état “bizarre” vraisemblablement en état d'ébriété et aurait interpellé de façon inadéquate son Chef de Service et les ouvriers (marquer son désaccord sur les solutions apportées par Monsieur R. concernant le chalet, sur la nécessité même de construire un “tel bazar”, sur la “perte de temps”, etc.).
Monsieur R. a appris de Monsieur P. que Monsieur Hamainte avait été victime d'un accident de voiture le 26 novembre en rentrant à son domicile. Contacté par Monsieur R. le 27 novembre 2019, Monsieur Hamainte l'a informé de son état de santé suite à l'accident de voiture et de son retrait de permis pour alcoolémie au volant.
Aucune demande de congé ou de récupération signée par le Chef de Service n'a été préalablement introduite à son absence du 26 novembre après-midi alors qu'il était censé prêter l'horaire suivant : 13h30 à 16h00. »

3. Le 18 décembre 2019, le collège communal décide d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant et de soumettre la procédure disciplinaire à la compétence du conseil communal, estimant que si les faits étaient avérés, ils pourraient entraîner une sanction disciplinaire d'une certaine gravité relevant de la seule compétence de celui-ci.

4. Le 10 janvier 2020, le requérant est convoqué à une audition devant le conseil communal, fixée le 17 février 2020.

5. Par un courrier du 28 janvier 2020, son conseil adresse une note de défense écrite au conseil communal.

6. Le requérant est entendu le 17 février 2020, en présence de son conseil. Un projet de procès-verbal d'audition est rédigé et soumis aux observations du requérant par un courrier du 19 février 2020.

7. Par un courriel du 24 février 2020, celui-ci fait valoir ses observations. Le procès-verbal est modifié en conséquence.

8. Le 23 mars 2020, le requérant communique la copie du procès-verbal de constatation établi par la Zone de Police Condroz-Famenne le 26 novembre 2019.

9. Le 24 avril 2020, la partie adverse l'informe que, compte tenu de la crise sanitaire, le conseil communal du 27 avril suivant est annulé, que la procédure disciplinaire « est dès lors suspendue », et que « le conseil communal statuera, *sine die*, sur [sa] sanction disciplinaire ».

10. Le 18 mai 2020, le conseil communal décide d'infliger au requérant la sanction disciplinaire de la suspension de fonction pour une période de deux mois, dans les termes suivants :

« Considérant que Monsieur Didier Hamainte était absent l'après-midi du 26 novembre 2019 mais n'a pas préalablement averti sa hiérarchie de son absence, ni remis de congé, ni feuille de récupération comme le prévoit le Règlement de Travail en ses articles 2 et 3;
Considérant qu'en ce qui concerne la remarque relative à l'usage au sein du Service de validation *a posteriori* de feuilles de récupération, il ne faut pas confondre signature *a posteriori* du Chef de Service d'une feuille de récupération suite à son accord tacite pour un cas de nécessité de fonctionnement du service et le cas nous occupant, à savoir une absence sans accord tacite du Chef de Service hors du cadre de fonctionnement de ce dit service;
Considérant que la notion des "48h préalables" ne concerne que les congés et non pas les récupérations d'heures ou des absences en cours de journée. Dans ces cas-

là, il est en effet demandé que le Chef de Service soit averti préalablement de l'absence sans indication d'un délai de X heure/jour;

Considérant qu'en ce qui concerne l'argument développé dans les courriel et courrier de Maîtres Gilson et Lambinet concernant la flexibilité des horaires compte tenu des spécificités du Service Travaux et du fait que des travailleurs se voient donner congé parce que les travaux sont finis à 14h ou à 15h et qu'il est trop tard pour commencer un nouveau chantier, ne concerne en rien Monsieur Didier Hamainte puisque seuls les ouvriers sont visés par ces adaptations d'horaire. Monsieur Didier Hamainte a le statut d'employé;

Considérant que Monsieur Didier Hamainte était parfaitement au courant de la problématique relative à l'importance des heures supplémentaires accumulées par certains agents au sein de l'Administration Communale. Il a clairement été convenu que ces récupérations d'heures devaient se faire en concertation non seulement entre les contremaîtres mais également le Chef du Service Travaux et ce, afin de pouvoir assurer une continuité du service;

Considérant qu'il y a donc lieu de constater que les deux contremaîtres de la Ville étaient absents l'après-midi du 26 novembre 2019, sans en informer au préalable leur hiérarchie, qu'il n'y avait dès lors personne pour contrôler/encadrer les ouvriers;

Considérant que Monsieur Hamainte était bien au restaurant tout l'après-midi du 26 novembre 2019, fait non contesté par l'intéressé;

Considérant que Monsieur Hamainte est revenu sur les lieux du travail vers 16 heures et s'est présenté à une réunion à laquelle il n'était pas convié, réunion au cours de laquelle il s'est permis, à plusieurs reprises, de marquer son désaccord sur les solutions proposées par le Chef de Service en vue des changements et modifications à apporter à la charpente d'un chalet, objet de la réunion;

Considérant qu'en outre, pour le Chef de Service Travaux, il ne faisait aucun doute, vu la manière dont il s'adressait à lui et la façon dont il interpellait les ouvriers présents, que Monsieur Didier Hamainte était dans un état "anormal";

Considérant que Monsieur Hamainte jugeait, devant ses collègues, de l'opportunité même de l'organisation mise en place en utilisant les termes tels que "un tel bazar", "une perte de temps";

Considérant qu'il y a lieu de constater que la réunion de travail organisée aux Ateliers Communaux le 26 novembre 2019 s'est clôturée à 16h37;

Considérant qu'à 17h02, comme le mentionne le procès-verbal rédigé par la Zone de Police Condroz-Famenne et transmis par Maître Lambinet, Monsieur Didier Hamainte a été victime d'un accident de la route;

Considérant que Monsieur Didier Hamainte a subi une analyse d'haleine à 17h52, laquelle a révélé un résultat de 0,85 mgr/l d'air alvéolaire expiré;

Considérant que Monsieur Hamainte s'est vu retirer son permis de conduire et ce, pour une durée de 15 jours;

Considérant qu'en annexe de ce procès-verbal, le document intitulé "Imprégnation alcoolique en matière de circulation" signé par Monsieur [Hamainte], stipule que Monsieur Hamainte a, le 26 novembre 2019 après-midi, consommé des boissons alcoolisées et plus précisément du vin rouge au Vivaco Grill à Ciney et a pris son dernier verre à 16 heures;

Considérant que Monsieur Hamainte avait donc bien consommé de l'alcool lorsqu'il est revenu sur les lieux du travail;

Considérant que Monsieur Hamainte était sous l'influence de l'alcool lorsqu'il est revenu aux Ateliers Communaux le 26 novembre 2019 vers 16 heures, ce qui explique son état "anormal";

Considérant que nous ne pouvons accepter pareil comportement de la part d'un contremaître dont l'une des missions est d'encadrer les ouvriers communaux;

Considérant que ce comportement porte manifestement atteinte à la dignité de la fonction;

Considérant que le contremaître doit avoir un comportement exemplaire;

Considérant que nous ne pouvons tolérer davantage le manque de respect vis-à-vis de son Chef de Service;

Considérant qu'il y a donc bien faute disciplinaire dans le chef de Monsieur Hamainte;
[...]

Considérant le chapitre V du Livre II du Code de la Démocratie et de la Décentralisation et le chapitre VIII du statut administratif relatifs à la procédure disciplinaire;

Considérant que les sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées sont les suivantes :

- Avertissement
- Réprimande
- Retenue de traitement (20 % du traitement brut) pour 3 mois maximum
- Suspension pour 3 mois maximum
- Rétrogradation
- Démission d'office
- Révocation

Considérant que la sanction disciplinaire doit être proportionnée par rapport aux faits reprochés;

Considérant que compte tenu de la gravité des faits, de la fonction hiérarchique occupée par Monsieur Hamainte, de l'absence de prise de conscience par celui-ci de la gravité des faits... les sanctions mineures que sont l'avertissement et la réprimande ne sont pas des sanctions suffisantes et adaptées à la situation;

A contrario, compte tenu de l'absence d'antécédents disciplinaires, les sanctions maximales que sont la démission d'office et la révocation seraient excessives;

Une sanction majeure paraît en conséquence adéquate et suffisante pour faire prendre conscience à l'intéressé de la gravité de la situation et de lui permettre de s'amender;

La rétrogradation ne doit pas être retenue étant donné que Monsieur Hamainte satisfait dans l'exercice de ses fonctions;

La retenue sur traitement n'est pas suffisante, eu égard à la gravité des faits et à l'absence totale de regret et de remise en cause de Monsieur Hamainte;

En conséquence, la sanction de la suspension est adéquate et proportionnée aux faits avérés [...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par un courrier recommandé du 2 juin 2020, qui indique que « la peine de la suspension entraîne, pendant sa durée soit deux mois, la privation de traitement ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 ☐relative à la motivation formelle des actes administratifs☐.

Le requérant rappelle le contenu de cette loi au regard de la doctrine et de la jurisprudence, cite l'acte attaqué et relève qu'il ne contient aucune disposition sur laquelle il se fonde, qu'il s'agisse du statut de la ville ou du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLC). Il ajoute qu'il n'expose ni les raisons pour lesquelles la partie adverse a choisi de lui infliger une suspension de deux mois et non une période plus brève, ni ce qui justifierait une privation de traitement « sans égard à la limite fixée par l'article L1215-4 du CDLD et l'article

64, § 3, alinéa 2 du statut administratif de la Ville, suivant lesquels la retenue de traitement ne peut s'élever qu'au maximum à 20% du traitement brut ».

En réplique, il reproduit son argumentation et expose que la référence « de manière générale » au chapitre V du Livre II du CDLD ne rencontre pas le prescrit légal. Il ajoute que l'acte attaqué n'a pas répondu à ses moyens de défense, en ne rencontrant pas son argument selon lequel, s'il a été constaté par les services de police qu'il était en état d'imprégnation alcoolique au moment de son accident de la circulation, c'est en tenant compte du fait qu'il avait consommé de l'alcool après avoir quitté le lieu de travail, entre 16h37 et 17h12, de sorte qu'il n'était pas en état d'imprégnation alcoolique, ni *a fortiori* en état d'ébriété lorsqu'il a ramené ses collègues sur le lieu de travail vers 16h. Il fait encore valoir que l'acte attaqué n'expose pas ce qui lui permettrait de tenir pour acquis qu'il était sous l'influence de l'alcool lorsqu'il est revenu aux ateliers communaux vers 16h, sur la seule base de l'analyse d'haleine réalisée à 17h52 et qui révélait un résultat de 0,85 mgr/l d'air alvéolé expiré, alors que lors de son audition disciplinaire, son conseil avait attiré l'attention sur la différence entre alcoolémie et ivresse. Il considère que l'acte attaqué ne fait pas apparaître quels faits ont été considérés comme constitutifs d'un manquement disciplinaire et il explique que le conseil communal ne précise pas à suffisance en quoi, à suivre la thèse de la partie adverse selon laquelle il aurait été « sous l'influence de l'alcool » lorsqu'il est repassé chercher ses affaires sur le lieu de travail avant de regagner son domicile, il aurait commis un manquement disciplinaire. Il estime que l'acte attaqué n'expose pas pourquoi les faits retenus ont été considérés comme fautifs, alors qu'il n'est pas contesté qu'il n'était pas en service et que la partie adverse ne soutient pas qu'il était en état d'ébriété lors de son passage sur le lieu de travail. Il s'interroge sur « ce qui serait prétendument fautif dans [son] attitude du fait de cette prétendue "influence de l'alcool" » et sur la qualification disciplinaire des faits, et fait valoir qu'il a dû attendre de prendre connaissance du mémoire en réponse pour comprendre que ce qui lui est reproché, ce n'est pas d'avoir consommé de l'alcool, mais d'avoir adopté un comportement anormal lorsqu'il s'est présenté au service des travaux le jour des faits.

Dans son dernier mémoire, il indique que c'est parce que la partie adverse a précisé, dans son mémoire en réponse, ce qui était constitutif selon elle de l'un des deux manquements imputés en faisant valoir qu'il aurait sciemment mal interprété ce qui lui était reproché, qu'il « a dû constater que l'acte attaqué ne faisait pas apparaître clairement quels faits ont été considérés comme constitutifs d'un manquement disciplinaire ». Selon lui, ce constat « s'inscrit dans la droite ligne du moyen soulevé dès la requête introductive d'instance tenant au défaut de motivation formelle ».

IV.2. *Appréciation*

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.

En l'espèce, le moyen critique exclusivement l'absence d'indication des dispositions normatives qui fondent l'acte attaqué sans invoquer, dans la requête, le défaut de considérations de fait. Au regard du caractère écrit de la procédure et du délai de rigueur dans lequel doit être introduit un recours en annulation pour garantir la sécurité juridique et les droits de la défense de la partie adverse, les développements nouveaux contenus dans le mémoire en réplique s'avèrent tardifs et, partant, irrecevables dès lors que le requérant avait la possibilité d'en faire état dans la requête. Il ne s'agit en effet pas d'éléments qu'il aurait découverts à la faveur du dépôt du dossier administratif ni d'une réplique à l'argumentation soutenue dans le mémoire en réponse au regard du moyen tel qu'il est circonscrit dans la requête. Le moyen est donc examiné sous le seul angle de l'absence alléguée de considérations de droit et des motifs du choix d'une suspension de deux mois « sans égard à la limite fixée par l'article L1215-4 du CDLD et l'article 64, § 3, alinéa 2 [lire : 63, § 4, alinéa 2] du statut administratif de la Ville, suivant lesquels la retenue de traitement ne peut s'élever qu'au maximum à 20 % du traitement brut ».

À ce propos, force est de constater que le moyen manque manifestement en droit en ce qu'il invoque les articles L1215-4 du CDLD et 63, § 4, alinéa 2, du statut qui concernent tous deux la retenue de traitement et non pas, comme la sanction infligée par l'acte attaqué, la suspension qui, en vertu de l'article 1215-5 du CDLD et de l'article 63, § 4, alinéa 5, du statut, « est prononcée pour une période de trois mois au plus » et « entraîne, pendant sa durée, la privation de traitement »,

étant précisé que « la commune garantit à l'intéressé un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel qu'il est fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ». L'acte attaqué se réfère par ailleurs expressément aux chapitres V du Livre II du CDLD et VIII du statut, qui traitent tous deux du « Régime disciplinaire » et contiennent notamment et respectivement les articles 1215-5 et 63, § 4, alinéa 5, précités, relatifs à la suspension disciplinaire, ce qui suffit à rencontrer l'exigence de motivation formelle, la pièce n° 1 annexée à la requête établissant que ces dispositions ont été bien communiquées au requérant avec le dossier disciplinaire. Enfin, il ressort de son libellé que l'acte attaqué expose clairement pour quels motifs la partie adverse a opté pour la sanction litigieuse et non pas pour l'une des autres et elle n'est pas tenue d'exposer plus précisément pour quel motif elle retient une suspension inférieure à la durée maximale.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des principes généraux de bonne administration, notamment du principe de motivation matérielle, et de l'absence de motifs exacts, pertinents et adéquats. Le requérant expose, en ce qui concerne les faits retenus à sa charge, que la partie adverse ne peut pas tirer argument du constat de police établi après son accident pour affirmer qu'il se serait trouvé « sous l'influence de l'alcool » lorsqu'il est revenu sur son lieu de travail vers 16h, alors que son accident de roulage est survenu à 17h12, après qu'il soit repassé dans un café situé à une minute des ateliers communaux « pour y reprendre un ou deux verres avant de rentrer chez lui ». Il conteste l'allégation de son « état anormal », qui est, selon lui, « contredit par le rapport de police établi quelques minutes plus tard, aux termes duquel il est précisé [qu'il] n'était nullement agressif, qu'il ne présentait aucune trace de vomissement, que ses vêtements n'étaient pas en désordre, qu'il marchait normalement, que son élocution était tout à fait normale et que son orientation dans le temps et dans l'espace était très bonne ». Il décrit la chronologie de son emploi du temps le jour des faits et conclut que c'est à tort que la partie adverse a tenu pour établi qu'il aurait été sous l'influence de l'alcool lorsqu'il est revenu sur son lieu de travail, de sorte que ce motif est inexact.

Il réplique que c'est en contrariété totale avec le dossier que la partie adverse soutient qu'il n'aurait pas remis en cause la matérialité des griefs, alors qu'il a toujours catégoriquement nié s'être trouvé dans un « état anormal » le jour des faits. Il expose, à propos du fait qu'il n'aurait pas déposé d'attestation pour prouver

son état le jour des faits, que c'est à la partie adverse d'apporter la preuve qu'il se serait trouvé dans un « état anormal » et du caractère fautif de ce prétendu état, ce que, selon lui, elle ne fait pas à suffisance en se bornant à se référer à une déclaration du chef du service travaux, alors qu'il ressort des termes du constat de police que lors du contrôle, il ne se trouvait pas dans un état anormal. Il ajoute que même si un comportement anormal devait être considéré comme établi, *quod non*, toute sanction disciplinaire suppose un manquement fautif pouvant être qualifié de grief disciplinaire, ce qui n'est pas le cas d'un « comportement anormal », *a fortiori* lorsque ce comportement est [...] involontaire dans le chef de l'agent.

Dans son dernier mémoire, il souligne le « hiatus entre la position de [l'auditeur rapporteur] s'agissant de ce qui aurait été qualifié par la partie adverse de manquements disciplinaires aux termes de l'acte attaqué et ce qui a justifié, selon la partie adverse, la sanction litigieuse », et relève qu'alors que l'auditeur rapporteur se fonde sur le reproche de s'être présenté sur le lieu de travail après avoir consommé de l'alcool, la partie adverse reconnaît expressément que cette circonstance n'est pas à l'origine de l'acte attaqué. Il répète qu'il conteste l'état anormal qui lui est reproché et estime qu'il est paradoxal d'affirmer que la sanction attaquée s'expliquerait par ledit comportement tout en considérant qu'il ne lui est pas reproché d'avoir été en état d'ivresse ou d'ébriété. Il revient sur les écrits de procédure de la partie adverse et considère que dans la mesure où elle considère que ce n'est pas le fait d'avoir consommé de l'alcool qui lui est reproché et que son prétendu état anormal n'est pas démontré, le deuxième moyen est fondé en ce qu'il est pris de l'absence de motifs exacts, pertinents et adéquats.

V.2. Appréciation

En vertu du principe de motivation interne, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, qui doivent ressortir ou pouvoir 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.

En l'espèce, il ressort clairement de l'acte attaqué qu'il n'est pas fondé sur le seul comportement anormal du requérant. La partie adverse lui reproche en effet, d'une part, d'avoir été absent sans autorisation l'après-midi du 26 novembre 2019 de sorte qu'il n'y avait personne pour contrôler et encadrer les ouvriers, d'autre part, le « manque de respect vis-à-vis de son chef de service » lorsqu'il est revenu sur son lieu de travail et, enfin, son état « anormal » lié à la consommation d'alcool.

Le premier grief n'est pas contesté par le requérant et ressort des pièces du dossier administratif. Il en va de même du deuxième grief, qui se fonde sur le constat selon lequel il « est revenu sur les lieux du travail vers 16 heures et s'est présenté à une réunion à laquelle il n'était pas convié, réunion au cours de laquelle il s'est permis, à plusieurs reprises, de marquer son désaccord sur les solutions proposées par le Chef de Service en vue des changements et modifications à apporter à la charpente d'un chalet, objet de la réunion ».

Quant au troisième grief précisément critiqué à l'appui du moyen, l'acte attaqué précise ce qui suit :

« Considérant qu'en outre, pour le Chef de Service Travaux, il ne faisait aucun doute, vu la manière dont il s'adressait à lui et la façon dont il interpellait les ouvriers présents, que Monsieur Didier Hamainte était dans un état “anormal”;
Considérant que Monsieur Hamainte jugeait, devant ses collègues, de l'opportunité même de l'organisation mise en place en utilisant les termes tels que “un tel bazar”, “une perte de temps”;
Considérant qu'il y a lieu de constater que la réunion de travail organisée aux Ateliers Communaux le 26 novembre 2019 s'est clôturée à 16h37;
Considérant qu'à 17h02, comme le mentionne le procès-verbal rédigé par la Zone de Police Condroz-Famenne et transmis par Maître Lambinet, Monsieur Didier Hamainte a été victime d'un accident de la route;
Considérant que Monsieur Didier Hamainte a subi une analyse d'haleine à 17h52, laquelle a révélé un résultat de 0,85 mgr/l d'air alvéolaire expiré;
Considérant que Monsieur Hamainte s'est vu retirer son permis de conduire et ce, pour une durée de 15 jours;
Considérant qu'en annexe de ce procès-verbal, le document intitulé “Imprégnation alcoolique en matière de circulation” signé par Monsieur Hamainte, stipule que Monsieur Hamainte a, le 26 novembre 2019 après-midi, consommé des boissons alcoolisées et plus précisément du vin rouge au Vivaco Grill à Ciney et a pris son dernier verre à 16 heures;
Considérant que Monsieur Hamainte avait donc bien consommé de l'alcool lorsqu'il est revenu sur les lieux du travail;
Considérant que Monsieur Hamainte était sous l'influence de l'alcool lorsqu'il est revenu aux Ateliers Communaux le 26 novembre 2019 vers 16 heures, ce qui explique son état “anormal” [...] »

Il ressort du dossier administratif que ce constat ne se fonde pas exclusivement sur le constat de police, mais sur le rapport de la directrice générale du 17 décembre 2019 selon lequel le requérant « aurait été en état d'ébriété » le jour des faits, et sur le témoignage du chef du service des travaux du 2 décembre 2019 au sujet « de [sa] journée du mardi 26-11-2019 ». Celui-ci indique, comme le relève l'acte attaqué, que le requérant « est intervenu à plusieurs reprises dans la conversation pour marquer son désaccord sur [ses] solutions, sur la nécessité même de construire un “tel bazar”, sur la “perte de temps”, etc », et expose par ailleurs, en précisant qu'il n'émet pas de diagnostic, que « ses déplacements, sa manière de parler, d'interpeller les ouvriers présents, et les deux appels téléphoniques à (ce qu'il a dit) son épouse ne fait aucun doute sur son état “anormal”, et qu'il s'est “d'ailleurs

inquiété de savoir si on le raccompagnait”. Le rapport de police dont fait état le moyen précise par ailleurs qu’à l’heure du constat de police, soit 17h52 et donc près de deux heures après la présence litigieuse du requérant sur son lieu de travail, il apparaissait comme “légèrement ivre”, que son test d’haleine révélait à ce moment qu’il sentait “légèrement” l’alcool, et que son taux d’alcoolémie était de 0.85 mgr/l. Contrairement à ce que soutient le requérant, ce rapport de police ne contredit dès lors pas, en soi, son état anormal dénoncé par le chef de service. Dès lors que l’accident de la circulation s’est produit à 17h02, soit 35 minutes après son départ des services communaux comme l’indique la requête (page 16, n° 19), et sauf à prétendre que dans ce bref délai il aurait consommé une telle quantité de boissons alcoolisées que l’imprégnation alcoolique susvisée serait exclusivement due aux boissons qu’il dit avoir consommées après son départ, le constat de police, qui ne constitue pas le motif déterminant de l’atteinte à la dignité expressément retenue par l’acte attaqué, a pu raisonnablement être appréhendé par la partie adverse comme confirmant l’état d’ébriété déjà mentionné dans le témoignage précité, contre lequel le requérant ne fournit aucun témoignage contraire alors qu’il repose sur des constatations faites en présence d’autres collègues. La partie adverse a dès lors a pu tenir pour établi, sur la base du dossier disciplinaire, que le requérant était sous l’influence de l’alcool lorsqu’il était sur son lieu de travail. Il résulte de ce qui précède que l’acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, l’autorité disciplinaire n’ayant pas à détailler les raisons pour lesquelles elle accorde davantage foi aux dires de certains collègues qu’aux dénégations de l’agent poursuivi ».

Le deuxième moyen n’est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l’article 19 de la Constitution et de l’article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, qui consacrent la liberté d’expression.

Le requérant fait valoir qu’il est de jurisprudence constante que la liberté d’expression bénéficie aussi aux fonctionnaires, qui ont le droit de s’exprimer, même dans l’exercice de leurs fonctions. Il cite l’acte attaqué et considère que la partie adverse viole les dispositions visées au moyen « en le sanctionnant disciplinairement pour avoir, selon elle, critiqué un projet de construction de chalet ». Il estime que cette « ingérence » de la partie adverse dans sa liberté

d'expression est d'autant plus problématique et flagrante que le chalet n'a, finalement, pas été construit.

Il réplique qu'il ne s'est pas présenté à la réunion évoquée par la partie adverse mais que celle-ci se déroulait au réfectoire des ateliers communaux et qu'il n'avait pas d'autre choix que de passer par celui-ci pour aller dans son bureau reprendre ses affaires avant de rentrer chez lui. Il souligne que l'acte attaqué ne lui fait pas grief d'avoir été prétendument « agressif » et qu'il laisse entendre que le prétendu comportement anormal qui lui est reproché tient aux propos qu'il a tenus au sujet du chalet dont il était question, de sorte que, contrairement à ce que fait valoir la partie adverse, la décision attaquée constitue bien une restriction à son droit de s'exprimer librement, restriction qui est à l'évidence problématique eu égard au droit de critique dont jouit toute personne, y compris sur son lieu de travail, et au caractère modéré des propos qu'il a tenus en l'espèce.

Dans son dernier mémoire, il conteste avoir méconnu son devoir de réserve pour avoir critiqué de manière inappropriée son chef de service. Il précise qu'il n'a formulé aucune critique *ad personam* au sujet de son chef de service lui-même, et rappelle qu'il a « remis en cause l'installation d'un grand chalet dont la stabilité posait un certain nombre de difficultés, faisant part de son point de vue à ce sujet: point de vue qui a manifestement été validé puisque le chalet n'a finalement pas été monté ». Il ajoute que l'utilisation des termes « bazar » et « perte de temps » devant son chef de service et des ouvriers communaux n'est pas constitutif d'une atteinte à son devoir de réserve, dont il rappelle la « raison d'être » au regard de la doctrine, parce qu'aucun usager n'a été témoin de ses propos, exclusivement tenus en présence d'agents de la commune. Il ajoute qu'il ne lui est pas interdit de formuler des remarques et observations à son employeur, et que les propos précités ne sont pas injurieux, d'autant que, selon lui, ils ont été « tenus [...] dans un milieu ouvrier » et que, selon la jurisprudence judiciaire, « le langage entre ouvriers doit faire l'objet d'une tolérance, ceux-ci pouvant être considéré comme utilisant parfois un langage moins correct ». Il fait encore valoir qu'il subissait depuis un certain temps « des manœuvres visant à créer une importante charge psychosociale au travail, ce qui avait entraîné plusieurs incapacités de travail, ce qui était de nature à susciter certaines tensions et à exacerber les susceptibilités de chacun ».

VI.2. Appréciation

Si comme le relève le requérant, les fonctionnaires jouissent de la liberté d'expression, ils sont néanmoins soumis à un devoir de réserve juridiquement compatible avec les dispositions visées au moyen. La Cour européenne rappelle en

effet de façon constante que « la protection de l'article 10 de la Convention s'étend à la sphère professionnelle en général et aux fonctionnaires en particulier. [...] les salariés ont un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur. Cela vaut en particulier pour les fonctionnaires, dès lors que la nature même de la fonction publique exige de ses membres une obligation de loyauté et de réserve [...]. Cette obligation peut être plus accentuée pour les fonctionnaires et les employés de la fonction publique que pour les salariés travaillant sous le régime du droit privé. [...] Le requérant était membre de la fonction publique au moment de la publication de l'article litigieux et [...] il était soumis à une obligation de réserve inhérente à son poste – obligation qui aurait dû l'inciter à faire preuve d'une plus grande rigueur et d'une particulière mesure dans ses propos » (CEDH, 9 janvier 2018, *Catalan c. Roumanie*, req. n° 13003/04, §§ 56 et 69, et la jurisprudence citée). Le devoir de réserve n'est par ailleurs pas limité aux propos tenus en public mais s'impose également à l'agent pour les propos qu'il tient exclusivement dans la sphère professionnelle.

En l'espèce, pour les mêmes motifs que ceux exprimés lors de l'examen du premier moyen, il y a lieu d'examiner exclusivement les critiques formulées *ab initio* dans le recours, les développements nouveaux du mémoire en réplique et du dernier mémoire étant tardifs. Dans sa requête, le requérant se limite à relever qu'il est sanctionné pour avoir « critiqué un projet de construction de chalet » mais il ne conteste nullement la matérialité du grief relevé dans l'acte attaqué, selon lequel il « s'est présenté à une réunion à laquelle il n'était pas convié, réunion au cours de laquelle il s'est permis, à plusieurs reprises, de marquer son désaccord sur les solutions proposées par le Chef de Service en vue des changements et modifications à apporter à la charpente d'un chalet, objet de la réunion », ni le fait qu'il « jugeait, devant ses collègues, de l'opportunité même de l'organisation mise en place en utilisant les termes tels que “un tel bazar”, “une perte de temps” ». À l'appui de son moyen, il ne conteste pas davantage « le manque de respect vis-à-vis de son Chef de Service » ni les pièces du dossier sur lesquelles se fondent ces constats. Dès le moment où il ressort de ces éléments que le requérant n'a pas fait preuve de modération ni de retenue dans la façon de manifester, selon lui, sa liberté d'expression, il a méconnu son devoir de réserve. La circonstance alléguée, selon laquelle ce serait à juste titre qu'il aurait critiqué l'opportunité de l'aménagement de ce chalet sous prétexte qu'il n'a finalement pas été construit, demeure sans aucune incidence dès lors que c'est exclusivement la forme dans laquelle il s'est exprimé, et son manque de modération à ce propos, qui sont notamment sanctionnés par l'acte attaqué.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation du principe de proportionnalité. Le requérant fait valoir que la suspension de deux mois avec privation de traitement est manifestement disproportionnée dès lors que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas d'une gravité telle que le souligne la partie adverse et qu'il compte près de 25 ans d'ancienneté de service, au cours desquels il n'a connu aucun antécédent disciplinaire.

En réplique, il répète que la sanction disciplinaire est manifestement disproportionnée et estime que seule une sanction mineure pouvait être envisagée, comme le rappel à l'ordre ou, subsidiairement, le blâme. Il revendique un arrêt n° 77.689 du 16 décembre 1998 dans la mesure où « l'on ne peut voir dans le grief consistant à avoir consommé de l'alcool sur le lieu de travail après le service avec des collègues au retour d'une tournée (et à ne pas avoir fait rectifier une erreur commise par la hiérarchie dans le calcul des heures supplémentaires), une atteinte à la dignité de la fonction, ni des actes d'immoralité, ni un manquement ou une improbité criante ».

Il n'ajoute rien dans son dernier mémoire.

VII.2. Appréciation

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 infligée, il entre néanmoins dans sa mission de vérifier si le choix de la sanction n'est pas disproportionnée au regard du grief retenu. Pour la détermination du taux de la sanction, le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet, que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État ne peut sanctionner une insuffisance de proportionnalité de la sanction que si elle résulte d'une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, l'acte attaqué s'explique précisément comme il suit à propos du choix de la sanction :

« Considérant que la sanction disciplinaire doit être proportionnée par rapport aux faits reprochés;
Considérant que compte tenu de la gravité des faits, de la fonction hiérarchique occupée par Monsieur Hamainte, de l'absence de prise de conscience par celui-ci de la gravité des faits... les sanctions mineures que sont l'avertissement et la réprimande ne sont pas des sanctions suffisantes et adaptées à la situation;
A contrario, compte tenu de l'absence d'antécédents disciplinaires, les sanctions maximales que sont la démission d'office et la révocation seraient excessives;
Une sanction majeure paraît en conséquence adéquate et suffisante pour faire prendre conscience à l'intéressé de la gravité de la situation et de lui permettre de s'amender;
La rétrogradation ne doit pas être retenue étant donné que Monsieur Hamainte satisfait dans l'exercice de ses fonctions;
La retenue sur traitement n'est pas suffisante, eu égard à la gravité des faits et à l'absence totale de regret et de remise en cause de Monsieur Hamainte;
En conséquence, la sanction de la suspension est adéquate et proportionnée aux faits avérés [...] ».

Cette motivation permet de comprendre les raisons pour lesquelles la suspension de deux mois, au regard de l'échelle des peines, a été jugée la plus appropriée compte tenu des éléments factuels énoncés et de l'absence d'antécédents disciplinaires dans le chef du requérant. Il n'est nullement établi que toute autre autorité administrative placée dans ces circonstances aurait prononcé une peine plus légère.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, le requérant ne fournissant aucune explication quant à la réduction « au minimum » formulée dans la requête.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, le 15 décembre 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux