

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.878 du 14 novembre 2023

A. 236.018/VIII-11.945

En cause : **MINTIENS** Julie,
ayant élu domicile chez
M^e Kris CROONEN, avocat,
Bergensesteenweg 54
1500 Halle,

contre :

la commune d'Anderlecht, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 avril 2022, Julie Mintiens demande l'annulation de la décision du conseil communal du 3 février 2022 par laquelle elle est démise de ses fonctions.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, 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 22 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2023.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Fiona Van Rossum, *loco* M^e Kris Coonen, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Victor Davain, *loco* M^e Cédric Molitor, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, 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. Entrée en fonction au sein de l'administration communale de la partie adverse le 10 septembre 2008, la requérante est, le 24 avril 2015, nommée à titre définitif assistante administrative (de niveau C) au département Démographie – Population de la partie adverse.

2. La partie adverse indique recevoir, fin 2019, une dénonciation anonyme relatant d'éventuelles fraudes aux permis de conduire, lors des échanges de permis de conduire non-européens en permis de conduire belges. Ces fraudes impliqueraient des agents communaux.

3. Le 9 janvier 2020, à la suite d'une enquête à laquelle la partie adverse procède, plusieurs irrégularités sont portées à la connaissance du secrétaire communal par G. H., directeur du département Démographie – Population

4. Par un courrier du 16 janvier 2020, le secrétaire communal porte plainte contre X auprès du procureur du Roi pour suspicion de pratiques frauduleuses lors d'échanges de permis de conduire non-européens en permis de conduire belges, impliquant éventuellement des agents communaux. Il lui transmet une copie du dossier administratif constitué lors de l'enquête interne. Le même jour, il en informe également le chef de corps de la zone de police « Midi ».

5. Par une décision du 9 mars 2021, la requérante est mutée temporairement vers le département Matières communautaires – Administration, en remplacement d'un agent mis en disponibilité.

6. Le 17 septembre 2021, G. H. communique au secrétaire communal un rapport l'informant de ce qu'il ressort de la liste des faux permis que l'un de ceux-ci a été octroyé au bénéfice de R. K., agent de la commune.

7. Le 6 octobre 2021, R. K. est auditionné dans le cadre d'une procédure disciplinaire et déclare, notamment, avoir reçu son permis en 2018 contre remise d'une enveloppe contenant 3.400 euros à D. K., époux de la requérante. Il déclare également que la personne qui l'a mis en contact lui a dit que « [D. K.] traitait environ 10 dossiers de ce type par mois et travaillait avec une filière roumaine ou marocaine ».

8. Le 21 octobre 2021, le secrétaire communal procède à l'audition de plusieurs personnes, dont la requérante, l'enquête administrative ayant montré que certains des faux permis avaient été enregistrés et commandés avec la carte d'identité de celles-ci.

9. Le 29 novembre 2021, le secrétaire communal rédige un rapport disciplinaire à l'encontre de la requérante.

10. Par un courrier recommandé du 1^{er} décembre 2021, celle-ci est convoquée à une audition disciplinaire devant le conseil communal le 16 décembre 2021 à 19 heures.

En substance, il lui est reproché d'avoir délivré de manière irrégulière deux permis de conduire à des personnes ne remplissant pas les conditions légales, et sans que la rétribution requise soit versée à la caisse communale, respectivement le 22 novembre 2017 et le 27 février 2018.

À ce courrier est annexé un dossier. Le courrier précise en outre les modalités d'accès au dossier disciplinaire.

11. Par un courriel du 8 décembre 2021 adressé à la commune, le délégué syndical de la requérante demande quand celle-ci pourra consulter le dossier, et également si l'audition disciplinaire est maintenue au 16 décembre prochain malgré le fait qu'il ne reste plus que huit jours pour s'y préparer.

Il est répondu par un courriel du même jour que la date est maintenue. Le dossier (en format téléchargeable) est également communiqué par un courriel du même jour.

12. Par un courriel du 16 décembre 2021, expédié à 15h35, le conseil de la requérante demande un report de l'audition, justifié par le fait qu'il y a une discordance entre le dossier annexé au courriel recommandé et celui adressé en format téléchargeable. Il est également demandé de pouvoir consulter les feuilles de caisse auxquelles la commune se réfère.

Il y est répondu par un courriel expédié à 16h58 que l'audition est maintenue.

13. La requérante, accompagnée de son conseil, comparaît donc à l'heure prévue devant le conseil communal.

14. Par un courriel du 20 décembre 2021, le procès-verbal de l'audition disciplinaire est communiqué au conseil de la requérante. Un délai de dix jours est laissé pour faire valoir des observations éventuelles.

15. Par un courriel du 30 décembre 2021, le conseil de la requérante communique à la commune ses observations sur le procès-verbal. La version amendée de celui-ci lui est envoyée par un courriel recommandé du 2 février 2022.

16. Le 3 février 2022, le conseil communal décide d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de la démission d'office avec effet immédiat.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe d'impartialité, des droits de la défense et de la présomption d'innocence.

La requérante expose qu'alors qu'elle n'est pas inculpée, contrairement à son époux, elle est poursuivie et condamnée disciplinairement en raison de la commission d'actes liés à la délivrance de deux faux permis dont, d'ailleurs, l'identité des bénéficiaires ne lui a pas été révélée par la partie adverse. Elle allègue que celle-ci ne dispose d'aucune preuve qu'elle aurait délivré ces permis. Elle ajoute que la partie adverse n'ignore pourtant pas que le programme *Mercurius* utilisé au

service Population – Délivrance des permis de conduire posait des problèmes, qu'en pratique les agents de ce service ne disposaient que de deux ordinateurs, qu'ils avaient l'habitude d'utiliser ce programme sous le nom de la première personne de la journée qui s'y était identifiée avec sa carte d'identité (et qui restait donc connectée sous son nom toute la journée, même si d'autres collègues encodaient des données) et que ce dysfonctionnement du système imposait donc une confiance totale entre collègues. Elle soutient que dans ces conditions, la partie adverse ne peut prouver que c'est elle-même, plutôt qu'un autre agent, qui a pu enregistrer ou commander les deux permis litigieux sous son nom.

Elle fait valoir qu'aucune pièce du dossier n'indique l'identité des bénéficiaires des permis litigieux et que la partie adverse se réfère uniquement à deux dates issues d'un extrait informatique non signé concernant les enregistrements de permis et non leur délivrance, document qui au surplus se trouvait sur l'ordinateur (*back office*) de sa collègue S. C., dans le format de fichier *Excel*, modifiable et éditable à souhait, sans aucune traçabilité. Selon elle, rien ne permet de vérifier l'authenticité de ce document ni même de s'assurer qu'il s'agit d'une capture d'écran d'un document original.

Elle avance qu'elle n'était pas tenue de vérifier l'authenticité des permis de conduire européens, qu'elle n'était du reste ni formée ni équipée pour ce faire et qu'à supposer donc que ce soit effectivement elle qui se serait occupée de ces deux permis européens, elle n'aurait pu savoir qu'il s'agissait de faux.

Quant à l'absence d'encaissement de la redevance (de 28 euros par permis), elle indique qu'elle n'a pas conservé d'argent et n'est d'ailleurs pas poursuivie pénalement pour vol ou faux en écriture. Elle relève que la commune n'a d'ailleurs pas estimé devoir porter plainte contre elle et qu'en tout état de cause, il n'existe pas de lien direct entre la perception de la redevance (la caisse) et l'enregistrement du permis de conduire européen. Elle expose que cette étape se fait manuellement et que si le paiement de la redevance se fait normalement le jour de l'enregistrement, il arrive que des citoyens qui n'ont pas d'argent sur eux paient plus tard, lors de l'échange des permis. Elle ajoute qu'elle a été empêchée de vérifier cette accusation puisqu'il lui a été dit qu'il n'était pas possible de lui remettre les feuilles de caisse car elles n'existaient pas, alors que la partie adverse fonde sa décision sur ces feuilles. Elle explique qu'elle aurait en effet souhaité pouvoir consulter toutes les feuilles de caisse des deux jours litigieux (concernant donc tout le personnel du service des permis de conduire) qui existaient bel et bien puisque la motivation formelle indique qu'elles ont été vérifiées par la partie adverse. Selon elle, le refus de lui communiquer ces documents constitue une violation des droits de la défense.

Enfin, elle relève que l'acte attaqué fait référence à plusieurs reprises à son époux D. K., lequel est poursuivi pénalement, contrairement à elle, ce qui, selon elle, sème la confusion.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève tout d'abord que la requête n'expose pas en quoi le principe d'impartialité aurait été violé.

Elle expose que les deux faux permis de conduire commandés respectivement le 22 novembre 2017 et le 27 février 2018 ont bien été identifiés, avec l'heure de la commande et de la délivrance dans l'annexe n° 12 qui était jointe au rapport disciplinaire. Elle en conclut que l'affirmation de la requérante selon laquelle ils n'auraient pas été identifiés à suffisance est sans fondement.

Elle indique avoir effectivement porté plainte contre X pour suspicion de pratiques frauduleuses lors des échanges de permis de conduire non-européens en permis de conduire belges, que l'affaire est à l'instruction et qu'il appartiendra au juge d'instruction de poursuivre tous les auteurs d'infraction qu'il découvrira dans son enquête. Elle soutient qu'elle ne devait pas déposer plainte spécifiquement pour les faits de vol.

Elle allègue que l'explication avancée par la requête d'un paiement différé pour des demandeurs dont la carte bancaire aurait été défectueuse lors de l'enregistrement de la demande est fantaisiste. Selon elle, même à admettre ce type d'explication, il faudrait alors pouvoir retrouver le paiement quelque part dans les relevés de caisse. Elle relève que pour les 296 faux permis délivrés, la preuve du paiement de la redevance est systématiquement inexistante, ces permis étant même purement et simplement effacés de *Mercurius*.

En ce qui concerne la violation de la présomption d'innocence, elle rappelle le principe selon lequel le pénal ne tient pas le disciplinaire en état, que l'autorité disciplinaire n'a aucune obligation d'attendre le résultat de l'enquête pénale et ne méconnaît pas la présomption d'innocence en sanctionnant l'agent disciplinairement alors qu'il n'a pas encore été condamné pénalement. Elle rappelle la jurisprudence relative au respect du délai raisonnable.

Elle se défend de tenter de semer la confusion entre la requérante et son époux, faisant valoir qu'il n'est fait référence à la situation de ce dernier qu'en tant qu'élément objectif, lorsque cela s'avère pertinent au stade de l'exposé des faits.

Elle rappelle qu'il ressort des témoignages de collègues que l'époux de la requérante faisait évacuer le service sur le temps de midi, pour y rester seul avec son épouse, soit justement au moment où les faux permis étaient commandés. Par ailleurs, elle soutient que le témoignage de R. K. mettant en cause l'époux de la requérante était essentiel pour la compréhension de cette affaire, puisque c'est dans ce témoignage qu'a été exposé le fonctionnement concret du trafic, et qu'indépendamment de ce qui précède, l'affirmation d'une absence de poursuites pénales à l'encontre de la requérante ne peut être vérifiée puisque l'instruction pénale est toujours en cours.

Quant à la contestation de la matérialité des faits et de leur imputabilité à la requérante, elle argue de ce qui suit.

Sur l'absence de preuve que les deux faux permis ont bien été commandés par la requérante, il ne peut lui être reproché, selon elle, d'avoir accordé peu de crédit aux dénégations de la requérante dès lors que sa défense sur ce point contenait deux incohérences, à savoir, d'une part, que les permis ayant été commandés à l'aide de sa carte d'identité, elle ne pouvait être à son domicile en télétravail comme elle l'a soutenu et, d'autre part, que si elle avait connaissance de rumeurs concernant un trafic de faux permis, elle ne pouvait s'absenter pour aller fumer une cigarette sans retirer sa carte d'identité. D'après elle, la requérante n'explique pas en quoi auraient consisté les prétendus dysfonctionnements du système justifiant de laisser sa carte d'identité sans surveillance et elle l'explique d'autant moins que selon le témoignage de collègues, il leur avait été recommandé de ne pas travailler sur la session d'un autre collègue et de se déconnecter systématiquement.

Elle fait valoir que la commande du faux permis réalisée le 27 février 2018 à 13h02 n'a pas pu être faite par la collègue S. C. puisqu'elle servait une citoyenne à ce moment précis, et alors qu'il n'y avait personne d'autre dans le service en dehors de la requérante et son époux.

Elle ajoute que la requérante a pu identifier les deux faux permis litigieux sur la base de la pièce n° 12 du dossier disciplinaire qui précise notamment l'identité des demandeurs et les numéros de registre national. Selon elle, la requérante est d'ailleurs bien consciente de la force probante de ce document puisqu'elle la conteste pour la première fois dans sa requête.

Elle allègue également que l'absence de formation de la requérante dans la reconnaissance de faux permis est sans pertinence, puisque, comme l'indique l'acte attaqué, les deux opérations litigieuses ont été faites sans qu'un permis étranger ait dû être présenté.

Quant aux pièces du dossier, elle expose qu'elles ont été envoyées par courrier recommandé en même temps que la convocation et que la discordance avec le dossier communiqué par courriel tient seulement au fait que l'annexe 12 au rapport du secrétaire communal, qui comportait la liste de l'ensemble des faux permis commandés, a été expurgée dans la version communiquée par courrier de manière à n'y faire apparaître que les deux permis litigieux. Elle soutient qu'aucune autre discordance ni aucune lacune du dossier ne sont démontrées par la requérante et que s'agissant des feuilles de caisse, elles sont inexistantes comme cela a déjà été souligné dans l'acte attaqué.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante fait valoir à l'appui de son premier moyen, pris notamment des principes d'impartialité et de la présomption d'innocence, que le secrétaire communal n'a pas instruit à charge et à décharge, qu'il a déclaré lors d'auditions de ses ex-collègues qu'elle était coupable et allait sans doute être renvoyée, qu'il n'a fourni aucune preuve et qu'il est intervenu à tous les stades de la procédure.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse rappelle tout d'abord les contradictions dans la défense qui ont été mises en évidence dans l'acte attaqué et qui, selon elle, ont pu forger sa conviction quant à la culpabilité de la requérante.

Concernant la présence d'autres agents dans les locaux au moment de la commande des permis litigieux, elle relève que l'acte attaqué prend acte de cette circonstance et fait en outre valoir ce que S. C. invoquait dans son témoignage, à savoir qu'elle était victime de harcèlement de la part de D. K. et de la requérante, et qu'il était donc inconcevable qu'elle ait pu se connecter à un ordinateur avec la carte d'identité de cette dernière.

Selon elle, « la circonstance que [D. K.] soit l'époux de la requérante est un élément objectif, par ailleurs pertinent au stade de l'exposé des faits compte tenu, notamment, de ce que des témoins indiquent que, si [D. K.] faisait évacuer les locaux en imposant aux autres agents de prendre leur pause, il restait sur les lieux avec sa compagne – soit au moment de la commande des faux permis ».

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante se réfère à ses écrits antérieurs et soutient qu'« à aucun moment [elle] n'a eu la chance de se défendre correctement dans la présente affaire, vu qu'elle ne dispose même pas de tous les éléments importants et nécessaires pour assurer une défense adéquate ».

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, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la 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'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

En outre, en matière disciplinaire, l'autorité ne peut fonder sa décision que sur des faits avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance leur matérialité et leur imputabilité à l'agent poursuivi, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de s'appuyer sur de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par l'agent poursuivi. Il revient en conséquence au Conseil d'État d'examiner s'ils sont exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ne lui incombe cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond, mais uniquement de

vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et des arguments développés par la défense.

En l'espèce, les faits reprochés à la requérante consistent à avoir commandé deux faux permis de conduire, en date respectivement des 22 novembre 2017 et 27 février 2018. Le rapport du secrétaire communal, sur lequel repose l'acte attaqué pour l'établissement des faits, en veut pour preuve la circonstance que, selon le système informatique, les deux commandes de ces permis litigieux ont été effectués par elle.

Préalablement à la description factuelle de ces enregistrements, le rapport du secrétaire communal indique qu'il ressort de l'ensemble des auditions des membres du personnel du service en cause que « malgré plusieurs rappels tant oraux qu'écrits et rappels à l'ordre, la pratique dans le service de travailler au travers des cartes d'identité de collègues pour se loguer dans les logiciels est répandue, *a fortiori* au moment des heures de repas lorsque le poste est libre et que le titulaire prend sa pause ». Il expose ensuite le *modus operandi* mis en place pour délivrer les faux permis et conclut la description en affirmant que « le témoignage de [R. K.] accuse de manière irréfutable [D. K.] pour au moins un permis, deux catégories, contre un montant de 3.400 EUR ».

S'agissant de la première commande supposée effectuée par la requérante, le rapport du secrétaire communal indique :

« Le premier faux permis commandé en date du 22 novembre 2017. Les agents faisant le guichet ce jour-là sont : [J. B.], [S. C.] et [la requérante]. [D. K.] ne fait pas le guichet puisqu'il n'a pas de feuille de caisse. Toutefois, il s'est connecté à 09h08 au Registre National avec sa carte d'identité. Il a ensuite effectué 2 manipulations seulement sur la journée (annexe 12).

De ce fait, nous pouvons en conclure que la présence de [D. K.] a dû être sollicitée ailleurs qu'au guichet, ce qui expliquerait l'action de la commande par [la requérante] ».

Dès lors que le rapport du secrétaire communal, et à sa suite l'acte attaqué, reconnaissent que « la pratique dans le service de travailler au travers des cartes d'identité des collègues [...] est répandue », ils admettent, implicitement mais certainement, que la circonstance que la commande du permis litigieux est enregistrée dans le système informatique comme ayant été effectuée par la requérante, ne suffit pas à attester que c'est bien elle qui a effectué cette commande. Le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi les autres circonstances invoquées, à savoir que la requérante faisait ce jour-là le guichet avec deux autres personnes, et que D. K. n'a effectué que deux manipulations sur la journée, suffiraient à démontrer que seule la requérante a pu faire la commande litigieuse. L'évocation par la partie

adverse, dans les écrits de procédure, des relations difficiles entre S. C., d'une part, et D. K. et la requérante d'autre part, ne peut en tout état de cause pas suppléer l'absence de démonstration par l'acte attaqué que la commande litigieuse n'aurait pas pu être effectuée par un autre agent, à l'insu de la requérante. Contrairement à ce que semble vouloir suggérer l'acte attaqué, la circonstance que D. K. et la requérante sont mariés ne permet pas de présumer que le premier n'aurait pas pu agir à l'insu de la seconde.

S'agissant de la deuxième commande, supposée effectuée par la requérante, le rapport du secrétaire communal indique :

« Les agents faisant le guichet ce jour-là sont [la requérante], [D. K.] et [S. C.].

[J. B.] ne fait pas le guichet puisqu'il n'a pas de feuille de caisse. De plus, toutes ces actions au RN se font depuis l'ordinateur A1548 qui est son PC en "*Back Office*".

Au moment où [la requérante] effectue la commande du faux permis de conduire, c.à.d. à 13h02, [S. C.] sert un citoyen au guichet. La manipulation de cette dernière débute à 12h57 et se finit par le paiement dans sa caisse à 13h06. À cet instant, il était impossible de commander le permis de conduire ailleurs qu'au guichet de [la requérante] ou [D. K.]. »

À nouveau ces circonstances, si elles permettent d'attester que le faux permis de conduire n'a pas été commandé par J. B. ou S. C., ne suffisent pas à établir l'imputation de cette commande à la requérante plutôt qu'à D. K.

Le rapport s'appuie certes sur d'autres éléments. Il invoque notamment que les deux permis de conduire n'ont pas été encaissés dans la caisse de la requérante, ni « nulle part ailleurs ». L'absence d'un encaissement ne tend toutefois pas à prouver que les permis litigieux ont bien été commandés par la requérante ni, par voie de conséquence, qu'elle qui aurait encaissé des montants qui n'auraient été enregistrés « nulle part ».

Le rapport indique également :

« Afin de pouvoir commander le permis de conduire belge, il est obligatoire et nécessaire d'enregistrer le permis de conduire européen. Ceci se fait lorsque le citoyen se rend au guichet et nous présente son permis de conduire européen original. [La requérante] enregistre le 22 novembre 2017 à 14h36 un permis de conduire. Ce même jour, elle enregistrera 3 autres permis de conduire à 14h44, 14h46 et 14h47.

Tenant compte du second enregistrement, cela voudrait dire qu'en l'espace de 3 minutes, [la requérante] aurait servi 3 citoyens différents à son guichet ».

À nouveau, si cet élément permet bien de présumer que la personne au nom de qui le faux permis a été commandé ne s'est probablement pas rendue au guichet de la requérante en y présentant un permis européen original, il ne dit rien quant au membre du personnel qui a effectivement effectué cette commande, puisque le rapport admet que la pratique d'encoder avec la carte d'identité de collègues est répandue. Il n'atteste notamment pas de ce que cette commande n'a pas pu être faite par D. K. pour lequel la partie adverse dispose, comme elle l'indique, d'au moins un élément de preuve, à savoir le témoignage de R. K. Il en va de même du dernier élément invoqué dans ce rapport, à savoir que « la colonne "Demande au RN" dans cette liste démontre également que [la requérante] est intervenue à 9 reprises lors de l'impression du document nommé "demande de permis de conduire". Ce document doit être imprimé le jour où l'agent communal procède à la commande du permis de conduire ».

L'acte attaqué semble vouloir également fonder sa conviction de la culpabilité de la requérante sur deux autres considérations. La première est que le conseil de la requérante a indiqué, lors de l'audition du 16 décembre 2021, que celle-ci « n'était même pas sûre d'être présente au bureau lorsqu'un des deux permis a été délivré ». L'acte attaqué relève que le système fait bien apparaître que la requérante s'était bien connectée au système avec sa carte d'identité. Mais si cette considération montre effectivement que la requérante ne peut mettre en doute qu'elle était bien présente lors de la survenance des faits litigieux, il ne peut en être déduit qu'elle ment lorsqu'elle soutient qu'elle n'a pas effectué les commandes litigieuses.

La deuxième considération est la qualification de « paradoxales » attribuée aux affirmations de la requérante qui aurait, d'une part, admis avoir « entendu les rumeurs sur le trafic de faux permis » mais n'avoir « aucune idée des personnes impliquées dans ce trafic » et, d'autre part, cité une autre membre du personnel en réponse à une question lors de son audition lui demandant de « citer un ou deux agents du service permis de conduire qu'elle exclurait de ce système de fraude ». Il n'y a pourtant aucun paradoxe à affirmer, d'une part, que l'on ignore les personnes impliquées dans un trafic et citer, d'autre part, le nom d'une personne que l'on considère, pour quelque raison que ce soit, comme au-dessus de tout soupçon.

Il résulte de ce qui précède que la motivation de l'acte attaqué ne repose pas sur des éléments qui suffisent à établir que les faits sont imputables à la requérante.

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

En tant qu'il porte sur la violation des principes d'impartialité, des droits de la défense et de la présomption d'innocence, il se confond avec le deuxième moyen et est examiné ci-après.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

La requérante prend un deuxième moyen de la « violation des principes de bonne administration ».

Dans une première branche, elle allègue que ses droits de la défense ont été violés.

Elle soutient que l'autorité disciplinaire de la partie adverse s'est rendue coupable d'une précipitation incompatible avec ses droits de la défense, notamment en refusant d'accorder une remise ponctuelle de l'audition du 16 décembre 2021 alors que son conseil venait d'être consulté, en ne lui transmettant pas à temps toutes les pièces et le dossier en sa possession, et en prenant une décision disciplinaire sans rédiger et attendre la signature du procès-verbal modifié de l'audition du 16 décembre 2021. Elle voit également une violation de ce principe dans le fait que les conseillers communaux présents lors de la séance d'audition du 16 décembre 2021 n'étaient pas les mêmes que ceux qui ont finalement délibéré sur la sanction.

Elle expose que le refus de remise ponctuelle, alors que son conseil venait d'être consulté et qu'elle-même n'avait réceptionné l'envoi recommandé contenant sa convocation que le 8 décembre 2021, a eu comme conséquence que son conseil n'a pu communiquer une note de défense, ni pu disposer de toutes les pièces et informations nécessaires pour préparer l'audition disciplinaire. Selon elle, le délai de douze jours ouvrables entre la convocation et l'audition n'a, de fait, pas été respecté. Pour elle, il est clair que la décision avait déjà été prise et que l'audition n'était organisée que pour la forme.

Elle soutient qu'elle n'a reçu son dossier disciplinaire avant son audition du 16 décembre 2021 qu'après de multiples demandes de son délégué syndical. Elle affirme qu'il n'était pas complet et que certains documents du dossier transmis par courriel, comme l'annexe n° 12, différaient du dossier transmis par courrier recommandé.

Dans une deuxième branche, elle soutient que le principe d'impartialité est violé dès lors que le secrétaire communal qui avait mené l'instruction disciplinaire et rédigé un rapport disciplinaire contenant déjà une proposition de sanction, était présent à la séance d'audition du 16 décembre 2021, en faisant clairement part de son avis, et a ensuite assisté aux délibérations du conseil communal lors de la délibération sur la sanction. Il l'est d'autant plus, selon elle, que le secrétaire communal était manifestement impliqué personnellement et avait un intérêt moral et matériel dans ce dossier, notamment en raison de la publicité importante de l'affaire des faux permis dans la presse.

Dans une troisième branche, elle affirme que « la sanction disciplinaire maximale n'est pas proportionnelle et [n'est] aucunement motivée ».

Elle allègue qu'elle ne saurait être considérée comme étant indigne de poursuivre l'exercice de ses fonctions, ceci d'autant plus que son implication n'est pas prouvée et que ses droits de la défense n'ont pas été respectés. Elle fait valoir qu'il n'a pas été tenu compte de toutes les circonstances du dossier, en particulier les circonstances atténuantes suivantes : l'absence de passé disciplinaire ou pénal, l'absence d'inculpation dans l'affaire des faux permis, son travail irréprochable durant ses dix années d'ancienneté, sa situation familiale (mère de trois jeunes enfants dont elle n'aurait pas pris le risque de compromettre l'avenir en perpétrant les fautes qui lui sont reprochées), et le fait que la police fédérale a déclaré qu'il n'y avait aucun élément à son encontre. Elle en conclut que le taux de la sanction est donc manifestement disproportionné.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Dans le cadre de sa réponse au premier moyen, la partie adverse soutient que les feuilles de caisse sont inexistantes et que cela a été souligné dans l'acte attaqué.

V.1.3. Le mémoire en réplique

S'agissant des droits de la défense, la requérante reprend les mêmes arguments que ceux de la requête.

Elle ajoute que le procès-verbal de l'audition de J. R., menée en néerlandais, a été versé par la partie adverse dans le dossier disciplinaire, accompagné d'une traduction libre incomplète car ne reprenant pas certains propos tenus par le secrétaire communal manifestant clairement sa partialité et son manque d'objectivité. Elle soutient que c'est donc de manière délibérée que la partie adverse

n'a pas communiqué une traduction libre complète de ce procès-verbal au conseil communal qui comprend également des membres francophones non bilingues. Elle en conclut que ni elle ni le conseil communal ne disposaient donc de tous les documents ou informations nécessaires pour prendre une décision.

Quant au principe d'impartialité, elle estime qu'il a été violé tant lors de la constitution du dossier disciplinaire, le secrétaire communal ayant déclaré à J. R. son intention de la licencier, que lors de la rédaction du rapport du secrétaire communal. Elle soutient que la partialité du secrétaire communal a influencé les autres membres du conseil communal et qu'étant convaincu de sa culpabilité, il n'a pu mener son instruction qu'à charge, ce qui constitue une irrégularité qui vicie la décision finale.

V.1.4. Les derniers mémoires

Les parties se réfèrent à leurs écrits antérieurs.

V.2. Appréciation

V.2.1. Première branche

La requérante a été convoquée à son audition du 16 décembre 2021 par un envoi recommandé daté du 1^{er} décembre 2021. Contrairement à ce qu'indique la requête, la requérante n'a pas fait valoir qu'elle n'aurait reçu cet envoi que le 8 décembre. En considérant que la demande formulée le jour même prévu pour l'audition était tardive, la partie adverse n'a pas méconnu les droits de la défense.

S'agissant du procès-verbal de son audition, la requérante a nécessairement marqué son accord sur le procès-verbal qu'elle a renvoyé avec ses modifications et ses ajouts, puisqu'elle ne conteste pas que ceux-ci ont bien été intégrés dans la version définitive qui lui a été envoyée avant l'adoption de l'acte attaqué.

Quant à la critique liée à la composition du conseil communal qui a pris la décision attaquée, aucune disposition ni aucun principe n'exige que tous les membres du conseil communal ayant participé à l'audition participent également à la séance où est prise la décision finale. Ce qui est exigé, c'est que seuls des membres ayant assisté à l'audition peuvent prendre part à la décision. Sous cet aspect, la critique est donc dénuée de fondement.

S'agissant de la pièce n° 12, la requérante soutient en avoir reçu deux versions, une complète et une autre ne reprenant que les lignes concernant les permis de conduire litigieux. Elle ne soutient donc pas ne pas avoir reçu cette pièce dans sa version complète en temps utile avant son audition de telle sorte que cette divergence ne l'a pas empêchée de faire valoir ses moyens de défense.

S'agissant du caractère complet du dossier, le rapport du secrétaire communal affirme que les deux permis de conduire n'ont pas été encaissés dans la caisse de la requérante et qu'après vérification de la caisse des collègues, il semble qu'ils ne soient également encaissés « nulle part ailleurs ». Dans son courrier du 16 décembre 2022, le conseil de la requérante a expressément demandé « les feuilles de caisse auxquelles la commune se réfère. Il lui a été répondu que « la demande de pièce de caisse ne peut être reçue car elle est justement inexistante ». Pourtant, l'acte attaqué indique avoir vérifié la caisse des collègues de la requérante. La pièce 5 du dossier disciplinaire, contenant le rapport de G. H. dont il est fait mention au point 6 de l'exposé des faits, indique d'ailleurs au point D de son annexe 1 avoir « consulté[...] les archives de la recette communale, qui contiennent les feuilles de clôture de caisses, et ce par agent communal ». En s'appuyant sur le fait d'avoir vérifié la caisse des collègues, tout en refusant de communiquer les documents permettant à la défense de contester l'affirmation qui en est déduite et en prétendant même que ces documents n'existent pas, la partie adverse a effectivement méconnu les droits de la défense de la requérante.

Dans cette mesure, la première branche est fondée.

V.2.2. Deuxième branche

Si une instruction disciplinaire doit être effectuée à charge et à décharge, la requérante n'indique toutefois aucun devoir que le secrétaire communal se serait abstenu d'accomplir. En outre, il résulte de l'acte attaqué qu'il a auditionné, notamment, les collègues de la requérante, et a mentionné dans son rapport la pratique dans le service en cause consistant à « travailler au travers des cartes d'identité de collègues pour se loguer dans les logiciels », ce qui est, comme il en résulte de l'examen du premier moyen, un élément à décharge de la requérante.

Ne constitue pas une méconnaissance du principe d'impartialité le simple fait pour le secrétaire communal de rédiger un rapport disciplinaire conformément à l'article 287 de la Nouvelle loi communale dans lequel il indique que « compte tenu du caractère de gravité que me paraissent présenter les faits [...], tenant compte du principe de proportionnalité et de la gradation des peines

disciplinaires, l'intéressée est susceptible d'encourir une sanction disciplinaire maximale ».

Par ailleurs, le secrétaire communal est tenu par le devoir d'impartialité dès avant l'intentement des poursuites disciplinaires. Il ne peut, par ses déclarations, manifester publiquement son opinion en faveur de la culpabilité d'un agent alors qu'il mène son instruction qui doit se faire à charge et à décharge. Il en est d'autant plus ainsi lorsqu'il s'exprime au cours de l'audition de témoins dont les déclarations sont susceptibles d'être retenues à charge de l'agent poursuivi disciplinairement.

Les propos tenus en l'espèce par le secrétaire communal lors de l'audition de J. R. ne peuvent toutefois être interprétés comme portant un jugement sur la culpabilité de la requérante. S'il y expose en effet son intention de poursuivre celle-ci disciplinairement devant le conseil communal, de même que son époux D. K., il n'exprime un avis sur la culpabilité qu'à l'égard de ce dernier, puisqu'il indique en effet ce qui suit :

« *(traduction libre du néerlandais)* Jusqu'à présent, le secrétaire communal sait qu'une procédure est suivie pour vendre de faux permis de conduire à un prix allant de 1700€ (1^{ère} catégorie) à 10800€ (toutes catégories). Il est également certain que [D. K.] est coupable, mais il a utilisé les cartes d'identité de ses collègues, de sorte qu'il y a actuellement 6 coupables ou plus, qui sont très probablement innocents ».

D'autre part, la circonstance que la presse aurait fait largement mention de l'affaire des faux permis ne constitue pas une indication que le secrétaire communal aurait eu un intérêt moral et matériel qui l'aurait empêché de mener l'instruction dans le respect du principe d'impartialité.

Enfin, ce principe ne s'applique que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active et, selon la jurisprudence constante, lorsque l'autorité est un organe collégial, le principe général n'est violé que s'il est établi qu'un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

La présence du secrétaire communal lors du conseil communal résulte de l'article 26bis de la Nouvelle loi communale et il n'est pas démontré qu'il soit intervenu au cours de la délibération pour influencer le sens de celle-ci.

V.2.3. Troisième branche

Dès lors qu'il ressort de l'examen du premier moyen que les faits ne sont pas suffisamment établis, la question de savoir s'il existe un rapport de

proportionnalité entre les faits tels qu'énoncés par l'acte attaqué et la sanction choisie est sans objet.

V.2.4. Conclusion

Le deuxième moyen est fondé, dans la mesure où, comme relevé à l'occasion de l'examen de la première branche du moyen, l'absence de communication à la requérante des feuilles de caisse sur lesquelles entend se fonder, notamment, l'acte attaqué, constitue une violation de ses droits de la défense.

Le moyen n'est pas fondé pour le surplus.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la requérante développe un moyen nouveau, pris de la violation du principe du délai raisonnable.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à son mémoire en réplique à cet égard.

VI.2. Appréciation

Dès lors qu'il s'agit d'un moyen nouveau qui n'est pas d'ordre public et qui ne repose pas sur des éléments qui n'auraient pas pu être connus au moment du dépôt de la requête, il est irrecevable.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du conseil communal de la commune d’Anderlecht, prise le 3 février 2022, qui inflige à Julie Mintiens la sanction disciplinaire de la démission d’office à la date du 3 février 2022 au soir, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l’indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 novembre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d’État composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux