CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 261.042 du 15 octobre 2024

A. 242.608/VIII-12.629

En cause : M. **S.**,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la société anonyme de droit public HR RAIL,
ayant élu domicile chez
M^es^ Chris VAN OLMEN et
Vincent VUYLSTEKE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 juillet 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise par la partie adverse le 28 mai 2024, de mettre fin à ses fonctions d'ajusteur-conducteur d'atelier matériel roulant en stage, à la date du 31 mai 2024 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

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

Par une ordonnance du 17 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 octobre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Laurent Generet, *loco* M^es^ Chris Van Olmen et Vincent Vuylsteke, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, 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 5 décembre 2022, le requérant entame son stage dans le grade d'« ajusteur-conducteur atelier matériel roulant ». Il est mis à la disposition de la SNCB.

2. Selon la note d'observations, le 2 avril 2024 au matin, du cannabis est trouvé sur le lieu de travail du requérant.

3. Le 8 avril 2024, la SNCB soumet celui-ci ainsi que son collègue, tous deux en fonction à cet endroit dans la nuit du 1^er^ au 2 avril 2024, à un test salivaire. Ce test conclut à la présence de traces de cannabis chez le requérant.

Le « constat d'épreuve salivaire (DRG2) » rempli à la suite de ce test conclut au caractère « positif » de celui-ci, la case « positif, mais demande un deuxième test qui aura valeur de contre-expertise » demeurant non remplie. Ce document est signé sans réserve par le requérant.

4. Le 11 avril 2024, le *Senior Manager Traction Workshop* de la SNCB propose de mettre fin à son stage en raison du résultat du test et des risques pour la sécurité qu'induit cet état.

5. Le 16 avril 2024, le requérant conteste cette proposition. Il transmet le résultat négatif d'un test urinaire réalisé le 8 avril 2024 à la clinique Saint-Jean.

6. Le 16 mai 2024, la SNCB demande à la partie adverse de mettre fin à son stage.

7. Le 28 mai 2024, celle-ci met fin au stage du requérant à partir du 31 mai 2024.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l’article 17, § 1er, alinéa 2, 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. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Un premier moyen est pris de la violation des principes de bonne administration, en particulier du principe du raisonnable et du devoir de minutie, de l’erreur manifeste d’appréciation, de la motivation interne fausse, inexacte ou abusive.

En vertu de l’article 2, § 1er, alinéa 3, première phrase, de l’arrêté du Régent du 23 juin 1948 ‘déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État’, « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

Le requérant expose que l’acte attaqué repose essentiellement sur la considération qu’il aurait consommé des stupéfiants et, subsidiairement, sur le constat qu’il aurait manqué de zèle alors que les tests urinaires qu’il a pratiqués en milieu hospitalier sont plus fiables, contredisent le test salivaire et suffisent à démontrer qu’il ne pouvait avoir consommé de telles substances. Il ajoute que l’agent qui a effectué le test salivaire a utilisé trois échantillons et que les deux premiers ont donné un résultat négatif, ce dont il déduit que le troisième test est un faux positif, une erreur ou une imputation mensongère de la SNCB. Il relève, par ailleurs, qu’aucun autre élément de son dossier personnel ne permet de soutenir qu’il n’aurait pas donné satisfaction.

V.2. Appréciation

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 celui-ci. 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.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose par ailleurs 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. Par ailleurs, l'omission du fondement juridique n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude ou lorsqu'il résulte des circonstances de l'affaire que l'administré en avait connaissance. 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. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Nous sommes au regret de vous informer que nous nous voyons dans l'obligation de renoncer à vos services en qualité d'ajusteur-conducteur d'atelier matériel roulant en stage à la date du 31/05/2024 à l'issue de votre prestation.

Cette décision repose sur la proposition motivée de la SNCB, reprise en annexe et est prise en application des dispositions du RGPS Fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, lettre F et du Statut du Personnel, Chapitre XV, Cessation des fonctions, article 1) ».

La proposition de la SNCB à laquelle il est fait référence est motivée comme suit :

« Vu la loi du 23 juillet 1926 "relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges" ;

Vu le statut du personnel, notamment ses chapitre II, article 16, et chapitre XV, article 1er ;

Vu le RGPS – Fascicule 501, Titre Ier, Partie IV, Chapitre VI ;

Le 11 avril 2024, [S. K.], *Senior Manager Traction Workshop* écrivait [au requérant] pour lui indiquer que nous envisagions de mettre fin à son stage en tant que conducteur de manœuvres en raison du test positif de drogue effectué en date du 8 avril 2024 par le service *Compliance & lnvestigation Office* pendant son service à l'atelier de Schaerbeek (voir résultat du test en annexe 1).

Ce fait est, en effet, de nature à nuire à l'image de la SNCB (non-respect des valeurs PRO's) et constitue un risque pour la sécurité, celle d'autrui et celle du trafic ferroviaire.

De plus, ce fait engendre une rupture de confiance entre son superviseur immédiat et lui-même ce qui met en cause la poursuite de la collaboration.

En date du 16 avril 2024, [le requérant] a envoyé un *mail* en réponse au courrier du 11 avril précité et a annexé les résultats négatifs de tests effectués à la Clinique Saint Jean (voir annexe 2).

Après avoir soigneusement examiné la situation, nous avons décidé de maintenir notre proposition d'arrêt de stage.

Cette proposition est prise dans l'intérêt de la sécurité de nos voyageurs et de la responsabilité que nous avons en tant qu'organisation. Le récent test salivaire positif à la drogue a soulevé des préoccupations quant à la capacité [du requérant] à exercer efficacement sa fonction, notamment en matière de sécurité.

Il a été informé de son droit de demander un nouveau test, mais a choisi de ne pas exercer cette option en se rendant directement à l'hôpital pour un test urinaire.

En tant qu'entreprise responsable, nous devons nous assurer que tous nos employés soient en mesure d'accomplir leurs tâches de manière sûre et fiable, surtout dans le cadre d'une fonction de sécurité, comme celle [du requérant].

En raison de ces éléments, conformément au RGPS – Fascicule 501, Titre Ier, Partie IV, Chapitre VI, F), 1., 1er alinéa, a), nous souhaitons mettre fin au stage [du requérant] en tant que conducteur de manœuvres ».

Il s’en déduit que le motif ne porte pas sur la manière dont le requérant a exécuté concrètement son stage mais sur un test positif de drogue.

À cet égard, le requérant soutient à tort, dans sa requête, que le test jugé positif par la SNCB serait soit un faux positif, soit une erreur, soit une imputation mensongère de la SNCB au motif que ce test serait intervenu après deux autres tests salivaires négatifs et aurait été suivi d’un test urinaire négatif réalisé en hôpital le même jour et ignoré par la partie adverse.

Il ressort en effet du constat d’épreuve salivaire qu’il n’y a eu qu’un test salivaire dès lors que les lignes « S’agit-il d’un deuxième test salivaire ? » et « Si oui, pour quelle raison ? » ne sont pas remplies. Elles l’auraient été s’il s’était agi d’un troisième test, ce qu’a au demeurant admis le requérant à l’audience.

Il ressort, par ailleurs, de la proposition de la SNCB à laquelle se réfère l’acte attaqué que cette dernière a pris en compte l’existence du test urinaire réalisé à l’initiative du requérant et de son résultat mais l’a écarté. Cette proposition indique expressément, à cet égard, que le requérant a renoncé à la contre-expertise qui lui était proposée sur le document établissant le caractère positif du test litigieux et qu’il a signé sans réserve. Sur le constat d’épreuve salivaire, n’est en effet pas cochée la case située devant la phrase « Positif, mais demande un deuxième test qui aura valeur de contre-expertise ».

En outre, l’avis 33 H-HR 2020 détermine la procédure de détection des états dus à la consommation de substance psychoactives et spécifiquement de l’alcool et de drogues pour les agents de la partie adverse, en manière telle qu’il revient à ceux-ci de la suivre et non de faire réaliser des tests par des tiers en dehors de ce cadre, sauf à démontrer que la procédure mise en place par la SNCB n’offre pas de garantie suffisante, ce qui n’est pas démontré en l’espèce.

Partant, la motivation de la proposition de la SNCB que la partie adverse a faite sienne ne paraît pas inadéquate tandis que le requérant ne démontre pas qu’elle reposerait sur une erreur manifeste d’appréciation.

Le premier moyen n’est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation du Fascicule 501, Titre I,

Partie IV, Chapitre VI, lettre F, et du Statut du personnel, Chapitre XV, article 1, des droits de défense et du principe *audi alteram partem*, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive et de la sanction disciplinaire déguisée.

En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

Le requérant relève que la partie adverse a mis fin à ses fonctions en raison d'une prétendue consommation de stupéfiants et donc d'un comportement passible de sanctions disciplinaires, sans cependant avoir suivi la procédure idoine mais en adoptant une simple décision de fin de stage.

En une première branche, il soutient que la partie adverse devait entamer une procédure disciplinaire pour établir la matérialité des faits et lui permettre de développer ses moyens de défense dans le cadre de cette procédure.

En une deuxième branche, il estime qu'à tout le moins, s'agissant d'une mesure grave fondée sur son comportement, elle devait l'entendre sur les éléments de la cause, avant de prendre toute décision.

En une troisième branche, il réitère que le fait reproché n'est pas avéré.

VI.2. Appréciation

Sur la première branche, l'article 16 du Chapitre II « Attribution des emplois » du statut du personnel dispose :

« Art.16 Stage ou essai

Le candidat recruté ou installé dans un premier emploi statutaire est soumis à un stage. […]

[…]

Les conséquences pour les agents qui échouent à la fin du stage ou de l'essai ou dans le cas où il est mis fin au stage ou à l'essai prématurément sont fixées par le RGPS – Fascicule 501 ».

Le Fascicule 501, Titre I^{er}, Partie IV, Chapitre VI, lettre F), 1, alinéa 1er, a), dispose :

« F. INAPTITUDE

1. Stage

Il est mis fin au stage de l'agent, même avant son terme, en raison :

a) de son inaptitude professionnelle (inaptitude notoire, défaut de zèle, tromperie, non-respect du Statut du personnel et de la réglementation, manquement de nature à rompre le lien de confiance avec les Chemins de fer belges, rapport défavorable du stage, échec à l'épreuve ou à l'interrogation préalable à la régularisation) ».

Enfin, le Chapitre XV « Cessations des fonctions » du statut du personnel dispose :

« A. LICENCIEMENT.

Art. 1 L'agent en stage peut être licencié dans les conditions prévues par le RGPS – Fascicule 501.

[…]

En ce qui concerne le personnel mis à disposition d'Infrabel ou de la SNCB, l'adjoint du directeur général de HR Rail ou son délégué prend la décision formelle sur proposition motivée conforme de l'organe compétent d'Infrabel ou de la SNCB, selon le cas.

La notification de ce licenciement se fait par écrit, moyennant le respect des préavis fixés ci-après :

- 1 mois calendrier en cas de licenciement dans le cours ou à la fin du stage ;

- 7 jours calendrier en cas de licenciement, durant les 30 premiers jours calendrier du stage, d'un agent titulaire d'un grade accessible sans épreuve.

B. CESSATION DES FONCTIONS SANS PRÉAVIS

Art. 2 La cessation des fonctions a lieu, sans délai de préavis :

a) par mise en disponibilité (article 10 du présent chapitre) ;
b) par mise à la retraite à l'âge normal ;
c) par mise à la retraite prématurée, pour motif d'invalidité ;
d) par démission d'office ;
e) par mesure disciplinaire (révocation ou démission disciplinaire) ».

Il se déduit des dispositions susvisées que la fin prématurée du stage en raison notamment d'une violation du statut du personnel, de la réglementation ou d'un manquement de nature à rompre le lien de confiance avec les Chemins de fer belges se traduit par le licenciement du stagiaire et non par l'application d'une sanction disciplinaire.

Par ailleurs, il résulte d'une jurisprudence concordante du Conseil d'État

et de la Cour constitutionnelle (C. const., n° 22/2018 du 22 février 2018, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.022 ; n° 137/2022 du 27 octobre 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.137) qu'en cas de licenciement d'un agent ou d'un stagiaire pour faute grave, en dehors d'une procédure disciplinaire propre aux agents statutaires, c'est le principe général *audi alteram partem* et non celui du respect des droits de la défense qui est d'application, ce qui confirme que, parmi les différentes mesures qui peuvent mettre fin à la relation de travail, seules les mesures disciplinaires ont un caractère punitif.

En conséquence, ni la procédure disciplinaire, ni, par voie de conséquence, les droits de la défense n'étaient applicables en l'espèce.

Le requérant ne démontre, en outre, pas que la partie adverse l'a maintenu illégalement en stage, que ce soit ou non dans le but de le licencier. Il ne se prévaut d'ailleurs d'aucune démarche qu'il aurait entreprise auprès d'elle ou de la SNCB pour réclamer sa régularisation ou exposer son incompréhension à n'avoir pas déjà été régularisé.

La première branche du second moyen n'est pas sérieuse.

Sur la deuxième branche, le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure qui risque de produire un effet grave à l'égard d'un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition n'est pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. De même, lorsque sa compétence est entièrement liée, celle-ci n'est pas tenue de l'entendre. Le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause. Ce principe, qui a valeur législative, ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir ses observations par écrit est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*, qui requiert toutefois qu'il puisse préalablement prendre connaissance du dossier et qu'il dispose d'un délai suffisant pour faire utilement valoir des observations.

En l'espèce, par son courrier du 11 avril 2024, la SNCB a informé le requérant qu'elle envisageait de demander à la partie adverse de mettre prématurément fin à son stage, des motifs sur lesquels reposait cette demande et qu'il disposait d'un délai de quinze jours pour faire part de ses remarques. Par son courriel du 16 avril 2024, le requérant a communiqué ses observations au sujet de cette proposition.

La deuxième branche du second moyen n’est pas sérieuse.

Enfin, sur la troisième branche, il est renvoyé à l’appréciation du premier moyen, dans la mesure où le requérant invoque les mêmes arguments que ceux exposés à cette occasion.

Le deuxième moyen n’est pas sérieux.

L’une des conditions requises par l’article 17, § 1er, alinéa 2, 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.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 octobre 2024, par la VIIIe chambre du Conseil d’État siégeant en référé, composée de :

Raphaël Born,	conseiller d’État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Raphaël Born