

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.245 du 30 octobre 2024

A. 239.197/VIII-12.259

En cause :

M. B.,

ayant élu domicile chez
M^e Florence SAPOROSI, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,

contre :

la commune d'Anderlecht, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 mai 2023, la partie requérante demande, l'annulation de « la décision du Conseil communal du 30 mars 2023, prononçant une sanction disciplinaire de démission d'office à dater du 30 mars 2023 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, 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.

La partie requérante a déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 24 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 octobre 2024.

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

M^e Florence Saporosi, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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 14 juillet 2010, le requérant est engagé contractuellement par la partie adverse comme ouvrier auxiliaire de niveau E à temps plein, avant d'être admis en stage et nommé à titre définitif en cette même qualité, respectivement à partir des 1^{er} août 2015 et 1^{er} mars 2016.

Le 1^{er} avril 2018, il est nommé en qualité d'adjoint ouvrier, de niveau D.

Pendant plusieurs années, il exerce une fonction de concierge au sein de l'école P. 15 de la partie adverse. À la fin de l'année 2021, il est déplacé à l'école P. 14 de cette même commune, pour y exercer également une fonction de concierge.

2. Le 22 décembre 2021, le requérant signe un document aux termes duquel il se voit remettre une carte « carburant » pour une durée illimitée.

Ce document précise que cette carte est destinée à des « besoins professionnels » et qu'elle ne peut pas être utilisée « à des fins personnelles ».

3. Le 16 janvier 2023, le responsable Enseignement Logistique, A. G., rédige un « rapport de manquements aux devoirs professionnels » à son sujet, sur la base de constats effectués par le service des Transports. Il y est notamment précisé que :

« À l'aide de sa carte essence nominative, destinée à lui fournir la possibilité de remplir son souffleur en essence Eurosuper (les concierges ne disposant par de véhicules de service), Monsieur a effectué* :

- Entre le 20 janvier 2022 et le 10 janvier 2023 ;

- 80 prises de carburant à destination de son véhicule personnel immatriculé 1-UJV-348, dont :
 - o 51 fois à une pompe à essence situé[e] à Molenbeek-Saint-Jean
 - o 6 étaient du carburant EUROSUPER 95 et 74 de PREMIUM DIESEL
- Pour un total de € 6.413,82 ou 3.3362,57 litres de carburants tous retraits confondus.

* Voir document avec les détails des transactions (fichier Excel joint à ce dossier) ».

L'auteur de ce rapport mentionne, en outre, le « passif lourdement dysfonctionnel » du requérant et relève son « inaptitude [...] de pouvoir occuper la fonction de concierge » ainsi que sa « faute grave répétée » pour solliciter son « licenciement immédiat » auprès du collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse.

4. Le 17 janvier 2023, A. G. rédige un second rapport plus approfondi sur les agissements litigieux du requérant, en élargissant la période en cause à celle du 1^{er} janvier 2022 au 13 janvier 2023. De nouveaux éléments accablants y sont relevés.

5. Le même jour, le secrétaire communal rédige un rapport disciplinaire dans lequel il reproche au requérant « d'avoir utilisé la carte essence communale à des fins strictement privées entre le 20 janvier 2022 et le 10 janvier 2023, de prendre des rendez-vous médicaux pendant ses heures de travail, la récurrence des absences et le non-respect de la procédure d'absence énoncée aux articles 22 à 24 du règlement de travail ».

Le secrétaire communal propose que, sur la base de ces éléments, une procédure disciplinaire soit entamée à l'encontre du requérant et qu'il soit entendu en ses moyens de défense.

6. Toujours le 17 janvier 2023, le requérant est suspendu à titre conservatoire de ses fonctions, sans retenue de traitement, au motif d'une « suspicion d'utilisation de la carte essence communale à des fins privées entre le 20 janvier 2022 et le 10 janvier 2023 ».

Il sera entendu par le collège des bourgmestre et échevins dans ce cadre le 24 janvier 2023. Un procès-verbal de cette audition sera établi et, par une délibération du même jour, la partie adverse confirmera la mesure d'ordre de suspension du requérant.

7. Par un courrier recommandé du 19 janvier 2023, celui-ci est convoqué en vue d'être entendu disciplinairement par le conseil communal le 16 février 2023, relativement aux manquements relevés dans le rapport du secrétaire communal.

8. Le 16 février 2023, le conseil communal procède à l'audition disciplinaire du requérant. Un procès-verbal de cette audition est établi.

9. Par une délibération du 30 mars 2023, le conseil communal décide « de prendre une sanction disciplinaire à l'encontre [du requérant] pour vol (au sens courant) de carburant entre les 20 janvier 2022 et le 10 janvier 2023 » et, à ce titre, de le démettre d'office de ses fonctions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé, daté du 31 mars 2023.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation du principe général du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe de proportionnalité et des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Le requérant estime que la sanction de la démission d'office est manifestement disproportionnée par rapport aux faits qui lui sont reprochés. Il souligne qu'il n'a reçu aucun avertissement préalable concernant l'usage excessif de la carte carburant et qu'il n'a pas été averti de mettre fin à son comportement. Il constate que l'article 5 du document de mise à disposition de la carte essence nominative prévoit que le collège des bourgmestre et échevins peut, « en cas de non-respect de la présente qu'elle juge grave, annuler la mise à disposition de la carte carburant ». Il se demande pourquoi l'autorité n'a pas procédé de la sorte.

Il indique ne pas comprendre pourquoi le lien de confiance est rompu, alors qu'il affirme qu'il pensait pouvoir légitimement utiliser cette carte pour son véhicule et n'a donc pas, à son estime, agi avec une intention mauvaise.

Il ajoute que l'acte attaqué n'explique pas les raisons pour lesquelles l'autorité estime que la confiance est rompue. Il souligne qu'il ne suffit pas de se référer à des arrêts du Conseil d'État mais qu'il faut expliquer concrètement les faits et circonstances qui expliqueraient cette perte de confiance.

Il relève aussi avoir indiqué tous les renseignements nécessaires à l'identification de son véhicule privé, ce qui n'aurait pas été le cas s'il avait agi avec l'intention mauvaise de tromper son employeur. Il note à cet égard que le document de mise à disposition de la carte essence mentionne en son article 3 « Une carte carburant est remise à chaque agent susceptible d'utiliser un véhicule de service affecté », ce qui était selon lui de nature à porter à confusion quant à son utilisation.

Il constate encore que l'autorité n'a pas pris en compte les regrets et excuses exprimés ni le fait que cette situation de malentendu a perduré pendant une année entière durant laquelle l'autorité ne lui a pas signalé qu'il devait arrêter d'utiliser cette carte.

Il estime, enfin, que les votes très serrés démontrent (13 oui et 12 non) que la situation n'est pas unanimement considérée comme constitutive d'une rupture d'un lien de confiance et que face à une telle situation, l'autorité aurait dû adopter une sanction disciplinaire moins sévère.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Il reproduit les termes de sa requête.

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.

Le principe général de proportionnalité requiert, par ailleurs, qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

Enfin, l'erreur manifeste d'appréciation est celle qu'une autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pu commettre.

En l'espèce, l'acte attaqué retient le « vol (au sens courant) de carburant entre les 20 janvier 2022 et 10 janvier 2023 » comme fondement de la sanction disciplinaire infligée au requérant. Celui-ci ne conteste pas la matérialité de ce fait mais invoque plusieurs éléments afin d'en minimiser la gravité.

S'agissant de son affirmation selon laquelle il pensait pouvoir utiliser la carte carburant pour son véhicule personnel en sorte qu'il n'aurait pas eu l'intention de tromper la partie adverse, il a signé, en décembre 2021, un document de mise à disposition de cette carte qui précise expressément qu'elle lui a été remise pour « les besoins professionnels » et qu'« il est interdit d'utiliser la carte de carburant à des fins personnelles ».

En outre, selon le procès-verbal de son audition du 24 janvier 2023 en vue de sa suspension préventive, il reconnaît qu'on « lui a communiqué que la carte servait à mettre de l'essence pour le souffleur », ajoutant que « d'autres concierges

lui ont dit qu'il pouvait l'utiliser car "la commune a des choses à cacher" », ce qui contredit son allégation d'avoir agi en toute bonne foi. Le procès-verbal de son audition disciplinaire du 16 février 2023 mentionne également qu'il « confirme qu'il a signé un document papier où il était écrit qu'il ne peut uniquement utiliser la carte essence pour le souffleur ». Si cette dernière précision n'est pas exacte, elle revient, en tout cas et à nouveau, à admettre qu'il était bien conscient qu'il ne pouvait l'utiliser pour son propre véhicule.

Le requérant ne peut par ailleurs se prévaloir du fait que le document de mise à disposition de la carte de carburant litigieuse aurait prêté à confusion dans la mesure où il indique qu'à chaque prise de carburant, il faut introduire successivement le code de la carte, le code attribué au véhicule utilisé et le kilométrage exact de ce véhicule. Outre les déclarations susvisées du requérant qui contredisent cette mauvaise compréhension alléguée du document, l'article 3 mentionne, en son alinéa 1^{er}, qu'« une carte de carburant est remise à chaque agent susceptible d'utiliser un véhicule de service affecté ». Or le requérant ne dispose pas, en sa qualité de concierge, d'un véhicule de service affecté.

Le requérant ne peut donc pas prétendre qu'il était de bonne foi en utilisant ladite carte à des fins privées, alors qu'il savait pertinemment que la carte carburant devait uniquement servir à alimenter le souffleur de feuilles.

Concernant le fait qu'il n'a pas été averti au préalable de l'usage excessif de la carte carburant, et ce pendant une année entière, il n'apparaît pas, et le requérant ne le démontre pas, que l'autorité disciplinaire aurait eu connaissance de l'utilisation excessive de cette carte avant le constat effectué par le service des Transports en janvier 2023. En outre, l'absence de contrôle systématique de l'utilisation de matériel au sein d'un pouvoir public n'exonère nullement l'agent de sa faute disciplinaire. En tout état de cause, comme il a été relevé ci-avant, le requérant ne peut soutenir qu'il était de bonne foi en agissant de la sorte, alors qu'il savait que la carte carburant ne pouvait servir qu'à alimenter le souffleur de feuilles et qu'il devait donc être conscient, sans en être averti par sa hiérarchie, de l'utilisation inappropriée et donc abusive de cette carte lorsqu'il faisait le plein de sa voiture.

Le requérant invoque encore ses regrets et excuses qui n'ont, selon lui, pas été pris en compte lors du choix de la sanction disciplinaire qui lui a été infligée. Or force est d'abord de constater que la décision attaquée reproduit un extrait du procès-verbal de son audition disciplinaire du 16 février 2023, dans lequel figurent expressément les excuses du requérant. Celui-ci ne peut donc soutenir que l'autorité qui a pris cette décision a ignoré cet élément.

L'acte attaqué expose par ailleurs ce qui suit :

« [...]

Considérant par ailleurs, que le rapport de Monsieur le Secrétaire communal souligne à décharge la date d'entrée en fonction et donc son ancienneté de l'agent au sein de la commune d'Anderlecht ;

Considérant également à décharge, que l'agent n'a pas d'antécédents disciplinaires officiellement constatés par l'autorité disciplinaire, même si ses états de service sont entachés de nombreux rapports de la ligne hiérarchique depuis 2020 ;

Considérant que le fait que l'agent n'ait auparavant connu aucun antécédent disciplinaire n'énervé en rien la constatation de la rupture du lien de confiance (C.E., 216.258 du 10 novembre 2011) ;

[...]

Considérant qu'en raison de leur nature et de leur objet, les faits reprochés [au requérant], dont la matérialité et l'imputabilité sont établies, sont graves ; que ces faits sont de nature à entraîner la rupture définitive de la confiance qui, nécessairement, doit exister entre un employeur et les membres de son personnel ;

Considérant que ces faits ne permettent pas d'envisager la poursuite d'une quelconque collaboration professionnelle avec l'agent ; que la sanction de retenue de traitement est à écarter compte tenu de la gravité des faits ; que les sanctions de rétrogradation ou de suspension disciplinaire induisent nécessairement que l'agent réintègre des fonctions au sein de la commune, ce qui n'est plus envisageable compte tenu de son comportement ;

Considérant dès lors que la sanction de la démission d'office est la seule envisageable et donc proportionnée par rapport aux faits reprochés [au requérant].

[...] ».

Cette motivation est suffisante et adéquate, en ce qu'elle permet de comprendre notamment les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée à l'encontre du requérant, et ce sans devoir répondre à chacun de ses arguments. La partie adverse a, en effet, estimé qu'en raison de leur nature, objet et partant gravité, les faits commis étaient susceptibles d' « entraîner la rupture définitive de la confiance » à son égard et ne permettaient pas d'envisager la poursuite d'une quelconque collaboration professionnelle avec lui. La partie adverse a, également et en ce sens, passé en revue différentes sanctions alternatives mais en est arrivée à la conclusion que seule la démission d'office était compatible avec pareil constat. Partant, le requérant qui, encore une fois, ne pouvait douter qu'il utilisait abusivement la carte de carburant litigieuse, a dû comprendre que ses excuses et ses regrets n'ont pas été susceptibles de modifier cette analyse.

Enfin, concernant les votes serrés lors de l'adoption de l'acte attaqué, ils démontrent que la situation n'a pas unanimement été considérée comme constitutive d'une rupture de confiance. Il n'en demeure pas moins que la majorité des votants a considéré que la peine de la démission d'office devait être prononcée. Aucune disposition n'impose qu'une sanction disciplinaire soit adoptée à l'unanimité des votes.

Il s'ensuit que l'acte attaqué est adéquatement motivé.

Il n'apparaît en outre nullement, et le requérant ne le démontre pas, que cette décision serait disproportionnée ou entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. La circonstance d'avoir utilisé, pendant une année, la carte de carburant mise à disposition par la commune pour effectuer les pleins de son véhicule personnel est un comportement qui a raisonnablement pu être perçu comme constitutif de manquements graves dans le chef de son auteur. Partant, la partie adverse a également pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, en déduire que la confiance à son égard était rompue, de sorte que la sanction disciplinaire de démission d'office était proportionnée à la gravité des faits reprochés.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation du principe général de bonne administration et de procédure équitable, de l'article 301 de la Nouvelle loi communale et des droits de la défense.

Le requérant expose que la convocation pour audition n'a pas été adressée au moins douze jours avant sa comparution, contrairement à ce que prévoit l'article 301 de la Nouvelle loi communale. Il indique que cette convocation envoyée par recommandé est datée du 17 janvier 2023 et l'invite à se présenter devant le collège des bourgmestre et échevins le 24 janvier 2023 à 9 heures, soit seulement cinq jours ouvrables avant la comparution. Il estime que ce délai, excessivement court, ne lui a pas permis d'organiser au mieux sa défense et de pouvoir préalablement consulter un délégué syndical ou un autre conseil afin de se faire conseiller ou, éventuellement, représenter.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Il reproduit les termes de sa requête.

V.2. Appréciation

L'article 301, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale dispose :

« Au moins douze jours ouvrables avant sa comparution, l'intéressé est convoqué pour l'audition, soit par lettre recommandée à la poste, soit par la remise de la convocation contre accusé de réception. ».

En l'espèce, la convocation à l'audition disciplinaire est datée du 19 janvier 2023 et a été envoyée au requérant par courrier recommandé. Ce courrier le convoque à une audition fixée le 16 février 2023. Le délai de douze jours ouvrables fixé par l'article 301 de la Nouvelle loi communale a donc été largement respecté.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au taux de base 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 requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 octobre 2024, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux