CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 239.479 du 20 octobre 2017

A. 219.148/VIII-10.107

En cause : **SAVONA** Filippo,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

la ville de Seraing,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Judith MERODIO et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 mai 2016, Filippo SAVONA demande l'annulation de "la décision prise en séance du 24 février 2016 par le Collège communal de la Ville de Seraing d'infliger au requérant «la sanction disciplinaire majeure de la retenue de traitement de 20 % pour une durée de trois mois», pour violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain LEFEBVRE, 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 21 août 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 octobre 2017.

M^me^ Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Laura DERU, *loco* M^e^ Jean-Marc SECRETIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Judith MERODIO, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 est agent statutaire auprès de la partie adverse depuis 1998, actuellement en qualité d'ouvrier communal qualifié, affecté au département de la maintenance générale.

2. Le requérant mentionne qu'il souffre de graves douleurs au dos depuis plusieurs mois qui le handicapent considérablement dans l'accomplissement de certaines tâches ou qui l'empêchent de les exécuter purement et simplement. Il mentionne également qu'une relation conflictuelle s'est peu à peu développée entre lui et la partie adverse, principalement cristallisée autour du refus tacite, mais persistant, de la partie adverse de l'affecter à un autre poste ou de lui confier du travail allégé réellement compatible avec son état de santé ou d'accepter son passage en mi-temps médical.

3. Le 23 octobre 2014, le requérant demande sa mutation à Bruno ADAM, directeur général f.f. . Malgré un rappel du 3 novembre 2014, il n'obtient pas de réponse. Un courrier électronique du 17 novembre 2014 au bourgmestre Alain MATHOT est également resté sans réponse.

Le 4 décembre 2014, il se plaint de harcèlement auprès de Bruno ADAM et du bourgmestre. Ce courrier n'a pas obtenu de réponse.

4. Le requérant est absent pour raison de santé depuis le 9 mars 2015. Il remet un certificat médical prescrivant un mi-temps médical du 23 avril au 22 mai 2015.

5. Le 11 avril 2015, le SPMT-ARISTA établit un formulaire d'évaluation de santé dans le cadre d'une pré-reprise de travail à la suite d'un congé de maladie. Il mentionne, dans le cadre F :

" - Mi-temps médical (4 heurse/j) Travail allégé à envisager à la reprise de travail (pendant un mois)".

6. Le 23 avril 2015, le collège communal de la partie adverse refuse la demande du requérant de bénéficier d'un mi-temps, pour raison médicale, du 23 avril au 22 mai inclus.

7. Le 29 avril 2015, le responsable de la maintenance générale écrit au directeur des travaux qu'il a demandé au requérant de nettoyer la cour des travaux et de vider les avaloirs et que le requérant lui a répondu que le nettoyage des avaloirs était trop contraignant. Il souligne qu'il lui est difficile de savoir ce qu'il peut exiger du requérant.

8. Le 11 mai 2015, le SPMT-ARISTA établit un nouveau formulaire d'évaluation de santé mentionnant ce qui suit :

" - Travail allégé.
- Éviter les manutentions lourdes sans aide et de manière répétée. Éviter les travaux de terrassement".

9. Les 3, 5, 6, 7, 20, 21, 26, 27 et 28 mai 2015, le requérant se présente au travail mais arrête plus ou moins rapidement les tâches qui lui sont confiées, rentre chez lui et remet des certificats médicaux.

10. Le 27 mai 2015, le responsable de la maintenance générale écrit à nouveau au directeur des travaux, en ces termes :

" Monsieur le Directeur,

Ce lundi 29 avril 2015, je vous signalais les problèmes que nous rencontrions avec monsieur Philippo [sic] SAVONA affecté à la maintenance générale. (voir rapport annexé)

À ce jour, la situation n'a toujours pas changé, elle s'est même aggravée.

Monsieur SAVONA se présente tous les jours aux présences et à la distribution du travail pour la journée.

À toutes les tâches qui lui sont demandées, la réponse est toujours la même.

Je ne suis pas capable d'exécuter ces travaux, je vais chez mon médecin.

Depuis le 27 avril le scénario est toujours pareil, il quitte les travaux après 9 h pour se rendre chez son médecin (il fournit des certificats médicaux au service du personnel)

Vous comprenez que cette situation ne peut perdurer.

Je reste évidemment à votre entière disposition pour tout complément d'information que vous jugeriez utile".

Un certain monsieur RASKIN mentionne par écrit sur cette lettre "Élément perturbateur dans le bon fonctionnement du service".

11. Le 12 mai 2015, le requérant est reçu par le directeur général f.f., Bruno ADAM, en présence de Pierre-Yves CROES, directeur général adjoint.

Le 22 mai 2015, le requérant est reçu par le bourgmestre, Alain MATHOT, en présence de Bruno ADAM et Pierre-Yves CROES.

Ces entretiens portant essentiellement sur la demande de mutation et le refus du mi-temps médical, ne se passent pas bien et donneront lieu au grief disciplinaire, à charge du requérant, d'avoir "manqué gravement de respect et de politesse à son employeur (MM. Le bourgmestre et le directeur général ff) allant jusqu'à menacer ces derniers".

12. Les 1er, 2, 3 et 4 juin 2015, des rapports sont établis par le responsable de la maintenance générale mentionnant que le requérant s'est présenté à la distribution du travail, qu'on lui a demandé de faire un nettoyage de la cour des travaux (ramasser les papiers, brosser les filets d'eau, etc.) et qu'il a quitté les travaux vers 10 h, 10 h 30 ou 10 h 45 pour se rendre chez son médecin.

Le requérant fournit des certificats médicaux pour ces dates.

13. À la suite du rapport établi le 15 juin 2015 par le directeur général adjoint, Pierre-Yves CROES, le collège communal décide, le 17 juin suivant, de constituer un dossier disciplinaire à l'encontre du requérant, de le convoquer pour une audition et d'examiner l'opportunité de prendre à son égard la sanction disciplinaire majeure de la retenue de traitement de vingt pourcents pour une durée de trois mois.

La lettre de convocation du 18 juin 2015 est rédigée comme suit :

" Monsieur,

Nous vous notifions qu'en séance du 17 juin 2015, le collège communal a pris connaissance de faits qui vous seraient reprochés.

Ces faits sont relatés comme suit dans le rapport qui a été présente par M. le Directeur général adjoint :

«2.1 Contexte :

M. SAVONA est un ouvrier communal affecté à la brigade généraliste.

Un examen médical de cet agent a été réalisé le 15 avril 2015 par le SPMT débouchant sur un formulaire d'évaluation de santé (pièce numérotée 1 du dossier) où l'on peut lire ce qui suit dans le cadre F relatif aux recommandations et propositions du conseiller en prévention-médecin du travail concernant les conditions d'occupation et d'aménagement et les mesures de prévention, relatives au poste ou à l'activité :
' - Mi-temps médical (4 heures/j). Travail allégé à envisager à la reprise de travail (pendant un mois)'.

M. SAVONA a fait une demande de mi-temps médical. Cela ne lui a pas été accordé par une décision du collège communal prise en sa séance du 23 avril 2015 au vu de la nécessité du service.

M. SAVONA avait sollicité sa mutation de service ou un travail adapté. À l'époque, M. le Directeur général ff a reçu M. SAVONA afin de lui faire part d'une possibilité de l'affecter au service du courrier.

Toutefois, cette solution n'a jamais pu être mise en place. En effet, lorsque la nouvelle affectation aurait pu avoir lieu, M. SAVONA fut en maladie et ensuite en congé. Dès lors, du fait de son indisponibilité, la décision de le changer d'affectation n'a pas pu être mise en œuvre.

Un autre examen médical de cet agent a été réalisé le 11 mai 2015 par le SPMT débouchant sur un formulaire d'évaluation de santé (pièce numérotée 2.1 du dossier) où l'on peut lire ce qui suit dans le cadre F relatif aux recommandations et propositions du conseiller en prévention-médecin du travail concernant les conditions d'occupation et d'aménagement et les mesures de prévention, relatives au poste ou a l'activité :
' Travail allégé.
- Éviter les manutentions lourdes sans aide et de manière répétée. Eviter les travaux de terrassement'.

Sur base de cette évaluation, M. SAVONA maintenait sa demande de mutation de service ou un travail adapté (pièce numérotée 2 du dossier).
M. le Directeur général ff a décidé de le recevoir une nouvelle fois, en ma présence. L'entretien a eu lieu le 12 mai 2015.

Au cours de cet entretien, M. SAVONA dira notamment :
- qu'il ne comprend pas la décision du refus de son mi-temps médical;
- que s'il a demandé son changement d'affectation, c'est parce qu'il ne s'amuse pas où il est;
- que s'il a demandé un mi-temps médical, c'est parce qu'il se trouvera en position de disponibilité en cas de nouvelle absence pour maladie;
- que par rapport aux services rendus, il estime avoir droit à un régime de faveur;
- qu'il n'a pas besoin de l'Administration communale pour vivre, c'est son assurance vie.

Là-dessus, M. le Directeur général ff a expliqué à M. SAVONA qu'une solution avait été proposée en son temps (à savoir, l'affecter au service du courrier) mais que vu ses absences répétées, elle n'a jamais pu être mise en œuvre. Il lui sera encore dit qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas de possibilité de l'affecter ailleurs.

M. SAVONA s'est alors mis en colère, jusqu'à même menacer M. le Directeur général ff :
- 'Si c'est comme cela, je vais tout faire péter';
- 'Je vous connais bien, mieux que vous me connaissez'.

M. SAVONA a souhaité voir M. le Bourgmestre.
M. le Bourgmestre a reçu l'intéressé en date du 22 mai 2015 et a requis la présence de M. le Directeur général ff ainsi que la mienne.

Lors de cet entretien, M. SAVONA a ré-expliqué sa situation et re-sollicité un traitement de faveur. M. le Bourgmestre lui a répondu qu'il n'avait pas de solution pour l'instant.

Du coup, M. SAVONA s'est une nouvelle fois emporté. Il a à nouveau menacé M. le Directeur général ff en précisant savoir ce qu'il faisait avant de travailler à la Ville de SERAING, ainsi que M. le Bourgmestre en sous-entendant clairement des collusions avec des tiers.

2.2 Faits/griefs :

Outre les menaces proférées à l'encontre de M. le Directeur général ff ainsi qu'à l'encontre de M. le Bourgmestre, pour lesquelles j'ai été témoin, il semblerait que M. SAVONA pose gravement problème sur son lieu de travail.

Ainsi, d'un rapport du 27 mai 2015 de M. BREDA, responsable de la maintenance générale, adressé a M. DIERCKX, il ressort ce qui suit (voir pièce numérotée 3) :

' Ce lundi 29 avril 2015, Je vous signalais les problèmes que nous rencontrions avec Monsieur Philippo SAVONA affecté à la maintenance générale (voir rapport annexé).

À ce jour, la situation n'a toujours pas changé, elle s'est même aggravée.
Monsieur SAVONA se présente tous les jours aux présences et a la distribution du travail pour la journée.

À toutes les tâches qui lui sont demandées, la réponse est toujours la même.

Je ne suis pas capable d'exécuter ces travaux, je vais chez mon médecin.

Depuis le 27 avril le scénario est toujours pareil, il quitte les travaux après 9 h pour se rendre chez son médecin (il fournit des certificats médicaux au service du personnel)'.

Constituent les pièces 4 à 4.5 du dossier, des certificats médicaux d'une demi-journée arrivés au service des traitements et couvrant le 3 mai, le 5 mai, le 6 mai, le 7 mai, le 20 mai, le 21 mai, le 26 mai, le 27 mai ainsi que le 28 mai 2015.

Le scenario semble être le même pour la semaine du 1er juin puisqu'il aurait été demandé à M. SAVONA de faire le nettoyage de la cour des travaux et qu'à chaque fois, l'intéressé, au lieu d'effectuer son travail, quitterait les lieux pour aller chez son médecin (voir pièces 5 à 9.1 du dossier).

En date du 28 mai 2015, M. RASKIN écrit (voir pièce numérotée 3 du dossier); 'Élément perturbateur dans le bon fonctionnement du travail'».

S'ils devaient s'avérer fondés et sous réserve des moyens de défense que vous pourriez faire valoir, ces faits sont susceptibles de constituer des manquements à vos devoirs professionnels et de constituer des griefs disciplinaires qui peuvent être synthétisés comme suit au vu des éléments relatés ci-dessus :

- avoir, à SERAING, le 22 mai 2015, en votre qualité d'ouvrier communal, manqué gravement de respect et de politesse à votre employeur (MM. le Bourgmestre et le Directeur général ff) allant jusqu'à menacer ces derniers;
- avoir, à SERAING, depuis le 27 avril 2015, en votre qualité d'ouvrier communal, refusé d'exécuter le travail confié aussi allégé soit-il et désobéissant par là aux ordres de vos supérieurs;
- avoir, à SERAING, depuis le 27 avril 2015, en votre qualité d'ouvrier communal, omis de veiller au bon fonctionnement du service en vous présentant chaque jour à la distribution du travail et en refusant d'exécuter les tâches confiées considérant de vous-même que vous n'êtes pas capable.

Le collège communal réuni le 17 juin 2015 a donc décidé, sur proposition de M. le Directeur général adjoint, de constituer un dossier disciplinaire vous concernant et d'envisager le fait de prendre à votre égard une sanction disciplinaire parmi celles visées a l'article L1215-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Nous vous invitons à vous présenter à la séance du collège communal, le 15 juillet 2015 à 10 h […] aux fins d'être entendu par le collège communal conformément à l'article L1215-10 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

[...]".

14. Le 29 juin 2015, le requérant dépose plainte à la police pour harcèlement au travail à l'encontre du directeur général f.f., Bruno ADAM et de son adjoint, Pierre-Yves CROES.

15. Le requérant est entendu le 15 juillet 2015. Un procès-verbal d'audition est établi, contenant, en annexe, le mémoire en défense et les pièces déposées par le requérant.

16. Le requérant est une nouvelle fois entendu le 7 octobre 2015 à propos de nouvelles pièces déposées au dossier disciplinaire. Il s'agit d'un échange de correspondance entre la partie adverse et le docteur DANG de SPMT-ARISTA. Dans un courrier du 23 juillet 2015, la partie adverse décrit les tâches confiées au requérant, mentionne "À la lecture de ces tâches, il s'agit de travail allégé. Vous en conviendrez", signale qu' "à de très nombreuses de ces tâches demandées, M. SAVONA estime ne pas pouvoir réaliser le travail qui lui est confié" et demande l'avis du docteur DANG ainsi que ce qu'il entend par "travail allégé". Le docteur DANG répond le 3 août 2015 ce qui suit :

" D'après le descriptif des tâche, le poste de travail est effectivement allégé comme le prévoit la fiche d'évaluation de santé de notre service et est compatible avec

l'état de santé actuel de Monsieur SAVONA. Néanmoins, je souhaiterais attirer votre attention sur le fait que des outils appropriés à la tâche (pour exemple : lève-tampon pour grosses taques d'égouts, etc.) et de l'aide éventuelle en cas de manutention d'objets encombrants s'avéreraient nécessaire pour assurer le bon déroulement du travail".

Lors de cette audition, le requérant dépose à son tour un échange de correspondance entre lui et le docteur DANG qui propose de faire une étude de poste.

17. Le requérant est entendu une troisième fois, le 16 décembre 2015, à propos de nouvelles pièces déposées au dossier disciplinaire. Il s'agit, d'une part, d'un échange de correspondances entre la partie adverse et le Conseil provincial de Liège de l'Ordre des médecins à propos des certificats médicaux journaliers remis par le requérant et, d'autre part, de l'étude de poste effectuée par le docteur DANG, le 16 novembre 2015.

18. Le 24 février 2016, le collège communal de la partie adverse inflige au requérant la sanction disciplinaire majeure de la retenue de traitement de vingt pourcents pour une durée de trois mois.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant le 4 mars 2016.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'appréciation manifestement déraisonnable des éléments de fait, de l'inexactitude et de l'inadéquation des motifs de fait ainsi que de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le requérant relève que l'acte attaqué lui reproche, en définitive, "le fait de se présenter au travail pour ensuite estimer ne pas pouvoir effectuer certaines tâches attribuées et se rendre chez son médecin afin d'être couvert par un certificat médical". Selon lui, la partie adverse n'estime pas qu'il s'agirait d'absences injustifiées puisque ces absences sont couvertes par des certificats médicaux en "bonne et due forme", mais qu'il s'agirait toutefois d'un "comportement peu respectueux du travail devant être accompli par l'ensemble du service, et ce, d'autant plus encore lorsque ce comportement est journalier et donc répétitif".

Il estime n'avoir pas manqué à ses devoirs en agissant de la sorte. Ce que sous-entend, selon lui, l'acte attaqué, à savoir qu'il aurait dû se mettre en maladie pour une période continue, est absurde. En effet, il n'aurait pu légalement être couvert par un certificat médical sans discontinuité puisque c'est en fonction des tâches qui lui étaient demandées chaque jour qu'un certificat médical se justifiait ou non. Il précise qu'il n'a pas à choisir le certificat d'absence que son médecin lui délivre, ce dernier étant seul responsable pour ce faire.

Selon lui, l'appréciation portée par l'acte attaqué est donc injuste et déraisonnable.

Il relève encore que la partie adverse persiste à tenir pour acquis qu'il quittait le travail dès 9 heures, juste après la distribution des tâches journalières, et qu'il refusait donc tout travail, quel qu'il soit. Or, il note que les pièces du dossier établissent qu'il effectuait le travail qu'il estimait pouvoir faire.

Il explique que, même s'il semble que, finalement, le refus d'exécuter le travail confié, aussi allégé soit-il, et la désobéissance aux ordres de ses supérieurs n'ont pas été sanctionnés en tant que tels, il est évident que cette appréciation erronée des faits a pesé dans l'esprit de la partie adverse lorsqu'elle a dû décider de lui infliger ou non une sanction pour les deux autres manquements qu'elle a considérés comme établis.

Il reproche aussi à l'acte attaqué de considérer que son comportement est d'autant plus incompréhensible que le travail qui lui était confié était compatible avec ses problèmes de santé, s'agissant d'un travail allégé. À l'appui de cette considération, il relève que la partie adverse invoque un courrier du docteur DANG, médecin du SPMT-ARISTA, du 3 août 2015, dans lequel, plus de deux mois après les faits qualifiés de "transgressions disciplinaires", il estime que "d'après le descriptif des tâches, le poste de travail est effectivement allégé comme le prévoit la fiche d'évaluation de santé de notre service et est compatible avec l'état de santé actuel de Monsieur SAVONA", mais il assortit ce constat d'une réserve importante et pertinente, que la partie adverse passe sous silence dans l'acte attaqué, à savoir le fait que "des outils appropriés à la tâche (pour exemple : lève-tampon pour grosse taque d'égouts, *etc.*) et de l'aide éventuelle en cas de manutention d'objet encombrants s'avéreraient nécessaires pour assurer le bon déroulement du travail".

Il critique encore l'acte attaqué en ce qu'il maintient une interprétation inexacte des propos tenus par son conseil, lors de l'audition du 7 octobre 2015. En effet, selon l'acte attaqué "il ressort des termes ainsi prononcés par le Conseil de

M. SAVONA, une situation anormale que sont des certificats médicaux journaliers et que pour l'autorité disciplinaire, il s'en déduit qu'il reconnaît finalement cette anormalité en s'étonnant de ne pas voir de plainte déposée par la Ville à cet égard".

Il souligne que cette interprétation fallacieuse, qui figurait déjà dans le procès-verbal de la séance du 18 novembre 2015, avait pourtant été rectifiée par son conseil, lors de l'audition du 16 décembre 2015, en ces termes : "à aucun moment [il] n'a soutenu une anormalité. Tant que les certificats médicaux ne sont pas déclarés comme étant des faux, ils ont une valeur probante dont il faut tenir compte. À partir du moment où une absence est couverte par des certificats médicaux, l'absence est justifiée. On ne peut pas sanctionner M. SAVONA pour cela".

Selon lui, la partie adverse s'obstine à maintenir, dans l'acte attaqué, une interprétation inexacte des propos tenus par son conseil, malgré les explications et les dénégations apportées par ce dernier en séance du 16 décembre 2015.

En réplique, il répète que l'acte attaqué est affecté de plusieurs erreurs d'appréciation et que ses motifs sont ainsi insuffisants et inadéquats. Il insiste sur la circonstance que s'il a agi de la sorte c'est parce qu'il n'a pas pu bénéficier d'un mi-temps médical et qu'il n'était pas en mesure de justifier une absence totale au travail. Il qualifie d'ailleurs d'absurde le raisonnement de la partie adverse qui, d'une part, lui refuse un mi-temps médical et qui, d'autre part, considère qu'il aurait dû être absent complètement dès lors qu'il n'était plus en mesure d'assumer ses tâches. Il souligne qu'à aucun moment, il n'a été reconnu incapable d'assumer l'intégralité de ses fonctions dès lors qu'il était toujours en mesure d'accomplir un travail allégé. Il constate également que la partie adverse lui reproche de ne pas avoir actionné les procédures idoines pour obtenir un travail adapté à ses problèmes de santé alors que celle-ci ne lui a jamais conseillé de le faire. Selon lui, un tel grief est étranger à l'acte attaqué et n'est pas pertinent car c'est à l'employeur de veiller à la santé de ses employés, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs. Pour ce qui concerne les autres reproches, il maintient ses critiques telles qu'elles ont été formulées dans la requête.

Dans son dernier mémoire, il persiste à dire que son comportement n'est pas constitutif d'un manquement disciplinaire dès lors qu'il n'a pas agi avec la volonté de nuire au bon fonctionnement du service mais en tenant compte de contraintes liées à son état de santé. Il réitère le point de vue selon lequel il n'a pas été reconnu incapable d'assumer l'intégralité des tâches liées à sa fonction mais bien des tâches trop lourdes de sorte qu'il était donc bien en mesure de travailler et de se rendre dans son service tous les jours. Selon lui, si la partie adverse avait des doutes

sur ses incapacités médicales, il lui suffisait de solliciter un médecin contrôleur pour l'examiner lors de ses absences, ce qu'elle n'a pas fait. Quant aux autres reproches, il reproduit pour l'essentiel ce qui a été développé dans ses précédents écrits de procédure.

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué ne reproche pas au requérant d'avoir refusé d'exécuter des tâches pour lesquelles il était apte, c'est-à-dire du "travail allégé". En effet, ce grief, retenu dans le rapport du directeur général adjoint, n'est pas repris dans la motivation de l'acte attaqué. Il ne reproche pas non plus au requérant de s'être absenté certaines journées ou demi-journées puisqu'il mentionne que

" [...] l'autorité disciplinaire constate que M. SAVONA dispose de certificats médicaux en bonne et due forme et, comme M^e^ SECRETIN l'a d'ailleurs souligné lors de la troisième audition : «À partir du moment où une absence est couverte par des certificats médicaux, l'absence est justifiée. On ne peut pas sanctionner M. SAVONA pour cela».
Cependant, ce n'est pas le fait de l'absence qui est réprimandable puisqu'elle est couverte par des certificats médicaux [...]".

D'ailleurs, au moment où ils ont été produits, la partie adverse n'a pas contesté ces certificat médicaux établissant que le requérant n'était pas apte à travailler, c'est-à-dire à exécuter les tâches qui lui étaient confiées, comme elle aurait pu le faire, non pas tant en arguant ces certificats médicaux de faux, comme le mentionne le mémoire en réponse, mais, de manière plus habituelle, en faisant appel au médecin-contrôleur.

Ce que reproche l'acte attaqué au requérant, c'est de s'être présenté à plusieurs reprise au travail pour, ensuite, estimer ne pas pouvoir effectuer certaines tâches attribuées et se faire couvrir par un certificat médical, ce qui a perturbé le bon fonctionnement du service. Il ressort ainsi de l'acte attaqué que ce qui est constitutif d'un manquement disciplinaire est le fait d'avoir, par un tel comportement, perturbé de manière répétée et journalière le bon fonctionnement du service, le requérant décidant unilatéralement les tâches qu'il pouvait accomplir, ses supérieurs étant ainsi dans l'incapacité de savoir s'ils pouvaient compter sur lui pour l'accomplissement de certaines d'entre-elles. Il est ainsi clairement reproché au requérant d'avoir omis de veiller au bon fonctionnement du service en adoptant une attitude répétitive contraire aux intérêts de ce service. S'il ressort des évaluations formulées par ARISTA que le requérant ne peut être astreint à des tâches lourdes comme des travaux de terrassement, il ne lui est cependant pas interdit d'effectuer des tâches plus légères. Or, des pièces du dossier administratif, il ressort que les travaux qui ont, par la suite, été demandés au requérant, étaient principalement des travaux de nettoyage qui ont été jugés compatibles avec son état de santé par le médecin d'ARISTA, dans son

courrier du 3 août 2015, même si celui-ci a préconisé l'utilisation de certains outils et de l'aide en cas de manutention d'objets encombrants. La partie adverse a ainsi bien tenu compte des recommandations du service ARISTA en confiant au requérant un travail allégé. Si le requérant ne partageait pas cette opinion, il lui revenait de saisir dès le début le service de prévention et de demander si les tâches qui lui étaient confiées étaient compatibles avec son état de santé, ce qu'il n'a pas fait dès lors qu'il a lui-même apprécié cette compatibilité.

Dans la partie de la motivation de l'acte attaqué relative au choix de la sanction, l'autorité disciplinaire mentionne qu'elle a le sentiment que le comportement du requérant procède d'un stratagème afin de remédier au refus de lui accorder un mi-temps médical et qu'il est "empreint d'une mauvaise volonté manifeste". Dans son mémoire en réplique, le requérant estime qu'il a été contraint d'agir de la sorte "puisqu'il ne se trouvait pas dans les conditions requises pour bénéficier d'un mi-temps médical ou justifier d'une absence totale au travail". Le requérant admet donc que sa façon d'agir a été notamment dictée par la circonstance qu'il n'a pas obtenu le mi-temps médical qu'il avait sollicité en avril 2015. Une telle façon de faire, outre qu'elle contourne les dispositions réglementaires applicables à cette hypothèse, a eu des répercussions négatives sur le bon fonctionnement du service, les supérieurs du requérant ne sachant plus correctement organiser le travail, au vu des absences répétées de celui-ci en fin de matinée et jusqu'à la fin de la journée. Si, en principe, il n'est pas possible de sanctionner disciplinairement un agent qui n'est pas en mesure d'accomplir ses tâches en raison de son état de santé, il n'en va pas de même lorsque l'agent, bien qu'ayant des tâches adaptées à son état de santé, décide lui-même de limiter celles-ci à ce qui lui semble compatible avec son état de santé et perturbe de façon répétée le bon fonctionnement du service en décidant de quitter les lieux du travail et de se faire couvrir par des certificats journaliers. En décidant qu'un tel comportement est constitutif d'un manquement disciplinaire, la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

En tant qu'il estime que l'acte attaqué reproche à tort au requérant de quitter son travail dès 9 heures, sans avoir accompli aucune tâche, le moyen manque en fait. L'acte attaqué mentionne, au contraire, que puisque le requérant "effectue le travail qu'il estime pouvoir faire, ses supérieurs ne savent absolument pas jusqu'à quand ils peuvent compter sur lui".

Lors de l'audition du 7 octobre 2015, le conseil du requérant a déclaré ce qui suit :

" - la troisième observation concerne le reproche qui est fait à M. SAVONA d'avoir décidé tout seul qu'il n'était pas capable de faire le travail demandé. Mais, sur ce point, le dossier montre qu'à chaque fois, M. SAVONA dispose

d'un certificat médical. Il n'y a d'ailleurs pas de plainte de la Ville par rapport à ces certificats journaliers. Compte tenu de ces certificats médicaux, l'absence de M. SAVONA est dès lors couverte".

Dans le procès-verbal de la séance du collège communal du 18 novembre 2015, au cours de laquelle il a été décidé de convoquer une troisième fois le requérant pour l'entendre sur l'échange de correspondances entre la partie adverse et l'Ordre des médecins, se trouvent les attendus suivants :

" Attendu qu'il ressort notamment de cette audition ces propos : "(...) Mais, sur ce point, le dossier montre qu'à chaque fois, M. SAVONA dispose d'un certificat médical. II n'y a d'ailleurs pas de plainte de la Ville par rapport à ces certificats journaliers. (...)";

Considérant qu'il ressort des termes ainsi prononcés par le Conseil de M. SAVONA une situation anormale que sont des certificats médicaux journaliers et que pour l'autorité disciplinaire supérieure il s'en déduit qu'il reconnait finalement cette anormalité en s'étonnant de ne pas voir de plainte déposée par la Ville à cet égard;

Considérant que si aucune plainte en tant que telle n'a été déposée pour l'instant, il convient de relever que la Ville de SERAING s'est toutefois inquiétée de la situation en écrivant à l'Ordre des médecins pour dénoncer cette pratique interpellante;

Considérant ainsi que plusieurs courriers ont été échangés : [...]".

Lors de l'audition du 16 décembre 2015, le conseil du requérant a rectifié l'interprétation qui avait été donnée de ces propos en ces termes :

" [...] à aucun moment je n'ai soutenu une anormalité. Tant que les certificats médicaux ne sont pas déclarés comme étant des faux, ils ont une valeur probante dont il faut tenir compte. À partir du moment où une absence est couverte par des certificats médicaux, l'absence est justifiée. On ne peut pas sanctionner M. SAVONA pour cela".

Cependant, le passage précité du procès-verbal du 18 novembre 2015 se retrouve tel quel dans l'acte attaqué, sans qu'il soit fait mention de la rectification apportée par le conseil du requérant le 16 décembre 2015.

Le passage précité, qui donne effectivement des propos du conseil du requérant une interprétation inexacte, se situe dans la partie de l'acte attaqué retraçant la procédure et non dans la motivation proprement dite. Cette dernière mentionne que la façon de faire du requérant "[...] a d'ailleurs suscité l'interrogation de la ville de Seraing puisqu'elle a sollicité l'Ordre des Médecins".

Le courrier envoyé par la partie adverse à l'Ordre des médecins date du 11 juin 2015, soit antérieurement à l'audition du 7 octobre 2015. L'on peut, dès lors, considérer que ce passage litigieux n'a pas exercé d'influence sur le sens de la décision prise, de sorte que le requérant n'a pas d'intérêt à cette partie du moyen.

Au vu de ces différents éléments, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation du principe général de respect des droits de la défense, de l'inexactitude, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée, et de l'appréciation manifestement déraisonnable et disproportionnée des circonstances de la cause.

Selon le requérant, la partie adverse l'accuse de remettre systématiquement en cause "les décisions, prises par son employeur, mais aussi par d'autres, qui n'iraient pas dans le sens souhaité" par ce dernier. Il note qu'elle appuie cette accusation sur deux nouveaux griefs :

- premièrement, elle considère que le courrier du 3 août 2015 du docteur DANG ne lui convenant pas, il l'a remis en cause "puisque dès réception des nouvelles pièces, il a écrit un e-mail au Dr DANG le 16 septembre 2015 au travers duquel il n'hésite pas à contester le courrier que ce même Docteur a écrit à la Ville de Seraing";

- deuxièmement, l'acte attaqué lui reproche de refuser de définir lui-même la notion de travail allégé de sorte que "lorsque ses supérieurs lui donnent du travail allégé, cela ne lui convient pas. Lorsque le Dr DANG donne son aval sur le travail allégé qui est donné, cela ne convient pas non plus à Monsieur SAVONA. Et lorsqu'on lui demande ce qu'il lui faut, il répond que ce n'est pas à lui de le dire. Force est de constater que chaque proposition est systématiquement remise en question".

Il considère que ces deux éléments sont des griefs nouveaux qui ne figuraient pas comme tels dans le rapport introductif, qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un rapport disciplinaire complémentaire et n'ont pas été valablement soumis à la contradiction. Or, il souligne que tout agent faisant l'objet d'une procédure disciplinaire doit pouvoir se défendre utilement des faits qui lui sont reprochés, ce qui inclut la possibilité d'avoir connaissance et de pouvoir éventuellement réagir aux éléments du dossier qui seraient susceptibles de l'incriminer ou de le disculper. Il soutient, qu'en l'espèce, il n'a eu connaissance des deux reproches précités qu'à la suite de la notification de l'acte attaqué et n'a pas eu l'occasion de s'en défendre au cours de la procédure disciplinaire, alors même que ces reproches ont influencé sans nul doute la décision attaquée. Il en conclut que ses droits de la défense ont été violés.

Dans son mémoire en réplique et dernier mémoire, il réitère son point de vue.

V.2. Appréciation

Les deux passages de l'acte attaqué critiqués par le requérant n'énoncent pas de nouveaux griefs disciplinaires mais mentionnent, dans le cadre de la motivation du choix de la sanction, deux éléments révélateurs de l'attitude générale du requérant à propos des faits qui lui sont reprochés.

Ces deux éléments n'étaient pas inconnus du requérant puisqu'ils proviennent de ses propres déclarations lors de son audition et d'une pièce qu'il a lui-même déposée.

Les conclusions qu'en tire la partie adverse, surtout en ce qui concerne le second élément, ne sont pas manifestement déraisonnables. Lorsqu'il lui est demandé, lors de la première audition disciplinaire, ce qu'il lui faut comme travail allégé, le requérant répond "Ce n'est pas à moi de vous le dire. C'est à vous à décider en tenant compte de ma santé", ce qui constitue un manque de bonne volonté.

Il n'est pas interdit à l'autorité disciplinaire de prendre en considération l'attitude d'un agent lorsqu'elle évalue le choix de la sanction, notamment lorsqu'il ne se remet pas en question et ne manifeste pas une volonté d'amendement.

Le deuxième moyen n'est ainsi pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1 Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation du principe général de proportionnalité, de l'appréciation manifestement déraisonnable des éléments de fait, de l'inexactitude et de l'insuffisance des motifs, et de la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Le requérant estime que la sanction disciplinaire attaquée est trop sévère, manifestement disproportionnée au regard des faits qui lui sont reprochés et du contexte dans lequel ils sont survenus, sans que l'acte attaqué ne comporte une

motivation spécifique qui justifie et lui permette de comprendre cette disproportion et la sévérité de la sanction prononcée à sa charge.

Il relève qu'afin de justifier le choix de la sanction, l'acte attaqué lui reproche d'avoir manqué gravement de respect et de politesse à l'égard de son employeur, allant jusqu'à menacer le bourgmestre et le directeur général f.f., l'acte attaqué soulignant encore que c'est à deux reprises qu'il s'est emporté. Il constate aussi que l'acte attaqué indique douter de la sincérité de ses excuses qui, à son estime, ont été présentées pour les seuls besoins de la cause.

Il précise que la sanction infligée est la peine majeure de la retenue de traitement de vingt pourcents pour une durée de trois mois, soit, concrètement, une sanction de plus de neuf cent cinquante euros nets. Il expose que cette sanction financière s'ajoute à une procédure disciplinaire particulièrement éprouvante sur le plan moral et psychologique, alors qu'il n'a pas le moindre antécédent disciplinaire, comme le relève d'ailleurs la partie adverse, mais sans l'admettre comme circonstance atténuante.

Il reconnait que l'audition du 22 mai 2015 s'est mal passée et est bien conscient d'avoir "dépassé les bornes", mais il explique son emportement par un contexte dont l'autorité "prend note", mais dont elle ne tient nullement compte. Ce contexte est, dit-il, l'indifférence quotidienne de l'autorité à sa souffrance physique de sorte qu'il a eu le sentiment de ne pas être pris au sérieux et s'est senti décrédibilisé aux yeux de l'autorité. Il est inexact et injuste d'expliquer, selon lui, comme le fait l'acte attaqué, que son comportement, le 22 mai 2015, provient d'une "frustration de ne pas avoir obtenu ce qu'il souhaitait" alors que cette frustration provient du désintérêt de l'autorité à la souffrance physique d'un de ses agents. Et il ajoute que c'est précisément cette absence de prise en considération de son état de santé qui lui a fait perdre son contrôle. Il fait ainsi valoir que, conscient d'avoir exagéré, bien qu'il ne se soit jamais rendu coupable de la moindre violence physique mais seulement de propos inadéquats, il a regretté son comportement et a formulé des excuses dont l'autorité se permet de "douter de la sincérité" puisqu'elle pense qu'elles ont été faites pour "les besoins de la cause". Cette remarque déshonorante relève, selon lui, du pur procès d'intention, elle n'est motivée par aucun élément et est le fruit d'une appréciation manifestement partiale et déraisonnable des excuses et des regrets qu'il a formulés, à plusieurs reprises.

Par ailleurs, il estime que le prétendu dysfonctionnement du service ne peut lui être imputé et ne peut justifier la gravité de la sanction.

Dès lors, considérant la nature exacte des faits retenus à son encontre, le contexte particulier dans lequel ils sont intervenus et l'absence d'imputabilité du second grief, il est d'avis qu'une sanction aussi lourde, la dernière avant la suspension sur l'échelle des peines, est clairement disproportionnée, d'autant que les motifs de l'acte attaqué, souvent subjectifs et par moment d'une flagrante partialité, ne permettent pas de comprendre objectivement cette sévérité. Au surplus, il ne présente, en plus de dix-huit années de carrière au sein de la partie adverse, aucun antécédent qui le placerait en situation de récidive.

Dans son mémoire en réplique et dernier mémoire, il réitère son point de vue.

VI.2 Appréciation

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. En matière disciplinaire, ce principe requiert 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 n'exerce qu'un contrôle marginal, tant quant à la détermination du taux de la sanction que quant à l'admission de circonstances atténuantes. Ainsi, le Conseil d'État ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision. En d'autres termes, le Conseil d'État ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation. L'autorité disciplinaire, lorsqu'elle apprécie la hauteur de la sanction à infliger à un membre de son personnel, prend en considération sa manière de servir, autrement dit, sauf disposition contraire, les éléments de son dossier personnel.

En l'espèce, il ressort de la décision attaquée que la partie adverse a bien tenu compte des arguments invoqués par le requérant quant à sa "perte de contrôle" lors de l'entretien qu'il a eu avec le directeur général f.f. et le bourgmestre mais qu'elle a estimé que ceux-ci ne pouvaient justifier de tels propos, un agent devant en toute circonstance témoigner du respect envers sa hiérarchie. Quant aux excuses du requérant, la partie adverse en prend acte mais relève que celles-ci arrivent plus de neuf mois après les faits et qu'elles interviennent principalement pour les besoins de la cause. Enfin, la partie adverse explique également que le requérant a exercé sur ses supérieurs une forme de pression en agissant comme il l'a fait, étant frustré de ne pas avoir obtenu un mi-temps médical. Elle relève également sa mauvaise volonté et

le fait qu'il ne s'est nullement remis en cause. Enfin, elle souligne qu'il n'a aucun antécédent disciplinaire.

Au vu de ces différents éléments, il n'apparaît pas que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en choisissant la sanction attaquée. La motivation liée à ce choix est suffisante et adéquate, et permet de comprendre en quoi la sanction est proportionnée aux faits reprochés.

Ce troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le vingt octobre deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence VAN HOVE. Jacques VANHAEVERBEEK.