CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.351 du 10 décembre 2019

A. 225.874/VIII-10.902

En cause : **MACAUX** Michel,
ayant élu domicile à
la Centrale générale des services publics (CGSP)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Onhaye, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 août 2018, Michel MACAUX demande l'annulation de la décision prise par le conseil communal de la commune d'Onhaye, le 1^er septembre 2017, d lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Marc OSWALD, 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 4 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 décembre 2019.

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

M^e^ Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Judith MERODIO, *loco* M^e^ Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Marc OSWALD, 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. Le requérant est nommé à titre définitif en qualité d'ouvrier communal au sein de la commune d'Onhaye, partie adverse.

2. Le 7 janvier 2014, il fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour avoir, pendant ses heures de service, utilisé le matériel communal pour son activité privée, ainsi que pour s'être rendu chez un fournisseur de matériaux avec sa remorque alors qu'il est en congé de maladie. Ces faits ne sont pas contestés mais la sanction est réputée rapportée, n'ayant pas été notifiée dans les dix jours, en vertu de l'article L1215-18 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD).

3. Le 25 juin 2014, il fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour utilisation de matériel communal pour son activité d'indépendant complémentaire. Cette sanction est radiée le 24 juin 2017.

4. Le 18 avril 2017, le service de santé au travail (SMPT) indique que le requérant dispose des aptitudes suffisantes pour les activités liées à son poste. Cependant, des recommandations sont faites : il ne doit pas conduire de véhicule professionnel, il doit varier les activités et éviter les sollicitations excessives et répétitives du tronc.

5. Le 22 mai 2017, il est placé en incapacité de travail durant trois jours, du 22 au 24 mai 2017.

6. Le 23 mai 2017, à 8 heures, C. B., échevin des travaux, voit la camionnette du requérant devant une friterie.

7. Le même jour, vers 9 heures 30, le même échevin entend qu'une disqueuse est utilisée à l'intérieur de la friterie.

8. Le même jour, à 10 heures 30, le directeur général de la partie adverse voit au même endroit le requérant transporter un seau de mortier. Il demande à un huissier de justice de se rendre sur place et de constater l'éventuel fait que le requérant travaille durant la période de son incapacité de travail. Il ressort du constat dressé par cet huissier que le requérant a admis travailler, tout en précisant qu'il s'agissait de « pas grand-chose, […] tout juste poser deux dalles ».

9. Le 15 juin 2017, le directeur général rédige un rapport sur la base de l'article L1215-7 du CDLD.

10. Le 13 juillet 2017, le requérant est entendu dans le cadre de la procédure de suspension préventive.

11. Le 1er septembre 2017, le conseil communal décide d'infliger au requérant la peine disciplinaire de la démission d'office. Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le 5 septembre 2017, la délibération du conseil communal est transmise à l'autorité de tutelle.

13. Le 5 octobre 2017, l'autorité de tutelle informe le requérant qu'elle n'a pas usé de son pouvoir d'annulation.

14. Le 19 octobre 2017, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre l'acte attaqué.

15. Le 8 juin 2018, le Gouvernement wallon rejette le recours du requérant. Cette décision fait l'objet du recours A. 225.873/VIII 10.901.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation « des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et

d'équitable procédure ainsi que du principe d'impartialité, du principe du respect du contradictoire, du principe du respect des droits de la défense, du principe du raisonnable; erreur manifeste d'appréciation; motivation fausse, inexacte et abusive; excès de pouvoir».

Dans une première branche, le requérant estime que l'acte attaqué a été pris sur un *a priori* implicite, certain et irréfragable selon lequel il abuserait de ses congés de maladie pour exercer son activité complémentaire. Selon lui, cet *a priori* ressort de la qualification des faits réalisée par le directeur général dans son rapport, de l'acharnement de l'autorité disciplinaire à établir les faits qui lui sont reprochés et de la motivation de l'acte attaqué dans laquelle la partie adverse lui fait grief d'avoir retardé sa guérison et de l'obliger à réorganiser ses services. Selon lui, cet *a priori* est abusif et non fondé, car aider un ami à poser deux dalles pour lui montrer la marche à suivre ne peut être considéré comme l'accomplissement d'un travail ou l'abus de congé de maladie pour exercer son activité complémentaire.

Dans une seconde branche, il soutient que la procédure disciplinaire n'a pas été impartiale. Il relève que C. B., qui a signalé la présence de sa camionnette, a également participé à la séance du conseil communal et à la délibération concernant la sanction disciplinaire. Selon lui, cette présence a influencé le conseil communal dès lors que davantage de crédit a été octroyé au témoignage de cet échevin qu'aux éléments qu'il a apportés. Il affirme également que la partialité de la procédure transparaît dans le rapport du directeur général et dans la façon dont celui-ci a été dressé, car la constatation des faits, à savoir le transport d'un seau de mortier, a été faite sans l'interpeller. Il indique également qu'il n'a pas pu être entendu avant le dépôt du rapport, de telle sorte que ses droits de la défense ont été violés. Il soutient encore que la présence dans son dossier disciplinaire de deux sanctions, l'une radiée, l'autre rapportée, est une preuve supplémentaire de la partialité de la procédure disciplinaire, tout comme la lettre d'un collègue selon laquelle celui-ci ne désire plus travailler avec lui. Il reconnaît que cette lettre n'a pas été utilisée par la partie adverse mais estime qu'elle donne une image préjudiciable de sa personne. Il relève qu'aucune proposition de sanction n'est mentionnée dans sa convocation et qu'il n'est fait aucune référence aux dispositions qu'il aurait méconnues. Il en conclut qu'il n'a pas pu se défendre correctement.

Dans son mémoire en réplique, il expose que son premier moyen ne conteste pas l'établissement des faits mais dénonce que l'acte attaqué repose sur une présomption irréfragable selon laquelle il abuserait de ses congés de maladie en travaillant pour son activité complémentaire. Le fait qu'il soit sanctionné pour ce motif est confirmé, selon lui, par la réponse de la partie adverse qui énumère les éléments sur lesquels se fonde la conclusion du dossier disciplinaire : « le requérant

a travaillé alors qu'il était en incapacité de travail ». Il reproche à la partie adverse d'avoir cherché par tous les moyens, même présomptifs, la preuve du fait qu'il profitait de ses congés de maladie pour travailler par ailleurs. Après avoir relevé les circonstances qui ont permis à la partie adverse d'estimer les faits établis, il conclut que c'est bien le fait qu'il abuse de ses jours de congés de maladie pour exercer son activité complémentaire que l'autorité tente d'établir. Il constate ensuite que le témoignage de R. T. a été jugé peu crédible. Il conclut que cette présomption qui lui est préjudiciable était irréfragable. Ce caractère irréfragable trouve, selon lui, sa confirmation dans la production, par la partie adverse, de la facture de matériaux destinée à R. T., arrivée par erreur à la commune, sur laquelle figure son numéro de téléphone. Il soutient que cette facture ne prouve pas que cela soit lui qui ait mis en œuvre les travaux. Il constate d'ailleurs que lors de la commande de ces matériaux, en décembre 2017, il n'était plus en fonction auprès de la partie adverse. La production de cette facture démontre, selon lui, le parti pris préjudiciable à son encontre dans le chef de la partie adverse. Il relève qu'il n'a jamais soutenu qu'il était incapable de porter plus de deux dalles mais bien que son certificat lui recommandait d'éviter les tâches sollicitant son tronc de manière excessive et répétitive, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Un acte administratif ne pouvant reposer sur une présomption irréfragable, le moyen est donc, selon lui, fondé.

Sur la seconde branche de son moyen, il réplique que L. G. et C. B. avaient un parti pris à son égard et qu'ils ont tout mis en œuvre pour objectiver leur point de vue. Il cite comme exemple le fait que L. G. ne l'a pas interpellé lorsqu'il l'a vu porter un seau de mortier mais a fait appel à un huissier de justice. Il relève encore que ses propres explications et le témoignage de R. T. ont été jugés peu crédibles alors que les attestations de C. B. et L. G. contiennent des impossibilités matérielles. Ce déséquilibre est renforcé, selon lui, par la présence au dossier des deux anciennes sanctions disciplinaires, de la lettre de son collègue ainsi que par la rédaction floue de la convocation. Il conclut que, confronté à une accusation unilatérale et à un constat d'huissier lacunaire, il n'a pas pu préparer la défense de ses droits correctement. Selon lui, le conseil communal n'a pas pu prendre une décision objective et raisonnable car il a accordé manifestement plus de crédit aux éléments à charge qu'à décharge.

Dans son dernier mémoire, le requérant relève que, dans son rapport, le directeur général fait le lien entre, d'une part, le fait prétendument constaté qu'il travaillait le 23 mai 2017 et, d'autre part, son congé pour maladie. Selon lui, ce lien n'a de sens que s'il y a présomption d'abus dans l'utilisation des congés pour maladie dès lors que son activité accessoire est connue et n'est pas contestée en tant que telle. Il relève également que dans son procès-verbal, l'huissier de justice expose qu'il « a été contacté ce jour par Monsieur [L. G.] directeur général de la requérante

[la commune de Onhaye], qui m'expose qu'un ouvrier communal, en l'espèce Monsieur Michel MACAUX, a rentré un certificat médical et par conséquent est en arrêt maladie. Que cependant, il a aperçu cet ouvrier en train de travailler dans un autre endroit. Il me demande donc de constater ce fait ». Selon lui, en diligentant ainsi un huissier de justice, le directeur général, qui dispose de son certificat d'incapacité de travail, a donc voulu recueillir la preuve incontestable du fait qu'il travaillait à des fins privées et en tirer une qualification permettant de le sanctionner. Il ne conteste pas que cette présentation des faits et leur qualification entrent effectivement dans les prérogatives du directeur général, mais il conteste qu'en utilisant le conditionnel, celui-ci aurait présenté le dossier de manière totalement neutre, afin de ne pas lui donner le sentiment que, dans son chef, sa culpabilité était déjà établie à ce stade de la procédure. Il soutient que le conditionnel n'est utilisé par le directeur général que parce que dans le cadre de ses prérogatives, il n'est pas habilité à sanctionner lui-même le requérant, mais est tenu d'en référer aux autorités communales. Il soutient qu'au vu de ce qui précède, le directeur général étant manifestement convaincu de sa culpabilité, n'a fait qu'orienter la perception des faits par l'autorité disciplinaire et l'inciter à examiner les éléments de la cause sous cet angle particulier. Il persiste à soutenir qu'à aucun moment de la procédure, il n'a pu d'une quelconque manière avoir l'oreille suffisante de l'autorité disciplinaire pour renverser cette présomption, qu'aucun de ses éléments de défense tendant à contextualiser sa présence à la friterie n'a été pris en considération dans son exacte portée, que le témoignage du propriétaire de la friterie où il stationnait a été rejeté comme étant peu crédible et que l'autorité a ajouté dans la motivation de l'acte une considération selon laquelle « en travaillant alors qu'il était en incapacité de travail, le 23 mars 2017, Monsieur MACAUX a adopté un comportement inacceptable, de nature à retarder l'échéance de sa guérison voire aggraver son incapacité », ce qui est, selon lui, une affirmation gratuite dès lors que le motif de son incapacité de travail le 23 mai 2017 est inconnu de la partie adverse et est sans pertinence. Si on considère que soulever deux dalles pour les poser sur des plots ne peut être considéré comme une « sollicitation excessive et répétitives du tronc (seule restriction apportée à l'état de santé du requérant pendant cette période, qui puisse avoir un lien avec cette affaire) » il est alors établi selon lui que l'autorité disciplinaire a présumé de manière irréfragable qu'il abusait de ses congés pour maladie. Il souligne enfin que s'il est exact que la facture de matériaux produite au dossier administratif par la partie adverse, n'a pas été prise en compte dans la motivation de l'acte attaqué, cette production de document *a posteriori*, à l'occasion du dépôt du mémoire en réponse et du dossier administratif, atteste, selon lui, de la volonté persistante de la partie adverse de porter atteinte à ses intérêts, ce qui démontre le manque d'impartialité et d'objectivité qui a guidé la prise de décision.

IV.2. Appréciation des deux branches réunies

L'article L1215-7, alinéa 1er du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose :

« Le Conseil communal peut, sur rapport du directeur général, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires prévues à l'articleL1215-3 ».

Il est de jurisprudence constante que le principe général d'impartialité ne s'applique que dans la mesure où il se concilie avec la nature spécifique, et notamment avec la structure, de l'administration active. La critique d'impartialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale de la loi, notamment lorsqu'il s'agit de la seule autorité habilitée à prendre la décision critiquée. En conséquence, le principe général d'impartialité doit être respecté autant que possible dans les procédures disciplinaires, autant en tous cas que le permet l'application normale et obligatoire de la loi.

Il ne saurait dès lors être déduit aucune violation du principe d'impartialité du fait que ce soit le directeur général qui soit le témoin de ce que le requérant semble en train de travailler, puisqu'il transporte un seau de mortier chez un particulier, R. T., et que soupçonnant que cela soit incompatible avec la circonstance que l'agent est reconnu par un médecin en incapacité de travail, il charge un huissier de justice de constater le fait. On ne pourrait y voir, contrairement à ce qu'affirme le requérant, aucun préjugé, ni aucun acharnement de la part du fonctionnaire légalement chargé d'établir des rapports lorsque des membres du personnel rémunérés par la commune ont des comportements pouvant donner lieu à des poursuites disciplinaires, dès lors, d'une part, qu'il n'est pas contestable que manque à ses obligations professionnelles l'agent qui, étant en congé pour une prétendue incapacité de travail, effectue un travail similaire à celui pour lequel il est engagé par son employeur chez un particulier et que, d'autre part, la charge de la preuve des faits reprochés à l'agent revient à l'autorité disciplinaire. Le manquement disciplinaire ne repose donc pas, contrairement à ce que soutient le requérant, sur une « présomption irréfragable » de culpabilité, mais bien sur une constatation objective de faits qu'il appartenait à la partie adverse d'établir, de telle sorte qu'elle ne peut être suspectée de partialité pour le seul motif qu'elle s'est organisée pour que les faits qu'elle a elle-même constatés soient établis de manière objective et incontestable. Il ne peut davantage être déduit une violation du principe d'impartialité de la circonstance que le directeur général n'a pas interpellé le requérant lorsqu'il l'a vu transporter un seau de mortier, l'essentiel étant que le requérant a pu contester ce grief dans le cadre de la procédure disciplinaire.

En outre le requérant n'apporte aucun élément tendant à démontrer que la relation des faits dans le rapport du directeur général traduirait dans son chef un manque d'impartialité. Certes, il se prononce sur la gravité des faits et sur le comportement du requérant, comme le lui demande le législateur. Par nature, un rapport disciplinaire établi par un supérieur hiérarchique porte sur des griefs adressés à un agent. Sous peine de rendre toute procédure disciplinaire impossible, la circonstance que ce rapport tiendrait les faits pour établis, contiendrait des erreurs d'appréciation ou adopterait un ton sévère à l'égard de l'agent ne prouve pas nécessairement « un parti-pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire ». Au surplus, en recourant au mode conditionnel, le rapport ne pouvait faire naître dans le chef du requérant le sentiment que sa culpabilité était déjà établie à ce stade de la procédure disciplinaire.

Enfin, ce n'est pas parce qu'il a été accordé plus de crédit aux faits rapportés par l'échevin et le directeur général qu'au témoignage de l'ami du requérant, R. T., que l'autorité a fait preuve de partialité. Lorsqu'elle dispose d'éléments qu'elle juge crédibles, l'autorité peut considérer les faits comme établis sans violer le principe précité. La motivation de l'acte attaqué selon laquelle « il est peu crédible que Monsieur MACAUX ait seulement "conseillé un ami" ou "juste placé deux dalles" - ce qui peut déjà être contradictoire - alors qu'il exerce une activité complémentaire d'entrepreneur (construction générale), qu'il était sur les lieux avec sa camionnette, qu'une disqueuse a été utilisée et que Monsieur MACAUX a été vu dès 8h du matin et au moins jusqu'à 11h » ne trahit aucun parti pris dans le chef de la partie adverse.

Quant à la production, par celle-ci, de la facture de matériaux destinée à R. T., arrivée par erreur à la commune, sur laquelle figure son numéro de téléphone, il y a lieu de relever que l'acte attaqué ne fait à aucun moment référence à cette facture. Il en va de même de la lettre d'un collègue du requérant ne désirant plus travailler avec lui. Dès lors que ces éléments n'ont donc pas été pris en compte par la partie adverse lors de sa décision, le requérant ne peut pas affirmer que la production de ceux-ci démontrerait le parti pris préjudiciable à son encontre dans le chef de la partie adverse au moment où celle-ci a adopté l'acte attaqué.

Quant à la présence lors de la délibération de l'échevin des travaux, C. B., qui a constaté deux faits à la base de la procédure disciplinaire, il ne peut en être déduit que cela n'a pas permis au collège disciplinaire de prendre une décision impartiale. Il est certes établi par la jurisprudence que le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne apparaisse à la fois juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé de sorte que ce principe

est violé lorsqu'une personne intervient avec un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire intervenue. L'impartialité d'un organe collégial ne peut cependant être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et, d'autre part, s'il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

En l'espèce, le requérant affirme qu'en rapportant avoir vu sa camionnette et l'avoir entendu disquer un tuyau, l'échevin B. avait un parti pris à son égard. Cependant, s'il est vrai que l'échevin B. ne peut être certain qu'il s'agissait du requérant qui utilisait la disqueuse, celui-ci a vu la camionnette du requérant garée devant la friterie. Le simple fait de dénoncer ces faits ne peut être considéré comme un parti pris à l'égard du requérant. Par ailleurs, ce dernier ne démontre pas que l'échevin B. a pu avoir un ascendant tel sur le conseil communal qu'il aurait pu en influencer la décision. Au contraire, à la lecture de l'acte attaqué, on constate que les déclarations selon lesquelles C. B. a entendu le requérant utiliser la disqueuse n'ont pas été retenues comme telles par le collège disciplinaire lors de l'établissement des faits. En effet, à ce propos, l'acte attaqué est rédigé comme suit :

« À 9h30, des bruits de disqueuse provenaient des lieux et la camionnette de Monsieur MACAUX était toujours présente ».

En ce qui concerne le respect des droits de la défense, ceux-ci ne s'exercent que durant la procédure disciplinaire proprement dite, et non au stade de l'enquête préalable. Le requérant ne peut donc faire grief au directeur général de ne pas l'avoir interpellé lorsqu'il l'aurait vu transportant un seau de mortier.

Quant à la communication, dans la convocation, à l'agent poursuivi, de la sanction encourue, le principe du respect des droits de la défense exige que l'agent soit informé qu'il est passible d'une sanction disciplinaire mais n'implique pas que l'agent soit averti de la sanction que l'autorité disciplinaire se propose de prendre. En l'espèce, le requérant a été averti qu'il risquait une sanction disciplinaire prévue à l'article L1215-3 du CDLD sans pour autant préciser laquelle de ces sanctions, ce qui respecte le principe des droits de la défense. À cet égard, la convocation renvoie également au rapport du directeur général, qui y est annexé. Ce dernier contient toutes les précisions nécessaires à la préparation de la défense du requérant. Cette convocation ne peut donc pas être qualifiée de « floue ». Tout comme ne peut pas non plus l'être le constat de l'huissier de justice qui mentionne les faits et rapporte les déclarations du requérant.

Par ailleurs, à propos de la prise en compte d'une sanction disciplinaire radiée, il est de jurisprudence constante que la radiation n'empêche pas l'autorité de

tenir compte, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, de la circonstance que l'agent poursuivi a déjà commis des faits répréhensibles dans le passé et qu'il y aurait récidive dans son chef, pour autant qu'elle n'ait pas égard au taux de la sanction qui avait été prononcée à l'époque et qui a été radiée entre-temps. Contrairement à ce qu'affirme le requérant, il n'est pas nécessaire que les faits antérieurs soient identiques pour considérer que le passé disciplinaire de l'agent est une circonstance aggravante.

En l'espèce, après avoir fait mention de la sanction disciplinaire, radiée, du 25 juin 2014 dans les termes suivants :

« Monsieur MACAUX a également fait l'objet d'une sanction le 25 juin 2014 de la "retenue de 20% de son traitement brut pour une durée d'un mois". Les faits étaient les suivants : "transport de 3 tonnes de sable jaunes pour raisons privées avec le camion communal".

Au jour de la commission des faits litigieux, Monsieur MACAUX se trouvait donc en état de récidive. Les faits reprochés constituaient, par ailleurs, comme en l'espèce, un manque de respect attendu de l'étanchéité entre les activités de Monsieur MACAUX au sein de la Commune et son activité indépendante »,

l'acte attaqué motive le choix de la peine comme suit :

« Aucune remise en question dans le chef de Monsieur MACAUX n'est intervenue, que du contraire.
Monsieur MACAUX a voulu minimiser son comportement. Cette attitude et ces antécédents rompent la confiance de l'autorité communale.
Les sanctions de la suspension ou de la rétrogradation n'apparaissent pas suffisantes dès lors qu'elles impliqueraient la poursuite d'une collaboration professionnelle qui n'est plus possible au regard de la perte de confiance de l'autorité communale.
Toutefois, eu égard aux conséquences trop lourdes s'attachant à la révocation, la démission d'office apparaît la sanction la plus adaptée.
La mesure de la démission d'office paraît donc adéquate pour sanctionner les faits commis par Monsieur MACAUX. »

Il ressort de cette motivation que la partie adverse n'a pas eu égard, pour déterminer la gravité de la sanction, au taux des sanctions qui avaient été prononcées à l'époque et qui ont été radiées entre-temps, mais à l'absence de remise en question du requérant à la suite des sanctions antérieures, de sorte que le grief n'est pas établi.

Enfin, sur la base de l'article L1215-18 du CDLD, le requérant affirme que la partie adverse ne pouvait pas prendre en compte pour motiver la démission d'office dont il fait l'objet, la sanction disciplinaire du 7 janvier 2014 qui a été rapportée.

L'article L1215-18 précité est rédigé comme suit : « La décision motivée est notifiée sans tarder à l'intéressé, soit par lettre recommandée à la poste, soit par la remise contre accusé de réception. À défaut de notification de la décision dans le

délai de dix jours ouvrables, elle est réputée rapportée. Des poursuites disciplinaires pour les mêmes faits ne peuvent être engagées. […] ». Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que ces faits, dès lors qu'ils ne sont pas contestés, soient pris en considération comme circonstance aggravante lorsque de nouveaux faits sont mis à charge de l'agent.

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 des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, ainsi que du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité; erreur manifeste d'appréciation; violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et plus particulièrement de ses articles 2 et 3; motivation fausse, inexacte et abusive; violation des articles 12 et 22 de la Constitution; excès de pouvoir ».

Dans un première branche, le requérant affirme que les faits ne sont pas établis, car le fait que son véhicule soit garé devant la friterie ne prouve pas qu'il y a travaillé. En outre, il ne peut pas, selon lui, être soutenu par C. B. qu'il disquait un tuyau dès lors qu'il n'a pas vu celui-ci se livrer à cette activité mais simplement entendu une disqueuse fonctionner. Quant au fait qu'il a été vu transpostant un seau de mortier par le directeur général, il affirme que ce dernier n'expose pas les circonstances dans lesquelles il l'a vu. Il affirme donc qu'il lui a été impossible de vérifier et de contredire cette allégation. Il soutient qu'il n'a pas transporté de mortier puisqu'il ne venait que pour conseiller son ami pour placer du carrelage sur plots, ce qui ne nécessite pas de mortier. Il estime également que le constat d'huissier est lacunaire et ne permet donc pas d'établir qu'il travaillait. Il soutient également qu'à supposer les faits établis par le constat d'huissier, on ne peut affirmer que la pose de deux dalles soit une activité sollicitant le tronc de manière excessive et répétitive. Il ne peut donc être soutenu qu'il a, par son comportement, risqué d'aggraver son état de santé. Il conclut que ces éléments ne peuvent pas justifier la décision attaquée.

Dans une deuxième branche, le requérant affirme que les devoirs qu'il n'aurait pas respectés ne sont pas clairement visés dans la motivation de l'acte attaqué, laquelle ne serait donc pas adéquate. Selon lui, la motivation vise également une contradiction contenue dans le chapitre « Devoirs et obligations des

travailleurs » du règlement de travail de la partie adverse qu'il n'aurait reçu qu'à son retour de congé de maladie. Selon lui, les reproches qui lui sont faits ne se rapportent pas aux dispositions visées dans le règlement de travail. Il passe, ensuite, en revue les reproches qui lui sont adressés par la décision disciplinaire et les qualifie de manifestement déraisonnables. Il estime qu'il n'a pas retardé sa guérison en posant deux dalles. Il n'a pas non plus, selon lui, désorganisé les services dès lors que sa maladie et son congé n'ont pas été remis en cause. Quant à l'atteinte à la dignité de la fonction, selon lui, la population de la commune ne pouvait savoir qu'il était en congé de maladie, élément protégé par la loi sur la vie privée.

Dans une troisième branche, il estime que la partie adverse ne pouvait pas prendre en compte les sanctions disciplinaires précédentes rapportées et radiées. Il soutient que les faits à la base de ces sanctions ne sont pas similaires à ceux du présent cas d'espèce, qu'il est manifestement déraisonnable dans le chef de la partie adverse d'avoir pris en compte ces sanctions disciplinaires précédentes et d'avoir estimé qu'il y avait récidive dans son chef et qu'il serait également manifestement déraisonnable et disproportionné de l'avoir sanctionné d'une démission d'office pour les faits qui lui sont reprochés.

Dans son mémoire en réplique, à propos de la première branche de son moyen, le requérant répète que le constat d'huissier est lacunaire et donne une nouvelle fois sa version des faits. Il affirme que ce constat ne permet pas d'établir qu'il a travaillé et si c'était le cas, *quod non* selon lui, il ne permettrait pas d'établir l'ampleur et la nature du travail. Il estime peu crédible le constat selon lequel il disquait un tuyau dès lors que C. B. ne l'a pas vu. Quant au transport du seau de mortier, il répète que sans précision, ce témoignage n'est pas crédible. Il relève à nouveau ne pas avoir été interpellé par L. G. Il qualifie de fallacieux l'argument invoqué par la partie adverse à propos de la facture de matériaux. Selon lui, la partie adverse ne prouve pas qu'il a accompli plus que la pose de deux dalles et qu'il aurait contrevenu aux prescriptions médicales du SMPT. Il souligne qu'elle n'a fait appel à aucun médecin pour apprécier cette considération.

En réplique quant à la deuxième branche, le requérant estime que le mémoire en réponse ne permet pas de remettre en cause les arguments qu'il invoque en termes de requête. Selon lui, la partie adverse est incapable d'identifier ses devoirs. Il soutient qu'il ne peut, par ailleurs, être présumé connaître et respecter un règlement de travail qu'il a reçu après les faits. Concernant la dignité de la fonction, il estime que le manquement à ce devoir n'est pas démontré par la partie adverse et que celle-ci ne répond pas à l'argument selon lequel les habitants de la commune ne sont pas censés savoir qu'il est en congé maladie. Dès lors qu'il n'est pas établi, selon lui, qu'il a travaillé chez son ami, il estime qu'il ne peut avoir risqué de

retarder sa guérison. Il allègue que la partie adverse ne répondrait pas non plus à l'argument selon lequel, il ne peut lui être reproché de désorganiser le service dès lors que ses congés ne sont pas remis en cause.

En réplique quant à la troisième branche, le requérant soutient que la partie adverse ne pouvait prendre en considération ni l'existence de la sanction rapportée ni les faits qui ont conduit à la prendre, pour le motif que cette sanction est censée n'avoir jamais existé. Il réplique également que les faits à la base des deux autres procédures disciplinaires sont différents de ceux-ci. Il affirme qu'elle ne pouvait pas prendre en compte ces éléments antérieurs pour justifier la hauteur de la sanction. Selon lui, les faits n'étant pas établis et étant de nature différente que ceux à la base des précédentes procédures disciplinaires, la partie adverse ne pouvait affirmer qu'il n'a pas pris la mesure de son comportement et a persisté dans celui-ci, rompant définitivement la confiance envers lui.

Dans son dernier mémoire, il allègue, quant à la première branche, que la réalité du travail effectué et son ampleur n'ont été prouvées, ni même prises en considération par la partie adverse. Il rappelle qu'il est ouvrier et qu'il manie les techniques de construction avec un professionnalisme qui ne lui est pas contesté. Il soutient que s'il a pu répondre à l'huissier de justice qui l'interrogeait au rez-de-chaussée de la friterie, en tenue décontractée, en train de boire un café et de discuter avec le propriétaire de la friterie dont il est ami, qu'il était venu travailler, c'est qu'en réalité, au gré de ses compétences professionnelles, il était venu montrer audit propriétaire de la friterie comment on met en œuvre la technique de la pose de carrelage sur plots afin que ce dernier puisse achever des travaux de rénovation de son immeuble, mal engagés par un entrepreneur indélicat. Il affirme que cette reconnaissance n'a d'autre portée que celle-là et qu'il a bien rajouté que ce n'était pas grand-chose : juste poser deux carrelages. Il soutient que la présence de sa camionnette ne prouve rien, si ce n'est sa présence sur les lieux, puisqu'il se déplace constamment avec ce véhicule qui lui sert de véhicule personnel. Pour le reste, il fait valoir que pour ce qui concerne le bruit de disqueuse entendu par l'échevin qui a constaté la présence de son véhicule sur les lieux, ce fait ne peut être considéré comme établi, ni même en présumer ainsi sur la base de ce témoignage. Il soutient, quant à la deuxième branche, que les manquements disciplinaires qui lui sont imputés ne sont pas clairement définis par référence à des dispositions précises du statut, et que la seule référence aux points 1° et 2° de l'article L1215-2 du Code ne peut suffire, pas plus la référence au règlement de travail de la commune, faisant état de l'obligation pour l'agent d'exécuter son travail avec soin, probité et conscience. Il allègue qu'il n'a pas été contredit sur cette question et que ledit règlement de travail ne lui a été remis qu'à son retour de congé, le 29 mai 2017. Il estime que la notion de probité qui se trouve dans le règlement de travail se rapporte, selon ledit

règlement, à la manière d'exécuter le travail, et que la probité dans le travail est cette valeur morale qui suppose, dans le chef du travailleur qu'il accomplisse ses missions de manière rigoureuse, avec toute la droiture voulue. Il fait valoir que ce n'est pas la qualité du travail fourni par le requérant à la commune qui est remise en cause en l'espèce. Quant au devoir de dignité dans la fonction, il soutient qu'il ne peut lui être opposé en l'espèce dès lors qu'il ne lui a jamais été fait reproche d'exercer son activité accessoire et qu'on ne peut tenir pour indigne le fait, pour un ouvrier communal, d'exercer une autre activité par ailleurs. Cette dignité pourrait, selon lui, être mise en péril s'il apparaissait qu'ostensiblement, l'agent commettait des actes contraires aux intérêts de la commune. Il admet qu'un abus d'utilisation des congés pour maladie pour privilégier l'activité accessoire pourrait être considéré de la sorte mais soutient qu'en l'espèce, les administrés ne sont pas censés savoir que le requérant était en congé pour maladie et le requérant n'a posé aucun acte ostentatoire, qui permettrait à quiconque de préjuger qu'il abuserait de sa situation au détriment de l'image de l'autorité administrative. Quant à la troisième branche, il réitère les arguments de ses écrits précédents.

V.2. Appréciation

Le requérant affirme dans la première branche de son moyen que les faits ne sont pas établis. Cependant, il apparaît du dossier administratif et de l'acte attaqué que le requérant et sa camionnette ont été aperçus sur les lieux par différents témoins à des heures différentes. Le fait qu'il n'a pas vu les témoins constater les faits ne suffit pas à établir que ceux-ci n'ont pu les constater. En outre, il a lui-même déclaré avoir travaillé à l'huissier de justice qui en a dressé un procès-verbal. Par ailleurs, même si les témoins n'ont pas vu le requérant travailler durant toute la matinée, la présence de sa camionnette, le transport d'un seau de mortier, l'utilisation d'une disqueuse et l'aveu qu'il a travaillé, forment un faisceau de preuves suffisant pour que l'autorité disciplinaire puisse, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que les faits sont établis, c'est-à-dire que le requérant a travaillé alors qu'il était en incapacité de travail.

Le requérant affirme encore que quand bien même les faits seraient établis, il ne peut être soutenu que le travail effectué aurait aggravé son état de santé. Toutefois, dès lors qu'il est avéré que le requérant est resté sur les lieux durant plusieurs heures, il n'était pas manifestement déraisonnable dans le chef de la partie adverse de penser qu'il a accompli davantage de tâches que celle qu'il a avouée. En outre, le manquement qui lui est reproché est d'avoir travaillé alors qu'il était en incapacité de travail. Le retard dans sa guérison évoqué dans l'acte attaqué n'est que la conséquence de ce manquement, tout comme l'éventuelle réorganisation du travail des services par la partie adverse. Dès lors, si les faits qui constituent le grief

disciplinaire sont établis, comme c'est le cas en l'espèce, la sanction disciplinaire est valablement justifiée sans qu'une erreur manifeste d'appréciation ait été commise.

Dans la deuxième branche, le requérant affirme que les devoirs qu'il aurait méconnus ne sont pas clairement visés dans la motivation de l'acte attaqué. La partie adverse serait incapable d'identifier lesdits devoirs. Cependant, ceux-ci sont clairement visés dans l'acte attaqué. Celui-ci mentionne que les faits sont contraires aux 1° et 2° de l'article L1215-2 du CDLD qui visent le manquement aux devoirs professionnels et la dignité de la fonction. Le règlement de travail de la partie adverse est également visé en ce qu'il prévoit notamment que le travailleur a l'obligation d'exécuter son travail avec soin, probité et conscience. Or, il n'est pas manifestement déraisonnable pour une autorité disciplinaire, qui détient un large pouvoir d'appréciation, d'affirmer que travailler alors que l'on est en incapacité de travail contrevient, notamment, à la probité dont doit faire preuve l'agent envers son employeur. Il peut également être considéré qu'il est contraire à la dignité dont doit faire preuve un agent communal de travailler au vu et au su des administrés pendant son congé pour maladie. Nul n'est besoin que soit révélé l'état de santé de l'agent, le simple fait d'avoir été surpris par son employeur suffit, dans la mesure où le devoir de dignité peut être méconnu dans le cadre strict de la relation d'une autorité et de son agent.

Un agent statutaire ne peut ignorer et est présumé connaître comme tout membre du personnel de l'autorité le statut auquel il est soumis. Il en est d'autant plus ainsi lorsque l'agent est un agent nommé depuis plusieurs années. Le requérant n'allègue pas que le règlement de travail n'aurait pas été affiché, conformément à l'article 15 de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail.

Par ailleurs, à propos de la troisième branche, il a été estimé lors de l'examen du premier moyen que l'autorité disciplinaire pouvait prendre en compte les faits qui ont fondé les poursuites disciplinaires antérieures pour établir la récidive sans qu'il soit, en outre, nécessaire que ces faits soient identiques à ceux reprochés au requérant dans la présente procédure.

Enfin, la motivation de la sanction de la démission d'office permet de comprendre les raisons pour lesquelles cette peine a été prise à l'égard du requérant. En effet, ce dernier est en récidive et minimise son comportement. L'autorité a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que le lien de confiance entre elle et le requérant était rompu.

Par conséquent, le second moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. 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.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le dix décembre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence VAN HOVE Luc DETROUX