

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.131 du 5 décembre 2023

A. 235.032/VIII-11.839

En cause : **PARMENTIER** Jean-Paul,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN de GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

la commune d'Uccle,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Lawi ORFILA et
Philippe LEVERT, avocats,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 novembre 2021, Jean-Paul Parmentier demande l'annulation de « la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle du 14 septembre 2021 lui infligeant la peine disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % pour une période de trois semaines. ».

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} décembre 2023.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Frédéric Van de Gejuchte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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 24 janvier 2000, le requérant entre au service de la partie adverse en qualité d'ouvrier auxiliaire. Il est nommé à titre définitif dans ce grade le 1^{er} février 2001 et, le 1^{er} octobre 2009, il est promu au grade d'assistant technique chef au sein du service des Bâtiments communaux – maintenance (service BCM).

2. Le 3 octobre 2019, R. C., responsable du service BCM, et A. M., directeur du département du *Facility Management*, rédigent à l'attention de la secrétaire communale un rapport de constat de dysfonctionnements « dans la gestion des interventions gérées par [le requérant] et [B. C.] » :

- la durée anormale du chantier et le coût exorbitant des matériaux utilisés dans le cadre de la rénovation de la conciergerie de l'école de Saint-Job ;
- le vol de matériaux entre le 31 juillet et le 7 août 2019 au dépôt du Bourdon, pour un montant de plus de 5.000 euros ;
- le non-respect des consignes pour le réaménagement du dépôt Messidor : « [...] nous avons constaté que les assistants techniques chefs avaient entamé des travaux de réaménagement du dépôt Messidor. Il leur avait cependant été demandé par le chef de service de ne pas les exécuter étant donné qu'une réflexion sur l'aménagement du COS était en cours. Cet élément témoigne d'un manque de respect des directives données par la ligne hiérarchique ».

3. Selon la date figurant sur le procès-verbal d'audition, le requérant est entendu le 14 octobre 2019 (le 7 octobre 2019 selon lui) afin d'obtenir des éclaircissements sur ces trois griefs.

4. Entre le 14 octobre et le 21 octobre 2019, plusieurs témoins sont entendus au sujet des deux premiers griefs.

5. Le 2 décembre 2019, la secrétaire communale établit, à l'attention du collège des bourgmestre et échevins, le rapport suivant concernant le requérant :

« 1/ Rénovation de la conciergerie de Saint-Job : la supervision de ce chantier n'a pas été assurée correctement par [le requérant] ce qui a eu pour effet que les travaux ont duré un temps anormalement long qui n'est pas justifiable au regard du travail à réaliser (ressources humaines ne pouvant être utilisées ailleurs). En outre, le coût de ces travaux s'est avéré disproportionné dans la mesure où Jean-Paul Parmentier a autorisé l'achat de matériaux inadéquats ;

[...]

2/ Enlèvement de sacs de colle dans le stock de l'école de Saint-Job en dehors des heures de travail et avec sa voiture personnelle ;

[...]

3/ Le 2 juillet 2019, usage inapproprié d'un bon blanc pour la commande de trois palettes contenant :

- 25 rouleaux de 8 m² de *Derbicoat* (sous-couche de *roofing* pour toiture plate d'un peu moins de 200 m² et pesant plus de 620 kilos) ;
- 25 rouleaux de 8 m² de *Derbigum* (couche *roofing* pour toiture plate d'un peu moins de 200 m² et pesant plus de 620 kilos) ;
- 5 bidons de *Derbibond* (colle bitumeuse pour *roofing* pour une surface de 125 m²) ;
- 11 m² d'isolant *Recticel Eurothane Bi-4* 100 mm (isolant pour toiture plate à placer sous *roofing*) ;

[...]

4/ Non-respect des consignes : [R. C.] a constaté que [le requérant] et [B. C.] ont entamé des travaux de réaménagement du dépôt Messidor. Il leur avait cependant été demandé par leur chef de service, [R. C.], de ne pas les exécuter étant donné qu'une réflexion sur l'aménagement du COS était en cours. Cet élément témoigne du non-respect des directives données par la ligne hiérarchique.

Force est de constater qu'un maçon a été chargé par les assistants-techniques chefs de subdiviser le dépôt en petits kots et que [R. C.] a constaté que le travail était en cours de réalisation ».

Au terme de ce rapport il est précisé que :

« Ces faits sont des manquements aux devoirs professionnels de loyauté, d'intégrité et d'obéissance :

- mauvaise supervision du chantier à Saint-Job (rénovation conciergerie) et en particulier des délais d'exécution des travaux ;
- défaut d'utilisation des deniers publics en bon père de famille et non-respect de la procédure de bon de commande *ad hoc* pour le chantier de la conciergerie de Saint-Job ;
- non-respect des procédures de commande *ad hoc* et utilisation des deniers publics à des fins non justifiées pour la commande de *Derbigum*/de *Recticel* et non en bon père de famille ;
- non-respect d'une consigne précise donnée par un supérieur hiérarchique et affectation d'un homme à réaliser le travail ».

Il ressort du dossier qu'elle dresse également un rapport distinct à l'encontre de B. C., en identifiant de manière identique, notamment, les griefs 1 (rénovation de la conciergerie de Saint-Job) et 4 (non-respect des consignes).

6. Le lendemain, le collège décide d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant, de l'entendre le 20 décembre suivant et de convoquer P. V. P. en qualité de témoin.

À une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer, le collège décide également d'intenter une procédure disciplinaire séparée à l'encontre de B. C.

7. Par un courrier du 5 décembre 2019, le requérant est invité à une audition disciplinaire le 20 décembre 2019 dans les termes suivants :

« 1/ Vous n'avez pas assuré correctement la supervision du chantier relatif à la rénovation de la conciergerie de Saint-Job, ce qui a eu pour effet que les travaux ont duré un temps anormalement long qui n'est pas justifiable au regard du travail à réaliser (ressources humaines ne pouvant être utilisées ailleurs). En outre, le coût de ces travaux s'est avéré disproportionné dans la mesure où vous avez autorisé l'achat de matériaux inadéquats.

[...]

2/ Enlèvement de sacs de colle dans le stock de l'école de Saint-Job en dehors des heures de travail et avec votre voiture personnelle.

3/ Le 2 juillet 2019, usage inapproprié d'un bon blanc pour la commande de trois palettes contenant :

- 25 rouleaux de 8 m² de *Derbicoat* (sous-couche de *roofing* pour toiture plate d'un peu moins de 200 m² et pesant plus de 620 kilos) ;
- 25 rouleaux de 8 m² de *Derbigum* (couche *roofing* pour toiture plate d'un peu moins de 200 m² et pesant plus de 620 kilos) ;
- 5 bidons de *Derbibond* (colle bitumeuse pour *roofing* pour une surface de 125 m²) ;
- 11 m² d'isolant *Recticel Eurothane Bi-4* 100 mm (isolant pour toiture plate à placer sous *roofing*).

[...]

4/ Non-respect des consignes : [R. C.] a constaté que vous aviez, en accord avec [B. C.], entamé des travaux de réaménagement du dépôt Messidor. Il vous

avait cependant été demandé par [R. C.], de ne pas les exécuter étant donné qu'une réflexion sur l'aménagement du COS était en cours. Cet élément témoigne du non-respect des directives données par la ligne hiérarchique. Force est de constater qu'un maçon a été chargé à l'initiative de [B. C.] et vous-même de subdiviser le dépôt en petits kots et que [R. C.] a constaté que le travail était en cours de réalisation.

Ces faits sont des manquements aux devoirs professionnels de loyauté, d'intégrité et d'obéissance :

- mauvaise supervision du chantier à Saint-Job (rénovation conciergerie) et en particulier des délais d'exécution des travaux ;
- défaut d'utilisation des deniers publics en bon père de famille et non-respect de la procédure de bon de commande *ad hoc* pour le chantier de la conciergerie de Saint-Job ;
- non-respect des procédures de commande *ad hoc* et utilisation des deniers publics à des fins non justifiées pour la commande de *Derbigum*/de *Recticel* et non en bon père de famille ;
- non-respect d'une consigne précise donnée par un supérieur hiérarchique et affectation d'un homme à réaliser le travail ».

9. Le même jour, P. V. P. est convoqué en qualité de témoin pour ladite audition.

10. À la demande du conseil du requérant, l'audition disciplinaire est reportée au 6 janvier 2020.

11. Le 13 décembre 2019, la partie adverse transmet le dossier disciplinaire au conseil du requérant et, le 24 décembre, ce dernier obtient copie de pièces qu'il avait sollicitées.

12. Le 31 décembre 2019, le conseil du requérant s'adresse en ces termes à la partie adverse :

« [...]

Je souhaiterais que soient versés au dossier disciplinaire les documents suivants :

- les rapports d'évaluation de mon client. Sauf erreur de ma part, le dernier rapport date du 28 octobre 2014 ;
- les descriptions des fonctions d'assistant technique-chef et de brigadier/conducteur d'équipe ;
- les tableaux des présences/absences de [M. D.], de [B. C.] et de [R. C.] pour les années 2018 et 2019. Il s'agit de montrer les périodes durant lesquelles mon client a assumé seul les tâches dévolues en temps normal à trois agents. Il s'agit, d'autre part, d'établir les périodes durant lesquelles son supérieur hiérarchique était présent et en mesure d'exercer un contrôle sur les commandes effectuées par mon client ;
- le tableau des présences/absences de mon client pour l'année 2018. Il ne dispose plus de ce document ;

Je souhaiterais par ailleurs obtenir la copie de l'audition de [B. C.] et l'enregistrement de l'audition de mon client. Celui-ci souhaiterait s'assurer que ses propos ont été correctement retranscrits. En effet, le rapport d'audition

présent dans le dossier disciplinaire ne lui a pas été soumis pour observations et n'est revêtu d'aucune signature. C'est le cas également des autres rapports d'audition. J'en déduis que ceux-ci n'ont pas été soumis aux personnes auditionnées. Mon client a constaté qu'il y avait parfois des incohérences entre les questions qui lui étaient posées et les réponses. En témoigne l'extrait suivant : "[L. V.] : et est-ce qu'il y a quelque chose qui vous a semblé anormal sur ce chantier ? [le requérant] : non parce que c'était les demandes que [P. V. P.] me faisait *via Atal*. Alors on peut discuter de certains choix de matériaux, mais encore une fois c'est un ancien de chez nous et vu que c'est une plus-value parce qu'on peut la vendre ensuite puisque l'habitation n'est pas attenante à l'école, j'ai autorisé [P. V. P.] avec [S.] qu'il choisisse sa couverture de jardin".

[...] ».

13. Le 6 janvier 2020, le requérant, assisté de son conseil, et [P. V. P.] (en ce qui concerne les faits relatifs à l'enlèvement de sacs de colle en dehors des heures de travail et avec son véhicule personnel) sont entendus par le collège des bourgmestre et échevins. Le requérant dépose un dossier de pièces.

14. Par un courrier recommandé du 13 janvier 2020, le collège notifie au requérant le procès-verbal de son audition et de celle de [P. V. P.]. Après un rappel en ce sens, il les signe et les remet à la patrie adverse le 28 janvier suivant.

15. Le 28 janvier 2020 toujours, le conseil du requérant formule des observations complémentaires concernant ces procès-verbaux et, le 10 février 2020, concernant le « contenu de l'enregistrement sonore de l'audition [du requérant] » le 14 octobre 2019.

16. Le 3 mars 2020, le collège décide d'infliger au requérant la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % de son salaire, pour une période de trois semaines. Cette décision lui est notifiée le 12 mars suivant.

Il prend la même décision à l'égard de B. C. mais pour une période d'un mois et après avoir considéré que le grief relatif au « non-respect des consignes » n'est pas établi.

17. Le 31 mars 2020, le requérant introduit un recours auprès de l'autorité de tutelle.

18. Par un courriel du 19 juin 2020, son conseil est informé que « la décision n'a pas fait l'objet d'une mesure de tutelle. Dès lors, la décision est devenue exécutoire par expiration du délai ».

19. La sanction disciplinaire du 3 mars 2020 fait l'objet d'un recours en annulation de la part du requérant.

20. Le 14 septembre 2021, la partie adverse retire cette sanction en raison de la méconnaissance des articles 100 et 106 de la Nouvelle loi communale relevée par l'auditeur rapporteur. Le recours précité fait dès lors l'objet de l'arrêt n° 253.102 du 24 février 2022 constatant qu'il n'y a plus lieu de statuer en raison de ce retrait.

21. Le 14 septembre 2021 toujours, la partie adverse procède à la réfection de la décision retirée et inflige au requérant la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % de son salaire, pour une période de trois semaines.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant le 20 septembre suivant avec la décision de retrait susvisée.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris « de la violation des articles 283, 288 et 307 de la Nouvelle loi communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation selon laquelle tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, du devoir de minutie et du principe général de droit de proportionnalité ».

Le requérant fait valoir que la partie adverse n'a pu considérer comme établis les griefs retenus à sa charge et n'a pas motivé adéquatement la sanction qu'elle lui a infligée, cite les articles de la Nouvelle loi communale visés au moyen, rappelle que l'autorité disciplinaire qui décide d'infliger une sanction disciplinaire à un agent ne peut le faire que sur la base de faits avérés et certains, et relève qu'il « ressort de l'acte attaqué que les trois griefs suivants ont été retenus à [sa] charge :

- la “carte blanche” donnée à [P. V. P.] pour l'achat de dalles destinées au réaménagement de la terrasse de la conciergerie de l'école de Saint-Job, avec la circonstance aggravante que le requérant occupe une fonction d'encadrement ;
- l'usage inapproprié d'un “bon blanc” pour l'achat de *Derbicoat*, *Derbigum*, *Derbibond* et *Recticel* et le choix inapproprié du dépôt du Bourdon comme lieu de livraison de ces matériaux ;
- le non-respect des consignes quant au réaménagement du dépôt Messidor ».

À propos du troisième grief, il fait valoir qu'il a formulé les observations suivantes lors de son audition du 6 janvier 2020 :

« On parle de travaux qui auraient été menés en contradiction avec les consignes données par [R. C.]. Dans le dossier qu'il – *le requérant* – a déposé, figure un bon de commande daté du 21 janvier 2019 qui concerne ces travaux-là. Il s'interroge dès lors sur le fait qu'il y a un bon de commande qui a été établi par [B. C.] et qui a été validé et soumis à [R. C.]. Dans ces conditions, comment celui-ci peut-il dire qu'il n'avait pas la consigne de faire ces travaux. Dans le cadre de [son] audition [...], il signale qu'il a signé un bon de commande et qu'ensuite il a demandé qu'on tienne les travaux en suspens. Il pense que [R. C.] fait une confusion entre 2018 et 2019 parce que les travaux dans ce dépôt, qui consistaient à prévoir des divisions pour le rangement des stocks, avaient été effectivement déjà abordés en 2018. À cette époque, [R. C.] avait demandé que l'on examine le réaménagement plus global de ce dépôt et avait donc demandé de ne rien faire. C'était la situation en 2018. Mais nous parlons ici de 2019, or, en 2019 il y a bien un bon de commande qui a été signé par [R. C.] et c'est en réponse à ce bon de commande que les travaux ont été lancés. Selon lui – *le requérant* –, il n'y a pas de méconnaissance des consignes. Ça aurait été le cas si ces travaux avaient eu lieu en 2018. Ce bon de commande valide évidemment les travaux qui ont été réalisés par la suite et donc (pour) ce grief ne tient pas la route ».

Il admet avoir reconnu, lors de son audition du 7 octobre 2019, qu'il n'avait pas respecté les instructions de son supérieur hiérarchique R. C., mais qu'il a cependant exposé les conditions dans lesquelles cette audition a été réalisée, « lesquelles ont influé sur la manière dont il a répondu aux questions ». Il explique que « sous le feu des questions de ses quatre interlocuteurs qui nourrissaient des préjugés défavorables à son égard, [il] a éprouvé des difficultés à replacer les événements dans leur ordre chronologique. C'est ultérieurement, lorsqu'il a pu examiner les éléments du dossier à tête reposée, qu'il a été en mesure de déterminer les circonstances exactes qui ont entouré la réalisation des travaux pour le réaménagement du dépôt Messidor ». Il explique qu'à l'occasion de son audition du 6 janvier 2020 précitée, il a mis en exergue « l'incohérence consistant pour son supérieur hiérarchique à signer un bon de commande pour des travaux alors que ceux-ci ne pouvaient pas être exécutés [...]. Si tel était le cas, pour quelle raison ce bon, d'un montant de plus de 8.000 € et établi par [son] collègue [...], avait-il été renvoyé au service de la Maintenance des Bâtiments communaux ? ». Il ajoute que l'existence du bon de commande « a du reste été un élément déterminant qui a amené la partie adverse à déclarer non établi un grief identique retenu à charge [de son] collègue [...] alors que ce dernier est en charge de tout ce qui concerne "la maçonnerie, la plafonnerie, de la peinture et du carrelage" (pièce 12, point A, p. 4 dans lequel est abordée la répartition des attributions entre les assistants techniques-chefs) ».

Il expose que c'est la raison pour laquelle il a signalé que les instructions de son supérieur étaient antérieures et non postérieures à la signature du bon de commande. Il s'étonne du fait que R. C., qui reçoit les rapports journaliers des travaux réalisés par le service de la Maintenance des bâtiments communaux ait

prétendu avoir « découvert » que des travaux étaient en cours dans l'ancien garage des toituriers alors qu'il était à la recherche d'une palette de Gyproc qui avait disparu. Il estime que la partie adverse n'a eu aucun égard à ses explications et n'a pas davantage estimé nécessaire d'entendre son supérieur hiérarchique ou, à tout le moins, de recueillir ses observations, et qu'elle ne pourrait lui faire grief de ne pas avoir lui-même sollicité cette audition alors que, selon lui, « c'est sur elle que repose le devoir de minutie et la charge de recueillir toutes les informations utiles à l'adoption de sa décision ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle, jurisprudence à l'appui, la portée de la motivation formelle et soutient que l'appréciation de la matérialité des faits appartient de manière souveraine à l'autorité administrative de sorte que le Conseil d'État ne dispose que d'un contrôle marginal et ne peut, partant, que censurer une erreur manifeste d'appréciation. Elle rappelle les trois griefs fondant l'acte attaqué et cite la motivation.

À propos du troisième grief relatif au « non-respect des consignes de [R. C.] concernant les travaux de réaménagement du dépôt Messidor », elle estime qu'il ressort clairement de l'entretien du 14 octobre 2019 que le requérant est en aveux à propos de ces faits et cite la jurisprudence prononcée dans des cas où les faits ne sont pas contestés ou critiqués par l'agent poursuivi ou qu'il les reconnaît. Elle estime que la circonstance que le requérant est ensuite, lors de son audition disciplinaire du 6 janvier 2020, revenu sur ses aveux explicites en tentant d'imputer à R. C. une confusion quant à la chronologie des faits est sans conséquence. Selon elle, sa thèse n'est pas crédible et aucun sérieux ne peut y être accordé. Elle cite le procès-verbal de l'audition du 14 octobre 2019 et répond que R. C. a clairement indiqué que l'instruction de ne pas procéder aux travaux est survenue après l'établissement d'un bon de commande tandis que le requérant a directement reconnu ne pas avoir suivi cette instruction. Selon elle, si R. C. avait commis une erreur de date et que le requérant avait légitimement entamé les travaux après réception du bon de commande, « nul doute que celui-ci en aurait fait part directement plutôt que de reconnaître une faute qu'il n'a pas commise ». Elle cite de la jurisprudence dont elle revendique la transposition en l'espèce.

Elle considère encore qu'il « ressort clairement des motifs de l'acte attaqué les raisons pour lesquelles [elle] a considéré le grief comme étant établi. Dans ces circonstances, [le requérant] était parfaitement en mesure de comprendre pourquoi son soudain changement de version n'a pas été retenu [...], conformément

au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 [...], sans qu'il [...] soit requis de mentionner *expressis verbis* la non-pertinence des dénégations formulées *a posteriori* par [lui] ». Elle ajoute, citant un arrêt n° 131.192 du 10 mai 2004, qu'il est constant que « l'autorité qui entend infliger une peine disciplinaire à l'égard d'un de ses agents ne peut avoir égard qu'aux éléments propres à son dossier. Elle ne peut prendre en considération des éléments issus du dossier d'un autre agent, dès lors que les procédures disciplinaires en cause, bien que parallèles, sont menées distinctement ». Elle en conclut qu'il est vain d'opérer un parallèle avec le dossier de B. C., « *a fortiori* dès lors que [celui-ci] n'a pas admis les faits, contrairement [au requérant] qui a, lui, reconnu avoir sciemment méconnu une instruction de son supérieur hiérarchique ». Elle ajoute que la décision adoptée à l'encontre de B. C. expose expressément que c'est au bénéfice du doute qu'elle ne retient pas le grief à son encontre et qu'il est donc inutile de prétendre qu'elle aurait avalisé sa thèse en admettant l'absence de consigne donnée en sens contraire par R. C. après l'établissement du bon de commande, « *quod certe non* ». Elle en conclut que les faits étant établis, il n'appartient dès lors pas au Conseil d'État de remettre en cause son appréciation de ceux-ci.

À propos de la proportionnalité, elle indique, jurisprudence à l'appui, que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité et qu'il ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation, qu'elle conteste en l'espèce dans la mesure où la sanction disciplinaire a été infligée en raison des trois agissements répréhensibles dont le requérant s'est rendu coupable et qu'elle répète, et où elle a tenu compte de ses évaluations favorables et des félicitations reçues pour son travail. Elle en déduit un examen raisonnable et circonstancié du dossier et conteste agir de manière manifestement déraisonnable. Selon elle, toute autorité normalement prudente et diligente, confrontée aux mêmes faits, aurait raisonnablement pu prendre cette sanction disciplinaire. Elle rappelle que selon la jurisprudence, elle n'est pas tenue de motiver ce choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées et considère qu'elle a, à juste titre, estimé que la sanction de la retenue de traitement de 20 % pendant trois semaines était, parmi l'ensemble des sanctions prévues par la Nouvelle loi communale, la sanction la plus adaptée au présent cas d'espèce.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle cite le troisième grief relatif au « non-respect des consignes » et la motivation de l'acte attaqué y afférente. Elle précise qu'il n'est nullement contesté qu'un bon de commande a été établi par R. C. le 29 janvier 2019 mais qu'en revanche, après l'établissement de ce bon de commande, R. C. indique avoir

demandé au requérant et à B. C. de ne pas réaliser les travaux. Elle répond qu'il s'est avéré que cette instruction n'a pas été respectée et que « tout l'enjeu de la matérialité du grief réside donc dans la question de savoir si cette instruction a été donnée aux agents ou non (indépendamment du bon de commande) ».

Elle estime à cet égard qu'il y a une différence fondamentale entre le dossier de B. C. et celui du requérant dans la mesure où le premier « nie avoir reçu l'instruction litigieuse et soutient avoir compris qu'il fallait procéder aux travaux ; tandis que [le requérant] a expressément reconnu avoir reçu ladite instruction, l'avoir comprise, mais avoir procédé aux travaux en dépit de celle-ci et sans consulter son supérieur hiérarchique ». Elle relève que l'extrait du procès-verbal d'audition reprenant les propos de R. C., qu'elle cite, n'a pas été critiqué par le requérant ni par son conseil et conclut que contrairement à ce que soutient l'auditeur rapporteur, le contexte de chacun des dossiers est complètement différent. Selon elle, « dès lors que [B. C.] n'ait avoir reçu l'instruction donnée par [R. C.], [elle] ne pouvait que constater que les versions étaient divergentes, qu'“aucun élément ne permet d'appuyer les allégations de l'un ou de l'autre” et qu'“il convient d'accorder le bénéfice du doute à [B. C.]” » dans la mesure où il n'était pas possible de déterminer si l'instruction litigieuse avait été donnée ou non à celui-ci.

Elle conteste en conséquence le rapport de l'auditeur rapporteur et explique que « l'évocation du bon de commande, dans la décision concernant [B. C.], visait uniquement à appuyer le fait qu'initialement des travaux avaient été validés par [R. C.] – ce qui n'a jamais été contesté puisqu'*ab initio* [ce dernier] reconnaissait avoir établi un bon de commande mais avoir ensuite demandé explicitement que les travaux ne soient pas exécutés. L'existence du bon de commande n'est donc pas de nature à influencer la matérialité du grief (non-respect de l'instruction orale donnée par [R. C.]) ». Elle en conclut que la circonstance que le requérant ait fait état du bon de commande de matériel est sans incidence parce que « c'est bien l'absence d'élément permettant d'établir que l'instruction litigieuse avait été donnée à [B. C.] qui a expliqué [qu'elle] n'ait pas retenu le grief à son encontre. Ce doute n'existe pas concernant [le requérant] qui a expressément et sans ambiguïté reconnu avoir reçu l'instruction et ne pas l'avoir respecté[e] ». Elle ajoute que la légalité d'un acte administratif « s'apprécie de manière intrinsèque sans qu'il puisse être référé à un autre acte administratif concernant un tiers et à la procédure administrative qui en est l'aboutissement, ce qui peut expliquer que la même autorité administrative, à l'égard de deux agents, soit amenée, en fonction des circonstances précises de la cause, à avoir une appréciation différente sur la matérialité du grief disciplinaire ». Elle en conclut que la prémisse du raisonnement de l'auditeur

rapporteur, selon laquelle les deux dossiers seraient identiques, est erronée, à l'instar de sa conclusion.

Elle conteste encore que le requérant puisse revenir sur ses aveux après avoir réfléchi à tête reposée. Elle répète que, lors de son audition du 14 octobre 2019,

R. C. avait d'emblée souligné qu'après avoir établi le bon de commande, il avait demandé que les travaux ne soient pas exécutés, que le requérant « avait alors reconnu cette chronologie (à savoir que l'instruction a été donnée après l'établissement du bon de commande) ; celui-ci précisant même avoir effectué les travaux litigieux car [R. C.] n'était plus revenu vers eux et qu'il était très occupé ». Elle reproduit les propos du requérant lors de son audition disciplinaire du 6 janvier 2020, et en déduit qu'en substance, il affirme que c'est en 2018 que R. C. avait demandé de ne pas réaliser les travaux mais qu'ensuite, en janvier 2019, il a validé un bon de commande en vue de l'exécution des travaux et que « de manière très arrangeante, s'appuyant sur le bon de commande de janvier 2019, [le requérant] revient donc sur ses premières déclarations en indiquant que [R. C.] serait en fait revenu vers eux pour établir le bon de commande et avaliser les travaux (alors pourtant qu'initialement [il] affirmait que [R. C.] n'était pas revenu vers eux et que c'est pour cette raison qu'il avait estimé, de son propre chef, opportun d'entamer les travaux) ». Elle en conclut que, dans ce contexte, il est permis de remettre en cause le sérieux des dénégations du requérant, « qui se contredit et dit tout et son contraire, manifestement pour les besoins de la cause ».

Selon elle, il en va d'autant plus ainsi que ses aveux n'ont pas été extorqués, qu'au moment où il a été entendu en octobre 2019, les faits n'étaient pas anciens (le bon de commande en cause a été établi en janvier 2019 et les travaux litigieux étaient en cours au moment où la disparition de matériaux sur le site du Bourdon a été constatée, soit en août 2019), que les faits n'étaient pas complexes de sorte qu'on n'aperçoit pas comment le requérant pourrait confondre leur chronologie avec pour conséquence qu'il reconnaisse une faute qu'il n'a pas commise, et que lorsque les faits ont été évoqués, R. C. a d'emblée fait état du bon de commande en précisant qu'il avait demandé explicitement de ne pas réaliser les travaux. Elle s'étonne en conséquence « qu'il n'ait pas formulé la moindre réserve ou contestation concernant cette chronologie, *a fortiori* dès lors que les faits sont simples : soit l'instruction litigieuse n'était plus d'actualité compte tenu de l'établissement du bon de commande ; soit l'instruction a été donnée après ce qui justifie la remarque formulée par [R. C.]. En d'autres termes, si aucune instruction en sens contraire n'avait été donnée [au requérant] après l'établissement du bon de commande, il n'est pas crédible que celui-ci n'en ait pas fait état et ait reconnu une faute qu'il n'a pas

commise ». Elle considère que ce sont autant d'éléments qui justifient qu'elle a pu se fonder sur les déclarations de [R. C.], confirmées par les premières déclarations du requérant, par lesquelles ce dernier a reconnu avoir procédé aux travaux au dépôt de Messidor en dépit de l'instruction explicite en sens contraire donnée par [R. C.] après l'établissement d'un bon de commande. Elle invoque la jurisprudence selon laquelle lorsqu'elle dispose d'éléments qu'elle juge crédibles, l'autorité peut, même si l'agent n'est pas en aveux, considérer les faits comme établis, et lorsqu'elle fonde sa conviction sur un témoignage en rejetant la critique que l'agent y oppose, elle motive suffisamment sa décision et satisfait à l'obligation de répondre aux conclusions de l'agent.

Elle en conclut que la matérialité du troisième grief est à suffisance établie.

IV.2. Appréciation

En matière disciplinaire, l'autorité ne peut fonder sa décision que sur des faits avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance leur matérialité et leur imputabilité à l'agent poursuivi, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de s'appuyer sur de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par lui. Il revient en conséquence au Conseil d'État d'examiner s'ils sont exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ne lui incombe cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond, mais uniquement de vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et des arguments développés par la défense. Si les différents griefs sont considérés comme formant un tout par l'autorité et que ni la motivation de la décision disciplinaire ni les éléments du dossier administratif ne permettent de retenir un des griefs disciplinaires comme constituant un motif déterminant, l'irrégularité de l'un d'entre eux suffit pour entraîner celle de toute la décision disciplinaire.

En l'espèce, il ressort du dossier que la partie adverse a fait choix de diligenter deux procédures disciplinaires distinctes à charge du requérant et de B. C. Pareille démarche ressortit à son pouvoir d'appréciation et n'est ni critiquable ni au demeurant critiquée. Nonobstant ces procédures séparées, le dossier atteste clairement que dès la première interpellation de la partie adverse le 3 octobre 2019, ce sont bien des dysfonctionnements du « [requérant] et [B. C.] » qui sont dénoncés. S'agissant plus précisément du grief relatif au « non-respect des consignes », cette dénonciation initiale charge de façon unique et identique « les assistants techniques chefs » – soit le requérant et B. C. – pour avoir entamé les travaux de

réaménagement du dépôt Messidor alors qu'il « leur » (sic) avait été demandé par R. C. de ne pas les exécuter. Les rapports disciplinaires subséquents de la secrétaire communale du 2 décembre 2019 identifient encore, dans chacune de ces deux procédures, le même grief de façon tout à fait identique à charge de ces deux agents :

« Non-respect des consignes : [R. C.] a constaté que [le requérant] et [B. C.] ont entamé des travaux de réaménagement du dépôt Messidor. Il leur avait cependant été demandé par leur chef de service, [R. C.], de ne pas les exécuter étant donné qu'une réflexion sur l'aménagement du COS était en cours. Cet élément témoigne du non-respect des directives données par la ligne hiérarchique.

Force est de constater qu'un maçon a été chargé par les assistants-techniques chefs de subdiviser le dépôt en petits kots et que [R. C.] a constaté que le travail était en cours de réalisation ».

La convocation disciplinaire du requérant du 5 décembre 2019 reprend pareillement ce même grief en lui indiquant « [qu'il avait] en accord avec [B. C.], entamé des travaux de réaménagement du dépôt Messidor. Il [lui] avait cependant été demandé par [R. C.], de ne pas les exécuter étant donné qu'une réflexion sur l'aménagement du COS était en cours. Cet élément témoigne du non-respect des directives données par la ligne hiérarchique. Force est de constater qu'un maçon a été chargé, à l'initiative de [B. C.] et [lui]-même, de subdiviser le dépôt en petits kots et que [R. C.] a constaté que le travail était en cours de réalisation ».

Il apparaît ainsi qu'alors qu'ils sont tous deux poursuivis, notamment mais précisément, pour ne pas avoir respecté les consignes de R. C. de ne pas exécuter les travaux de réaménagement du dépôt Messidor, la partie adverse retient ce grief de « non-respect des consignes » à charge du requérant alors qu'elle l'estime non établi dans le chef de B. C., dans les termes suivants au regard de la pièce déposée par le requérant pour soutenir le moyen :

« Considérant le [...] grief relatif au non-respect des consignes en ce qu'il est reproché à [B. C.] d'avoir entamé des travaux de réaménagement du dépôt de Messidor en le divisant en petits kots alors même que [R. C.] avait demandé de ne pas le faire ;
Que sur ce point, les versions divergent également puisque [B. C.] soutient avoir compris qu'il fallait procéder à la division du dépôt Messidor en cellules alors que [R. C.] soutient qu'il leur avait expressément demandé d'attendre une réflexion plus approfondie sur le COS ; que cette demande semble avoir été formulée uniquement oralement ;
Qu'à cet égard, aucun élément du dossier ne permet d'appuyer les allégations de l'un ou de l'autre ;
Que figure toutefois dans le dossier, un bon daté du 21 janvier 2019 afin de commander du matériel en vue précisément de réaliser ces travaux ; que ce bon a également été approuvé par [R. C.] ;
Considérant le manque d'élément probant concernant le [...] grief, il convient d'accorder le bénéfice du doute à [B. C.] ; que ce [...] grief n'est dès lors pas établi dans son chef ».

Il résulte clairement de cette pièce que pour considérer que ce grief n'est pas matériellement établi dans le chef de B. C., la partie adverse constate expressément qu'aucun élément ne permet d'appuyer non seulement l'allégation de celui-ci, mais aussi celle de R. C. qui « soutient qu'il leur avait expressément demandé d'attendre une réflexion plus approfondie sur le COS » et qui, relève-t-elle, « semble avoir été formulée uniquement oralement ».

Juge de l'exactitude et de la matérialité des griefs qui fondent la sanction disciplinaire soumise à sa censure, le Conseil d'État ne peut donc que constater que l'injonction d'attendre avant de commencer les travaux litigieux, qui fonde exclusivement le « non-respect des consignes » tant à l'égard du requérant que de B. C. n'est, selon la partie adverse elle-même, pas établie. Ce constat, d'ordre strictement matériel, s'impose même s'il résulte d'une procédure disciplinaire distincte. En effet, la pièce y afférente est régulièrement produite à l'appui de la requête et la partie adverse y reconnaît expressément que c'est l'injonction d'attendre que R. C. « leur » a faite – c'est-à-dire à B. C. mais aussi au requérant –, qui n'est pas établie. L'arrêt n° 131.192 ne bouleverse pas cette conclusion dès lors que, dans cette affaire et contrairement à la présente espèce, l'acte attaqué reprochait inversement à la commune requérante « de n'avoir pas pris en considération des éléments d'un dossier tiers ». La circonstance que le requérant aurait reconnu cette injonction lors de son audition du 14 octobre 2019 avant de rectifier ses propos lors de son audition du 6 janvier 2020 ne modifie pas ce constat matériel, d'autant que dès avant l'audition disciplinaire, son conseil avait sollicité l'enregistrement de ladite audition du 14 octobre 2019, celui-ci souhaitant « s'assurer que ses propos ont été correctement retranscrits » parce que « le rapport d'audition présent dans le dossier disciplinaire ne lui a pas été soumis pour observations et n'est revêtu d'aucune signature » et qu'il « a constaté qu'il y avait parfois des incohérences entre les questions qui lui étaient posées et les réponses ».

Le troisième grief du non-respect d'une consigne « précise » visé dans la convocation disciplinaire et qui fonde notamment l'acte attaqué n'est pas établi. Le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.
Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle du 14 septembre 2021, infligeant à Jean-Paul Parmentier la peine disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % pour une période de trois semaines, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 décembre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux