CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.775 du 25 septembre 2024

A. 238.165/VIII-12.131

En cause : R.**C.**,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

la commune de Watermael-Boitsfort, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Michel KAISER et Pierre BELLEMANS, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 janvier 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Collège des bourgmestre et échevins de la Commune de Watermael-Boitsfort du 14 novembre 2022 lui infligeant une sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de deux 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 12 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 septembre 2024.

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

M^e^ Aude Valizadeh, *loco* M^e^ Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Pierre Bellemans, 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 requérant travaille au sein de la commune de Watermael-Boitsfort en tant qu'agent statutaire depuis mai 1986 où il a été nommé en qualité d'ouvrier-peintre.

2. Le 13 septembre 2022, A. S., le responsable de la section Bâtiments au Centre technique et supérieur hiérarchique immédiat du requérant, demande au responsable des véhicules de la commune s'il peut emprunter un véhicule fermé afin de déplacer du matériel informatique, celui qu'il utilise habituellement étant occupé. Le responsable en charge lui suggère d'emprunter la camionnette des peintres, n'osant pas lui-même demander au requérant.

A. S. se rend donc auprès du celui-ci, accompagné de A. A., un chauffeur travaillant dans le même service que le requérant, afin de lui soumettre leur demande en expliquant les différentes raisons.

Le requérant refuse, puis jette les clés du véhicule dans la direction de A. S. et de A. A. Celles-ci tombent au sol. Aucun autre témoin n'assiste à cette scène.

Le requérant ne conteste pas ces faits.

3. En date du 14 septembre 2022, un « rapport de dysfonctionnement » est établi à l'encontre du requérant, pour « insubordination », relevé lors d'un «

incident survenu le 13 septembre 2022 », consistant, plus particulièrement, dans un « moment d'énervement du requérant lorsqu'il lui a été demandé de prêter une camionnette et le fait d'avoir « lancé des clés » dans la direction de son supérieur hiérarchique. Celui-ci se serait « senti agressé verbalement et physiquement ».

4. Le 14 septembre 2022, le responsable des Travaux, J. S., envoie un courriel au secrétaire communal faisant état du comportement et des réactions négatives du requérant concernant les faits du 13 septembre 2022 et de son comportement en général.

5. Toujours le 14 septembre 2022, le requérant est reçu par le secrétaire communal, afin de s'expliquer sur les faits du 13 septembre 2022. Le procès-verbal de cet entretien expose que :

> « [Le requérant] ne considère pas [A. S.] comme son chef mais comme un "facteur" qui se contente de venir déposer ses instructions, qui n'ose pas s'adresser à lui verbalement et ne met jamais les pieds sur un chantier. Il est persuadé qu'on lui demande "sa" camionnette par facilité, parce qu'elle est plus maniable et agréable à conduire, alors que d'autres véhicules auraient pu convenir pour ce transport. Il dit ne plus supporter [A. S.], qu'il traite de "menteur, faux-cul et incompétent". Selon lui, c'est tous les jours qu'il lui demande des choses soi-disant exceptionnelles, ça ressemble à du harcèlement.
>
> [Le secrétaire communal] objecte que son refus de collaborer, son agressivité et son manque de respect envers sa hiérarchie sont inacceptables. Il lui rappelle qu'aux termes de l'article 64 du RGT, le refus d'exécuter le travail confié et tout acte manifeste d'insubordination sont explicitement considérés comme faute grave rendant immédiatement et définitivement impossible toute collaboration professionnelle, ce à quoi [le requérant] répond "Eh bien allez-y alors !". Il l'informe qu'une procédure disciplinaire va effectivement être engagée et l'invite à adopter dès à présent une attitude plus conciliante et respectueuse à l'égard de ses collègues et de sa hiérarchie ».

6. Le 19 septembre 2022, sur la base du rapport fait par le secrétaire communal, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse décide d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant et d'inviter le secrétaire communal à mener les devoirs d'instruction complémentaires.

7. Différents agents sont auditionnés en date des 26 septembre, 4 et 7 octobre 2022.

8. En date du 13 octobre 2022, un rapport circonstancié de « clôture de l'instruction disciplinaire » est établi par le secrétaire communal, proposant, d'infliger au requérant une sanction de suspension disciplinaire pour une durée d'un mois.

9. Le 14 octobre 2022, la directrice des Ressources humaines adresse un courriel au secrétaire communal indiquant que la seule pièce existante dans le dossier du requérant est une convocation de celui-ci en date du 23 mars 2022 pour une procédure de dysfonctionnement phase 2 pour les motifs suivants :

- refus d'exécution des tâches en lien avec le marquage au sol ;
- refus de se présenter devant le chef de département après une convocation.

Elle indique qu'après avoir entendu les intéressés, il a été « convenu de sortir de la procédure de dysfonctionnement et de tenter de rétablir le dialogue ».

10. Par un courrier du 18 octobre 2022, le requérant est invité à se présenter devant le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse le lundi 7 novembre 2022 à 15h.

11. Le 4 novembre 2022, le requérant dépose une note de défense.

12. Le 7 novembre 2022, le requérant est entendu, assisté de son conseil, par le collège des bourgmestre et échevins.

13. Par une délibération datée du 14 novembre 2022, celui-ci décide d'infliger au requérant la sanction de la suspension disciplinaire, comme il était proposé dans le rapport du secrétaire communal, tout en en réduisant la durée à deux semaines.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il a été notifié au requérant le 15 novembre 2022.

14. La sanction a été exécutée entre le 1er et le 14 février 2023.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris d'une violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et du principe de motivation matérielle, du défaut de motifs pertinents et adéquats, et de la

violation du principe général d'impartialité et des principes généraux du raisonnable et de proportionnalité.

Le requérant expose qu'il a fait l'objet de le sanction disciplinaire la plus élevée dans les peines disciplinaires relevant de la compétence du collège échevinal, à savoir la suspension disciplinaire. Il divise le moyen en deux branches.

Dans une première branche, il indique qu'il a eu l'occasion d'exposer, lors de son audition, ainsi qu'à l'appui de sa note de défense, que les faits mis à sa charge ont eu lieu dans un contexte de dévalorisation systématique de sa personne par son chef de service A. S., voire d'humiliations. Il dit qu'il se voit continuellement attribuer des tâches de dernière importance au service des autres, sans plus jamais avoir l'occasion d'exercer ses réelles fonctions de peintre en bâtiment.

Il estime qu'il n'est pas raisonnable de prendre une sanction telle que celle retenue en l'espèce — la plus sévère dans la catégorie des sanctions relevant de la compétence du collège de la partie adverse — pour des faits, qui, s'ils sont non contestables comme tels, ont trouvé place dans un contexte aussi controversé.

Selon lui, la motivation soutenant la délibération attaquée, paraît contestable sur les points suivants :

- les témoignages de différents collègues de travail, entendus dans le cadre de l'instruction disciplinaire par le secrétaire communal, sont considérés comme devant être « remis dans leur contexte, celui d'un environnement de travail où les hommes de métier se côtoient quotidiennement ; un tel contexte peut aisément expliquer qu'aucun des collègues entendus ne souhaite "charger" ou "enfoncer" [le requérant] et qu'ils se montrent compréhensifs, d'autant plus qu'ils n'assument pas de position hiérarchique à son égard » ; il est d'avis qu'il n'est pas admissible de relativiser de manière aussi injustifiée tous les témoignages qui lui sont favorables, alors que, simultanément, l'acte attaqué fait valoir que le témoignage du supérieur hiérarchique ne « peut pas être ignoré », et que le dossier fait apparaître un conflit personnel avec son supérieur hiérarchique A.S. en l'espèce ;

- l'acte attaqué indique qu'il refuserait d'assumer « des tâches plus diversifiées » et « se montrer plus polyvalent », sous prétexte que « lesdites tâches ne figurent pas explicitement dans sa description de fonction » ; or il soutient qu'il ressort du dossier, que « c'est quelqu'un qui par ailleurs fait du très bon boulot, propre et soigné » (témoignage de D. H.), que « c'est un bosseur qui range souvent lui-

même le matériel de ses collègues à l'atelier » (témoignage de E. D.), que « c'est quelqu'un de travailleur et régulier, qui fait bien son boulot et sur qui on peut compter » (témoignage de S. V.) ; il ajoute qu'il a eu l'occasion de souligner, lors de son audition, qu'il n'est évidemment pas opposé à servir de chauffeur pour les autres de temps en temps, lorsque l'intérêt général le requiert, mais non d'être utilisé de la sorte de manière continue et systématique ;

- l'acte attaqué mentionne qu'il « assume son insubordination, qu'il n'a exprimé ni remords ni excuses pour son comportement dont il minimise les conséquences » ; il constate que cela constitue manifestement, dans l'esprit de la partie adverse, une cause d'aggravation des griefs, alors même qu'il a eu l'occasion de déclarer, lors de son audition, qu'il serait « disposé à "recoller les morceaux" avec [A. S.] », en ajoutant « que ce serait triste de terminer comme cela » (P.V. d'audition du 7 novembre 2022, p. 3) ; il expose que l'acte attaqué relève d'ailleurs, lui-même, en conclusions, que le requérant « a certes concédé qu'il allait devoir se montrer plus coopérant avec son supérieur hiérarchique étant donné qu'il lui reste encore cinq années à travailler », mais souligne que cette concession ne serait « pas spontanée », ce qui constitue à nouveau une forme de présomption gratuite et injustifiée en sa défaveur.

Dans une seconde branche, il soutient que le critère de proportionnalité doit être apprécié au regard des éléments de fait suivants :

- il n'a aucun antécédent disciplinaire à sa charge, en plus de 36 années de service ; le rapport du secrétaire communal confirme qu'« aucun rapport écrit attestant de dysfonctionnements antérieurs aux faits incriminés n'a été porté à [sa] connaissance […] et [que] les personnes entendues ne sont pas plaintes des "réactions excessives" [du requérant] »;

- il exerce des responsabilités réduites, ce dont il s'est plaint, légitimement selon lui, et ce qui justifie à ses yeux une sanction plus réduite que s'il s'agissait d'un agent de niveau supérieur ;

- il a une évaluation toujours positive, comme il ressort d'après lui à suffisance des témoignages fournis en annexe au rapport du secrétaire communal, lequel confirme que les prestations effectuées « depuis de longues années sont de qualité non contestée », mais qu'il « ne se sent pas reconnu par sa hiérarchie et qu'il en a conçu un sentiment d'isolement et une grande démotivation » ;

Il ajoute que l'acte attaqué convient explicitement, « quant à la détermination de la sanction », qu'une sanction disciplinaire maximale « ne semble

guère proportionnée à la gravité des faits » et que seule peut être envisagée « l'une des sanctions suivantes : l'avertissement, la réprimande, la retenue de traitement ou la suspension disciplinaire pour une durée ne pouvant excéder un mois ».

Il estime que, dans un tel contexte, il est aussi incompréhensible qu'inadéquat d'avoir retenu la sanction la plus élevée parmi les diverses sanctions précitées, alors que tous les critères inhérents au principe de proportionnalité devaient inciter la partie adverse à ne retenir au contraire que la sanction la plus légère possible dans l'échelle de ces peines. Il ajoute que par rapport à la proposition formulée par le secrétaire communal, la durée de la suspension a certes été réduite d'un mois à quinze jours mais que la nature de la peine est restée inchangée.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Quant à la première branche, le requérant estime que l'argumentation de la partie adverse revient à relativiser de manière injustifiée tous les témoignages favorables, alors que, simultanément, l'acte attaqué fait valoir que le témoignage du supérieur hiérarchique ne « peut pas être ignoré », et que le dossier fait apparaître un conflit personnel entre lui et son supérieur hiérarchique.

Il indique également qu'il n'a nullement « choisi » de rester à l'atelier, bien au contraire, et il explique qu'il a eu précisément l'occasion d'insister, lors de son audition, sur le fait que c'était son supérieur hiérarchique qui le maintenait de force à l'atelier, sans plus aucune sortie, en le discriminant ainsi par rapport à tous ses autres collègues.

Il constate encore que le procès-verbal d'audition mentionne explicitement qu'en réponse à la question du secrétaire communal de savoir s'il était à présent disposé à « recoller les morceaux » avec A. S., il a « acquiescé », en ajoutant « que ce serait triste de terminer comme cela ». Selon lui, la thèse selon laquelle « l'absence totale de regret de la part de la partie requérante » mérite d'être fortement relativisée en l'espèce.

Plus fondamentalement, il observe que l'acte attaqué relève lui-même, en conclusions, qu'il « a certes concédé qu'il allait devoir se montrer plus coopérant avec son supérieur hiérarchique étant donné qu'il reste encore cinq années à travailler », mais souligne que cette concession ne serait « pas spontanée », ce qui, selon lui, constitue à nouveau une forme de présomption gratuite et injustifiée en sa défaveur.

Quant à la seconde branche, il indique qu'il n'est pas contestable, ni contesté, qu'il n'a aucun antécédent disciplinaire à sa charge en plus de 36 années de service, alors qu'il n'a que des responsabilités réduites, ce qui, d'après lui, justifie par ailleurs assez légitimement ses doléances et ce qui commande en droit une sanction plus réduite que s'il s'agissait d'un agent de niveau supérieur.

Il souligne qu'il n'est nullement désireux de « rester à l'atelier », puisqu'il y est précisément et injustement contraint par ses supérieurs hiérarchiques et qu'il explique que s'il « dispose des clés du véhicule », c'est uniquement parce que, parmi les différents peintres employés par la partie adverse, c'est le seul qui dispose d'un permis de conduire. Il ajoute qu'il ne sort de l'atelier que lorsque cela arrange ses chefs hiérarchiques pour conduire les autres.

Enfin, s'agissant de l'évaluation, il répète qu'elle a toujours été positive puisqu'il suffit de se référer au rapport d'instruction du secrétaire communal qui énonce lui-même que les prestations effectuées « depuis de longues années sont de qualité non contestée » et que « même si l'on ne peut exclure que cet acte d'insubordination ne soit pas le premier d'une série de comportements difficiles, force est de constater qu'aucun rapport écrit attestant de dysfonctionnements antérieurs aux faits incriminés n'a été porté à la connaissance du secrétaire communal ».

Il constate qu'en tout état de cause, aucun document repris au dossier administratif ne peut établir que la « ligne hiérarchique » ne serait pas « sans critique à son égard » comme l'affirme la partie adverse en son mémoire en réponse. Il explique que le seul et unique document faisant état de « comportement problématique » est le « rapport de dysfonctionnement » daté du 14 septembre 2022 qui a précisément conduit à la sanction disciplinaire contestée.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant fait valoir que la partie adverse n'a pas « relativisé » les témoignages favorables de ses collègues, mais les a purement et simplement écartés en ne retenant que ce qui était négatif à son égard. Il souligne, d'autre part, que c'est le témoignage du supérieur hiérarchique, élément principal de la motivation de l'acte attaqué, qui aurait dû être relativisé en application du principe d'impartialité. Il ressort en effet, selon lui, du dossier qu'il existait un conflit personnel entre lui-même et son supérieur hiérarchique J. S. en l'espèce.

Il soutient qu'il n'est pas exact d'affirmer que rien ne permettrait de considérer que la partie adverse aurait méconnu le principe général d'impartialité. Il

allègue qu'il a indiqué dans son mémoire en réplique que le rapport de clôture de l'instruction disciplinaire établi par le secrétaire communal avait lui-même relevé que les entretiens menés avec ses collègues n'avaient pas permis de confirmer les propos de J. S. Selon lui, il convient donc d'admettre qu'à tout le moins cet élément constituait un indice d'un manque d'impartialité assez flagrant dans le chef de J. S.

Concernant le principe de proportionnalité, il tient à répéter que la circonstance qu'il n'avait aucun antécédent disciplinaire à sa charge en plus de 36 années de service, tout en n'ayant que des responsabilités limitées, justifiait objectivement la prise d'une sanction mineure à titre d'avertissement. Il fait valoir que le rapport d'instruction du secrétaire communal énonce lui-même que ses prestations effectuées « depuis de longues années » étaient de « qualité non contestée », tandis qu' « aucun rapport attestant de dysfonctionnements antérieurs aux faits incriminés n'a été porté à la connaissance du secrétaire communal ».

Il est, selon lui, extrêmement douteux de nier qu'une autre autorité placée dans la même situation aurait adopté une sanction plus légère, dès lors que l'acte attaqué a infligé la sanction maximale relevant de la compétence du collège échevinal. Il soutient qu' « il ressort du dossier qu'il y a bien matière à erreur manifeste d'appréciation en l'espèce ».

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Première branche

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Quant à la motivation

d’une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l’agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l’autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l’autorité motive son choix par rapport à l’ensemble des peines disciplinaires susceptibles d’être appliquées.

En outre, 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 l’agent poursuivi. 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.

En l’espèce, l’acte attaqué est, quant aux faits, motivé comme suit :

« 2. Qualification des faits

> Le refus d’exercer le travail confié et tout acte manifeste d’insubordination sont explicitement considérés par le Règlement général du travail comme faute grave rendant immédiatement et définitivement impossible toute collaboration professionnelle. S’ils sont avérés, ils doivent faire l’objet non d’une procédure de dysfonctionnement, mais d’une procédure disciplinaire.
> Il ressort de l’entretien que le secrétaire communal a eu avec [le requérant] que les faits rapportés par [A. S.], son supérieur hiérarchique, et confirmé par [A. A.], présent au moment des faits, ne sont pas contestés par l’intéressé - à cette nuance près que [le requérant] dit avoir jeté les clés au sol et non en direction de [A. S.].
> Il ressort des éléments du dossier que l’insubordination est clairement établie. [Le requérant] ne la nie pas, il la revendique et l’assume. Une sanction disciplinaire est dès lors, a priori, justifiée ».

Le dossier administratif confirme l’existence des manquements constatés. Le requérant n’en critique d’ailleurs pas réellement la matérialité mais invoque des éléments contextuels qui seraient selon lui de nature à excuser lesdits manquements.
Ainsi, il estime que la partie adverse a relativisé les témoignages favorables de ses collègues. Or, sur ce point l’acte attaqué indique que :

« Si les témoignages des collègues entendus ne sont pas contestables, il convient de les remettre eux aussi dans leur contexte, celui d’un environnement de travail où les hommes de métier se côtoient quotidiennement. Un tel contexte peut aisément expliquer qu’aucun des collègues entendus ne souhaite charger ou enfoncer [le requérant] et qu’ils se montrent compréhensifs, d’autant plus qu’ils n’assument pas de position hiérarchique à son égard. On notera aussi que la lecture des

témoignages faite par [le requérant] est incomplète : les trois collègues entendus indiquent certes qu'il fait bien son travail, mais ils déclarent aussi tous les trois qu'il monte vite dans les tours, qu'il s'énerve pour pas grand-chose, qu'il n'arrive pas à prendre du recul et qu'il peut se montrer agressif. Ils ont aussi indiqué avoir tenté de le raisonner à diverses reprises. Enfin, on ne peut ignorer les déclarations de MM. [A. S.] et [J. S.], supérieurs hiérarchiques [du requérant] (annexes 2 et 3), qui exposent tous les deux que ses refus répétés d'exécuter les ordres de travail et ses réactions excessives fréquentes rendent la collaboration difficile et contribuent à son isolement ("Au final, tout le monde le laisse tranquille et il travaille seul au centre technique") ».

La partie adverse a donc clairement et précisément exposé les raisons pour lesquelles elle estime que les aspects favorables des témoignages des collègues du requérant doivent être relativisés. En se fondant sur le contexte de l'environnement de travail, sur les témoignages en ce qu'ils relatent que le requérant s'emporte vite et sur les témoignages des deux supérieurs hiérarchiques faisant état des refus répétés d'exécuter les ordres, la partie adverse a donc pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que les faits devaient être sanctionnés disciplinairement.

À cet égard, rien ne permet de considérer que la partie adverse aurait méconnu le principe général d'impartialité. Le requérant ne le démontre d'ailleurs aucunement. La seule circonstance que le requérant aurait été en conflit avec un ou deux de ses supérieurs hiérarchiques ou même que l'un de ceux-ci aurait pu manquer d'impartialité n'est pas susceptible de faire douter de l'impartialité des autorités qui ont respectivement instruit le dossier et infligé la sanction.

Le requérant observe également que c'est à tort que la partie adverse estime qu'il refuserait d'accomplir des tâches diversifiées.

Sur ce point l'acte attaqué indique que :

« Quant aux attitudes de discrimination, de dévalorisation et d'humiliation dont [le requérant] se dit victime, force est de constater qu'il en est lui-même en large partie responsable étant donné ses refus répétés d'exécuter les instructions de travail de sa hiérarchie et ses sautes d'humeur lorsqu'il est sollicité pour des raisons qu'il trouve injustifiées. La réduction des effectifs de l'équipe des peintres a amené ceux-ci à assumer des tâches plus diversifiées et à se montrer plus polyvalents, ce que refuse [le requérant] sous prétexte que lesdites tâches ne figurent pas explicitement dans sa description de fonctions et qu'il n'a jamais eu de promotion. [Le requérant] a pour le reste lui-même reconnu qu'il faut garder en permanence un peintre à l'atelier et que ses collègues ne conduisent pas le véhicule, ce qui *de facto* implique qu'il les conduise sur les chantiers ».

Le dossier administratif démontre le caractère adéquat de cette motivation. En effet, il ressort :

- de l’entretien du requérant du 14 septembre 2022 que : « [le requérant] soutient qu’il n’a aucun problème avec ses collègues, que son problème c’est [A. S.] et qu’il refuse de le reconnaître comme son chef. Il se dit démotivé car toute sa carrière est une succession d’espoirs déçus : on lui a retiré à plusieurs reprises certaines tâches, on a voulu lui en ajouter d’autres, comme le marquage au sol qu’il a refusé. On l’a écarté des promotions niveau C et code 4, il a présenté des examens mais a été mis en échec pour des raisons qu’il n’accepte pas. Il dénonce le fait que certains soient maintenant promus sans examen après quelques années. Aujourd’hui, à 4 ans et 10 mois de sa retraite, il est payé D3 comme un balayeur de rue alors qu’il est peintre. Il trouve cela profondément injuste, raison pour laquelle il refuse d’en faire plus que ce qui est dans sa description de fonction. La seule chose qu’il fait encore avec plaisir, ce sont les travaux de peinture pour l’équipe des menuisiers. Pour le reste, il vient travailler avec des pieds de plomb ».

- du témoignage de [J. S.] du 14 septembre 2022 selon lequel : « [le requérant] refuse régulièrement d’exécuter des ordres de travail (“je ne veux pas aller chercher telle fourniture”, “je ne fais pas ça”, “je ne veux pas conduire un tel sur chantier”). Et au final, tout le monde le laisse tranquille et il travaille seul au centre technique ».

En outre, il n’est pas contesté par l’acte attaqué que le requérant ferait du bon travail, propre et soigné, qu’il serait quelqu’un sur qui on peut compter et que ce serait un bosseur. De telles qualités ne sont en effet pas incompatibles avec l’attitude reprochée au requérant consistant à refuser d’accomplir certaines tâches diversifiées.

Finalement, le requérant estime que la partie adverse fait une appréciation erronée quant à la spontanéité de sa prise de conscience de l’inadéquation de son comportement.

Sur ce point, l’acte attaqué mentionne :

« Il convient encore de souligner que lors de son entretien avec le secrétaire communal, le 14.09.2022, et de son audition par le collège, le 07.11.2022, [le requérant] n’a formulé ni excuses ni regrets pour son comportement. Pourtant, deux mois se sont écoulés entre ces deux dates, qui auraient pu l’amener à réfléchir et à se remettre en question.

[…]

Considérant que [le requérant] assume son insubordination, qu’il n’a exprimé ni remords, ni excuses pour son comportement, dont il minimise les conséquences, qu’il se pose en victime de soi-disant discriminations de la part de sa hiérarchie au lieu d’assumer sa part de responsabilités dans les tensions autour de sa personne, les sanctions mineures de l’avertissement et de la réprimande sont

jugées trop clémentes au regard des faits. À la fin de son audition par le collège, [le requérant] a certes concédé qu'il allait devoir se montrer plus coopérant avec son supérieur hiérarchique, étant donné qu'il lui reste encore cinq années à travailler. Encore faut-il souligner que cette concession n'était pas spontanée mais répondait à une question expresse du secrétaire communal sur sa disposition à rétablir le dialogue et collaborer à nouveau avec son supérieur ».

Il ressort de cette motivation, attestée par les documents du dossier administratif, que le requérant n'a pas formulé de regrets. En réponse à une question posée lors de son audition par le collège, il a indiqué qu'il allait être plus coopérant. Outre que cette déclaration n'a en effet rien de spontané, elle ne peut être considérée comme la formulation de regrets. L'autorité n'a donc pas commis d'erreur manifeste dans son appréciation des faits.

La première branche n'est pas fondée.

IV.2.2. Seconde branche

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

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

Le requérant indique qu'il n'a aucun antécédent disciplinaire à sa charge en plus de 36 années de service. À cet égard, l'acte attaqué indique que :

« Quant au passé disciplinaire : [le requérant] ne s'est certes jamais vu infliger de sanction disciplinaire au sens strict. Il n'en reste pas moins que ces dernières années, son comportement a donné lieu à plusieurs entretiens tant avec sa hiérarchie qu'avec la directrice des ressources humaines, signe que le dialogue, l'approche constructive et la recherche de solutions ont longtemps été privilégiés. Une procédure de dysfonctionnement a par ailleurs été entamée à son égard le 23.03.2022, qui témoigne que l'insubordination du 13.09.2022 n'est pas le premier incident. Si une telle procédure a été entamée le 23.03.2022, c'est que le comportement [du requérant] posait déjà problème à ce moment. Le fait que 6 mois plus tard, [le requérant] récidive dans l'insubordination et les comportements agressifs vient clairement nuancer l'affirmation de l'absence d'antécédents disciplinaires ».

Il en ressort que l'autorité a bien pris en considération l'absence de passé disciplinaire mais qu'elle ne l'a pas considéré comme une circonstance atténuante s'opposant à la sanction infligée pour le motif que le requérant avait fait l'objet d'une procédure de dysfonctionnement, en raison du refus d'accomplir certaines tâches, finalement abandonnée pour renouer le dialogue. Un telle appréciation n'est pas manifestement erronée.

Le requérant indique qu'il exerce des responsabilités réduites.

Sur ce point, l'acte attaqué indique ce qui suit :

« Quant au niveau de responsabilité : [le requérant] n'exerce certes aucune autorité hiérarchique sur ses collègues, en revanche le fait qu'il soit le plus ancien, comme il aime à le répéter, lui confère *de facto* une certaine légitimité, avoir un certain ascendant, auprès de ses collègues. Par ailleurs, il est la personne responsable de l'atelier de peinture, dont il a la clé, et le fait qu'il soit le seul à conduire un véhicule, dont il détient les clés, lui donne également un rôle particulier au sein de son équipe. Dès lors, les dysfonctionnements constatés dans son chef nuisent au bon fonctionnement de son équipe ».

Cette motivation permet de comprendre les raisons pour lesquelles, même en présence de responsabilités réduites, la partie adverse estime que le requérant dispose d'un certain ascendant et d'une certaine légitimité auprès de ses collègues. Rien ne permet de considérer qu'en raisonnant de la sorte, la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Finalement, le requérant indique qu'il a toujours fait l'objet d'évaluations positives. Sur cet aspect, l'acte attaqué expose que :

« quant à l'évaluation positive et/ou aux promotions : il convient de rappeler que la compétence d'évaluer incombe à la ligne hiérarchique. Le procédé qui consiste à extraire certains éléments positifs des témoignages de ses collègues pour en déduire qu'il a un comportement exemplaire, tout en omettant l'appréciation de sa hiérarchie, nettement plus réservée, tel qu'on peut le lire aux annexes 2, 3 et 9 manque de sérieux et d'objectivité. Il ressort de l'ensemble des pièces du dossier -et non de quelques extraits de pièces pris isolément -que la ligne hiérarchique n'est pas pleinement satisfaite des prestations et du comportement [du requérant]. Le fait qu'aucune promotion ne lui a été offerte alors que certains collègues ont été promus sans examen est non seulement cohérent au vu de ces difficultés comportementales et de son manque de collaboration mais aussi conforme au règlement en matière de recrutement et de promotion du personnel (…) ».

À nouveau, la partie adverse a rencontré les arguments du requérant et rien ne permet de considérer, eu égard aux pièces du dossier administratif, que, ce faisant, elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Quant au choix de la sanction, la décision attaquée indique que :

« Considérant que [le requérant] assume son insubordination, qu'il n'a exprimé ni remords, ni excuses pour son comportement, dont il minimise les conséquences, qu'il se pose en victime de soi-disant discriminations de la part de sa hiérarchie au lieu d'assumer sa part de responsabilités dans les tensions autour de sa personne, les sanctions mineures de l'avertissement et de la réprimande sont jugées trop clémentes au regard des faits. À la fin de son audition par le collège, [le requérant] a certes concédé qu'il allait devoir se montrer plus coopérant avec son supérieur hiérarchique, étant donné qu'il lui reste encore cinq années à travailler. Encore faut-il souligner que cette concession n'était pas spontanée mais répondait à une question expresse du secrétaire communal sur sa disposition à rétablir le dialogue et collaborer à nouveau avec son supérieur.

Considérant que [le requérant] ne se sent pas reconnu par sa hiérarchie et qu'il en a conçu un sentiment d'isolement et une grande démotivation qui l'amènent à se montrer peu coopérant, qu'il considère avoir été injustement écarté des promotions au niveau C et code 4, et qu'il trouve injuste à cinq ans de sa retraite, d'être payé comme un balayeur de rue alors qu'il est peintre en bâtiment, une retenue de traitement - quelle qu'en soit la durée - n'est pas jugé opportune car elle serait probablement ressentie par [le requérant] comme vexatoire et est peu susceptible d'avoir un réel impact sur son comportement.

Considérant qu'une sanction disciplinaire doit certes être proportionnelle, mais aussi, dans la mesure du possible, éducative ; à cet égard, une suspension disciplinaire pour une période limitée aurait plus de chances de provoquer une telle prise de conscience puisqu'elle contraindrait l'intéressé à une prise de recul forcée, propice à une remise en question personnelle ».

La partie adverse a donc clairement exposé les raisons pour lesquelles elle a choisi d'infliger au requérant la peine de la suspension disciplinaire pour une durée de deux semaines.

Compte tenu de la gravité des faits (insubordination) et des circonstances ainsi prises en compte à juste titre par l'acte attaqué, la sanction infligée n'est pas manifestement disproportionnée.

Le requérant ne démontre pas qu'une autre autorité normalement prudente et diligente placée dans la même situation n'aurait pas pu adopter une telle sanction.

La seconde branche n'est pas fondée.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 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 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 septembre 2024, par la VIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

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

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Luc Detroux