

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.981 du 15 avril 2025

A. 239.202/VIII-12.260

En cause : J. L.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Olivier VANLEEMPUTTEN et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la commune de Jemeppe-sur Sambre,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Maxime CHOME et
Rebecca MIRZABEKIANTZ, avocats,
place Eugène Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mai 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la délibération du conseil communal de la commune de Jemeppe-sur-Sambre du 27 mars 2023 décidant de lui infliger la sanction disciplinaire de la retenue sur traitement de 20% pendant une période de trois mois ».

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 24 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 février 2025.

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

M^e Olivier Vanleemputten, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Maxime Chomé et Rebecca Mirzabekiantz, avocats, 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 est au service de la partie adverse depuis le mois de juin 1995 en qualité d'ouvrier communal. Il fait partie du personnel statutaire.

2. Le 23 novembre 2022, un rapport est rédigé en ces termes :

« Rapport

Nous soumettons au conseil communal les éléments ci-dessous concernant [le requérant] [...].

Les faits

1 - Raccordement à l'égout rue de Goyet à Spy

Les éléments repris dans le rapport rédigé par [J. P], Directeur du Service Technique, en date du 20/10/2022, en pièce jointe n° 1, font état du fait que [le requérant] s'est, sans en avoir été mandaté par sa hiérarchie et sans l'en avoir avertie, arrogé le droit de prendre des initiatives dans un dossier de raccordement à l'égout en faisant, entre autres, intervenir du matériel et une équipe d'ouvriers à des fins privées.

2 - Problème de sécurité important dans l'atelier fer

Les éléments repris dans le rapport rédigé par [J. D.], responsable Voiries et Bâtiments, en date du 26/10/2022, en pièce jointe n° 2, font état du fait que [le requérant] aurait posé une barre à mine et du bois afin d'empêcher l'accès à l'atelier fer.

3 - Sabotage

Dans le même rapport qu'au point 2 *supra*, [J. D.] relate que [le requérant] a sciemment enlevé la tête du poste à souder afin d'empêcher quiconque autre que lui de souder.

De plus, ayant été questionné par [J. D.], [le requérant] a fait preuve d'arrogance en lui répondant que si lui ne pouvait pas faire de soudure, personne ne souderait.

4 - Accessibilité à des locaux regroupés à l'arrière du bâtiment du Service Technique

Les éléments repris dans le rapport rédigé par [J. D.], Directeur du Service Technique, en date du 7/11/2022, en pièce jointe n° 3, font état du fait que [le requérant] :

- bloque volontairement l'accès à des locaux en entassant du matériel devant celui-ci afin d'empêcher ses collègues de l'utiliser
- laisse délibérément la porte ouverte d'autres locaux favorisant le vol de matériel
- refuse de donner les clés des accès à certains locaux et à des armoires contenant du matériel alors qu'il part en vacances.
- dispose une poutre et d'autres accessoires devant un accès (ces éléments tombant sur la personne qui ouvre cet accès)

5 - Attitude agressive et condescendante

Les éléments repris dans la note rédigée par [J. D.], Responsable Voiries et bâtiments, en date du 10/11/2022, en pièce jointe n° 4, font état du fait que [le requérant], d'une part, n'effectue pas ou pas complètement les tâches qui lui sont assignées et, d'autre part, adopte un comportement inapproprié envers son responsable, [J. D.] (agressivité et condescendance).

6 - Remise d'un certificat médical pour une période de congé refusée car mi-temps médical

Les éléments repris dans la note rédigée par [J. P.], Directeur du service Technique, en date du 16/11/2022, en pièce jointe n° 5, font état du fait que [le requérant] s'étant vu refuser un congé car il est en mi-temps médical a rentré un CM pour cette même période.

De plus, une note de [J. P.], en date du 20/11/22, fait état du fait que [le requérant] a été vu au volant de son véhicule le 18/11/2022 alors qu'il était en CM avec sortie interdite. (Pièce 5*bis* et 5*ter*) ».

Les pièces 1 à 5*ter*, constituant le dossier disciplinaire, sont annexées à ce rapport.

3. Par un courrier du 25 novembre 2022, le requérant est convoqué à une audition disciplinaire, dans les termes suivants :

« [...],

Un dossier disciplinaire a été constitué à votre rencontre mettant en évidence un certain nombre de fautes qui ont été relevées par vos responsables hiérarchiques.

Vous êtes dès lors invité à vous présenter le 19/12/2022 à 19h00 en la salle polyvalente [...] afin d'être entendu par le conseil communal en huis clos.

Nous portons à votre attention que ces fautes vous exposent à une sanction disciplinaire selon les articles 47 à 71 du statut administratif.

Afin de vous permettre de préparer votre défense, nous portons à votre connaissance qu'il vous est possible de consulter le dossier disciplinaire évoqué dans le présent courrier.

Pour ce faire, nous vous remercions par avance d'avertir, par courriel, Monsieur le Directeur général de votre volonté de consultation dudit dossier. Celui-ci sera mis à votre disposition pour consultation [...].

Enfin, nous vous informons que vous pouvez, si vous le souhaitez, être accompagné d'une personne de votre choix [...], solliciter la présence de témoins ainsi que la publicité de votre audition [...].

Restant à votre écoute pour toutes précisions complémentaires [...] ».

Il y est expressément précisé en « annexes : copie des articles 47 à 71 du statut administratif » (dossier du requérant, pièce 2 ; dossier administratif, pièce 3), qui sont effectivement jointes à cette convocation (dossier administratif, pièce 4).

4. Le 1^{er} décembre 2022, le requérant, accompagné d'un délégué syndical, consulte le dossier disciplinaire dans les locaux de la partie adverse.

Il expose qu'à cette occasion, le rapport précité du 23 novembre 2022 lui est remis avec ses annexes susvisées n° 1, 2, 3, 4, 5, 5bis et 5ter (requête, pages 2, n° 3 et 6, n° 2) mais qu'il n'est, d'après lui, signé que par le seul directeur des Ressources humaines, F. C., mais pas par le directeur général, D. T., dont le nom est toutefois mentionné en fin de document, comme en atteste la pièce 3 qu'il dépose à l'appui de son dossier. Dans ses écrits de procédure, la partie adverse soutient au contraire qu'à cette date, le rapport est bien signé par ces deux personnes, ce que le requérant continue à contester.

5. Par un courriel du 3 décembre 2022, le requérant sollicite le report de son audition à une date ultérieure.

6. Le 5 décembre 2022, le collège communal, « considérant le projet de délibération visant l'ouverture d'un dossier disciplinaire à l'encontre [du requérant] » et « que cette matière relève des compétences du conseil communal en vertu de l'article L1122-30 du CDLD », « consent à ce report à la séance du conseil communal du 30 janvier 2023 ».

7. Par un courrier du 16 janvier 2023, les conseils du requérant demandent à la partie adverse la communication des documents suivants :

- le dossier disciplinaire ;
- le règlement de travail applicable, en particulier les dispositions applicables au requérant en matière de congé ;

- la décision du collège communal de saisir le conseil communal du dossier disciplinaire ;
- la décision d'engagement du requérant (et son profil de fonction).

Ils sollicitent également copies des documents en lien avec l'organisation et le fonctionnement du service technique de la commune (organigramme du service, répartitions des tâches au sein du service, équipements de travail mis à disposition du service, locaux mis à disposition du service) ainsi que des documents relatifs aux mesures de protection exigées par la réglementation relative au bien-être au travail et aux formations fournies pour les différentes tâches et les différents équipements de protection confiés au service technique de la commune (exigées notamment par l'article IV.2-5 du Code du bien-être au travail).

8. Par un courriel du 20 janvier 2023, le directeur des Ressources humaines de la partie adverse leur répond en transmettant un certain nombre de pièces.

9. Par un courrier du 23 janvier 2023 à l'attention du collège communal, les conseils du requérant sollicitent que son audition disciplinaire soit publique mais qu'elle ne soit ni enregistrée ni filmée.

10. Par un courriel du 26 janvier 2023 adressé au directeur des Ressources humaines avec le directeur général en copie, un des conseils du requérant « constate que le rapport disciplinaire et ses annexes n'étaient pas, sauf erreur, annexés à [son] courriel [du 20 janvier] » et lui en demande copie.

11. Le directeur général lui répond comme suit par un courriel du même jour :

« [...]

En écho à votre courriel, je vous adresse de nouveau le courriel [du directeur des Ressources humaines].

Effectivement, le rapport disciplinaire n'y figurait pas car ne faisant pas partie de votre demande initiale sauf erreur de ma part.

Par ailleurs, [le requérant] en dispose également.

Vous le trouverez en pièce jointe.

[...] ».

Ce courriel renvoie aux pièces déjà communiquées le 20 janvier 2023 mais contient une pièce complémentaire, intitulée « Dossier disciplinaire [J. L]-2 (1).pdf » (dossier administratif, pièce 9 ; dossier du requérant, pièce 8).

12. Par un courriel du 27 janvier 2023, le requérant sollicite, *via* ses conseils, que deux personnes soient entendues publiquement lors de son audition disciplinaire en qualité de témoins. Cette demande est acceptée par le directeur général le même jour.

13. Le requérant est entendu par le conseil communal, accompagné de l'un de ses conseils, le 30 janvier 2023. Un procès-verbal est rédigé à cette occasion et il dépose une note de défense et des annexes.

14. Le procès-verbal est approuvé par le requérant le 7 février 2023.

15. En séance à huis clos du 27 mars 2023, le conseil communal décide de déclarer certains faits contenus dans le dossier disciplinaire à charge du requérant établis et d'infliger par treize « oui », huit « non » et deux abstentions, au regard des faits considérés comme établis, la sanction disciplinaire de la retenue sur traitement de 20 % pendant une période de trois mois.

Il s'agit de l'acte attaqué, communiqué au requérant par un courrier recommandé daté du 28 mars 2023. Il n'est pas contesté qu'il a été réceptionné le 31 mars suivant.

16. Par des courriels des 6 et 14 avril 2023, les conseils du requérant demandent communication de la version de l'organigramme applicable avant le 5 décembre 2022 ainsi que des délibérations désignant respectivement J. D. et J. P. en qualité de responsable « Entretien voiries & bâtiments » et en qualité de « Directeur technique » ainsi que de la « note de service » qui est visée au premier considérant de l'acte attaqué.

La partie adverse fait droit à ces demandes les 11 et 26 avril suivants.

17. Le 18 avril 2023, le requérant introduit un recours auprès de l'autorité de tutelle.

18. Le 13 juin 2023, le directeur général signe une attestation fondée sur l'article 961/1 du Code judiciaire par laquelle celui-ci « atteste sur l'honneur [...] avoir rédigé en collaboration avec [le directeur des Ressources humaines] le dossier disciplinaire à charge [du requérant], ouvrier communal, et que dans ce cadre, [il a] signé le rapport de synthèse en [sa] qualité de directeur général ».

19. Le 16 juin 2023, une réponse à la réclamation introduite devant l'autorité de tutelle est déposée par les conseils de la partie adverse.

20. Le conseil du requérant y répond le 22 juin suivant.

21. Le 12 juillet 2023, l'autorité de tutelle indique à la partie adverse « ne pas avoir annulé la délibération du 27 mars 2023 ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête

Le requérant expose le moyen comme suit :

« Pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article L1215-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après "CDLD"), de la violation du principe de motivation interne, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général du respect des droits de la défense et de l'excès de pouvoir ;

En ce qu'il ne ressort pas du dossier mis à disposition du requérant que le directeur général a établi le rapport prescrit par l'article L1215-7 du CDLD ;

Que le rapport mis à disposition du requérant lors de son passage du 1^{er} décembre 2022 est signé par le seul directeur des Ressources humaines ;

Qu'en réponse aux demandes des conseils du requérant des 16 et 20 janvier 2023, ni le directeur des Ressources humaines ni le directeur général n'a transmis un quelconque rapport disciplinaire ;

Qu'à l'audition du 30 janvier 2023, le requérant a insisté sur ces éléments et il ne lui a pas été répondu ;

Que la motivation de l'acte attaqué expose à tort que "le rapport disciplinaire est signé par le directeur général et que [le requérant] a pu en prendre connaissance" ;

Alors que l'article L1215-7 du CDLD prescrit, en identifiant son auteur, la rédaction d'un rapport disciplinaire ;

Qu'il a encore récemment été rappelé que "selon la jurisprudence constante, lorsque le statut prévoit l'établissement d'un rapport préalable à la saisine de l'autorité disciplinaire, un tel rapport clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, saisit celle-ci des poursuites et lui fournit des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire. Lorsqu'il est statutairement prévu, un tel rapport constitue une formalité substantielle obligatoire qui sert l'intérêt de l'agent, de sorte qu'en l'absence d'un tel rapport établi par la personne désignée, cette formalité obligatoire fait défaut et vicie l'ensemble de la procédure. En effet, en l'absence

d'un tel rapport, l'autorité disciplinaire compétente n'est pas en mesure d'adopter régulièrement la sanction disciplinaire finale dans la mesure où c'est ce rapport préalable qui la saisit des poursuites et lui prodigue des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire, ce qui constitue une garantie (C.E., n° 255.259 du 13 décembre 2022, [...] ; voy. également C.E., n° 245.320 du 23 août 2019, [...]).

Que le terme "rapport" vise la constitution du dossier disciplinaire par le Secrétaire communal (C.E., n° 229.193 du 18 novembre 2014, [...]) (ou le directeur général en Région wallonne) ».

Dans ses « développements », il cite l'article L1215-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD), dont il indique que l'alinéa 2 n'est pas applicable en l'espèce, et précise qu'il succède, en Région wallonne, à l'article 287, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, qu'il cite également. Il expose qu'il ressort des travaux préparatoires dudit article 287 que le législateur a confié au chef de l'administration la compétence pour faire un rapport de sanction disciplinaire car celui-ci représente l'administration de manière neutre et permanente, que selon les mêmes travaux préparatoires, c'est au secrétaire communal, actuellement directeur général, de prendre l'initiative en matière de proposition de sanction disciplinaire et que, tout au plus, le conseil ou le collège communal doivent pouvoir lui donner l'ordre d'instruire un dossier disciplinaire.

Selon le requérant, « lorsqu'[il] s'est présenté le 1^{er} décembre 2022 dans les locaux de l'administration, un rapport daté du 23 novembre 2022 lui a été remis », sur lequel apparaissaient les noms du directeur général et du directeur des Ressources humaines mais la seule signature de ce dernier, pas celle du directeur général. Il ajoute que, les 16 et 20 janvier 2023, il a sollicité copie du dossier administratif mais qu'aucun rapport ne lui a été communiqué, qu'en réponse à la première demande, le directeur des Ressources humaines n'a communiqué aucun rapport et qu'en réponse à la seconde, « le directeur général a exposé communiquer le rapport disciplinaire (annexe 8). Par rapport à la réponse du 16 janvier 2023, les pièces jointes étaient complétées d'un document intitulé "Dossier disciplinaire [J. L.]-2 (1) [19]" (annexe 9). Ce document contenait la convocation du 25 novembre 2022 et son annexe (c'est-à-dire la copie des articles 47 à 71 du statut administratif) ainsi que des pièces numérotées 1, 2, 3, 4, 5, 5bis et 5ter ».

Il précise qu'il « n'y avait, à nouveau, aucun rapport disciplinaire », et que « ce n'est qu'en date du 26 avril 2023, en réponse à la demande de publicité du 14 avril 2023, que la partie adverse a communiqué une version du rapport du 23 novembre 2022 portant, outre la signature du directeur des Ressources humaines, la signature du directeur général (annexes 15 et 16) ». Il estime qu'une telle manière de procéder viole l'article L1215-7 à double titre. D'une part, il soutient que le rapport disciplinaire mis à sa disposition identifie certes le directeur général mais n'est pas

signé par celui-ci et que ce rapport lui a été remis le 1^{er} décembre 2022, soit après sa convocation pour audition disciplinaire intervenue par un courrier du 25 novembre 2022, « et donc nécessairement après l’entame des poursuites par le collège communal », dont il précise que la délibération ne lui a jamais été communiquée malgré sa demande de publicité du 16 janvier 2023. Il indique qu’outre la jurisprudence déjà citée et les travaux préparatoires de l’article 287, « il est de jurisprudence constante que “la signature d’un acte administratif qui fait grief est un élément dont dépend l’existence même de cet acte. À défaut de signature et d’identification de l’auteur, l’acte est inexistant en tant que tel. Il en va d’autant plus ainsi que l’auteur de l’acte n’a même pas eu le souci de cocher la case adéquate permettant à l’étranger de comprendre les motifs de l’ordre de quitter le territoire qui lui était notifié. Celui-ci est donc inopposable à son destinataire. Par souci de sécurité juridique, il y a lieu de l’annuler” (C.E., n° 190.421 du 13 février 2009, [...]) ». Il fait valoir que si le rapport identifie comme co-auteur le directeur général, l’acte est illégal à défaut de la signature de celui-ci avant l’entame des poursuites par le collège communal, viciant ainsi la procédure *ab initio* et donc l’acte attaqué. Il ajoute que « s’agissant d’une garantie procédurale pour l’agent et d’une pièce relative aux faits mis à sa charge, c’est un rapport complet et signé par le directeur général qui devait être mis à [sa] disposition [...] en vue de son audition. À défaut, outre l’article L1215-7 précité, [ses] droits de la défense ont été violés, principe qui est d’ordre public ».

D’autre part, il relève que le rapport disciplinaire mis à sa disposition est signé par le directeur des Ressources humaines alors que l’article L1215-7 du CDLD « identifie pourtant clairement l’auteur du rapport qu’il prescrit, à savoir le directeur général ». Il en déduit que seul ce dernier dispose de la compétence pour constituer un dossier disciplinaire, qu’il « lui revient de mener un véritable travail d’instruction qui aboutit précisément à l’établissement du rapport disciplinaire. Cette tâche lui est confiée en fonction du grade qu’il occupe et des garanties que celui-ci offre. Les travaux préparatoires sont clairs : le directeur général représente l’administration de manière neutre et permanente et est seul compétent pour instruire des poursuites disciplinaires. La compétence pour faire un rapport disciplinaire ne revient donc pas au directeur des Ressources humaines ». Il fait valoir que dans l’arrêt n° 255.259, « le Conseil d’État a estimé que la procédure disciplinaire était viciée *ab initio* car la décision attaquée ne visait pas l’existence d’un rapport écrit ou oral qui aurait été fait par le directeur général mais se référait exclusivement à un rapport et à des courriels que la directrice du département des Ressources humaines avait adressés à ce dernier ». Il ajoute que la motivation de l’acte attaqué ne vise pas non plus l’existence d’un rapport écrit ou oral qui aurait été fait par le directeur général mais se réfère à une « note de service ». Il cite l’acte attaqué et fait valoir qu’« à suivre la partie adverse, le rapport disciplinaire qui doit être établi et signé par le directeur

général, conformément à l'article L1215-7 du CDLD, est donc une "note de service" établie et signée par le directeur des Ressources humaines ». D'après lui, une telle note, établie par le directeur des Ressources humaines, ne respecte manifestement pas le prescrit de l'article L1215-7 selon lequel l'autorité disciplinaire n'est compétente pour infliger une sanction disciplinaire que sur la base d'un rapport du directeur général « et de lui seul car seul ce dernier représente l'administration de manière neutre et permanente et présente les garanties que sauvegarde cet article ». Il indique qu'il ne s'agit pas de faire preuve de formalisme excessif mais de constater qu'il ressort de l'examen du dossier disciplinaire mis à sa disposition qu'une formalité substantielle, prévue dans son intérêt, fait défaut.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant répète que le rapport consulté le 1^{er} décembre 2022 dans les locaux de l'administration ne contient que la seule signature du directeur des Ressources humaines et pas celle du directeur général. Il précise qu'il ne conteste pas qu'il en existe une version signée par ces deux personnes « puisque cette version a été communiquée à l'un [de ses] conseils en date du 26 avril 2023 » mais qu'« on ignore en revanche la date du contreseing du directeur général ». En ce qui concerne l'absence de signature du rapport disciplinaire par le directeur général avant l'entame des poursuites, il fait valoir que c'est à la partie adverse d'établir que ledit rapport contenait la double signature du directeur des Ressources humaines et du directeur général. Il ajoute qu'à suivre le mémoire en réponse, le rapport disciplinaire daté du 23 novembre 2022 et consulté le 1^{er} décembre suivant aurait été signé par ces deux personnes mais que « pour une raison inconnue, un second rapport, d'origine inconnue, aurait été constitué », et que dans son courrier du 16 juin 2023, elle suggérait qu'il serait à l'origine dudit « second » rapport, « ce qu'il n'a pas manqué de dénoncer par courrier du 22 juin 2023 à la tutelle (pièce n° 19 du dossier administratif) tant cela était absurde et portait profondément atteinte à son honneur et à sa réputation ». Il répète qu'« à bien comprendre la réponse de la partie adverse, [il] (ou quiconque) aurait créé une pièce pour les stricts besoins de sa défense, en retirant la signature du directeur général et en laissant la seule signature du directeur des Ressources humaines, ce qui est absurde ». Il réplique encore qu'il n'est jamais resté évasif sur la manière dont il a obtenu le rapport disciplinaire le concernant et qu'il a toujours exposé, tant dans le cadre de sa défense que devant l'autorité et encore à l'appui du présent recours, que :

« - Le rapport, daté du 23 novembre 2022, signé par le seul directeur des Ressources humaines, lui a été remis en mains propres lors de la consultation de son dossier disciplinaire, le 1^{er} décembre 2022, dans les locaux de l'administration communale ;

- C'est le rapport, daté du 23 novembre 2022, signé par le seul directeur des Ressources humaines, [qu'il] a ensuite remis à ses conseils, ce qui explique qu'il se retrouve dans les annexes de sa note de défense.
- En réponse aux demandes de publicité de ses conseils, d'abord du 16 janvier 2023 et ensuite du 26 janvier 2023, aucun rapport disciplinaire n'a jamais été communiqué, seules les annexes à ce rapport l'ont été.

Pourquoi aucun rapport disciplinaire n'a été communiqué en réponse à ces deux demandes de publicité ? Le rapport n'était-il pas encore signé par le directeur général ?

- L'absence de signature par le directeur général du rapport disciplinaire mis à [sa] disposition [...] a ensuite été dénoncée lors de [son] audition disciplinaire [...] du 30 janvier 2023, sans que la commune réagisse à cet élément de défense.

Le directeur général était présent à la séance du conseil communal et n'a nullement démenti ce fait.

- C'est le rapport, daté du 23 novembre 2022, signé par le seul directeur des Ressources humaines, qu'il a déposé lors de son audition du 30 août 2023.

Sur ce dernier tiret, une donnée de fait interpelle.

Lors de son audition, parmi d'autres annexes à sa note de défense, le requérant a déposé la version du rapport qui lui avait été remise lors de sa consultation du 1^{er} août 2023.

En fin d'audition, le directeur général a certifié "avoir reçu ce jour en séance publique la note et les 14 annexes dans le cadre de [sa] défense [...]" (annexe 1 au présent mémoire).

Le rapport, daté du 23 novembre 2022, signé par le seul directeur des Ressources humaines a été déposé par le requérant en annexe 1 de sa note de défense.

En réponse au courrier du 1^{er} février 2023 du directeur général, en date du 2 février 2023, les conseils du requérant ont transmis les documents déposés en séance publique du 30 août 2023.

Le courrier électronique se présente comme il suit (annexe 2 au présent mémoire) :

[...]

L'annexe 1 de la note de défense, qui fait partie de la pièce jointe au courrier électronique ci-dessous, intitulée "pièces 1 à 13", se présentait comme il suit :

- pages 1 à 2 : courrier de convocation du 25 novembre 2022 ;
- pages 3 à 8 : l'annexe au courrier de convocation du 25 novembre 2022, à savoir la copie des articles 47 à 71 du statut administratif ;
- pages 9 à 11 : le rapport, daté du 23 novembre 2022, signé par le seul directeur des Ressources humaine ;
- pages 12 et 28 : les annexes au rapport, daté du 23 novembre 2022, signé par le seul directeur des Ressources humaines, à savoir les pièces 1, 2, 3, 4, 5, 5bis et 5ter ».

Il reproduit à nouveau le rapport du 23 novembre 2022 signé par le seul directeur des Ressources humaines, relève que le dossier administratif « ne reprend

plus le rapport, daté du 23 novembre 2022, signé par le seul directeur des Ressources humaines », estime qu'il est interpellant « que le rapport [lui] remis ait été omis du dossier administratif déposé à l'attention [du] Conseil [d'État] », qu'« il a manifestement été retiré de l'annexe 1 à la note de défense, déposé en séance publique du 30 août 2023 et communiqué par courrier électronique du 2 février 2023 » et que « l'attitude de la partie adverse devrait suffire à conclure au bien-fondé du moyen en ce grief ». Il dépose le courriel du 2 février 2023 et ses annexes.

Il souligne que, contrairement à ce qu'indique la partie adverse, son « attitude *via* ses conseils fait sens », que n'étant pas en possession d'un rapport disciplinaire signé par le directeur général, il a tenté de l'obtenir *via* ses conseils dans le cadre du respect des droits de la défense et des règles en matière de transparence administrative, que « la partie adverse tente de créer une incohérence là où il n'y en a pas. Il n'y a rien d'incohérent, pour un conseil, de demander le rapport disciplinaire lorsque son client en dispose déjà d'une version (incomplète en l'occurrence) », et il précise qu'il « ne conteste bien entendu pas que le rapport comporte finalement bien la signature du directeur général ». Il réitère que rien dans le dossier administratif n'établit que le directeur général aurait signé le rapport disciplinaire du 23 novembre 2023 avant l'entame des poursuites disciplinaires à son encontre, et relève que la partie adverse « ne produit toujours pas la délibération du collège communal par laquelle l'entame des poursuites a été décidée ainsi que la saisine du conseil communal, nécessairement préalable à la convocation du 25 novembre 2023 » mais uniquement le rapport disciplinaire, les pièces 1 à 5^{ter} y annexées et la convocation du 25 novembre 2022 ainsi que son annexe. Il se demande par quelle délibération le collège communal a décidé d'entamer les poursuites et pourquoi une telle pièce n'est pas déposée au dossier administratif.

Il estime, en citant de la jurisprudence, que la déclaration précitée du directeur général du 13 juin 2023 est postérieure à l'acte attaqué et à la requête en annulation et qu'elle « ne pourrait prouver outre et contre les pièces du dossier administratif ». Il estime que « cela relève du bon sens sauf à permettre à une partie adverse de répondre à des moyens d'annulation invoqués dans une requête [...] en étoffant son propre dossier de ses propres déclarations (par définition unilatérales et douteuses car *in tempore suspecto*) ». Il fait valoir « la communauté d'intérêts qui lie la [partie adverse] et son directeur des Ressources humaines avec son directeur général puisqu'il en est le chef de l'administration ». Il demande dès lors d'écarter cette déclaration des débats tout en indiquant que même en en tenant compte, le directeur général ne déclare pas que sa signature du rapport disciplinaire serait intervenue antérieurement à l'entame des poursuites disciplinaires et qu'il « ne contredit donc en rien le grief ici soulevé ».

Enfin, il conteste que la référence à une « note de service » plutôt qu'au rapport du directeur général constituerait une simple erreur matérielle et considère qu'elle « tend au contraire à démontrer que le rapport soumis à l'autorité n'était en réalité signé que par le gestionnaire des ressources humaines ». Il se demande encore quelle autorité qualifierait de « note de service » le rapport disciplinaire que le secrétaire communal doit dresser en vertu des articles 287 et 288 de la Nouvelle loi communale ou les dispositions analogues du CDLD, et quelle autorité communale ne produirait pas la délibération de son collègue entamant les poursuites, « sauf à cacher qu'elle ne se fondait pas sur un rapport du directeur général ». Il ajoute qu'« à supposer même qu'ait existé, avant l'entame des poursuites, un rapport signé par le directeur général, ce que le dossier administratif n'établit en rien, celui-ci [ne lui] aura été communiqué [...] qu'après l'adoption et la notification de l'acte attaqué, violant manifestement ses droits de la défense (communication d'un dossier complet) » dont il rappelle le caractère d'ordre public.

En ce qui concerne la rédaction du rapport disciplinaire par le directeur des Ressources humaines, il cite plusieurs arrêts et rappelle que le CDLD prescrit que le rapport disciplinaire soit constitué par le directeur général de sorte que, selon lui, ce dernier ne peut confier des recherches à un membre de l'administration et un tel mandat, non produit, ne pouvant être donné que par le collège ou le conseil. Il ajoute qu'à supposer que le directeur général puisse confier une telle tâche préparatoire à un agent et ensuite faire siennes ses constatations, aucun mandat de désignation du directeur des Ressources humaines comme enquêteur préalable, qui déterminerait les contours de sa mission d'enquête, n'est produit au dossier administratif de sorte que « si une telle délégation existait, ce qui n'est pas crédible car cela supposerait que la partie adverse conserverait des pièces par devers elle, il aurait fallu un document écrit qui aurait nécessairement dû [lui] être communiqué [...] car faisant partie du dossier disciplinaire constitué à son encontre, *quod non* ». Il réplique encore qu'il ressort de la présentation des signatures que le rôle du directeur général s'est limité à un simple contreseing, qui en principe ne vise qu'à authentifier un acte de l'autorité communale et qu'il « est manifeste que c'est le DRH qui a épaulé le DG mais bien l'inverse, ce qui n'est pas légalement admissible » (*sic*).

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant fait valoir ce qui suit :

« [...]

Il semble pouvoir se déduire des considérations théoriques de Madame le Premier auditeur – et notamment de la jurisprudence citée – qu'aurait été censurée une sanction disciplinaire s'appuyant sur un rapport disciplinaire n'ayant pas été signé par le directeur général avant l'entame des poursuites.

En effet, selon la jurisprudence citée par Madame le Premier auditeur (nous soulignons), l'on peut lire : [...]

En l'espèce, de manière fort surprenante, sur la base de la seule pièce n° 9 du dossier administratif, soit un courriel [du directeur général] [à ses] conseils [...] du 26 janvier 2023, Madame le Premier auditeur expose que “rien ne permet d'accorder foi au requérant en ce qu'il mentionne n'avoir reçu le rapport disciplinaire signé par le directeur général qu'en date du 26 avril 2023”. Madame le Premier auditeur ajoute tout de suite qu’“il n'est nullement établi que le rapport disciplinaire signé par le directeur général spécifiquement mentionné dans le courrier sollicitant cette pièce n'aurait pas été joint aux pièces reçues à cette date à savoir, avant l'audition disciplinaire”.

C'est tout à fait inexact.

La convocation du 25 novembre 2022 ne contenait qu'une annexe, à savoir une copie des articles 47 à 71 du statut administratif.

Le 1^{er} décembre 2022, seul un rapport signé par le directeur des Ressources humaines [lui] a été remis [...], accompagné de ses annexes n^{os} 1, 2, 3, 4, 5, 5bis et 5ter. Ce rapport et ses annexes constituent la pièce n° 3 de la requête en annulation qui ne se retrouve pas au dossier administratif de la partie adverse. [Il] n'a évidemment jamais effacé une quelconque signature du directeur général qui se serait trouvée en bas à droite du document qui lui a été remis le 1^{er} décembre 2022. C'est le rapport signé par le directeur des Ressources humaines, accompagné de ses annexes n^{os} 1, 2, 3, 4, 5, 5bis et 5ter, [qu'il] a remis à ses conseils.

Par courriel du 16 janvier 2023 de ses conseils, [il] a demandé, entre autres pièces, copie du dossier disciplinaire.

Le 20 janvier 2023, [le directeur des Ressources humaines] a donné suite à la demande. [Il] reproduit [son] courriel du 20 janvier 2023 en annexe au présent mémoire, pièce n° 1.1., puisque Madame le Premier auditeur ne [lui] donne pas foi [...]. Le courriel [susvisé] reprenait 10 pièces jointes, intitulées comme suit : “CDI.pdf”, “Collège vers Conseil.pdf”, “Courrier audition.pdf”, “Courrier report audition.pdf”, “Description poste – Note.pdf”, “Organigramme ST.pdf”, “OuvrierCommunal_GuideSecu complet 20230105.pdf”, “port des vêtements et équipements de protection Individuel et sécurité au travail.eml”, “Prestation de serment.pdf”, “Statuts – congés.pdf”.

Aucun rapport visé à l'article L1215-5 du CDLD n'a donc été transmis en date du 20 janvier 2023.

[Il] signale à l'attention de Madame le Premier auditeur qu'il tient à sa disposition, par courriel, le courriel [du directeur des Ressources humaines] du 20 janvier 2023 puisqu'il n'est pas accordé foi à ses allégations pourtant étayées.

Le 26 janvier 2023, [son] conseil écrit constater que le rapport disciplinaire et ses annexes n'étaient pas, sauf erreur, annexés au courriel du 20 janvier 2023 [précité] et il en demandait une copie afin de disposer d'un dossier complet.

Le 26 janvier 2023, [le directeur général] écrit qu'effectivement le “rapport disciplinaire” ne figurait pas dans le *mail* [...] du 20 janvier 2023 et expose le mettre en pièce jointe. Il s'agit de la pièce n° 9 du dossier administratif de laquelle Madame le Premier auditeur déduit que l'on ne peut donner foi au requérant lorsqu'il affirme n'avoir reçu le rapport signé par le directeur général que le 26 avril 2023.

Le moyen serait donc dénué de fondement car [il] aurait reçu le rapport signé du directeur général en date du 26 janvier 2023. Tel que cela ressortait déjà de la requête en annulation, il n'en est évidemment rien.

Par rapport aux pièces jointes par [le directeur des Ressources humaines] dans son courriel du 20 janvier 2023, une seule pièce complémentaire, intitulée “Dossier disciplinaire [J. L.]-2 (1).pdf”, était jointe dans le courriel du 26 janvier 2023 [du directeur général]. La partie adverse ne verse pas cette pièce au dossier administratif, et pour cause. Le document intitulé “Dossier disciplinaire [J. L.]-2 (1).pdf” ne contient pas le rapport disciplinaire du 23 novembre 2022. Il contient : pp. 1 à 2, la convocation du 25/11/2 [lire : 2022], pp. 3 à 9, le régime disciplinaire, pp. 10 à 23, les annexes n^{os} 1, 2, 3, 4, 5, 5bis et 5ter.

Aucun rapport visé à l'article L1215-5 du CDLD n'a été transmis en date du 26 janvier 2023.

[Il] signale à l'attention de Madame le Premier auditeur qu'il tient à sa disposition, par courriel, le courriel [du directeur général] du 26 janvier 2023 puisqu'il n'est pas accordé foi à ses allégations pourtant étayées.

Par ailleurs, la partie adverse ne conteste pas qu'aucun rapport n'était annexé aux courriels des 20 et 26 janvier 2023 précités, sachant que c'est à elle qu'il revient de défendre la légalité de son acte. Le dossier administratif ne permet pas d'établir que la signature du directeur général serait intervenue antérieurement à la décision du collège communal d'entamer les poursuites, ce qui méconnaît l'article L1215-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. À cet égard, Madame le Premier auditeur ne peut dénier toute foi à [son] affirmation [...] selon laquelle il n'a reçu un rapport disciplinaire signé par le directeur général que le 26 avril 2023 sur base d'un simple *mail* – celui du 26 janvier 2023 [du directeur général] – et sur base d'une simple pièce jointe qui n'est pas versée au dossier administratif, à savoir le document intitulé “Dossier disciplinaire [J. L.]-2 (1).pdf”. Il en va d'autant plus lorsqu'[il] annexait cette pièce jointe à sa requête. [Il] ignore pourquoi il n'est pas cru sur son contenu par Madame le Premier auditeur. Faut-il comprendre [qu'il] aurait sciemment enlevé un rapport prétendument annexé au *mail* du 26 janvier 2023 [du directeur général] ?

Il échet d'observer que si le rapport produit en pièce n° 1 du dossier administratif [lui] avait été communiqué par [le directeur général] [...] en date du 26 janvier 2023, il ne se serait évidemment pas plaint d'une méconnaissance de l'article L1215-7 [...] lors de son audition disciplinaire du 30 janvier 2023. Ainsi, écrivait-il notamment ce qui suit dans sa note de défense du 30 janvier 2023 : [...]

Lors de [son] audition [...] du 30 janvier 2023, il ressort du procès-verbal que son conseil a eu l'occasion de préciser, “[...]”, ce qui n'aurait aucun sens si le rapport lui avait bien été remis par le courriel du 26 janvier 2023 [du directeur général]. Si le rapport produit en pièce n° 1 du dossier administratif [lui] avait été communiqué par [celui-ci] [...] en date du 26 janvier 2023, il ne se serait évidemment également pas plaint d'une méconnaissance de l'article L1215-7 [...] dans le cadre de son recours à la tutelle du 18 avril 2023. Ainsi, écrivait-il notamment ce qui suit dans lettre du 18 avril 2023 à l'attention de la tutelle : [...]

C'est en réalité par surprise que [son] conseil [...] a reçu une copie du rapport signé par le directeur général, par un courriel du 26 avril 2023 [du directeur des Ressources humaines], en réponse à son courriel du 14 avril 2023 qui demandait copie de ce qui était visé comme “note de service” dans le premier “Considérant” de l'acte attaqué. En effet, à ce stade, l'on ignorait que cette “note de service” était le rapport du 23 novembre 2022 qui avait finalement été signé par le directeur général.

Le courriel du 26 avril 2023 [du directeur des Ressources humaines] n'est pas produit au dossier administratif de la partie adverse, et pour cause. Seul[e] son annexe l'est, en pièce n° 1.

Madame le Premier auditeur ne donnant aucune foi [à ses] affirmations [...], [il] produit à nouveau, en annexe au présent mémoire, en pièce n° 2.1, le courriel du 26 avril 2023 [du directeur des Ressources humaines] et, en pièce n° 2.2, son seul document joint, à savoir le document intitulé "SRV-AP P01-AC- PH-SECO1-3687-001.pdf" (le reste des pièces jointes constitue de simples images).

Le document intitulé "SRV-AP P01-AC- PH-SECO1-3687-001.pdf" constitue la pièce n° 1 du dossier administratif de la partie adverse.

[Il] signale à l'attention de Madame le Premier auditeur qu'il tient à sa disposition, par courriel, le courriel [du directeur des Ressources humaines] du 26 avril 2023 puisqu'il n'a pas été accordé foi à ses allégations pourtant étayées.

Il se déduit de l'ensemble des éléments qui précèdent qu'en date du 26 avril 2023, en réponse à la demande de publicité du 14 avril 2023, [il] a reçu le rapport signé par le directeur général.

Il y a donc bien méconnaissance de l'article L1215-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. [Il rappelle] en outre qu'en règle générale, la signature d'un acte administratif constitue un élément dont dépend l'existence même de cet acte. À défaut de signature et d'identification de l'auteur, l'acte est inexistant en tant que tel. On peut également épingleur une violation [de ses] droits de la défense [...] car aucun rapport signé par le directeur général ne lui a été transmis avant l'adoption de l'acte attaqué, sachant que ce principe est d'ordre public.

Le rapport de Madame le Premier auditeur ne peut être suivi et le moyen est bien fondé ».

Il réitère que l'existence d'un rapport signé par le directeur général avant l'entame des poursuites constitue une formalité substantielle obligatoire au regard de l'article L1215-7 de sorte qu'il n'est dès lors pas suffisant qu'il ressorte du dossier administratif que le directeur général a été avisé de son comportement dès le départ par ses supérieurs hiérarchiques, qu'un rapport disciplinaire a été dressé en date du 23 novembre 2022, ou encore que la convocation du 25 novembre 2022 soit signée par le directeur général et la bourgmestre. Il est dès lors d'avis que « même à supposer que le dossier administratif de la partie adverse établisse que le directeur général aurait été à l'origine du rapport disciplinaire du 23 novembre 2022, *quod non*, encore faut-il constater que cela ne suffirait pas au regard de l'article L1215-7 du CDLD. Au regard de cette disposition, et conformément à la jurisprudence constante [...] il faut un rapport (une note ou un document) signé par le directeur général, et ce avant de clore la phase de constitution du dossier disciplinaire, de saisir des poursuites l'autorité compétente pour punir et de lui fournir des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire, *quod non* ». Il répète qu'il ressort de la pièce n° 1 du dossier administratif que le rôle du directeur général a simplement été de contresigner le rapport disciplinaire du 23 novembre 2022, signé par le directeur des Ressources

humaines, sans doute suite à l'introduction du recours à la tutelle, et en déduit que le directeur des Ressources humaines « a fait davantage que prêter son simple concours ou “collaborer” à la constitution du dossier disciplinaire et à l'initiative des poursuites ». Il répète qu'il ressort des pièces du dossier « que c'est le directeur des Ressources humaines qui est à l'initiative du rapport disciplinaire du 23 novembre 2022, qui ne sera que cosigné que plus tard – à une date inconnue mais au plus tard le 26 avril 2023 – par le directeur général ».

Il conclut en indiquant qu'il « ne prétend pas “que la partie adverse aurait sciemment enlevé le rapport disciplinaire prétendument rédigé et signé par le directeur des ressources humaines le 23 novembre 2022”. Il s'étonne, dans un premier temps, soit le 1^{er} décembre 2022, que seul le rapport signé par le seul directeur des Ressources humaines a été mis à sa disposition et, dans un second temps, de devoir constater que la partie adverse est incapable d'établir la date à laquelle le directeur général a posé son contresceau, sachant que le requérant n'a reçu ce rapport contresigné qu'en date du 26 avril 2023 *via* ses conseils et ce en dépit de ses deux demandes en dates du 20 et 26 janvier 2023, sa critique dans sa note de défense et à l'audition du 30 janvier 2023 et son recours à la tutelle du 18 avril 2023 ».

IV.2. Appréciation

Tout le moyen repose sur le postulat selon lequel le rapport disciplinaire du 23 novembre 2022 figurant dans le dossier disciplinaire consulté par le requérant dans les locaux de la partie adverse le 1^{er} décembre 2022 et dont il indique avoir reçu un exemplaire, ne contenait que la seule signature du directeur des Ressources humaines. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose ce qui suit à ce propos :

« [Elle] maintient que le rapport disciplinaire, daté du 23 novembre 2022, soumis au conseil communal, était signé tant par le directeur des Ressources humaines ([F. C.]) que par le directeur général de la commune ([D. T.]).

Le requérant a consulté ce rapport le 1^{er} décembre 2022 dans les locaux de la commune. Selon ses dires, une copie lui aurait été remise à cette occasion.

Pour une raison inconnue, une version de ce rapport strictement identique, si ce n'est qu'y est apposée l'unique signature de [F. C.], directeur des Ressources humaines, est entrée en possession du requérant.

De deux choses l'une.

Soit une copie du rapport disciplinaire a été remise au requérant lorsqu'il est venu consulter son dossier dans les locaux de la partie adverse le 1^{er} décembre 2022, ainsi qu'il le prétend. Dans un tel cas, son attitude ultérieure ne fait aucun sens. En effet, ses conseils ont introduit une première demande en date du 16 janvier 2023, puis une seconde le 26 janvier, afin que le rapport disciplinaire lui soit

communiqué. La “note de défense” déposée par les conseils en vue de l’audition du requérant indique d’ailleurs ce qui suit :

“En l’espèce, il ne ressort pas des pièces mis à disposition [du requérant] qu’un tel rapport aurait été rédigé”.

Si ce rapport avait déjà été en la possession du requérant suite à sa visite du 1^{er} décembre, les demandes d’accès au rapport précitées auraient été dénuées de sens. La nature du document ne laisse pas de place au doute (ce dernier est en effet intitulé “rapport” et est daté du 23 novembre 2022), de sorte que s’il avait été en la possession du requérant, ces demandes n’auraient pas été effectuées.

Soit, à l’inverse, une copie de ce rapport ne lui a pas été remise le 1^{er} décembre 2022. Dans ce cas, les demandes de ses conseils prennent tout leur sens. En revanche, rien ne permet d’expliquer comment il est entré en possession du rapport à signature unique qui, [elle] le répète, n’est pas celui qui a été soumis au conseil communal en vue de l’ouverture de la procédure disciplinaire.

Dans tous les cas, le requérant n’établit pas que le rapport à signature unique dont il dispose est la copie du rapport qu’il a consulté le 1^{er} décembre 2022.

Le requérant produit donc un rapport d’origine inconnue, non signé du directeur général. Il n’établit pas que ce rapport lui ait été présenté à un quelconque moment, ou ait été utilisé dans le courant de la procédure ».

Sans le dire ouvertement, le moyen laisse entendre que l’affirmation selon laquelle le rapport litigieux était, *ab initio*, signé par les deux directeurs, ne correspondrait pas à la réalité.

Le dossier administratif contient, en pièce n° 1, le rapport disciplinaire précité du 23 novembre 2022 signé par le directeur des Ressources humaines et par le directeur général. Il contient également une attestation de ce dernier du 13 juin 2023, libellée sur la base de l’article 961/1 du Code judiciaire, par laquelle il « atteste sur l’honneur [...] avoir rédigé en collaboration avec [le directeur des Ressources humaines] le dossier disciplinaire à charge [du requérant], ouvrier communal, et que dans ce cadre, [il a] signé le rapport de synthèse en [sa] qualité de directeur général ». La partie adverse dépose encore à l’appui de son dernier mémoire une attestation du même directeur général du 10 décembre 2024, toujours rédigée sur la base de l’article précité du Code judiciaire, et libellée comme suit :

« La présente attestation vient en complément de mon attestation datée du 13 juin 2023. Je confirme que [le requérant] a consulté son dossier disciplinaire en date du 1^{er} décembre 2022 dans les locaux de l’administration communale de [la partie adverse]. Le dossier disciplinaire tel que consulté et repris en annexe comporte le rapport cosigné par le directeur des Ressources humaines, [F. C.], et moi-même, le directeur général, [D. T.], en témoignent les photos jointes à la présente annexe ».

À cette attestation est jointe une photo dudit rapport muni de ces deux signatures et du dossier tel que, selon la partie adverse, il a été consulté par le requérant le 1^{er} décembre 2022 dans ses locaux.

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, tout acte administratif bénéficie d'une présomption de légalité, la décision administrative unilatérale qui cristallise une situation juridique étant présumée conforme au droit et la contestation de son destinataire étant impuissante, à elle seule, à renverser cette présomption. En l'espèce, le requérant ne s'inscrit nullement en faux, au sens de l'article 51 du règlement général de procédure, ni contre cette pièce n° 1 du dossier administratif ni contre les attestations précitées mais se limite à en demander l'écartement. Dans un tel contexte, sauf à considérer que le rapport du 23 novembre 2022 aurait été antidaté par le directeur général et que celui-ci aurait fait un faux témoignage – ce que le requérant ne soutient pas –, ledit rapport, dont la régularité n'est ainsi pas contestée par les voies de droit ouvertes à cet effet, doit, compte tenu de la présomption de légalité susvisée qui y est attachée, être considéré comme ayant été signé par le directeur général et par le directeur des Ressources humaines le 23 novembre 2022.

Enfin, aucune des dispositions visées au moyen ne rend le rapport disciplinaire irrégulier au seul motif qu'il est co-signé par le directeur des Ressources humaines ou que celui-ci aurait contribué à son établissement, et la circonstance que l'acte attaqué mentionne en son premier considérant se référer à « une note de service » plutôt qu'au rapport disciplinaire du directeur général ne peut suffire pour entraîner l'illégalité de l'acte attaqué dès lors que dans le corps de celui-ci, il est à diverses reprises, clairement fait usage des termes « rapport disciplinaire ».

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête

Le deuxième moyen est pris du défaut de motivation interne, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation'.

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué retient quatre faits disciplinaires avérés constituant des manquements à ses devoirs professionnels « pour décider qu'il y a lieu de [le] sanctionner sévèrement ».

En ce qui concerne le premier grief relatif au raccordement à l'égout rue de Goyet, il soutient qu'il ressort des pièces déposées à l'occasion de son audition qu'il a obtenu l'accord de Y. D. pour intervenir chez un particulier le 13 octobre 2022, à la suite de sa demande de la veille. Il ajoute que contrairement ce qu'a affirmé J. P. dans son rapport du 20 octobre 2022, Y. D. n'a pu, le 14 octobre 2022, avoir confirmé, devant témoin, ne pas avoir donné d'autorisation car il était en congé, ce qu'il reproche à la partie adverse de n'avoir pas vérifié en entendant celui-ci dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction. Il lui reproche encore de se retrancher derrière le fait que son N+1 serait J. D., et non Y. D. alors que celui-ci est, selon lui, « un responsable du service Technique et qu'il pouvait donc intervenir s'il autorisait les travaux qui étaient demandés. Le rapport du 20 octobre 2022 de [J. P.] indique en ce sens : "il est à supposer que [J. D.] (responsable dédié) ou [Y. D.] ont organisé ce passage". Lors de [son] audition par la partie adverse, [J. P.] qualifie également [J. D.] et [Y. D.] des "deux responsables de services". Cela ressort également de l'organigramme communiqué par la partie adverse, bien que celui-ci soit postérieur au fait qui est reproché ». Il ajoute qu'il ressort de sa note de défense et du procès-verbal de son audition qu'il « avait compris que le grief lui reprochait l'absence d'autorisation du N+2, [J. P.], et non l'absence d'autorisation de [J. D.] (on l'a vu, [lui] ayant déjà obtenu l'autorisation d'un responsable du service, [Y. D.]) ». Il affirme qu'il travaille sous l'autorité directe de [Y. D.] depuis de très nombreuses années et considère que le fait que [J. D.] soit également l'un des responsables du service Technique depuis septembre 2022 « n'énervé en rien ce constat ». D'après lui, « si la partie adverse exige [qu'il] ne puisse agir qu'avec l'accord de [J. D.], nonobstant celui de [Y. D.], ou qu'avec l'accord soit de [J. D.] soit de [Y. D.] ainsi que celui de [J. P.], il eût fallu le préciser dans des directives internes et non le reprocher après coup dans un cadre disciplinaire ». Il conclut qu'il « ne ressort d'aucun élément du dossier de la partie adverse [qu'il] ne pouvait agir que de l'ordre de [J. D.]. Au contraire, il ressort bien des éléments du dossier que [Y. D.] est également un responsable du service Technique sous l'autorité duquel [il] travaille » et que « l'acte attaqué ne repose donc pas sur une motivation adéquate, ni en fait ni en droit en ce qui concerne ce 1^{er} grief ».

Il conteste les faits à l'origine du deuxième grief relatif au problème de sécurité important dans l'atelier fer, et notamment avoir placé une « barre à mine » ou « du bois » devant la porte pour en empêcher l'accès. Il relève du courriel du 26 octobre 2022 que la « barre à mine » et le « bois » auraient été « posé(s) apparemment par [lui] » et que lors de son audition, deux conseillers ont insisté sur le caractère oral des déclarations fondées sur des « apparemment », et il en conclut qu'il ne peut comprendre les raisons qui ont poussé la partie adverse à déclarer ce fait comme établi et imputable.

Au sujet du troisième grief relatif au problème de sabotage, il estime la motivation inexacte et insuffisante. Il précise que lors de son audition, il a « contesté avoir retiré la tête du poste à souder dans une intention nuisible d'empêcher quiconque d'autre que lui de souder », s'être étonné que la partie adverse lui prête gratuitement des intentions nuisibles en qualifiant les faits de sabotage, avoir exposé que « la tête du poste à souder étant pliée, ce qui la rendait inutilisable, [il] l'a retirée du poste à souder et laissée à vue d'œil sur le rebord de la fenêtre et ce afin que personne ne se blesse », et qu'après avoir reçu la nouvelle tête du poste à souder, il l'a immédiatement installée pour que la machine puisse être à nouveau fonctionnelle. Il relève que ces éléments factuels « ne sont jamais contestés ». Il admet qu'il a reconnu avoir retiré la tête du poste à souder non pas à des fins de « sabotage » mais « parce que le matériel dysfonctionnait et se dégradait » et il s'étonne que la partie adverse lui prête gratuitement des intentions nuisibles en qualifiant les faits de sabotage, accusation qui, d'après lui, ne repose sur aucun élément du dossier. Il conteste encore avoir tenu des propos arrogants et précise que lors de son audition, il a reconnu avoir tenu des propos du type : « si je ne peux pas souder, plus personne ne soudera » mais sans ainsi reconnaître une quelconque preuve d'arrogance en s'en « expliqu[ant] longuement devant la partie adverse, que ça soit par écrit ou oralement » et en ayant exposé « avoir agi face à des dysfonctionnements et avoir voulu limiter les risques à des fins de sécurité ». Il en déduit que sa remarque adressée à [J. D.] relevait du bon sens, puisque « si lui ne pouvait pas souder avec un appareil dangereux car en mauvais état, personne d'autre au sein du service ne pouvait ou ne pourrait le faire ». Il relève que le courriel du 26 octobre 2022 relate ses propos précités sans faire état d'une quelconque arrogance et estime que c'est de façon insuffisante que l'acte attaqué se borne à considérer que la justification fournie n'est pas convaincante. Il répète que rien dans le dossier n'autorise « le procès d'intention [...] dans la qualification disciplinaire des faits ("sabotage") ». Il conteste encore que les arguments avancés relatifs à la réglementation relative au bien-être au travail seraient hors sujet parce qu'ils permettraient au contraire de contextualiser le grief reproché et d'expliquer en quoi la manière dont il a agi, en entretenant le poste à souder, ne pouvait lui être reprochée à défaut de toutes instructions internes de la partie adverse quant à la manière d'entretenir cet équipement de travail.

En ce qui concerne le quatrième et dernier grief retenu relatif à une attitude agressive et condescendante, il estime que « c'est de manière tout à fait inexacte que la partie adverse considère qu'[il] ne conteste pas formellement avoir tenu des propos agressifs ou avoir refusé d'effectuer les missions qui lui ont été confiées » et indique avoir exposé lors de son audition qu'il ne savait pas précisément ce qui lui était reproché. Il relève que ce grief « lui reprochait, en réalité, de ne pas bien exécuter les ordres, en lien avec le relevé des différents

miroirs de l'entité et le décrassage des panneaux de signalisation », indique avoir eu l'occasion de s'expliquer à ce propos lors de son audition et reproduit la note de défense déposée à l'occasion de celle-ci. Il considère que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre en quoi les éléments avancés en termes de défense ont été pris en compte par la partie adverse. Il répète avoir toujours contesté avoir tenu des propos agressifs ou arrogants et fait valoir que l'acte attaqué « affirme péremptoirement le contraire ». Selon lui, il ressort uniquement de la discussion lors de son audition qu'il y a manifestement eu un problème de communication avec J. D., qui relèverait plus du processus d'évaluation que du disciplinaire, ce qui est, selon lui, tout autre chose que tenir des propos agressifs envers un de ses supérieurs hiérarchiques. Il ne conteste pas qu'il a reconnu qu'il pouvait avoir un ton humoristique, voire familier, et que cela peut engendrer un souci de communication mais rappelle qu'il a contesté avoir tenu les propos irrespectueux ou déplacés que son supérieur lui prête. Il rappelle avoir déposé une attestation favorable de l'ancien responsable du service Technique et estime qu'en ayant indiqué, « en guise de bonne volonté », être prêt à s'adapter n'implique en rien qu'il aurait reconnu les faits qui lui sont reprochés.

Il relève enfin que « la partie adverse expose que chaque manquement justifierait à lui seul la sanction adoptée » et estime qu'une « telle phrase s'apparente à une clause de style et apparaît tout à fait stéréotypée. La partie adverse ne motive pas en quoi chaque grief aurait été tout aussi déterminant quant au choix de [le] sanctionner [...] ». Il en conclut qu'« il faut donc mais il suffit qu'une [de ses] critiques [...] soit retenue pour que le moyen soit déclaré fondé ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant s'en réfère à sa requête et ajoute que le pouvoir d'appréciation discrétionnaire ne dispense pas la partie adverse de motiver ses appréciations tant formellement que matériellement et que « le moyen ne franchit nullement la frontière du contrôle de l'opportunité comme le laisse entendre la partie adverse ». Il ajoute ce qui suit :

« En ce qui concerne le 1^{er} grief, “relatif au raccordement à l'égout rue de Goyet”. Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, le requérant conteste et a toujours contesté avoir effectué cette intervention au profit de [M. P.], à titre purement privé, en mobilisant le matériel et les ouvriers du service Technique.

Le grief n'est en tout cas pas établi dans la mesure où il ne ressort pas du dossier administratif de la partie adverse que le requérant ne pouvait agir que de l'ordre de [J. D.].

Comme dénoncé par le requérant dans le cadre de sa défense, l'organisation du service n'est pas claire et celui-ci a toujours travaillé sous l'autorité directe de [Y. D.].

Pour tenter d'établir son grief, la partie adverse [...] ne peut produire qu'une pièce à son dossier administratif, la pièce n° 17 qui est un organigramme de son service technique.

On observe que cet organigramme n'est pas le même que celui qui a été communiqué au requérant dans le cadre de sa défense (voy. l'annexe n° 4 de la note de défense).

En outre, l'organigramme communiqué au requérant est postérieur aux faits reprochés, car daté du 5 décembre 2022 (celui produit en pièce n° 17 du dossier administratif n'est, pour sa part, pas daté).

Cet organigramme démontre bien que [Y. D.] est un supérieur hiérarchique du service technique, et rien au dossier administratif ne permet d'établir que le requérant ne peut agir qu'avec l'accord du supérieur hiérarchique de "sa branche du service" - pour reprendre les termes du mémoire en réponse.

Il semblerait que suite à l'entrée en fonction de [J. D.], à une date inconnue (fin 2022), l'organisation du service a été retravaillée, sans que cette nouvelle organisation ait été communiquée et rendue opposable au requérant.

La partie adverse ne produit d'ailleurs aucune délibération à ce sujet. À cet égard, comme l'exposait la note de défense du requérant, le 19/01/23, la commune a confirmé qu'aucune description de fonction n'existe actuellement et que ces descriptions seraient en cours de réalisation (annexe 3 de la note de défense). La commune écrit considérer [qu'il] est, comme la grande majorité du personnel ouvrier, un "Agent polyvalent".

Il semblerait également que c'est à l'occasion de la présente affaire que la partie adverse permet au requérant de comprendre la manière dont le service technique doit fonctionner, ce travail de la partie adverse devant à l'évidence être fait en amont. C'est en réalité dans le cadre de la présente affaire que la partie adverse entend définir, pour la première fois, les conditions d'exercice de l'activité des ouvriers au sein d[u] Service technique [qui] ne sont pas définies, ce qui n'est évidemment pas légalement admissible.

Ça n'est pas sérieux.

Dans ces circonstances, le grief n'est manifestement pas établi ou, à tout le moins, il n'est pas imputable au requérant mais est le reflet du manque manifeste d'organisation de ses services – en l'occurrence le service technique – par la partie adverse.

22.2. En ce qui concerne le 2^e grief, "relatif au problème de sécurité dans l'atelier fer".

Le mémoire en réponse de la partie adverse étonne.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne ressort nullement clairement du courriel de [J. D.] du 26 octobre 2022, qui seul fonde ce grief, que l'utilisation du terme "apparemment", critiquée par le requérant, signifierait que l'auteur du courriel tiendrait l'information de [N. S.], qui l'accompagnait au moment où il a pris connaissance des faits.

Rien au dossier administratif ne permet d'établir le grief ni de l'imputer [au requérant].

Du reste, la partie adverse ne fait que reproduire la motivation de l'acte attaqué, de sorte que le requérant se réfère entièrement aux développements de sa note de défense et de sa requête en annulation.

En ce qui concerne le 3^e grief, "relatif au sabotage".

Contrairement à ce que prétend la partie adverse, le requérant nie bien les faits et les propos qu'on lui attribue gratuitement.

Comme l'a exposé le requérant lors de son audition, à son retour de congé il a pu constater que du matériel de soudure avait été dégradé et, quant à la tête du poste à souder, elle était pliée, ce qui la rendait inutilisable.

La tête du poste à souder était donc dégradée car pliée...

Sur l'usage des termes, la partie adverse tente de créer une contradiction là où il n'y en a pas.

Une fois n'est pas coutume, la partie adverse ne fait que reproduire la motivation de l'acte attaqué, de sorte que le requérant se réfère entièrement aux développements de sa note de défense et de sa requête en annulation.

Le grief n'est donc pas établi et, à tout le moins, il [ne lui] est pas imputable [...] car il est le reflet de l'absence de respect par la partie adverse des mesures de protection exigées par la réglementation relative au bien-être au travail, considérations qui ne sont en rien "hors sujet" comme l'affirme la motivation de l'acte attaqué.

Comme l'expose la note de défense (annexe 10 de la note de défense), le conseiller en prévention a confirmé qu'il n'y avait aucune règle au sein de la commune. Un fascicule serait en cours de finalisation ...

En ce qui concerne le 4^e grief, "relatif à une attitude agressive et condescendante".

[...]

Le requérant nie bien la tenue des propos rapportés et ne peut en effet s'en défendre car ils ne sont nullement contextualisés.

Il ne ressort nullement du procès-verbal de l'audition que le grief serait établi.

L'audition n'a pas permis de comprendre clairement les directives que [J. D.] [lui] auraient donné[es] [...] s'agissant du nettoyage des panneaux.

Le requérant n'a jamais refusé d'exécuter des missions qui étaient exigées de lui par l'un de ses supérieurs, et n'a jamais eu à cette occasion une attitude agressive et condescendante.

Au contraire, face aux demandes peu claires de [J. D.], qui n'a pas pu expliquer ses instructions lors de son audition en tant que témoin, [il] a été tenu de faire plusieurs fois le travail.

L'audition de [J. D.] n'a pas non plus permis de comprendre les propos ou l'attitude agressive dont aurait fait preuve le requérant.

Comme exposé dans la requête, en guise de bonne foi, [il] peut reconnaître qu'il peut avoir un ton humoristique, voire familier, ce qui peut entraîner un souci de communication, mais nie formellement avoir des propos irrespectueux ou déplacés envers sa hiérarchie (ce qui ne lui avait jamais été reproché en 28 ans de

carrière par son supérieur hiérarchique – cf. l’annexe 2 de la note de défense qui loue [sa] manière de servir [...]).

La partie adverse fait manifestement dire au requérant des choses qui sont à l’exact opposé de ce que déclare ce dernier et de ce qu’on retrouve au dossier...

Le grief n’est en rien établi et, à tout le moins, [ne lui] est pas imputable [...] mais est le reflet de l’absence d’instructions claires de l’un de ses supérieurs hiérarchiques, [J. D.], quant au nettoyage des panneaux.

La motivation de l’acte attaqué est insuffisante en droit lorsqu’elle affirme que “chaque manquement justifie à lui seul qu’une sanction majeure soit adoptée [...]”.

C’est une pure clause de style.

La partie adverse a notamment voulu anticiper sur un arrêt qui considérerait que l’un des 4 griefs ne sont pas établis [sic], à l’instar de ce qui a été jugé dans l’affaire concernant son directeur financier (voy. l’arrêt n° 252.929 du 8 février 2022 [...], où le Conseil d’État a annulé la sanction disciplinaire infligée au directeur financier de la partie adverse car la motivation du 8^e grief ne répondait pas aux exigences de la motivation interne et partant formelle).

Cela étant, les considérants qui suivent cette affirmation de la partie adverse ne permettent pas de la comprendre et pourraient tout autant valoir si la partie adverse avait estimé le contraire, à savoir que l’ensemble des manquements justifient qu’une sanction majeure soit adoptée à [son] encontre [...].

Le fait qu’une clause puisse valoir dans une situation et dans son opposé démontre bien son caractère abstrait et stéréotypée.

Le large pouvoir d’appréciation de la commune ne la dispense pas de motiver un minimum ses choix, *quod* manifestement *non*, au regard de cette clause de pur style pour tenter d’anticiper une annulation sur base de la censure d’un seul des griefs ».

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant conteste comme suit les conclusions de l’auditeur rapporteur :

- « Il échet d’emblée de souligner, en lien avec l’exigence de motivation formelle, que Madame l’auditeur reconstitue ou ajoute à la motivation de l’acte attaqué et substitue de ce fait son appréciation à celle de la partie adverse.

Au terme de son rapport, Madame le Premier auditeur ne considère pas tant que le conseil communal de la partie adverse aurait fait apparaître, de manière circonstanciée, dans la motivation formelle de son acte, les raisons qui l’ont amené à considérer qu’il y avait, dans le chef du requérant, des transgressions disciplinaires nécessitant une sanction d’une telle hauteur, ce qui relève des exigences de motivation formelle.

Madame le premier auditeur considère plutôt, au regard des pièces du dossier administratif, que la partie adverse a pu matériellement motiver l’acte attaqué et les griefs reprochés. De nombreux passages du rapport ne ressortent tout simplement pas de la motivation en la forme de l’acte attaqué et ne peuvent donc être suivis. En effet, les exigences de la motivation formelle ne reviennent pas à

extrapoler, au regard des pièces du dossier, ce que la partie adverse a pu (ou non) penser.

Le requérant tient donc à insister sur ce que le deuxième moyen dénonce tant une méconnaissance du principe de motivation interne qu'une méconnaissance de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs ».

Il revient ensuite sur les différents griefs dans les termes suivants :

« 1^{er} grief “relatif au raccordement à l'égout rue de Goyet”.

La motivation de l'acte attaqué ne permet pas au requérant de comprendre en quoi son N+1 serait [J. D.] et non [Y. D.].

Contrairement à ce que retient Madame le Premier auditeur, le dossier administratif n'établit pas qu'au moment des faits, [J. D.] était le responsable du requérant.

Comme déjà dénoncé par le requérant à de nombreuses reprises, au moment des faits reprochés, l'organisation du service n'était pas définie et celui-ci avait toujours travaillé sous l'autorité directe de [Y. D.].

Il ressort de l'audition disciplinaire du requérant du 30 janvier 2023, que [J. D.] est arrivé seulement en septembre 2022.

La partie requérante ne peut que contester l'appréciation de Madame le Premier auditeur, en ce qu'elle se fonde sur un organigramme dont on ignore tout.

Outre que celui-ci n'est pas daté, il est communiqué pour la première fois par la partie adverse au requérant, *via* le dépôt du dossier administratif. Aucune délibération du collège communal n'est produite conformément à l'article L1211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il semblerait que l'organisation des services a été retravaillée à la suite de l'arrivée de [J. D.], en septembre 2022, or les faits remontent précisément à cette période, soit le mois d'octobre 2022. L'organigramme qui a été transmis par le directeur des Ressources humaines aux conseils [du requérant] par *mail* du 20 janvier 2023 est, pour sa part, daté du 5 décembre 2022, soit postérieurement au fait.

Ces pièces ne peuvent donc matériellement motiver ce grief. Formellement, la motivation de l'acte attaqué, en ce qu'elle renseigne que “le supérieur direct [du requérant] est [J. D.] (N+1)” est insuffisante.

En outre, la motivation de l'acte attaqué est inexacte en ce qu'elle retient une intervention privée puisque l'intervention s'est faite sur la voirie publique et nullement sur le terrain privé de l'intéressé.

2^e grief : “problème de sécurité important dans l'atelier fer”.

Comme le dénonce le moyen, la motivation de l'acte attaqué est incompréhensible pour le requérant car elle ne lui permet pas de comprendre en quoi c'est lui qui aurait placé une “barre à mine” ou “du bois” devant la porte permettant d'accéder, depuis le local électrique, à l'atelier fer, et ce afin d'empêcher l'accès à cet atelier.

La motivation formelle de l'acte attaqué est nettement insuffisante. Elle porte notamment sur les versions de [J. P.] et [du requérant] quant à la condamnation de la porte verte qui mène à l'atelier fer et elle expose donner davantage de crédit à celle de [J. P.]. Or, cela ne permet en rien de comprendre en quoi [il] aurait concrètement posé une barre à mine et du bois devant cette porte, sachant que le service technique compte 33 autres agents.

L'acte méconnaît les exigences de la motivation formelle.

Contrairement à ce que retient Madame le Premier auditeur, le dossier administratif ne permet pas d'établir que le terme "apparemment" utilisé dans le courriel de [J. D.] ferait référence au fait que l'information lui aurait été donnée par [N. S.]. On l'a vu, la motivation de l'acte attaqué ne le prétendait nullement et le rapport vient ici la reconstruire *a posteriori*. De fait, rien ne permet d'exclure que cette appréciation relève directement de [J. D.], autrement dit qu'il ne l'aurait jamais tenue de [N. S.]. [J. D.] n'a d'ailleurs jamais prétendu la tenir de [N. S.].

Si l'obligation de motivation formelle n'impose pas à l'autorité d'indiquer les raisons pour lesquelles elle prête davantage foi aux dires de certains collègues, encore faut-il que cela ressorte de cette motivation formelle, *quod non*, l'acte attaqué ne faisant aucune mention de déclarations de [N. S.]. L'existence de ces déclarations ne ressort d'ailleurs pas des pièces du dossier administratif. Ici, la partie adverse, suivie par Madame le Premier auditeur, ne font que supputer des déclarations prétendument faites par [N. S.] à [J. D.] qui ne ressortent pas clairement du dossier administratif et encore moins de la motivation formelle de l'acte attaqué.

Dans ces conditions, tant la motivation formelle de l'acte attaqué que les pièces du dossier administratif laissent bien incertaine l'imputabilité des faits ici reprochés [au requérant], qui a toujours contesté avoir déposé quoi que ce soit derrière la porte de l'atelier. La motivation n'est ni suffisante ni adéquate.

Le requérant rappelle et insiste : le Service Technique comprend 33 autres agents et donc on ne comprend pas pourquoi [J. D.], voire même [N. S.] à suivre le rapport, l'aurait "apparemment" accusé.

3^e grief : "sabotage".

La motivation formelle de l'acte attaqué, en ce qui concerne ce grief, est nettement insuffisante.

Dès son audition disciplinaire du 30 janvier 2023, [le requérant] a toujours contesté le grief et soutenu avoir retiré la tête de l'appareil à souder parce qu'elle était pliée et l'avoir mise sur le rebord de la fenêtre bien en vue afin que personne ne se blesse. Comme le relève Madame le premier auditeur, [il] a retiré la tête de soudure par sécurité car elle était usée.

L'on ne comprend toujours pas pourquoi ces explications n'ont pas été suivies par la partie adverse ni en quoi la partie adverse expose l'inverse, à savoir que "[le requérant] ne conteste pas avoir retiré la tête du poste à souder afin d'empêcher quiconque d'autre que lui de souder". Le requérant a toujours contesté avoir tenu des propos arrogants, de sorte qu'on ne comprend pas davantage en quoi la partie adverse expose l'inverse, à savoir que "Les propos arrogants tenus par [le requérant], 'si je ne peux pas souder afin, personne ne soudera, ne sont pas non plus contestés par l'intéressé (page 6 du PV d'audition)". C'est au regard de ces motifs – et pas d'autres – que le moyen doit être examiné.

Aussi, en quoi "la justification fournie quant à ces propos n'est pas convaincante (motif de sécurité ; bon sens : si lui ne pouvait pas souder avec cet appareil en mauvais état, personne ne pourrait le faire", pages 6 et 7 du PV d'audition et pages 11-12 de la note en défense" ? Il ne suffit pas de l'affirmer. Encore faut-il l'établir, sous peine de confiner à l'arbitraire. Ce passage ne permet en tout [cas] pas au requérant de le comprendre, de sorte qu'une telle motivation est insuffisante au regard des exigences de la motivation formelle.

Quant aux arguments avancés dans la note de défense du requérant portant sur le bien-être au travail et dont la partie adverse relève qu'ils sont hors sujet, le requérant maintient qu'ils sont bien pertinents dans la mesure où ils relativisent l'imputabilité du grief au requérant, dès lors qu'aucune directive interne n'a jamais été mise en place par la partie adverse pour l'usage et l'entretien de ce matériel pourtant dangereux, [le requérant] faisant donc en toute bonne foi au mieux lorsque du matériel est défectueux.

Qualifier ses arguments de "hors sujet" ne constitue évidemment pas une motivation suffisante.

Au surplus, Madame le premier auditeur ajoute des motifs à ceux qui sont repris dans l'acte attaqué. De ce fait, elle ne peut [...] être suivie. Ainsi, ce n'est pas parce que la tête de soudure a été placée sur le bord de la fenêtre que [J. D.] et [N. S.] l'auraient nécessairement vue. La partie adverse ne l'a d'ailleurs jamais affirmé. [Le requérant] maintient l'avoir bien placée à cet endroit.

4^e grief : "attitude agressive et condescendante".

A nouveau, la motivation de l'acte attaqué et les considérations du rapport de Madame le Premier auditeur sont peu compréhensibles puisque [le requérant] a toujours nié avoir tenu des propos agressifs ou avoir refusé d'exécuter les ordres, et notamment avoir tenu les propos "tu m'as déjà bien regardé" ou "je sais où ils se trouvent".

Contrairement à ce que laisse entendre Madame le Premier auditeur, [il] ne soutient pas et n'a pas soutenu que de tels propos – "tu m'as déjà bien regardé" ou "je sais où ils se trouvent" – étai[en]t humoristique[s]. Ainsi, écrivait-il dans sa note de défense du 30 janvier 2023 qu'"on ne sait pas précisément quels faits sont reprochés", que "[J. D.] se contente d'affirmer [qu'il] se montrerait condescendant et agressif envers lui-même et donne, pour seul exemple, les propos suivants : 'Tu m'as déjà regardé'" que "ces propos ne sont nullement contextualisés" et qu'"il est particulièrement difficile de s'en défendre".

Aussi, il est incompréhensible de savoir en quoi [le requérant] aurait refusé d'exécuter les missions qui lui étaient confiées.

En ce qui concerne le relevé des miroirs, le requérant ne peut que s'en référer à sa note de défense (§ 38) et à ses précédents écrits de procédure. Il ne partage en rien l'appréciation de Madame le Premier auditeur selon laquelle le fait d'avoir fourni le matin-même de l'audition, un relevé précis et exhaustif de la situation exacte de ceux-ci démentirait l'affirmation d'un problème de communication est peu crédible. L'on comprend même difficilement le lien entre ces deux faits. Ce fait démontre en revanche [qu'il] s'est exécuté, autrement dit a obéi à l'un de ses supérieurs hiérarchiques, en l'occurrence à 3 reprises, compte tenu des instructions complémentaires qui lui étaient à chaque fois données par [J. D.]. Ici encore, le rapport ajoute à la motivation formelle de l'acte attaqué.

Dans ces conditions, la partie adverse ne peut que constater que le requérant se conforme aux demandes de [J. D.] ».

V.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 celui-ci. 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.

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. Par ailleurs, l'omission du fondement juridique n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude ou lorsqu'il résulte des circonstances de l'affaire que l'administré en avait connaissance. 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. Une motivation spéciale s'impose néanmoins à elle lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis de l'instance de recours. Le fait pour l'autorité de se fonder sur une motivation similaire à celle figurant dans la proposition de sanction ayant fait l'objet d'un recours afin de se distancier de l'avis rendu par la chambre de recours ne peut être considéré comme satisfaisant à l'exigence de motivation spéciale. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit

exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En l'espèce, sur les six griefs initiaux, les quatre griefs retenus par l'acte attaqué sont respectivement libellés comme suit :

« A. Raccordement à l'égout rue de Goyet

1. Le supérieur direct [du requérant] est [J. D.] (N+1). [J. P.] est, pour sa part, directeur du service Technique (N+2).

Aucun de ces deux supérieurs n'ont donné leur accord à la réalisation des travaux en cause. Or, ainsi que [J. P.] l'a indiqué durant l'audition, il revient au N+1 de chaque équipe d'expliquer à son groupe les travaux qui lui sont confiés (page 4 du PV d'audition).

2. Un débat a eu lieu, lors de l'audition devant le conseil communal, quant à la véracité de la déclaration écrite de [Y. D.] par laquelle ce dernier déclare avoir autorisé [le requérant] à procéder aux travaux litigieux.

Selon [J. P.], en revanche, [Y. D.] a dans un premier temps affirmé n'avoir donné aucune autorisation, avant de se raviser.

En tout état de cause, ainsi que [le directeur des Ressources humaines] l'indique durant l'audition, le N+1 [du requérant] est [J. D.], et non [Y. D.] (page 3 du PV d'audition).

3. Enfin, le fait que [le requérant] n'a reçu aucune rémunération ne signifie pas que l'intervention n'a pas eu lieu à titre privé. Une intervention à titre privé ou un service rendu n'est pas nécessairement rémunéré.
4. Il n'appartient pas à un ouvrier communal d'effectuer des travaux de sa propre initiative, *a fortiori* sur une propriété privée, en faveur d'un particulier.
5. Le grief est bien établi.

B. Problème de sécurité important dans l'atelier fer

6. [Le requérant] aurait posé une barre à mine et du bois devant la porte permettant d'accéder, depuis le local électrique, à l'atelier fer, afin d'empêcher l'accès à cet atelier, selon [J. D.] (pièce n° 2 du dossier disciplinaire).

[Il] nie les faits mais reconnaît avoir placé des bonbonnes devant cette porte. Il est toutefois question, tant dans la note en défense que dans le PV d'audition, d'une "clé en forme de T", avec laquelle cette barre à mine aurait été confondue (point 27 de la note en défense ; page 6 du PV d'audition). Il semble en tout cas bien qu'un objet encombrant ait été posé devant la porte.

[J. P.] et [le requérant] se contredisent, version contre version, quant à la condamnation de la porte verte qui mène à l'atelier fer, par [J. P.].

Les reproches formulés par [le requérant] l'égard de [J. P.] relatifs à l'absence d'accès à un lavabo depuis l'atelier fer (point 26 de la note en

défense ; pages 5 et 6 de l'audition) ce qui est susceptible de justifier d'avoir condamné l'utilisation de cette porte en entreposant certains objets devant.

7. [J. D.] qui dispose d'une longue expérience dans le domaine des travaux, peut reconnaître une barre à mine d'une "clé en forme de T" et certifie qu'il s'agissait bien d'une barre à mine.
8. L'autorité est toutefois en droit, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, de considérer qu'elle juge une version des faits plus crédible par rapport à une autre version. En l'occurrence [J. P.] peut être davantage cru quant à sa version, sachant qu'il a confirmé après avoir [été] interpellé à ce propos devant le conseil communal de ne pas avoir menti et que la commune n'aperçoit en quoi [J. P.] aurait eu intérêt à mentir à propos du comportement [du requérant],
9. Le grief est donc établi

C. Sabotage

11. [Le requérant] ne conteste pas avoir retiré la tête du poste à souder afin d'empêcher quiconque d'autre que lui de souder.

Les propos arrogants tenus par [le requérant], "Si je ne peux pas souder, personne ne soudera", ne sont pas non plus contestés par l'intéressé (page 6 du PV d'audition).

La justification fournie quant à ces propos n'est pas convaincante (motif de sécurité ; bon sens : "si lui ne pouvait pas souder avec cet appareil en mauvais état, personne ne pourrait le faire", pages 6 et 7 du PV d'audition et pages 11-12 de la note en défense).

12. Les arguments avancés relatifs à la réglementation relative au bien-être au travail sont hors sujets.
13. Le grief est établi.

[...]

E. Attitude agressive et condescendante

18. [Le requérant] ne nie pas formellement, ni dans la note en défense, ni lors de l'audition, avoir tenu des propos agressifs ("tu m'as déjà regardé", à propos du lavage des panneaux) ou refusé d'effectuer les missions qui lui étaient confiées ("je sais où ils se trouvent", à propos de son refus de recenser correctement les adresses des miroirs).

Il ressort de la note et de la discussion lors de l'audition [qu'il] a bien eu une attitude agressive et condescendante. L'humour de l'intéressé n'est pas de nature à justifier de tels agissements dans la sphère professionnelle.

Le fait que son conseil [a] annoncé lors de l'audition devant le conseil communal que [le requérant] va s'adapter appuie le fait qu'il est conscient qu'il ne peut pas maintenir de tels comportements et propos.

Le grief est établi.

[...] ».

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que le premier grief est considéré comme établi parce que :

- les supérieurs hiérarchiques du requérant à savoir [J. D.] (N+1) et [J. P.] (N+2) n'ont pas donné leur accord à la réalisation des travaux alors qu'il revient au N +1 de chaque équipe d'explicitier les travaux confiés ;
- [Y. D.] n'est pas le N +1 du requérant ;
- le fait que le requérant n'a pas perçu de rémunération ne signifie pas que l'intervention n'a pas eu lieu à titre privé ;
- il n'appartient pas à un ouvrier communal d'effectuer des travaux de sa propre initiative.

Dans sa requête, le requérant fait valoir, en substance :

- qu'il avait reçu l'accord d'[Y. D.] pour réaliser les travaux litigieux et que celui-ci est un responsable du service Technique comme cela ressort de l'organigramme « postérieur au fait [...] reproché » et des déclarations de [J. P.] lors de son audition, de sorte qu'il pouvait intervenir sur autorisation de celui-ci ;
- que l'affirmation de [J. P.] selon laquelle [Y. D.] serait revenu sur ses propos ne peut être retenue dès lors qu'il était en congé ;
- que l'acte attaqué lui reproche l'absence d'autorisation du N+2 [J. P.] et non celle du N+1 [J. D.] puisqu'il avait obtenu l'autorisation de [Y. D.] sous l'autorité duquel il travaille depuis des années, qu'il importe peu que [J. D.] soit responsable du service Technique depuis septembre 2022, qu'il fallait des directives internes précisant qu'il ne pouvait agir qu'avec l'accord de [J. D.] en dépit de celui d'[Y. D.] ou qu'avec l'accord de [J. D.] et [J. P.] ou d'[Y. D.] et [J. P.], et que rien n'établit qu'il ne pouvait agir « que de l'ordre de [J. D.] ».

Comme rappelé ci-avant, l'obligation de motivation formelle doit, sous peine de paralyser l'exercice de l'action administrative, être interprétée de manière raisonnable, le but poursuivi par le législateur étant que le destinataire de l'acte comprenne, à première lecture, pourquoi il a été adopté.

En l'espèce, le requérant se prévaut de l'« annexe 3 » (lire : 5) de sa note de défense du 30 janvier 2023 pour soutenir qu'il a pu agir régulièrement chez un particulier compte tenu de l'autorisation donnée par Y. D. Or cette pièce atteste que celui-ci a donné son autorisation en « supposant une intervention programmée par le responsable voirie », c'est-à-dire parce qu'il supposait que « le responsable voirie » l'avait programmée. Au regard de l'organigramme du 5 décembre 2022 déposé par le requérant lui-même en annexe 4 de sa note de défense du 30 janvier 2023, il apparaît que [J. P.] (identifié comme N+2 dans l'acte attaqué) est le « directeur technique » à la tête du service Technique, qu'il a notamment sous ses ordres J. D. (identifié comme N+1 dans l'acte attaqué) à la tête du service « Entretien voirie &

bâtiments », que ce dernier est responsable, d'une part, des « Bâtiments » et, d'autre part, des « Voiries », lesquelles sont subdivisées en six services dont celui de la « Signalisation – Marquage sol » où est expressément mentionné le requérant. Y. D. n'apparaît nullement dans l'organigramme déposé par le requérant, dont le conseil « reconnaît qu'effectivement il y a un organigramme » (dossier administratif, pièce n° 11, p. 2/16). Quoi qu'il en soit, lorsqu'Y. D. donne l'autorisation susvisée en supposant que « le responsable voirie » l'avait programmée, il renvoie ainsi clairement à la programmation supposée autorisée par ledit responsable, soit J. D. au regard dudit organigramme, laissant ainsi entendre, sans que cela soit contesté à l'appui du moyen, que l'autorisation de celui-ci était requise. La nécessité de l'autorisation de celui-ci est par ailleurs confirmée par le requérant lui-même au regard de son propre dossier, dont il ressort qu'il ne peut prétendre ignorer qu'il devait obtenir l'autorisation préalable de J. D. ou de J. P. pour l'intervention litigieuse. Il résulte en effet de sa note de défense qu'en ce qui concerne précisément le premier grief retenu par l'acte attaqué, le requérant a lui-même « demandé oralement l'autorisation de son supérieur hiérarchique direct, [J. D.], avant d'intervenir » (dossier du requérant, pièce n° 11, p. 4, n° 9). Cette demande orale confirme le constat du requérant qui, certes à l'égard du deuxième grief, expose que « les relations se font oralement comme déjà exposé » (dossier administratif, pièce 11, p. 5/16). La même note de défense indique par ailleurs que si le requérant a interrogé Y. D., c'est en raison du fait que « [J. P.] n'éta[i]t pas sur le lieu de travail » (*ibid.*, p. 9). Il se déduit de ces constats que, d'une part, le requérant a demandé oralement l'autorisation de J. D. qu'il qualifie lui-même de « son supérieur hiérarchique direct » avant l'intervention litigieuse et que, d'autre part, s'il a demandé celle d'Y. D., c'est parce que J. P. n'était pas sur le lieu de travail. Cette attitude atteste clairement que nonobstant l'absence alléguée d'instructions écrites claires, le requérant reconnaît que l'autorisation préalable de J. D. ou de J. P., voire de l'un et de l'autre, était bien requise avant d'intervenir chez le particulier. Or il n'est ni contesté ni contestable au regard du dossier administratif que ni J. P. ni J. D. n'ont donné leur autorisation pour l'intervention litigieuse. Compte tenu de ces constats, l'acte attaqué est adéquatement motivé en ce qu'il reproche au requérant d'avoir agi alors qu'« aucun de ces deux supérieurs n'ont donné leur accord à la réalisation des travaux en cause ».

En ce qui concerne le deuxième grief, l'acte attaqué considère qu'un objet encombrant a été posé devant la porte (barre à mine ou clé en T), que le requérant nie les faits mais reconnaît avoir déposé des bonbonnes et qu'il formule des reproches à l'égard de son supérieur hiérarchique quant à l'absence d'accès à un lavabo qui justifierait le blocage reproché, que J. P. et le requérant s'accusent mutuellement et que l'autorité accorde davantage de crédit à la version de J. P. L'acte attaqué précise encore que face à des versions contradictoires ou contestées

de différents intervenants, « l'autorité est toutefois en droit, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, de considérer qu'elle juge une version des faits plus crédible par rapport à une autre version », et expose qu'« en l'occurrence, [J. P.] peut être davantage cru quant à sa version, sachant qu'il a confirmé après avoir [été] interpellé à ce propos devant le conseil communal [...] ne pas avoir menti et que la commune n'aperçoit pas en quoi [J. P.] aurait eu intérêt à mentir à propos du comportement [du requérant] ». La partie adverse expose ainsi, de manière compréhensible pour le requérant, pour quel motif, face à des versions contradictoires, elle privilégie celle de J. P. Au regard de l'obligation de motivation formelle exclusivement invoquée à l'appui du moyen, un tel motif s'avère adéquat.

Le troisième grief est décrit en ces termes dans le rapport disciplinaire du 23 novembre 2022 : « [...] [J. D.] relate que [le requérant] a sciemment enlevé la tête du poste à souder afin d'empêcher quiconque autre de souder. De plus, ayant été questionné par [J. D.], [il] a fait preuve d'arrogance en répondant que si lui ne pouvait souder, personne ne souderait ». Ce grief est expressément fondé sur le courriel de J. D. du 26 octobre 2022 qui relate la discussion du même jour avec le requérant en ces termes :

« [...] je croise [le requérant] me demandant qui avait été à l'atelier fer ? Je lui réponds moi-même ainsi que [N. S.] pour une soudure mais comme la tête de la semi était retirée, nous n'avons pas su faire le travail souhaité. [Le requérant] m'a répondu comme moi je ne peux pas faire de soudures, personne ne soudera ».

Il ne ressort pas de la relation ainsi faite de cet entretien du 26 octobre 2022 qui seule fonde ce grief, et le moyen ne soutient pas davantage, que le requérant aurait à cette occasion expliqué pourquoi il a retiré la tête de la soudure. Lors de l'audition du 30 janvier 2023, son conseil « reconnaît que [le requérant] a tenu ces propos » (dossier administratif, pièce n° 11, p. 6/16) mais estime que c'est lui faire un procès d'intention « sur les raisons », précisant que « s'il a retiré la tête de soudure, c'est par sécurité car elle était usée ». L'acte attaqué s'avère dès lors adéquatement motivé en ce qu'il constate, d'une part, que le requérant « ne conteste pas avoir retiré la tête du poste à souder afin d'empêcher quiconque d'autre de souder », et, d'autre part, qu'il ne conteste pas ses propos litigieux. Ce sont ces deux éléments qui sont à la base du troisième grief tel qu'identifié dans le rapport disciplinaire du 23 novembre 2022. Dès lors qu'ils ne sont pas contestés, le requérant ne peut prétendre ne pas comprendre que l'acte attaqué les tient pour établis. Dans sa note de défense, il fait valoir que [J. D.] ne peut lui reprocher « de ne pas avoir réussi à effectuer le travail de soudure souhaité durant son absence, dans la mesure où la tête du poste à souder était hors service, de sorte que le travail n'aurait pas pu être effectué ». Cet élément ne ressort toutefois pas du courriel précité et des déclarations y mentionnées que le requérant ne conteste pas. Si ledit

courriel ne fait certes pas davantage état du ton arrogant prêté au requérant, la thèse selon laquelle la réponse de celui-ci « relève du bon sens, l'appareil dysfonctionnant pour l'un, il dysfonctionne pour les autres... de sorte que personne ne peut souder » n'est pas plus convaincante. En effet, si le requérant entendait répondre que personne ne pouvait utiliser le fer à souder pour des raisons de sécurité, il lui suffisait de le formuler de la sorte, sans préciser : « comme moi je ne peux pas faire de soudure personne ne soudera ». Ces propos, pour rappel non contestés, indiquent en effet que le requérant estime que c'est parce que lui ne peut pas souder que personne ne peut le faire. Dans les circonstances de l'espèce, de tels propos ont pu, au regard de l'obligation de motivation formelle, être adéquatement tenus pour arrogants dès lors qu'il ressort du contexte de celles-ci que J. D. dénonce le fait que le requérant « se montre particulièrement condescendant et agressif envers [lui]-même » (annexe 4 au rapport disciplinaire) et que la procédure disciplinaire ayant mené à l'acte attaqué lui reproche notamment une « attitude condescendante » sur la base de cette annexe.

Si cette attitude est spécifiquement dénoncée à l'appui du dernier grief, il n'en demeure pas moins que, quoi qu'indique l'acte attaqué quant à la gravité de chacun des griefs pris isolément qui justifierait seul la sanction contestée, l'examen du quatrième moyen fait apparaître, quant au choix de la sanction majeure, que celle-ci est retenue par référence au « type de comportements » ce qui implique que c'est bien la pluralité des reproches adressés au requérant qui justifient la sanction attaquée. L'acte attaqué confirme en effet, juste après avoir énuméré l'ensemble des griefs reprochés *ab initio*, que « les griefs établis et repris ci-dessus démontrent une forme d'arrogance de l'agent, l'irrespect qu'il témoigne à l'égard de sa hiérarchie, ainsi que sa prétention à outrepasser les décisions de cette dernière, en prenant des initiatives qu'il ne lui appartient pas de prendre ; [...] que de tels comportements ne sont pas admissibles au sein d'une commune et qu'il est important que l'intéressé comprenne qu'il doit respecter les ordres de sa hiérarchie et qu'il doit s'exprimer avec respect envers celle-ci en toutes circonstances, même en cas de désaccord ». Le contexte global du dossier disciplinaire qui fonde l'acte attaqué permet dès lors de retenir le grief d'arrogance comme adéquat, d'autant que si le requérant conteste avoir tenus des propos irrespectueux ou déplacés, il admet dans sa note de défense « qu'il peut avoir un ton humoristique, voire familier, ce qui peut entraîner un souci de communication ». Un ton humoristique ou familier peut, selon les circonstances, être appréhendé comme arrogant et, partant, constituer un motif admissible de l'acte attaqué au regard de l'obligation de motivation formelle, seule invoquée à l'appui du moyen et qui, pour rappel et selon la jurisprudence constante, peut être admise au regard des éléments du dossier administratif sans que la partie adverse soit tenue de répondre à chacun des griefs et points de défense soulevés en cours de procédure. Or lors de son audition par la partie adverse, le requérant a notamment indiqué, au sujet

de la problématique de l'utilisation des lavabos, « qu'il devait donc attendre d'être brûlé pour avoir accès à un point d'eau », ce qui atteste d'un ton familier qui peut confiner à l'arrogance. Quant aux arguments avancés dans la note de défense du requérant portant sur le bien-être au travail, qui consiste en réalité exclusivement à critiquer la politique interne au sein du service, et dont la partie adverse relève qu'ils sont hors sujet, il convient de renvoyer à la même jurisprudence selon laquelle la motivation d'une sanction disciplinaire 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. Il convient enfin de relever que si la tête de soudure avait été placée bien en vue sur le bord de la fenêtre, comme l'affirme le requérant dans sa note de défense ainsi que dans sa requête, [J. D.] et [N. S.] l'auraient vue et auraient soit pu souder soit se seraient aperçus qu'elle était pliée et qu'elle avait été retirée à des fins de sécurité. La partie adverse a dès lors régulièrement pu qualifier de sabotage les agissements du requérant quant au retrait de la tête et retenir les propos arrogants de ce dernier.

Le rapport disciplinaire du 23 novembre 2022 expose comme suit le quatrième et dernier grief retenu : « les éléments repris dans la note rédigée par [J. D.] [...] en date du 10/11/2022, en pièce jointe n° 4, font état du fait que [le requérant], d'une part, n'effectue pas ou pas complètement les tâches qui lui sont assignées et, d'autre part, adopte un comportement inapproprié envers son responsable, [J. D.] (agressivité et condescendance) ». Il ressort de l'examen du dossier administratif que cette note du 10 novembre 2022 dénonce le comportement « inapproprié » du requérant durant les dernières semaines et les propos qu'il a tenus et qui conduisent l'auteur de cette note à considérer qu'il « se montre particulièrement condescendant et agressif envers [lui]-même ». L'acte attaqué constate que le requérant « ne nie pas formellement, ni dans la note en défense, ni lors de l'audition, avoir tenu des propos agressifs ("tu m'as déjà regardé", à propos du lavage des panneaux) ou refusé d'effectuer les missions qui lui étaient confiées ("je sais où ils se trouvent", à propos de son refus de recenser correctement les adresses des miroirs) », et en conclut qu'il ressort de la note et de la discussion lors de l'audition qu'il « a bien eu une attitude agressive et condescendante. L'humour de l'intéressé n'est pas de nature à justifier de tels agissements dans la sphère professionnelle ». L'acte attaqué ajoute que « le fait que son conseil annonce lors de l'audition devant le conseil communal que [le requérant] va s'adapter appuie le fait qu'il est conscient qu'il ne peut pas maintenir de tels comportements et propos ». L'acte attaqué résume ainsi correctement la note du 10 novembre 2022, dont le requérant avait connaissance dès lors qu'elle était annexée au rapport disciplinaire qu'il a consulté avant son audition. Cette note atteste clairement que le comportement du requérant « est inapproprié » pour deux raisons :

- les différentes missions confiées ne sont pas réalisées ou seulement en partie ; la note donne à ce propos deux exemples : le relevé des différents miroirs de la commune pour lequel le requérant ne fait qu'une liste non exhaustive, d'une part, et, d'autre part, la mission de décroquer les panneaux de signalisation pour laquelle, « selon [le requérant], les panneaux se changent mais on ne les nettoie pas » ;
- le fait que le requérant « se montre particulièrement condescendant et agressif » envers l'auteur de la note, « au point d'avoir des propos tels que “tu m'as déjà regardé ? ” ».

Le requérant ne peut soutenir qu'il n'aurait pas compris ce qui lui était reproché avec l'exemple de ses propos « tu m'as déjà regardé » (procès-verbal d'audition, p. 11/16) puisqu'il ressort sans ambiguïté de ladite note qu'ils concernaient clairement le grief de se montrer « particulièrement condescendant et agressif » à propos du lavage des panneaux. Il ressort par ailleurs de l'audition du requérant qu'invité à s'expliquer quant auxdits propos, l'auteur de la note susvisée précise :

« J'ai demandé [au requérant] le nettoyage des panneaux. Comme je n'avais pas eu de retour quant à cette demande, lorsque je suis revenu de ma tournée des chantiers, je vois [le requérant] dans le bureau de [Y. D.] et je lui ai demandé s'il avait lavé les panneaux comme cela le lui avait été demandé et il m'a répondu “tu m'as déjà regardé”. Ce n'est pour moi pas une réponse appropriée à l'égard d'un supérieur.

En ce qui concerne les miroirs, un relevé des miroirs et de leur situation exacte avait été demandé [au requérant]. Il m'a remis une liste mais sans précision de la situation exacte en ajoutant “je sais où ils se trouvent” ajoute-t-il, précisant qu'*in fine* il a procédé lui-même à leur recensement ».

Les propos « je sais où ils se trouvent », que le requérant ne dément pas, tendent à indiquer qu'il n'avait pas l'intention de refaire le tour des miroirs. L'acte attaqué est ainsi tout aussi adéquatement motivé en ce qu'il constate que le requérant ne nie pas formellement les propos qui lui sont attribués dès lors que ni son audition ni sa note de défense ne contiennent une quelconque contestation à leur égard. Au contraire, après cette précision de l'auteur de la note, le conseil du requérant « estime que cela aurait pu juste faire l'objet d'un rappel à l'ordre et pas d'une audition devant le conseil communal » (procès-verbal d'audition, p. 12/16), avant de répéter que le requérant « a de l'humour et comprend que cela ne passe peut-être pas avec [J. D.] », et de préciser que « [le requérant] va s'adapter ». Ces dernières précisions confirment, d'une part, que les propos litigieux ne sont nullement contestés et, d'autre part, et contrairement à ce que soutient le moyen, que le requérant les reconnaît expressément puisqu'il s'engage à « s'adapter », ce qui laisse entendre, implicitement mais certainement, qu'il les a tenus et qu'il s'engage à ne plus les proférer. De surcroît, il ne peut être reproché à la partie adverse d'estimer

que des propos tels que « tu m’as déjà regardé » ou « je sais où ils se trouvent » n’ont rien d’humoristique mais relèvent du registre de l’agressivité ou de la condescendance, *a fortiori* compte tenu du contexte global des manquements reprochés, déjà constaté lors de l’examen du troisième grief. Il n’est pas davantage inadéquat, sur le plan de la motivation formelle, de considérer que lorsque le requérant répond « tu m’as déjà regardé » à son supérieur hiérarchique qui pose la question de savoir si le nettoyage des panneaux a été effectué, il ne s’agit pas d’un problème de communication mais clairement d’un refus d’exécuter un travail demandé avec un « comportement [...] inapproprié » comme le dénonce ladite note.

Le deuxième moyen n’est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête

Le requérant énonce et résume le moyen dans les termes suivants :

« Pris de la violation du principe général d’impartialité, du défaut de motivation interne, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relati[ve] à la motivation formelle des actes administratifs, en particulier de ses articles 1 à 3, et de l’excès de pouvoir ;

En ce que le courrier de convocation du 25 novembre 2022 fait état de “fautes” et non de “faits” mis à charge [du requérant] ;

Que le requérant a exposé cet argument en termes de défense et qu’il n’en a pas été tenu compte ;

Que, contrairement à ce qu’affirme péremptoirement l’acte attaqué, l’instruction n’a nullement été menée à charge et à décharge.

Alors que, dans sa dimension subjective, le principe d’impartialité impose aux membres de l’administration de ne pas avoir de parti pris ou de préjugé à l’égard de l’agent ; que dans sa dimension objective, le principe d’impartialité impose à l’administration d’organiser la composition et le fonctionnement des organes administratifs de manière à ce que cette organisation offre toutes les apparences d’impartialité lorsqu’elle sera amenée à statuer sur le cas d’une personne ou d’une situation précise (Les principes généraux de droit administratif, Larcier, 2017, p. 570, § 5).

Que le principe d’impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit rapportée mais qu’une apparence de partialité suffit ».

Dans les développements du moyen, le requérant fait valoir, en substance, que l’auteur de l’enquête et le collègue communal ont porté sur les faits une appréciation personnelle en considérant que ceux-ci étaient fautifs, ce qui donne

une vision négative de son comportement « qui est susceptible de se maintenir pendant la suite de la procédure et qui la vicie ». Selon lui, la vision des conseillers communaux était donc déjà orientée dès leur saisine du dossier. Il estime que « vu l'importance de la position des membres du collège communal », ils devaient se retirer et ne pas participer aux débats ni au vote de l'acte attaqué. Il ajoute que son « audition a [...] donné lieu à de vrais débats » et que des conseillers ont à cette occasion exprimé leur confiance en [J. P.] et [J. D.], « faisant ainsi une nouvelle fois naître une apparence de partialité ».

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle minimise l'usage du terme « fautes » dans les convocations des 25 novembre et 12 décembre 2022 et qu'elle se retranche derrière une erreur de plume. Il est d'avis que l'usage de ce terme « constitue bien une violation du principe d'impartialité objective, puisqu'[il] donne, dès l'entame des poursuites et la saisine du conseil communal, une vision biaisée du requérant et de son dossier ». Il estime encore qu'il ressort clairement du procès-verbal de son audition disciplinaire que certains conseillers communaux, « notamment l'échevin des travaux qui a déclaré avoir toute confiance en [J. D.] et [J. P.], avaient déjà préjugé ». Il ajoute que son audition « n'a d'ailleurs pas été seulement le lieu de rappeler les griefs reprochés et de [l']entendre en ses éléments de défense mais a fait l'objet de réels échanges entre les conseillers communaux, cette séance s'apparentant déjà à une délibération », et que l'autorité disciplinaire ne lui a pas offert toutes les apparences d'impartialité.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant fait valoir que ce sont bien les auteurs de la convocation du 25 novembre 2022, soit le directeur général et la bourgmestre, qui préjugent de la qualification à donner aux faits relevés par les supérieurs hiérarchiques en les qualifiant de fautes, que ladite convocation fait état, pour la première fois, de « fautes » et non de « faits » mis à sa charge et que le rapport du 23 novembre 2022 et ses annexes ne donnent pas une telle qualification aux faits. Il ajoute que c'est la même convocation « qui expose que le dossier disciplinaire constitué à [son] encontre [...] met en évidence un certain nombre de fautes », à l'instar du courrier de convocation du 12 décembre 2022, qui fait suite à sa demande de report. Il en conclut qu'il s'agit bien d'un élément précis de nature à faire naître un soupçon de partialité sur les membres du collège communal « et en tout cas sur les auteurs de la convocation du 25 novembre 2022, à savoir la bourgmestre et le directeur général, de sorte que la procédure est irrémédiablement viciée » et qu'il leur incombait, « à

tout le moins [...], de se déporter à chaque délibération ayant pour objet [son] dossier disciplinaire ».

VI.2. Appréciation

Le principe général d'impartialité, qui est d'ordre public, implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu en outre de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, lorsque l'autorité est un organe collégial, le principe général n'est violé que s'il est établi qu'un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

Par ailleurs, selon la jurisprudence constante et dans la mesure où le principe d'impartialité s'impose aux différents stades de la procédure, il appartient à la personne chargée de l'instruction d'un dossier de ne pas agir avec un parti pris de nature à compromettre l'objectivité de son rapport et, plus généralement, de veiller à ne pas dégager une impression de partialité. À cet effet, il lui revient notamment d'instruire les faits dont elle s'est saisie à charge et à décharge, d'autant que le principe de présomption d'innocence et le respect des droits de la défense soutiennent la même obligation. Une violation du principe d'impartialité ne peut, toutefois, résulter du comportement de cet agent instructeur que s'il est démontré que celui-ci fait preuve d'un parti pris en instruisant le dossier exclusivement à charge ou s'il fait une présentation du dossier telle que l'autorité chargée de statuer n'a pas pu se prononcer en toute objectivité, même après avoir entendu l'agent poursuivi dans ses moyens de défense. De surcroît, sous peine de rendre toute procédure disciplinaire impossible, la circonstance que le rapport disciplinaire tiendrait les faits pour établis et imputables à l'agent, contiendrait une appréciation quant à leur gravité, voire des erreurs d'appréciation, ou adopterait un ton sévère à

l'égard de cet agent ne prouve pas nécessairement un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire.

En l'espèce, la circonstance que la convocation du 25 novembre 2022 fait certes état de « fautes » ne suffit pas, à elle seule, à conclure au défaut d'impartialité dans le chef de la partie adverse. La convocation indique en effet que ces fautes « ont été relevées par [les] responsables hiérarchiques [du requérant] » de sorte que ni le directeur général ni la bourgmestre, auteurs de la convocation, ne préjugent de la qualification à donner aux éléments ainsi relevés par lesdits supérieurs hiérarchiques. Il revient en effet à ces derniers de porter à la connaissance des autorités disciplinaires, *via* le directeur général comme en l'espèce, des faits qu'ils peuvent qualifier de « fautes » sans pour autant que la procédure disciplinaire soit entachée de partialité dès lors que ces propos sont, par nature, antérieurs à la convocation disciplinaire et relèvent de la phase d'enquête préalable à celle-ci qui s'en distingue substantiellement. L'autorité disciplinaire n'a ainsi pas préjugé de la matérialité des faits reprochés et de la qualification à leur donner à l'issue de la procédure en se référant aux « fautes » alléguées par les supérieurs hiérarchiques du requérant. Il convient par ailleurs de constater que le rapport disciplinaire du 23 novembre 2022 soumis au conseillers communaux vise bien des « éléments » et des « faits » sans aucune mention d'une quelconque faute. Il ressort encore du dossier administratif qu'à l'occasion de l'audition du requérant, les conseillers communaux se sont exprimés dans des sens divers mais que le requérant n'indique pas, et qu'il n'apparaît pas, qu'il existerait un quelconque élément précis, avéré et concordant permettant d'établir que, conformément à la jurisprudence rappelée ci-avant, il existerait des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres du conseil communal ayant pu influencer l'ensemble de ces derniers au détriment du requérant. Ainsi, la seule circonstance qu'un échevin ait pu mentionner sa confiance en [J. P.] et [J. D.] n'est en tout état de cause pas de nature à emporter l'adhésion de tous les autres membres du conseil communal. Le dossier administratif ne contient pas d'éléments précis de nature à faire planer un soupçon de partialité à son encontre qui aurait, ce faisant, influencé l'ensemble des conseillers communaux au moment de l'adoption de l'attaqué.

Enfin, les membres du collège communal siègent de droit au conseil communal dans le cadre de la procédure disciplinaire litigieuse. Leur présence est partant, inhérente à l'organisation et au fonctionnement des autorités communales tels qu'organisés par la législation.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête

Le requérant énonce et résume le moyen dans les termes suivants :

- « Pris de l'absence de motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de proportionnalité et de l'excès de pouvoir ;

En ce que l'acte attaqué décide d'infliger au requérant la sanction majeure de la retenue sur traitement de 20 % pendant une période de trois mois ; que la partie adverse estime qu'une sanction majeure au sens de l'article L1215-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation doit être prononcée ;

Alors que les dispositions et principes visés au moyen commandent que l'autorité fonde ses décisions sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, lesquels, s'agissant d'un acte administratif à portée individuelle tel l'acte attaqué, doivent être inscrits dans le corps même de l'acte et notifiés à celui qui en est le destinataire ;

Qu'appliqué en matière disciplinaire, le principe de proportionnalité requiert que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire (v. not. C.E., 28 mai 2014, [...], n° 227.589) ;

Que, comme démontré dans les développements du présent moyen, la sanction majeure de la retenue de traitement n'est pas motivée à suffisance en droit et apparaît manifestement disproportionnée ».

VII.1.2. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant renvoie à ses écrits.

VII.2. Appréciation

La portée de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' a été examinée lors du deuxième moyen, à l'appréciation duquel il est renvoyé.

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.

En l'espèce, l'acte attaqué justifie comme suit le choix de la sanction attaquée :

« [...] »

Considérant en effet qu'un avertissement ou un blâme ne sont pas de nature, compte tenu de l'impact symbolique ou financier extrêmement limité pour l'agent, à lui faire prendre conscience que ses comportements ne sont pas admissibles au sein de la commune ;

Considérant que ces sanctions mineures sont de nature à faire naître un sentiment d'impunité par rapport à des griefs qui sont d'une certaine gravité, ce qui n'est pas envisageable en l'espèce ; Qu'il est fondamental que la hiérarchie [du requérant] soit à l'avenir respectée par l'intéressé, ce qui n'est pas assuré en cas d'infliction d'une sanction mineure ».

La partie adverse explique ainsi pourquoi elle a choisi cette sanction et pourquoi elle n'opte pas pour une sanction mineure en indiquant, d'une part, « qu'un avertissement ou un blâme ne sont pas de nature, compte tenu de l'impact symbolique ou financier extrêmement limité pour l'agent » à faire comprendre au requérant le caractère inadmissible de ses comportements et, d'autre part, que « ces sanctions mineures sont de nature à faire naître un sentiment d'impunité par rapport à des griefs qui sont d'une certaine gravité, ce qui n'est pas envisageable en l'espèce ». Une telle motivation s'avère adéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991 et il n'appartenait pas à la partie adverse de s'expliquer davantage quant à ce choix, sous peine d'exiger qu'elle expose les motifs des motifs, ce que n'impose pas ladite loi.

Quant aux circonstances atténuantes dont le requérant prétend ne pas avoir bénéficié dans les développements du moyen, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut censurer que l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise l'autorité disciplinaire, tant quant à la détermination du taux de la sanction que pour l'admission de telles circonstances. Outre qu'une telle erreur n'est ni évoquée ni développée à l'appui du moyen, il convient de constater que, contrairement à ce que soutient encore le requérant dans les développements de celui-ci, l'acte attaqué mentionne « qu'il y a notamment lieu pour apprécier la sanction la plus adéquate à infliger [au requérant], de tenir compte de l'ancienneté importante de l'agent et du fait qu'il a pu selon ses dires bénéficier d'un encadrement moins important par le passé et donc de moins de limites tracées par sa hiérarchie » et « que même si un comportement dysfonctionnel envers sa hiérarchie serait de nature à justifier que l'agent soit rétrogradé, le fait qu'il s'agit de la

première fois que [le requérant] ait été poursuivi disciplinairement pour ce comportement justifie que cette sanction soit écartée ». La partie adverse a ainsi clairement tenu compte de l'ancienneté du requérant et de l'absence d'antécédents dans son chef. La justification du choix de la sanction attaquée est donc adéquatement exprimée.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. 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 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 avril 2025, 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