

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.498 du 21 janvier 2026

A. 241.477/VIII-12.481

En cause : J. P.,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN de GEJUCHTE, avocat,
rue de la Luzerne 40
1030 Bruxelles,

contre :

la commune d'Uccle, représentée
par son collègue des bourgmestres et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 mars 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle du 16 janvier 2024 lui infligeant la peine disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % pour une période de deux semaines ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 janvier 2026.

M. Frédéric Gosselin, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Frédéric Van de Gejuchte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lawi Orfila, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 258.131 du 5 décembre 2023, qui annule la décision de la partie adverse du 14 septembre 2021 infligeant au requérant la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % pour une période de trois semaines.

Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant qu'en sa séance du 16 janvier 2024, la partie adverse procède à la réfection de l'acte annulé et inflige au requérant la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % de son salaire pour une période de deux semaines.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par un courrier du 18 janvier 2024.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des articles 283, 288 et 307 de la Nouvelle loi communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation selon laquelle tout acte administratif

doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, du devoir de minutie et du principe général de droit de proportionnalité ».

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfait pas à cette exigence, pourtant en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2023. Le moyen est exposé comme suit :

« En ce que

La partie adverse n'a pu considérer comme établis les griefs retenus à charge du requérant et n'a pas motivé adéquatement la sanction qu'elle lui a infligée.

Alors que

L'article 283 de la Nouvelle loi communale dispose que : [...]

Selon l'article 287, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette même loi : [...]

L'article 288, alinéa 1^{er}, précise que : [...]

[...]

Il ressort de l'acte attaqué que les griefs suivants ont été retenus à charge du requérant :

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

En ce qui concerne le premier grief, l'acte attaqué retient que lors de l'établissement du bon de commande – 7 août 2019 –, le collègue du requérant – Monsieur [B. C.] – était absent pour maladie et que, lors de son audition du 7 octobre 2019, le requérant a reconnu n'avoir pas vérifié le prix des dalles lors de la conclusion de la commande.

Le requérant a déclaré ce qui suit lors de son audition du 7 octobre 2019 :

“ J'ai juste un souci, je ne veux pas incriminer mon collègue, mais moi j'ai dit qu'il pouvait choisir mais je n'ai pas rédigé le bon de commande, c'est [B. C.] qui l'a fait.

Mais encore une fois c'est moi qui ai donné mon aval” (pièce 2, p. 5).

Sur interpellation d'un de ses supérieurs hiérarchiques, le requérant a complété ses explications en indiquant qu'il ne met jamais de double nom sur un bon de commande.

Lors de son audition du 6 janvier 2020, le requérant a réaffirmé qu'il n'était pas l'auteur du bon de commande des dalles extérieures et que ni pour le carrelage intérieur, ni pour les dalles extérieures, il n'a vu les prix qui ont été demandés par le fournisseur (pièce 12, p. 6).

Les motifs invoqués par la partie adverse dans l'acte attaqué pour incriminer le requérant sont inexacts.

La commande des dalles extérieures n'a pas été faite le 7 août 2019 étant donné que Monsieur [P. V.] n'a fait part au requérant de son choix quant au type de dalles extérieures que le 12 août 2019 (pièce 32).

D'autre part, l'encodage de la commande des dalles extérieures n'a pu intervenir au plus tôt que le 25 septembre 2019. Lors de l'établissement d'un bon de commande, l'encodage des commandes de matériel ou de marchandises se fait de manière chronologique et la place des commandes sur le bon de commande est déterminée par la date d'encodage. L'on constate que la commande "caniveau H10CM/L13CM 1M EUROLINE" a été encodée le 25 septembre 2019 (pièce 30) et que la commande des dalles extérieures "BEB bleustone 2.0 18MM/M2" est reprise après plusieurs lignes d'encodage (pièce 10, annexe 4). Il est dès lors impossible que les dalles extérieures en pierres bleues aient été commandées avant le caniveau.

La partie adverse n'a donc pu se fonder sur la présence du requérant et l'absence de son collègue le 7 août 2019 pour en déduire que le requérant avait encodé la commande des dalles extérieures en pierres bleues. Il ne peut davantage être fait grief au requérant de ne pas avoir contrôlé le prix des dalles lors d'une commande qu'il n'a pas effectuée.

Si le requérant a, dans un premier temps, reconnu avoir passé commande des dalles extérieures, c'est en raison des circonstances dans lesquelles son audition s'est déroulée. Le bon de commande ne lui a pas été montré d'emblée mais seulement en fin d'audition.

Il est clair que les réponses que le requérant aurait données aux questions qui lui ont été posées auraient été toutes autres que celles reprises dans le procès-verbal d'audition puisqu'il aurait immédiatement constaté que le bon relatif à la commande des dalles extérieures comportait à la fois son nom et celui de son collègue et qu'il n'était pas l'auteur de la commande des dalles extérieures. À cela s'ajoute que le requérant a été entendu par quatre personnes – la Secrétaire communale, le Secrétaire communal-adjoint et ses deux supérieurs hiérarchiques – dont *l'a priori* à son égard était négatif. Le requérant l'a d'ailleurs fait remarquer à la fin de son audition :

“ Je suis surpris, j'ai l'impression d'être au tribunal, d'être l'accusé et c'est très dérangeant. Je vois le manque de confiance flagrant, je propose de revenir à l'ancien système et de ne plus laisser autant de responsabilités aux personnes qui font les bons de commande” (pièce 2).

Si le respect du principe des droits de la défense n'est pas applicable au stade de l'instruction disciplinaire, l'autorité qui instruit doit se comporter loyalement à l'égard d'un agent qui est entendu. Ainsi lorsque celui-ci est amené à devoir s'expliquer ou se justifier sur des points précis, telles que des commandes, cette autorité doit l'en avertir préalablement et non pas le cueillir “à chaud” comme l'a admis la Secrétaire communale (pièce 16.4, p. 2, 4^e tiret).

Le fait que le requérant ait reconnu avoir autorisé Monsieur [P. V.] à choisir les dalles destinées à recouvrir la cour de la conciergerie n'implique pas que le requérant lui ait donné “carte blanche” – termes qu'il n'a jamais utilisés quoique le laisse entendre la partie adverse – ni qu'il ait lui-même encodé la commande des dalles en question.

En ce qui concerne le deuxième grief retenu, la partie adverse reproche au requérant de ne pas avoir respecté la procédure du “bon blanc”. Il s'agit toutefois d'une procédure informelle dont les conditions ne sont pas établies de manière précise. La partie adverse n'a du reste versé au dossier disciplinaire aucun document décrivant cette procédure (règlement communal, notes de service, ...).

Les conditions d'application de cette procédure sont imprécises, ce que confirme la déclaration faite par Monsieur [R. C.] lors de l'audition du requérant du 7 octobre 2019 :

“ Tu parles des bons blancs, or le bon blanc n'est en général utilisé qu'en cas d'urgence” (pièce 2).

Un “bon blanc” peut donc être utilisé en d'autres circonstances qu'en cas d'urgence. La définition du bon blanc donnée dans le rapport de la Secrétaire communale du 2 décembre 2019 est postérieure aux faits.

En l'espèce, le requérant a fait usage d'un “bon blanc” émis le 2 juillet 2019 par son collègue, Monsieur [B. C.], à la demande de Monsieur [S. E.]. Celui-ci ne l'a pas utilisé de sorte que le bon restait ouvert. Le 29 juillet 2019, le requérant a profité de la présence de son collègue pour lui demander à pouvoir utiliser ce bon de commande afin de ne pas

devoir créer un nouveau. Le requérant signale, à cet égard, qu’une erreur s’est glissée dans le procès-verbal d’audition du 6 janvier 2020 (pièce 12, p. 9).

La quatrième phrase doit se lire comme suit :

“ Le 29 juillet, le seul jour où M. [B. C.] était là, il lui a été demandé s’il pouvait utiliser le bon pour NE PAS en créer un nouveau vu qu’il y avait une demande de M. [M.] pour les dalles et du sable”.

D’autre part, le bon de commande a été signé par un supérieur (voy. pièce 2, p. 10 : à la question de Monsieur [A. M.] de savoir si le bon de commande a été signé par un supérieur, le requérant a répondu “oui”) et qu’il a été validé par le receveur.

Faute de règles clairement établies, rien ne vient étayer l’allégation de la partie adverse selon laquelle la procédure du bon blanc ne pourrait être utilisée pour faire du stock ou pour commander des matériaux en prévision d’un chantier à venir qui a été entamé trois mois après l’établissement du bon de commande. Le détournement de cette procédure imputé au requérant n’est pas établi.

Le reproche fait au requérant d’avoir commandé des quantités de matériaux largement supérieures aux besoins du chantier mentionné ci-avant n’est pas davantage fondé dès lors que cette commande visait également à constituer du stock et qu’il a été démontré que la procédure du “bon blanc” ne l’interdisait pas.

S’agissant du lieu choisi pour la livraison des matériaux, en l’occurrence le dépôt du Bourdon, le requérant précise que la commande de matériaux a été initiée par le service voiries. La rubrique “imputation” du bon de commande du 2 juillet 2019 mentionne en effet “voiries : Fournitures techniques pour consommation directe” (pièce 10, annexe 9).

Le conseil du requérant a, d’autre part, souligné que le choix du dépôt du Bourdon n’était pas anormal dès lors que les matériaux à livrer comprenaient cinq tonnes de sable et des dalles en ciment. Le requérant a ajouté que :

“ (...) le sable (qui) se livre au Bourdon. Le sel est aussi livré là. Parfois, le ciment est stocké là aussi, puisqu’au Fidèle, [Ch.] ne sait stocker que trois palettes et donc le restant vient au Bourdon”.

D’autre part, il n’est pas établi qu’il était de notoriété publique que le dépôt du Bourdon était un endroit où des vols de matériel se produisaient. De simples déclarations faites par l’un des supérieurs hiérarchiques du requérant sont insuffisantes, d’autant que l’objectivité de celui-ci est sujette à caution au vu de son comportement (voir ci-dessous). La partie adverse n’a versé au dossier disciplinaire aucune pièce établissant que des instructions auraient été transmises au personnel ni aucun procès-verbal d’une réunion au cours de laquelle la problématique du dépôt du Bourdon aurait été évoquée.

Le requérant ajoute que le dépôt du Bourdon est géré par le service voiries auquel il n’appartient pas et que s’il est amené à établir de nombreux bons de commande, les marchandises livrées en exécution de ces bons de commande ne le sont pas au dépôt du Bourdon, sauf lorsqu’il s’agit de rares commandes imputées sur le budget du service de voiries.

Par ailleurs, si le dépôt du Bourdon était notoirement connu comme étant le lieu de vols de matériel, l’attitude d’un des supérieurs hiérarchiques du requérant – Monsieur [R. C.] – et d’un brigadier – Monsieur [S. E.] – est incompréhensible. Lors de son audition du 14 octobre 2019, ce dernier a déclaré :

“ J’ai réceptionné le matériel et j’ai prévenu directement mon chef – Monsieur [R. C.] – car je trouvais ça louche et que je savais que ça allait immédiatement disparaître car le bourdon c’est connu qu’il y a des vols de matériel qui s’y passent. Un matériel si cher qui reste là va partir...” (pièce 15 du dossier de la partie adverse, p.7).

Dans l’enregistrement de l’audition du requérant du 7 octobre 2019, on entend Monsieur [R. C.] dire que dès qu’il a appris que la livraison a eu lieu au Bourdon, il a été sur place (voy. p.13 de l’acte attaqué qui reprend le contenu de l’audition à une heure six minutes et quarante-six secondes).

La livraison ayant eu lieu le 2 août 2019 et la disparition des marchandises ayant été constatée le 7 août 2019, Monsieur [R. C.] ou Monsieur [S. E.] avaient largement le temps de les faire déplacer ou de contacter le requérant pour qu'il s'en charge. Le fait que ni Monsieur [R. C.] ni Monsieur [S. E.] n'étaient [à] l'origine du choix du dépôt du Bourdon comme lieu de livraison ne les dispensaient pas d'agir alors que, d'après ce qu'ils prétendent, le vol des marchandises livrées était inéluctable. C'est sciemment que Monsieur [R. C.] s'est abstenu de la moindre initiative. Cette manière d'agir lui a permis d'épingler un manquement de plus à charge du requérant.

La partie adverse tente de dissocier le choix du dépôt du Bourdon comme lieu de livraison, qui serait le grief retenu à charge du requérant, des conséquences de ce choix, à savoir la disparition des marchandises qui ont été livrées alors que ces deux éléments sont étroitement liés comme le démontre le rapport de la Secrétaire communale du 2 décembre 2019 (pièce 3, p.2) ainsi que le "constat de nombreux dysfonctionnements dans la gestion des interventions gérées par [le requérant] et [B. C.]" du octobre 2019 sur lequel se fonde ce rapport. Il est clair que la partie adverse aurait porté une appréciation différente sur les faits si les marchandises livrées au dépôt du Bourdon n'avaient pas disparu.

L'acte attaqué motive comme suit le taux de la sanction infligée au requérant : [...]

Les motifs qui précèdent ne permettent de comprendre ni le choix de la sanction, ni le choix du pourcentage de la retenue de traitement ni encore la durée durant laquelle la sanction doit produire ses effets.

L'acte attaqué ne se prononce pas sur la gravité des faits et en quoi ils requièrent une sanction de l'importance de celle infligée au requérant tenant compte des éléments favorables qu'il pouvait faire valoir. À la lecture de la motivation, le motif qui a déterminé la partie adverse à infliger une sanction majeure est la fonction d'encadrement qu'occupe le requérant. Si ce motif révèle qu'à l'estime de la partie adverse, les faits devaient être appréciés plus sévèrement, il ne dit rien sur leur gravité et *a fortiori* sur l'adéquation de la sanction à cette gravité.

D'autre part, la durée de la sanction a été fixée en fonction du nombre de griefs retenus – une semaine par grief – sans que la partie adverse se prononce sur la gravité de chacun de ces griefs, laquelle n'est pas nécessairement similaire. Ceci va à l'encontre de l'obligation pour l'autorité disciplinaire de faire reposer la sanction disciplinaire sur une appréciation *in concreto* des faits reprochés à l'agent poursuivi (voy. C.E. [...]).

Enfin, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de savoir exactement quel a été l'effet atténuant sur la sanction des éléments favorables présentés par le requérant (évaluation et SMS de félicitations). Or la motivation d'une sanction doit exposer dans quelle mesure l'autorité disciplinaire a eu égard aux circonstances atténuantes invoquées par l'agent poursuivi et pourquoi, le cas échéant, elles ne lui ont pas permis d'atténuer la hauteur de la sanction choisie (C.E. [...]).

En conséquence de ce qui précède, il apparaît que :

- les faits sont insuffisamment établis ;
- l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et ne permet pas de vérifier que la sanction est proportionnée aux griefs retenus à charge du requérant ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique en ces termes :

- « En ce qui concerne le premier grief, s'il y a lieu d'avoir égard aux déclarations faites le 7 octobre 2019 par le requérant, celles-ci doivent être prises en considération dans leur globalité et être examinées au regard des circonstances dans lesquelles elles ont été tenues. Le requérant insiste une fois de plus sur le fait que son audition a bien eu lieu le 7 octobre 2019 et non le 14 octobre 2019 comme l'indique la partie adverse à plusieurs reprises dans son mémoire en réponse. Le requérant n'a en effet pu être entendu le 14 octobre 2019 puisqu'il était en congé ce jour-là. Il se réfère au tableau des présences de l'année 2019

(pièce 36). Selon les propres indications de la partie adverse, “CL 1” signifie que l’agent a pris un congé légal (note infrapaginale 11, p. 13 du mémoire en réponse).

Le requérant n’a jamais soutenu que le principe du respect des droits de la défense était applicable au stade de l’instruction disciplinaire. Le moyen n’est d’ailleurs pas pris de la violation de ce principe. Il a toutefois tenu à exposer les circonstances dans lesquelles son audition a eu lieu parce qu’elles ont influé sur la manière dont il a répondu aux questions qui lui ont été posées.

Lors de son audition du 7 octobre 2019 le requérant a certes indiqué ne pas se souvenir du prix des dalles destinées au recouvrement de la terrasse de la conciergerie de Saint-Job. Cette déclaration a été faite alors qu’il pensait – erronément – qu’il était l’auteur du bon de commande. Le requérant ne pouvait à l’évidence se souvenir d’un prix à la commande dont il n’a jamais eu connaissance. Il a, en revanche, eu connaissance du prix des dalles qui lui a été communiqué en son temps par Monsieur [P. V.] mais qui ne correspond pas à celui mentionné sur le bon de commande. Le requérant rappelle que, lors de son audition, le bon de commande des dalles ne lui a pas été montré d’emblée.

Les considérations émises par la partie adverse quant aux contradictions ou à l’ambiguïté dans la défense du requérant masquent son embarras face au *mail* de Monsieur [P. V.] du 12 août 2019. Cette pièce, qui n’est pas arguée de faux, met à mal la thèse de la partie adverse qui soutient que la commande des dalles extérieures aurait eu lieu le 7 août 2019, soit à un moment où le requérant était seul présent dans le service. Visiblement contrarié par le *mail* de Monsieur [P. V.], la partie adverse laisse maintenant sous-entendre que la commande des dalles serait intervenue le 12 août 2019, soit à un moment où Monsieur [B. C.] était également absent. Or cette date ne correspond à rien.

On rappellera également que la place des commandes sur le bon de commande est déterminée par la date d’encodage. Si cet argument n’a jamais été invoqué durant la procédure disciplinaire, il reste que la partie adverse ne peut ignorer le fonctionnement du logiciel d’établissement des bons de commande et qu’elle doit collaborer loyalement à l’établissement de la preuve. De plus, lors de l’adoption de l’acte attaqué – 16 janvier 2024 – l’argument lié à l’établissement des bons de commande était bien connu de la partie adverse puisque le requérant en a fait état dans les deux procédures au Conseil d’État qui ont précédé cette adoption.

La partie adverse invoque à tort l’adage *fraus omnia corrumpit*. Le requérant a toujours fait valoir ses droits à propos du grief qui lui était fait. Il a, dès son audition du 7 octobre 2019, contesté être l’auteur de la commande des dalles extérieures de la conciergerie de Saint-Job. Les pièces complémentaires produites durant les procédures au Conseil d’État visaient à étayer cette contestation. Il n’est nullement établi que le requérant se serait sciemment abstenu de les produire durant la procédure disciplinaire alors qu’elles étaient de nature à le disculper.

La partie adverse expose, en outre, les éléments inexacts :

- elle fait valoir que le bon de commande “final” a été imprimé le 29 octobre 2019 à 14h47 et que ce jour-là, Monsieur [B. C.] était absent. Elle en déduit que c’est le requérant qui a émis le bon de commande. Cette conclusion est totalement erronée. La date du 29 octobre 2019 est la date à laquelle le requérant a imprimé un exemplaire du bon de commande à l’attention de son conseil. Ce bon de commande “final” était en possession de Monsieur [R. C.] lorsque le requérant a été entendu le 7 octobre 2019. Il n’est donc pas possible qu’il ait été finalisé 22 jours après... À force de vouloir imputer à tout prix au requérant la commande des dalles extérieures, la partie adverse en vient à développer une argumentation incohérente ;
- elle prétend que l’encodage qui a eu lieu le 25 septembre 2019 ne concernait pas les dalles extérieures mais l’article “caniveau H10CM/L” (code article BAXXXX5546). Cet article est le premier à avoir été encodé le 25 septembre 2019 comme expliqué à la 4^e page du *printscreen* (pièce 30). D’autres articles ont été encodés le même jour, dont les dalles extérieures (BEB Bleustone 2.0 18 MM/M2, voir pièces 10.4 et 38).

Le requérant souligne que la date de mise à jour du bon de commande mentionnée en regard d’un article de ce bon de commande correspond à la date d’encodage de cet article. A chaque encodage, le bon de commande est en effet mis à jour. Le requérant produit à cet égard un *printscreen* (pièce 37) relatif au bon de commande du 2 juillet 2019 (pièce

10.9). On y constate que la commande de *Recticel* a fait l'objet d'une mise à jour le 29 juillet 2019, date qui correspond à celle de la commande (voy. l'acte attaqué, p. 14 : "considérant qu'en ce qui concerne le troisième fait reproché, il ressort du dossier disciplinaire qu'en date du 29 juillet 2019, il n'y avait aucun chantier qui nécessitait la commande urgente des matériaux : *Derbicoat*, *Derbigum*, *Derbibon* et *Recticel* (...)").

Enfin, il est établi que le requérant n'a eu connaissance que du prix de 34,65 € HTVA/m² pour les dalles extérieures dès lors que ce prix figurait dans le *mail* qui lui a été adressé le 12 août 2019 par Monsieur [P. V.]. Il est vain pour la partie adverse de prétendre que ce prix ne correspondrait pas à celui mentionné sur le bon de commande puisqu'il n'est pas établi que le requérant est l'auteur de la commande litigieuse.

En ce qui concerne le deuxième grief, le requérant se réfère, pour l'essentiel, à ce qu'il a écrit dans son recours en annulation. Il s'étonne du fait qu'on lui reproche notamment d'avoir commandé, le 29 juillet 2019 – le bon de commande a été créé le 2 juillet mais les articles ont été encodés le 29 juillet 2019 –, 25 rouleaux de 8 m² de *Derbigum* alors qu'une quantité identique a été commandée le 14 octobre 2019 par Monsieur [R. C.] (pièce 39) lequel s'est permis de mentionner le nom du requérant sur le bon de commande alors que celui-ci était en congé (pièce 36).

D'autre part, bien qu'il ne saisisse pas le sens de cette observation de la partie adverse dans le cadre de la discussion sur la procédure du "bon blanc", le requérant relève que c'est erronément que la partie adverse prétend que le matériel aurait été livré le jour même de l'envoi de ce bon. Cette allégation est contredite par une pièce du dossier déposé par le requérant lors de son audition du 6 janvier 2020 (pièce 10.7). Une offre de prix a été demandée à la société [B.] le 29 juillet 2019, l'offre du fournisseur a été envoyée le jour même, la commande a été encodée dès la réception de l'offre et a été envoyée chez le fournisseur le 31 juillet 2019. La livraison de la commande a, quant elle, eu lieu le 2 août 2019.

Le requérant souligne enfin que le bon de commande a été signé par un supérieur (voy. pièce 2, p. 10 : à la question de Monsieur [A. M.] de savoir si le bon de commande a été signé par un supérieur, le requérant a répondu "oui") et qu'il a été validé par le receveur le 8 août 2019. Cela implique que le bon de commande a été signé au préalable par le chef de service, un échevin et la secrétaire communale. Toutes les signatures n'ont pas été obtenues le même jour.

Quant au lieu choisi pour la livraison de la commande – le dépôt du Bourdon –, le requérant insiste sur le fait que la partie adverse a déclaré établi le grief fait au requérant sur base de deux seules déclarations, à savoir celles de Messieurs [R. C.] et [S. E.]. Elle ne produit aucune note de service, rapports de réunion ou mails émanant des supérieurs hiérarchiques du requérant attirant l'attention du personnel sur les risques de disparition de matériel en cas de livraison au dépôt du Bourdon. Ce risque n'est même pas évoqué dans le "constat de nombreux dysfonctionnements dans la gestion des interventions gérées par [le requérant] et [B. C.]" rédigé conjointement par Messieurs [R. C.] et [A. M.] (pièce 1). Les auteurs de ce constat précisent certes que "nous ne comprenons pas la raison de la livraison de ces matériaux dans ce dépôt" mais sans s'expliquer davantage alors qu'ils ne pouvaient ignorer que la commande avait été initiée par le service Voirie – le bon de commande précise que la commande est imputée sur le budget de ce service. La partie adverse ne produit pas non plus de témoignages d'autres membres du personnel, ce qui est pour le moins étonnant. Un fait notoire est, par définition, censé être connu de tous ou, à tout le moins, d'une majorité de personnes.

Le requérant produit en annexe à son mémoire deux documents établissant que le dépôt du Bourdon dépendait du service Voirie (pièces 40 et 41). Etant donné que la commande effectuée par le requérant l'était dans le cadre d'une commande du service Voirie, le choix du dépôt du Bourdon n'avait donc rien d'anormal. Il est du reste pour le moins interpellant que le requérant se voie reprocher de faire livrer du matériel ou des marchandises – dont cinq tonnes de sable – dans le dépôt d'un service de la commune qui l'utilise pour ses propres commandes. D'autre part, étant donné que le dépôt du Bourdon dépend d'un autre service que celui du requérant, celui-ci n'était pas censé être au fait des vols de matériel consécutifs à des livraisons effectuées dans ce dépôt.

En ce qui concerne la motivation de la sanction, la partie adverse rappelle tout d'abord le contenu de l'article 283 de la Nouvelle loi communale. Elle précise ensuite que la gravité des sanctions est variable et qu'une sanction doit être conforme à l'exigence de

proportionnalité. Il s'agit là de généralités qui ne se concilient pas avec l'obligation d'individualiser toute sanction disciplinaire. La motivation se réfère enfin aux éléments favorables au requérant (évaluation et sms de félicitation). L'acte attaqué ne répond donc pas aux enseignements de l'arrêt [...] n° 219.496 du 25 mai 2012 que cite la partie adverse. Celle-ci ne se prononce pas sur la gravité des faits et le contexte dans lequel ceux-ci ont été commis. D'autre part, s'il fait référence aux évaluations favorables du requérant ainsi qu'à des SMS de félicitations qui lui ont été adressées, l'acte attaqué est muet quant à l'incidence de ces éléments sur le choix de la sanction.

La motivation de l'acte attaqué ne permet donc pas de comprendre en quoi le choix de la sanction fait par la partie adverse répond à l'exigence de proportionnalité ni en quoi elle est adéquate par rapport aux faits reprochés ».

IV.1.3. Le dernier mémoire

Le requérant fait valoir les observations suivantes :

- « En ce qui concerne le premier grief, celui-ci porte sur deux faits distincts, à savoir avoir permis à Monsieur [P. V.] de choisir le revêtement de la terrasse extérieure de la conciergerie et avoir procédé à la commande de dalles en pierres bleues à un prix exorbitant de 86,62 € HTVA.

Le requérant ne conteste pas qu'il a laissé une certaine liberté de choix à Monsieur [P. V.] sans toutefois lui donner "carte blanche" comme d'aucuns l'ont prétendu. Cette liberté était encadrée puisque M. [P. V.] devait communiquer au requérant ce qu'il souhaitait comme revêtement de la terrasse extérieure avec les informations utiles afin que ce dernier puisse l'examiner pour approbation. Un prix de 86,62€ par dalles n'aurait pas été accepté.

Le requérant conteste en revanche fermement être l'auteur du bon de commande des dalles en pierres bleues. Cette contestation a été formulée pour la première fois lors de son audition du 7 octobre 2019 comme le révèle le procès-verbal de cette audition : "[...]".

D'autre part, le requérant croit pouvoir déduire du rapport de [l'auditeur rapporteur] que la date du 7 août 2019 n'est plus considérée de manière incontestable comme la date d'encodage de la commande des dalles. En tout état de cause, le requérant a démontré à l'appui de ses écrits de procédure précédents que la date du 7 août 2019 ne pouvait raisonnablement être considérée comme la date de la commande et qu'il fallait retenir la date du 25 septembre 2019, en dépit de ce que prétend [l'auditeur rapporteur] (la date de mise à jour du bon de commande mentionnée en regard d'un article de ce bon de commande correspond bien à la date d'encodage de cet article). Il est d'ailleurs impossible que l'encodage de la commande ait pu avoir lieu avant que Monsieur [P. V.] ait communiqué le prix unitaire des dalles. Or cette communication est intervenue le 12 août 2019 (pièce 32).

Reste à déterminer qui du requérant ou de son collègue, Monsieur [B. C.], a procédé à la commande le 25 septembre 2019. Le fait que le nom du requérant soit mentionné sur le bon de commande ne signifie aucunement qu'il endosse la responsabilité de la commande. Si tel était le cas, le requérant devrait endosser la responsabilité d'une commande effectuée le 14 octobre 2019 par Monsieur [R. C.] (pièce 39) alors que le requérant était en congé à cette date (pièce 36) et qu'il était donc matériellement impossible qu'il ait pu prendre part, à quelque titre que ce soit, à la commande. Ceci démontre que la mention du nom d'un agent sur un bon de commande, lorsque plusieurs noms sont renseignés, ne fournit pas d'indication fiable sur l'auteur de la commande. Il est remarquable de constater que, bien que le requérant ait contesté dès son audition du 7 octobre 2019, être l'auteur du bon de commande, la partie adverse a conclu au caractère non établi dans le chef de Monsieur [B. C.] d'un grief identique à celui retenu à charge du requérant sur base de la motivation suivante :

- “ Que par ailleurs, en ce qui concerne la commande de matériau à un prix déraisonnable ; il ressort des pièces du dossier et notamment de l'entretien de Monsieur [P. V.] daté du 14 octobre 2019 que ce dernier aurait reçu carte blanche de la part [du requérant] pour choisir le carrelage qui lui convenait ; qu'il semble dès lors que M. [B. C.] ne soit pas

intervenu dans le cadre des discussions relatives à la commande de ce matériel et n'y a pas donné son accord préalable ;

Considérant qu'en égard (à) ce qui précède et en l'absence d'élément probant, force est de constater que le premier grief n'est pas établi dans le chef de Monsieur [B. C.]” (pièce 19, p. 10).

La partie adverse n'a donc pas eu égard à la circonstance que le bon de commande, qui est le seul document sur lequel apparaît le prix unitaire de 86,62 € HTVA, mentionnait le nom de Monsieur [B. C.].

La motivation rappelée ci-dessus est dès lors inconciliable avec la thèse selon laquelle un agent endosserait la responsabilité d'une commande de matériaux du seul fait de la mention de son nom sur un bon de commande.

Sur base des considérations qui précèdent, de sérieux doutes existent quant à l'auteur du bon de commande des dalles en pierres bleues. Or, comme le souligne [l'auditeur rapporteur], “l'autorité disciplinaire ne peut fonder une action disciplinaire que sur des faits avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance la matérialité des faits reprochés à l'agent”.

Le requérant ne peut suivre [l'auditeur rapporteur] lorsqu'[il] établit un lien entre la liberté – encadrée – laissée à Monsieur [P. V.] de choisir, dans des limites raisonnables, les dalles destinées au revêtement de la terrasse extérieure de la conciergerie et l'établissement du bon de commande de ces dalles. Ces faits ont eu lieu à des moments différents. Il s'agit donc là de simples supputations.

Enfin, s'il n'appartient pas au Conseil d'État de prendre position sur le prix exorbitant ou non d'une commande, il est certain que c'est le montant de la commande (86,62 € HTVA par dalle) qui a été déterminant pour sanctionner le requérant. Rien n'indique que le prix bien inférieur annoncé dans le *mail* de Monsieur [P. V.] (pièce 32) aurait suscité de quelconques difficultés dans le chef de la partie adverse.

En ce qui concerne le deuxième grief, le requérant rappelle que le choix du dépôt du Bourdon a été motivé par la nature de certains matériaux à livrer (cinq tonnes de sable et des dalles en ciment) qui ne pouvaient être entreposés dans un autre dépôt. Ce n'est donc pas le seul fait que la commande a été effectuée au nom du service Voirie qui explique le lieu de livraison.

Les éléments invoqués par le requérant n'ont jamais été rencontrés par la partie adverse alors qu'ils permettaient de le disculper.

Pour le surplus, le requérant se réfère à ses écrits de procédure antérieurs ».

IV.2. Appréciation

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, dès lors qu'elle n'est pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

En matière disciplinaire, l'autorité ne peut par ailleurs 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.

En l'espèce, sur les quatre griefs initiaux, l'acte attaqué ne retient que le premier, partiellement, et le troisième, soit respectivement,

- la commande de matériaux à un prix déraisonnable pour la rénovation de la conciergerie de Saint-Job (le grief relatif au temps anormalement long du chantier n'est pas retenu) ;
- l'usage inapproprié, le 29 juillet 2019, d'un bon blanc pour la commande de trois palettes contenant 25 rouleaux de 8m² de *Derbicoat* (sous-couche de *roofing* pour toiture plate d'un peu moins de 200m² et pesant plus de 620kg) ; 25 rouleaux de 8m² de *Derbigum* (couche *roofing* pour toiture plate d'un peu moins de 200m² et pesant plus de 620kg) ; 5 bidons de *Derbidond* (colle bitumeuse pour *roofing* pour une surface de 125m²), à livrer sur le site du dépôt du Bourdon ; tout ce matériel livré à la demande du requérant a été volé sur le site.

En ce qui concerne le premier grief, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« [...] »

Qu'en ce qui concerne la commande de matériaux à un prix déraisonnable il ressort de l'entretien de M. [P. V.] du 14 octobre 2019 que ce dernier a reçu carte blanche de la part [du requérant] pour choisir le carrelage qui lui convenait et ce tant pour

l'intérieur de son logement que pour sa terrasse extérieure ; que de la pierre bleue a été choisie pour faire la terrasse ;

Que de plus, il ressort de l'entretien de M. [E. C.] du 21 octobre 2019 que M. [S. E.], brigadier, avait estimé qu'il fallait mettre des klinkers qui étaient en stock sur la terrasse et qu'il l'avait dit [au requérant] vu que M. [B. C.] était malade ;

Qu'en tout état de cause, il ressort du dossier que seul peut être établi le fait que [le requérant] a laissé carte blanche à M. [P. V.] pour le réaménagement de sa terrasse extérieure ;

Qu'en effet, le bon de commande relatif au carrelage intérieur de la conciergerie de Saint Job a été établi en date du 22 janvier 2019 par M. [B. C.] / M. [S. E.] à l'exclusion dès lors [du requérant] ;

Que par contre, le bon de commande se rapportant aux dalles de pierre bleue pour le revêtement extérieur de la terrasse de la conciergerie de Saint-Job a été établi en date du 7 août 2019 par [le requérant] / M. [B. C.] ;

Qu'il ressort du tableau des présences/absences de M. [B. C.] pour l'année 2019 qui a été versé au dossier que M. [B. C.] était absent pour cause de maladie à la date du 7 août 2019 ; Que le bon de commande du 7 août 2019 n'a pu dès lors être établi que par [le requérant] ; Que le prix du carrelage choisi est exorbitant : 83,85€/m² hors pose ;

Que [le requérant] reconnaît d'ailleurs lors de son entretien du 7 octobre 2019 devant Mme la Secrétaire communale qu'il n'a pas vérifié le prix du carrelage lors de la conclusion de la commande ;

Que [le requérant] n'a pas agi en l'espèce en bon père de famille en laissant le choix des matériaux au régisseur des lieux pour le renouvellement de la terrasse extérieure du logement et en ne procédant pas à une vérification des prix ; que [le requérant] n'a pas utilisé les deniers publics en bon père de famille ; qu'enfin ce n'était pas [au requérant] à estimer que le logement de M. [P. V.] méritait une plus-value comme il l'a expliqué lors de son entretien du 7 octobre 2019 ; que le devoir de prudence a été violé, que le fait que [le requérant] occupe une fonction d'encadrement doit être considéré comme une circonstance aggravante ».

Il en ressort clairement que la partie adverse reproche au requérant d'avoir permis à M. [P. V.] de choisir lui-même le revêtement de la terrasse extérieure de la conciergerie à un prix jugé excessif, lui ayant « laissé carte blanche [...] pour le réaménagement de sa terrasse extérieure », sans qu'il vérifie l'adéquation de celui-ci, en considérant d'initiative que cet achat pouvait représenter une plus-value du bien. Ce grief trouve un fondement dans le dossier administratif dès lors qu'il résulte notamment :

- de l'entretien du requérant du 7 octobre 2019 à l'occasion duquel celui-ci fait expressément état de cette plus-value, tout en admettant ne pas s'être rendu sur place et s'être abstenu de regarder le coût des matériaux ; il a également admis sans ambiguïté et à plusieurs reprises qu'il avait « fait un bon de commande » mais qu'il n'avait « pas regardé le prix » et à la question : « qui a fait ce bon de commande ? », il répond sans équivoque : « c'est moi qui l'ai fait » ; si, par la suite, il soutient qu'il « n'[a] pas rédigé le bon de commande » et que l'autorité lui demande alors :

« donc ce n'est pas toi qui as rédigé ce bon de commande ? », il ne répond pas par la négative mais uniquement : « je ne mets jamais de double nom dessus » ; contrairement à ce que soutient le moyen, il ne peut donc être déduit de cette réponse ambiguë que, lors de son audition du 6 janvier 2020, il aurait « réaffirmé » qu'il n'était pas l'auteur du bon de commande des dalles extérieures (requête, p. 11, n° 4) ; si lors de cette dernière audition, le requérant est certes revenu sur ses propos du 7 octobre 2019, il n'en demeure pas moins que l'acte attaqué se fonde principalement sur ceux-ci de sorte que, sur ce point et contrairement à ce que soutient le moyen, il ne contient pas des « motifs [...] inexacts », à l'instar de l'« entretien de [P. V.] du 14 octobre 2019 » qui fonde également l'acte attaqué comme indiqué ci-dessous ;

- de l'audition de M. [P. V.] du 14 octobre 2019, également expressément visée par l'acte attaqué, dont il ressort que le requérant lui a proposé d'aller choisir seul « le carrelage de [son] choix », qu'« on [lui] a indiqué de choisir ce qui était en stock », en l'occurrence de la pierre bleue, et qu'il pouvait « choisir ce qui [lui] faisait plaisir pour [son] logement » ;
- de l'audition du même jour de M. [S. E.], qui indique que le requérant l'a autorisé à choisir des dalles pour la terrasse du précité et que ce dernier « choisisse ce qui lui plaisait », qu'il a « trouvé que c'était cher et [a] prévenu [...] [le requérant] que c'était trop cher pour une conciergerie » et que ce dernier a « répondu qu'il y avait carte blanche pour [P.], ce sont les mots qu'il a utilisés ».

Par ailleurs, la pièce 32 dont excipe le requérant, ne permet pas d'établir que la commande des dalles extérieures n'aurait pas été faite le 7 août mais le 12 août 2019. En effet, si cette pièce cristallise certes un courriel adressé au requérant par [P. V.] le 12 août 2019, force est de constater que celui-ci ne contient pas le moindre texte mais uniquement deux images de dalles sur lesquelles figure une étiquette « *Bluestone* » et l'indication de la taille et du prix. Enfin, l'affirmation selon laquelle le bon de commande ne lui aurait « pas été montré d'emblée mais seulement en fin d'audition » (requête, p. 11, *in fine*) et qu'il aurait fourni d'autres réponses s'il avait pu « constater que le bon relatif à la commande des dalles extérieures comportait à la fois son nom et celui de son collègue et qu'il n'était pas l'auteur de la commande des dalles extérieures », ne repose sur aucune pièce, et en particulier ni sur le procès-verbal de l'entretien du 7 octobre 2019 ni sur celui de l'audition du 6 janvier 2020 ni sur les observations du conseil du requérant du 28 janvier 2020 faisant suite à cette dernière. Il ressort de ce qui précède qu'en dépit des explications qu'expose la requête quant à la chronologie de l'établissement du bon de commande, la partie adverse a pu estimer, sans méconnaître les dispositions visées au moyen, que le requérant « n'a pas agi en l'espèce en bon père de famille en laissant le choix des matériaux au régisseur des lieux pour le renouvellement de la terrasse extérieure du logement et en ne procédant pas à une vérification des prix ; [qu'il] n'a pas utilisé les deniers publics en

bon père de famille ; qu'enfin ce n'était [au requérant] à estimer que le logement de M. [P. V.] méritait une plus-value comme il l'a expliqué lors de son entretien du 7 octobre 2019 » ; et, partant, considérer que le premier grief était établi. Les développements fournis en réplique et dans le dernier mémoire s'avèrent tardifs et donc irrecevables.

Le second grief disciplinaire retenu par l'acte attaqué est précisé en ces termes dans la convocation disciplinaire du 5 décembre 2019 :

- « Le 2 juillet 2019, usage inapproprié d'un bon blanc pour la commande de 3 palettes contenant :
- 25 rouleaux de 8m² de *Derbicoat* (sous-couche de *roofing* pour toiture plate d'un peu moins de 200m² et pesant plus de 620kg) ;
 - 25 rouleaux de 8m² de *Derbigum* (couche *roofing* pour toiture plate d'un peu moins de 200m² et pesant plus de 620kg) ;
 - 5 bidons de *Derbidond* (colle bitumeuse pour *roofing* pour une surface de 125m²) ;
 - 11m² d'isolant *Recticel* eurothane Bi-4 100mm (isolant pour toiture plate à placer sous *roofing*)

Le bon de commande émis le 2 juillet est un "bon blanc" au nom de Monsieur [B. C.] non signé par la hiérarchie ou les échevins (c'est un bon vierge émis par le service pour permettre, en cas d'urgence, à un ouvrier de récupérer un matériau spécifique directement au comptoir d'un fournisseur). Cette procédure d'urgence est utilisée lorsqu'une intervention en cours ne peut attendre une offre ainsi que le retour des documents signés, ce qui n'est aucunement le cas en l'espèce ;

En date du 31 juillet, le fournisseur désigné [B.] est venu déposer le matériel concerné au dépôt du Bourdon ;

Vous avez fait usage d'un bon blanc "non utilisé", vous ne vous êtes pas renseigné sur l'état du stock et n'avez pas pu le vérifier par vous-même à défaut d'accès au local et par conséquent, n'étiez pas en mesure d'apprécier la nécessité de cette commande. De plus, aucun travail nécessitant ces matériaux n'était planifié lorsque vous avez fait la commande.

De plus, le bon de commande envoyé le jour même de la livraison ne comportait aucune signature, ni celle du chef de service, ni celle des échevins compétents ; il n'est pas normal de commander des matériaux aussi spécifiques que le *Recticel* 100mm sans que son usage ne soit identifié pour un chantier spécifique ; il n'est pas habituel de stocker autant de rouleaux de *Derbigum*. Lorsqu'ils sont stockés, c'est en plus petites quantités dans le local de stockage des ardoisiers, pas au dépôt du Bourdon.

Cette commande s'est donc faite en dehors de toute procédure habituelle, avec une livraison dans un lieu inhabituel et sans que le besoin (stock ou travaux) ne soit établi puis a disparu dans les 7 jours de sa livraison.

À noter également que la question des ardoisiers et des commandes de ceux-ci relève de Monsieur [B. C.] et qu'aucune urgence ne nécessitait que cette commande fût passée en son absence ».

Il est précisé que « ces faits sont des manquements aux devoirs professionnels de loyauté, d'intégrité et d'obéissance : [...] non-respect des procédures de commande *ad hoc* et utilisation des deniers publics à des fins non justifiées pour la

commande de *Derbigum*/de *Recticel* et non en bon père de famille ». Le 31 décembre 2019, le requérant et son conseil reçoivent le dossier disciplinaire, dont il n'est pas contesté qu'il contient le rapport disciplinaire du 2 décembre 2019, selon lequel les matériaux ainsi livrés (plus de 1.300 kilos pour plus de 5.000 euros) ont été volés le 7 août 2019 sans aucune trace d'effraction et que « le vol a dû nécessiter un camion grappin et/ou transpalette ». L'acte attaqué est motivé comme suit en ce qui concerne ce second grief :

« [...] il ressort du dossier disciplinaire qu'en date du 29 juillet 2019, il n'y avait aucun chantier urgent en cours qui nécessitait la commande urgente des matériaux : *derbicoat*, *derbigum*, *derbibond* et *recticel* et en de telles quantités ;

Que certes par un bon travaux émis par le service architecture en date du 24 décembre 2018, il a été demandé au service des bâtiments communaux qu'il soit entre autres procédé au remplacement de l'étanchéité de la toiture de l'ancien garage des toituriers situé sur le site de l'école de Calevoet ;

Que ces travaux n'ont été réalisés qu'en octobre 2019, le temps qu'il soit décidé si ces travaux seraient réalisés en interne ou par l'entrepreneur qui était en charge de l'extension de l'école de Calevoet ;

Que [le requérant] explique que c'était en prévision dudit chantier qu'il a utilisé le bon blanc susmentionné et en vue de faire du stock et qu'il a saisi l'opportunité lorsqu'un collègue du service de la voirie lui a demandé de commander du sable et des dalles ;

Qu'il n'y a pas lieu d'utiliser la procédure urgente du bon blanc ni pour faire du stock ni pour la commande de matériaux pour un chantier qui n'était pas en cours en juillet 2019 ;

Qu'il y a un détournement de l'utilisation de la procédure d'un bon blanc ; que le devoir de prudence et le principe de respect des procédures ont été violés ; que le fait que [le requérant] occupe une fonction d'encadrement doit être considéré comme une circonstance aggravante ;

Que de plus, les quantités commandées par [le requérant], quand bien même cela aurait été en prévision du chantier de réfection de l'ancien garage des toituriers sur le site de l'école de Calevoet, sont totalement disproportionnées ; qu'en effet, les 25 rouleaux de 8m² de *Derbicoat* commandés correspondent à une sous-couche de *roofing* pour une toiture plate d'un peu moins de 200m² et pesant plus de 620kg ; que les 25 rouleaux de 8m² de *Derbigum* correspondent à une couche *roofing* pour une toiture plate d'un peu moins de 200m² et pesant plus de 620kg ; que les 5 bidons de *Derbidond* correspondent à une colle bitumeuse pour *roofing* pour une surface de 125m² ;

Qu'il faut toutefois observer que la surface de la toiture de l'ancien garage des toituriers est bien inférieure à 200m² ; que [le requérant] a d'ailleurs expliqué lors de son entretien du 7 octobre qu'il avait été voir sur place et que selon ses souvenirs la toiture faisait 6 mètres sur 4 ou 7 mètres sur 4, soit 24m² ou 28m² ;

Qu'en ce qui concerne les 11m² d'isolant *Recticel* eurothane Bi-4 100mm (isolant pour toiture plate à placer sous *roofing*) commandés par [le requérant] au moyen du bon blanc imprimé le 29 juillet 2019, celui-ci a reconnu lors de son entretien du 14 octobre 2019 qu'il n'en avait jamais commandé auparavant et qu'il n'a pas demandé conseil aux ardoisiers ; qu'il admet, en outre, que si la voirie ne l'avait pas sollicité, il n'en aurait pas commandé ; Qu'au regard des quantités de *Recticel*, commandées en moindre proportion que les autres matériaux, le collège octroie le

bénéfice du doute [au requérant] en ce qui concerne le caractère déraisonnable de la quantité commandée ;

Que, quant au lieu choisi pour la livraison desdits matériaux, il appartenait [au requérant] d'agir en bon père de famille en ne choisissant pas le dépôt du Bourdon eu égard aux vols qui y avaient déjà été commis, *a fortiori* dès lors qu'en sa qualité d'assistant-technique, son attention avait déjà été attirée sur la problématique du choix des lieux de stockage ; que [le requérant] ne peut donc pas prétendre ne pas avoir été informé desdits vols, *a fortiori* dès lors que, dans le cadre de ses fonctions, il est amené à établir de nombreux bons de commande supposant aussi de nombreuses livraisons ; que [le requérant] n'a donc pas agi en bon père de famille en l'espèce en choisissant le dépôt du Bourdon ;

Que pour le surplus, n'en déplaise [au requérant], M. [R. C.] et M. [S. E.] n'ont pas participé au choix du dépôt du Bourdon pour la livraison, de telle sorte que le grief ne peut leur être imputé ; Qu'en outre, à cet égard, est sans conséquence sur la matérialité du grief dans le chef [du requérant] le fait qu'une fois informés de la livraison au dépôt du Bourdon, M. [R. C.] et M. [S. E.] n'aient pas transféré les marchandises ailleurs, *a fortiori* compte tenu de l'importance des matériaux commandés par [le requérant] et sachant que la livraison a été réalisée le 2 août 2019 et que le vol a été constaté le 7 août 2019 ».

Contrairement à ce que soutient le moyen, la définition du « bon blanc » qu'il est reproché au requérant d'avoir irrégulièrement utilisé ne résulte pas du rapport disciplinaire du 2 décembre 2019 mais figure clairement, en des termes identiques, dans la convocation disciplinaire du 5 décembre 2019, soit :

« [...] un bon vierge émis par le service pour permettre, en cas d'urgence, à un ouvrier de récupérer un matériau spécifique directement au comptoir d'un fournisseur. Cette procédure d'urgence est utilisée lorsqu'une intervention en cours ne peut attendre une offre ainsi que le retour des documents signés, ce qui n'est aucunement le cas en l'espèce ».

Le requérant était donc parfaitement informé, dès l'entame de la procédure disciplinaire, de la teneur de ce grief et de la procédure afférente à l'utilisation du bon blanc, qu'il n'a jamais contestée durant la procédure disciplinaire comme cela ressort de son audition du 6 janvier 2020. Il ne peut en tout état de cause pas davantage feindre d'ignorer la spécificité d'urgence propre à ces bons ni les modalités de leur utilisation dès lors qu'il ressort de son entretien du 7 octobre 2019 qu'à la question « le bon blanc n'est en général utilisé qu'en cas d'urgence », il répond sans ambages : « oui, tout à fait ». Il ne peut pas plus être suivi lorsqu'il soutient que le bon de commande litigieux « a été signé par un supérieur » (requête, p. 13) dès lors que le dossier administratif atteste sans aucune ambiguïté que le bon de commande du 2 juillet 2019, imprimé le 29 juillet suivant, n'est signé par aucune des personnes y figurant en tant que signataires potentiels autorisés soit l'ingénieur industriel, l'échevin du département ou la secrétaire communale (dossier administratif, pièce 6). Il ressort encore de la définition précitée du bon blanc que, contrairement à ce que soutient le moyen, il n'est pas établi que celui-ci n'interdisait pas de constituer un stock de sorte que c'est régulièrement que l'acte attaqué a pu précisément reprocher au requérant son attitude à ce propos et le détournement de procédure subséquent. À

ce sujet, lors de son audition du 6 janvier 2020, le requérant s'est défendu en indiquant qu'il avait passé la commande « parce qu'il savait qu'il allait falloir à un moment donné faire des travaux à l'ancien dépôt des couvreurs à Calevoet » et que, dès lors, « il n'y a pas, dans la commande qui a été effectuée, une absence totale de motif ». Cet argument, que rencontre expressément l'acte attaqué, ne dément toutefois pas le reproche principal qui lui est fait, à savoir qu'il « n'y a pas lieu d'utiliser la procédure urgente du bon blanc ni pour faire du stock ni pour la commande de matériaux pour un chantier qui n'était pas en cours en juillet 2019 » et qu'en agissant de la sorte, le requérant s'est rendu coupable d'un « détournement de l'utilisation de la procédure d'un bon blanc » et a violé « le devoir de prudence et le principe de respect des procédures », avec la circonstance aggravante qu'il occupe une fonction d'encadrement.

L'acte attaqué précise encore, subsidiairement mais de manière longuement motivée, qu'à supposer que les quantités commandées l'aient été en prévision du chantier d'octobre 2019 sur le site de l'école de Calevoet, elles n'en demeurent pas moins « totalement disproportionnées ». Force est de constater que le moyen, tel que libellé dans la requête, ne contient aucune critique quant à cette appréciation. Quant à « l'attitude [...] incompréhensible » des supérieurs hiérarchiques dont fait état le moyen à propos du vol sur le site, l'acte attaqué répond, dans le respect des dispositions visées au moyen, que celle-ci s'avère en tout état de cause « sans conséquence sur la matérialité du grief dans [son propre] chef ». Il ressort en effet tant de la convocation disciplinaire que de l'acte attaqué que le requérant n'est nullement poursuivi pour le vol, qu'il est principalement fondé sur le non-respect de la procédure propre au bon blanc et sur l'initiative unilatérale du requérant de commander des stocks substantiels et onéreux sans en avoir obtenu l'autorisation préalable de ses supérieurs, et que le choix du site ne constitue pas le mobile déterminant de la sanction attaquée. En tout état de cause encore, le requérant est assistant technique et exerce une fonction d'encadrement de sorte que la partie adverse a pu régulièrement considérer qu'en cette qualité, que l'acte attaqué rappelle expressément comme circonstance aggravante, il devait être au courant de la situation du site du Bourdon, d'autant qu'à l'occasion de son audition du 7 octobre 2019, il a été indiqué que « lors des réunions, on a dit de faire attention à ce qu'on stockait car ça pouvait disparaître » et qu'« au Bourdon on ne stocke rien du tout car ça peut disparaître », sans que le requérant ait nullement contesté cet élément à ce moment. Enfin, dans un témoignage du 14 octobre 2019 qui figure au dossier, un conducteur d'équipe déclare qu'il « savai[t] que ça allait immédiatement disparaître car le Bourdon c'est connu qu'il y a des vols de matériel qui s'y passent. Un matériel si cher qui reste là va partir... ».

Il ressort de ce qui précède que le second grief est régulièrement établi.

En ce qui concerne, enfin, le taux de la sanction attaquée, 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, après avoir rappelé que la fonction d'encadrement assumée par le requérant constitue une circonstance aggravante et les deux griefs reprochés, expose ce qui suit :

« Considérant que le premier fait reproché et le troisième fait reproché sont considérés comme établis ;

Que, ces faits constituent des manquements aux devoirs professionnels de prudence et de loyauté ;

Considérant que l'article 283 de la Nouvelle loi communale énumère diverses sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées aux membres du personnel communal ;

Considérant que la gravité de ces sanctions est variable et qu'il convient de choisir une sanction disciplinaire répondant à l'exigence de proportionnalité ;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif [du requérant] que ce dernier a toujours fait l'objet d'évaluations favorables ;

Que [son conseil] a produit les sms de félicitations reçus à l'occasion du nouvel an par [le requérant] pour son travail de la part de son supérieur, M. [A. M.] (31 décembre 2015, 1^{er} janvier 2018 et 1^{er} janvier 2019) ;

Que toutefois le fait que [le requérant] occupe une fonction d'encadrement en sa qualité d'assistant technique-chef doit être considéré comme une circonstance aggravante ;

Qu'une sanction majeure se justifie dès lors ; Que, la sanction de la retenue sur traitement de 20 % de son salaire pour une période de deux semaines (une semaine par fait reproché établi) est la plus appropriée pour les raisons susmentionnées ».

Cet extrait est à mettre en lien avec les éléments relatifs à l'établissement des deux griefs précités qui fondent l'acte attaqué et que celui-ci détaille préalablement comme cela ressort de l'examen qui précède. Il en découle que le requérant ne peut raisonnablement pas prétendre que la partie adverse n'a pas apprécié *in concreto* les faits reprochés ni que l'acte attaqué ne se prononce pas sur la gravité des faits et sur l'importance de la sanction infligée. Il ressort également de l'acte

attaqué que l'autorité a eu égard aux circonstances atténuantes qu'il a soulevées mais que, conformément à la jurisprudence constante, la circonstance qu'il exerce une fonction d'encadrement a été considérée comme une circonstance aggravante justifiant le choix de la sanction de la retenue sur traitement.

Par conséquent, la sanction infligée repose sur une motivation adéquate au regard de la loi du 29 juillet 1991 qui, comme rappelé ci-avant et comme cela ressort de la même jurisprudence, doit faire l'objet d'une interprétation raisonnable. Eu égard aux motifs ainsi rappelés, le Conseil d'État substituerait son appréciation à celle de l'autorité s'il venait à considérer que les faits imputés au requérant ne sont pas suffisamment graves par eux-mêmes pour justifier la sanction attaquée, celle-ci n'étant pas manifestement disproportionnée au regard des griefs sanctionnés. En effet, force est de constater que si le requérant met en avant une série d'éléments, il ne démontre pas que la partie adverse aurait adopté une sanction disciplinaire que toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pas prise. Il n'établit par conséquent pas qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ni que la retenue de traitement infligée serait manifestement disproportionnée.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation du principe d'impartialité. La requête ne respectant pas davantage la disposition précitée du règlement général de procédure, le moyen est exposé comme suit :

« En ce que la procédure disciplinaire a été initiée sur base d'un "constat de nombreux dysfonctionnements dans la gestion des interventions gérées par [le requérant] et [B. C.]" du 3 octobre 2019 dont l'un des auteurs est Monsieur [R. C.], l'un des supérieurs hiérarchiques du requérant personnellement impliqué dans un des griefs reprochés au requérant.

Alors que

[...]

Il n'est pas contesté que le constat du 3 octobre 2019 (pièce 1) constitue le point de départ de la procédure disciplinaire qui a été mise en œuvre à l'égard du requérant et de son collègue, Monsieur [B. C.]. Le rapport de la Secrétaire communale s'y réfère explicitement en page 1. Ledit constat, qui constitue un

élément essentiel de la procédure, a été établi notamment par Monsieur [R. C.], un des supérieurs du requérant.

Un des dysfonctionnements reprochés au requérant dans ce constat est lié au vol de trois palettes de différents matériaux (*Derbicoat, Derbigum, Derbibond et Recticel*) qui étaient entreposées au dépôt du Bourdon. Or, il a été démontré à l’occasion du premier moyen que Monsieur [R. C.] encourt une responsabilité dans le vol des matériaux. En effet, informé le jour-même de leur livraison au dépôt du Bourdon, il s’est abstenu de la moindre initiative pour les faire transférer dans un autre endroit ou demander au requérant de s’en charger alors même qu’il n’ignorait pas – à l’inverse du requérant – qu’ils risquaient très certainement de disparaître (voy. son intervention en page 9 de l’audition du requérant du 7 octobre 2019 : “Je sais qu’au Bourdon on ne stocke rien du tout car ça peut disparaître”).

Monsieur [R. C.] a donc œuvré pour mettre le requérant en difficulté afin d’alimenter le constat des dysfonctionnements imputés à ce dernier. Il a agi avec un parti pris défavorable au requérant tout en passant sous silence son propre comportement et n’a donc pas rendu compte des faits de manière objective.

La partialité qui affecte le “constat” du 3 octobre 2019 vicie de manière dirimante les poursuites qui ont été intentées à l’encontre du requérant ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique :

- « Le grief fait au requérant de développer le deuxième moyen *in tempore suspecto* n’est pas fondé. Un requérant qui introduit des recours au Conseil d’État en lien avec une même procédure disciplinaire n’est pas tenu de reprendre à chaque fois les mêmes moyens. Il peut, sur base d’une nouvelle lecture du dossier, estimer devoir en soulever un nouveau. On ajoutera qu’à l’occasion des recours précédents, le requérant a toujours fustigé l’attitude de Monsieur [R. C.].

D’autre part, Monsieur [R. C.] n’a pas spontanément déclaré qu’il avait été informé de la livraison de matériel au dépôt du Bourdon le jour même de cette livraison. Cette information ne figure pas dans le rapport du 3 octobre 2019 et Monsieur [R. C.] [n’en n’a] pas fait état lors de l’audition du requérant du 7 octobre 2019. C’est Monsieur [S. E.] qui l’a fournie lors de son audition du 14 octobre 2019. C’est donc de manière erronée que la partie adverse prétend que Monsieur [R. C.] aurait révélé d’initiative qu’il s’était lui-même rendu au dépôt du Bourdon après la livraison du matériel.

Par ailleurs, si le rapport du 3 octobre 2019 a été établi conjointement par Monsieur [A. M.] et Monsieur [R. C.], c’est ce dernier qui a fourni les éléments en lien avec la disparition du matériel au dépôt du Bourdon puisque c’est lui qui a été informé de la livraison de ce matériel et qui a constaté sa disparition.

Enfin, la circonstance que le requérant n’a pas mis en cause l’impartialité de la secrétaire communale et du collège des bourgmestre et échevins ne suffit pas à conclure à l’absence de fondement du présent moyen. L’impartialité n’est pas requise uniquement dans le chef de la personne qui procède à l’instruction disciplinaire ou qui prend la décision mais également dans le chef de tous ceux qui prennent part à la procédure. C’est effectivement le cas de Monsieur [R. C.] qui a pris part à la rédaction d’un document à la base des poursuites disciplinaires entamées à l’encontre du requérant et qui en constitue un élément essentiel ».

V.1.3. Le dernier mémoire

Le requérant expose ce qui suit :

- « Le requérant est bien au fait des griefs que la partie adverse a retenus contre lui. Le vol de trois palettes au dépôt du Bourdon ne figure pas parmi ces griefs.

Cela étant, sauf à faire preuve de cécité, il est évident que le vol des palettes a été déterminant dans le choix fait par la partie adverse de retenir comme grief la livraison de matériaux – dont une partie se trouvait sur les trois palettes volées – au dépôt du Bourdon. Si aucun incident n'était intervenu à la suite de la livraison, la question du choix du lieu de livraison ne se serait jamais posée.

[L'auditeur rapporteur] indique, dans son rapport, que l'attitude de Monsieur [S. E.] et de Monsieur [R. C.] lors de la livraison pose question (p. 20). C'est peu dire ! Comment expliquer l'attitude de Monsieur [R. C.] autrement que par la volonté de pouvoir formuler des reproches au requérant (il ne pouvait ignorer que celui-ci avait demandé la livraison au dépôt du Bourdon puisqu'il en avait été informé par Monsieur [S. E.]) ».

V.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.

Selon la même jurisprudence, 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. Enfin, sous peine de rendre toute autorité hiérarchique impossible, la circonstance qu'un supérieur hiérarchique ait, dans une période antérieure, déjà adressé des reproches à son subordonné ou pris des décisions qui lui sont défavorables, ne justifie pas un soupçon de partialité dans son chef. Le seul fait qu'un supérieur hiérarchique tienne pour établis des faits qui paraissent avoir été commis par un de ses subordonnés ou adopte un ton particulièrement sévère à son égard ne suffit pas davantage à établir l'existence d'un parti pris dans son chef.

En l'espèce, le moyen tel que développé dans la requête ne soutient nullement que l'organe collégial qui a adopté l'acte attaqué ou la secrétaire communale, agent instructeur auteur du rapport disciplinaire, auraient fait preuve de partialité, laquelle ne ressort pas davantage de l'examen du dossier administratif. Le requérant se limite à critiquer le constat de [R. C.] du 3 octobre 2019. À ce propos, le moyen part d'un postulat erroné en ce qu'il soutient qu'« un des dysfonctionnements reprochés au requérant [...] est lié au vol de trois palettes de différents matériaux (*Derbicoat*, *Derbigum*, *Derbibond* et *Recticel*) qui étaient entreposées au dépôt du Bourdon. Or il a été démontré à l'occasion du premier moyen que Monsieur [R. C.] encourt une responsabilité dans le vol des matériaux ». En effet, d'une part, le vol susvisé ne constitue pas le grief disciplinaire qui fonde l'acte attaqué lequel, en rapport avec le matériel volé, reproche uniquement au requérant de n'avoir pas respecté la procédure propre au bon blanc et d'avoir pris l'initiative, sans autorisation préalable, d'avoir commandé ledit matériel. Le vol des trois palettes ne lui est ni imputé ni reproché. D'autre part et en tout état de cause, comme cela ressort encore de l'examen du premier moyen et contrairement à ce qui est soutenu à l'appui du second, la responsabilité alléguée du supérieur hiérarchique, à la supposer établie, demeure sans aucune incidence sur la matérialité de ce grief précis à charge du requérant. Enfin, et en tout état de cause, la seule circonstance qu'un des supérieurs hiérarchiques est l'un des auteurs du « constat de nombreux dysfonctionnements dans la gestion des interventions gérées par » le requérant, n'établit pas, en soi, l'existence d'un parti pris dans son chef.

Ni le moyen ni aucun élément du dossier ne permettent de considérer que ledit supérieur hiérarchique aurait œuvré pour mettre le requérant en difficulté ou qu'il aurait orienté le dossier au mépris du principe général susvisé.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. 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 21 janvier 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin