

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.455 du 1^{er} avril 2022

A. 231.784/VIII-11.501

En cause : **CARAMIN** Stéphane,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Quaregnon,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Cédric MOLITOR et
Virginie FEYENS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 septembre 2020, Stéphane Caramin demande, d'une part, la suspension de l'exécution « la décision du 14 juillet 2020 du Conseil communal de Quaregnon [de lui] infliger [...] la sanction disciplinaire de la rétrogradation dans le grade d'agent technique à l'échelle D7 à dater du 1^{er} août 2020 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n^o 249.800 du 9 février 2021 a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Valérie Michiels, 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 11 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 mars 2022.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Catherine Cools, *loco* M^e Vincent de Wolf, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Virginie Feyens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 249.800 du 9 février 2021.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un premier moyen « de la violation du principe d'impartialité, des articles 305 et 309 de la nouvelle loi communale, des articles L1215-16 et L1215-19 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation [ci-après : CDLD], de l'article 199 du statut administratif de la commune de Quaregnon, du principe de légalité, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du principe général des droits de la défense, du principe de sécurité juridique, [du] principe de motivation interne et [de] l'erreur de fait, du principe de motivation formelle, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes

administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, du devoir de minutie, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, il fait grief à l'acte attaqué de faire référence à une précédente sanction disciplinaire, infligée en 2017. Il soutient que cette sanction a été radiée et que la partie adverse ne pouvait dès lors pas en tenir compte. Sur cette base, il affirme également que le principe d'impartialité a été méconnu. Dans une seconde branche, il fait valoir que la partie adverse ne démontre pas que l'assemblée ayant adopté l'acte attaqué ne comprenait que des membres qui avaient été présents lors de son audition. Il en déduit que l'acte attaqué violerait les dispositions visées au moyen et notamment les articles 305 de la nouvelle loi communale et L1215-16 du CDLD.

Dans son mémoire en réplique, sur la première branche, il expose qu'il ne se trouvait pas en situation de récidive dès lors que les faits qui lui sont reprochés dans l'acte attaqué sont totalement indépendants de la première sanction disciplinaire dont il a fait l'objet et qui, depuis, a été radiée. Il ajoute que contrairement à ce que soutient la partie adverse, la directrice générale, dans son rapport du 14 mai 2020, a expressément eu égard au taux de la sanction disciplinaire qui lui a été infligée en 2017. De plus, lors de son audition disciplinaire, il souligne que le rapport disciplinaire de l'époque a été lu, de sorte que le taux de la sanction infligée dans ce cadre (perte de 702 euros brut par mois correspondant à 20% de son traitement brut) a également été rappelé. À ses yeux, c'est donc en vain que la partie adverse prétend qu'elle n'aurait eu aucun égard au taux de la sanction qui avait été antérieurement prononcée. Sur la seconde branche, il ne réplique pas à l'argumentation de la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, il n'aborde que la première branche de son moyen. Il estime que la circonstance qu'il a fait l'objet d'une précédente sanction disciplinaire majeure de la retenue de traitement, radiée entre temps, n'est pas une simple information de nature à éclairer le conseil communal afin de pouvoir apprécier le dossier de manière minutieuse. Il est d'avis que le rapport de la directrice générale du 14 mai 2020 faisant mention de cette sanction et le procès-verbal d'audition de la séance du 25 juin 2020 constituent des éléments du dossier sur lesquels l'autorité s'appuie pour délibérer valablement et peuvent constituer des vecteurs d'information. Il souligne qu'il n'est pas contesté par la partie adverse ou par l'auditeur rapporteur que le taux de la sanction qui lui a été infligée à l'époque est mentionné à ces deux occasions. Il ajoute que l'auteur de l'acte attaqué ne se limite pas à se référer aux informations communiquées dans ce rapport et ce procès-verbal mais indique, dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué, qu'il a déjà fait l'objet

d'une sanction disciplinaire précédente pour des faits qu'elle estime similaires. Il est d'avis qu'il n'a pas égard à cette circonstance au début de l'acte attaqué, dans la présentation de ses états de service ou dans la démonstration de la matérialité des griefs, mais à la fin de la décision afin de déterminer le taux de la peine à infliger. Selon lui, l'acte attaqué précise expressément qu'il serait en état de récidive, ce qui justifierait, à son sens, qu'une sanction majeure soit prise afin de lui faire comprendre qu'il doit en toutes circonstances donner suite aux demandes que lui adressent ses supérieurs hiérarchiques. Il en déduit que la partie adverse n'a pas eu égard à cette sanction disciplinaire radiée pour être éclairée sur son comportement et son attitude et pour déterminer le fondement du grief reproché, mais pour déterminer le taux de la sanction disciplinaire qu'il convenait de lui infliger et pour ainsi en faire une circonstance aggravante et justifier une sanction disciplinaire majeure, de nature à mieux lui faire comprendre qu'il doit adapter son comportement vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques. Selon lui, c'est la raison pour laquelle une sanction disciplinaire plus lourde que la retenue de traitement lui est à présent infligée, la partie adverse ayant nécessairement tenu compte, à ses yeux, du taux de la sanction disciplinaire précédente radiée dans l'adoption de l'acte attaqué, ce qui serait contraire à la jurisprudence du Conseil d'État et viderait le principe de la radiation de la sanction prévu à l'article L1215-19 du CDLD de son sens. Il fait également valoir que cette situation laisse transparaître une apparence de partialité dans le chef de la partie adverse dès lors que cette dernière a nécessairement été influencée par le taux de la précédente peine infligée dans l'adoption de sa décision.

IV.2. Appréciation

Sur la première branche, il convient de relever d'emblée que l'auteur de la sanction disciplinaire attaquée est une commune wallonne, de sorte que seules les dispositions du CDLD visées au moyen sont applicables. Le moyen manque, dès lors, en droit, en ce qu'il est pris de la violation des articles 305 et 309 de la Nouvelle loi communale.

L'article L1215-19 du CDLD dispose :

- « Sans préjudice de leur exécution, les sanctions disciplinaires de l'avertissement, de la réprimande et de la retenue de traitement, sont radiées d'office du dossier individuel des membres du personnel après une période dont la durée est fixée à :
- 1° 1 an pour l'avertissement;
 - 2° 18 mois pour la réprimande;
 - 3° 3 ans pour la retenue de traitement.

Sans préjudice de leur exécution, les sanctions disciplinaires de la suspension et de la rétrogradation, peuvent, à la demande de l'intéressé, être radiées par l'autorité qui les a infligées après une période dont la durée est fixée à :

- 1° 4 ans pour la suspension;

2° 5 ans pour la rétrogradation.

L'autorité disciplinaire ne peut refuser la radiation visée à l'alinéa 2 que si de nouveaux éléments, susceptibles de justifier un tel refus, sont apparus.

Le délai visé aux alinéas 1^{er} et 2 prend cours à la date à laquelle la sanction disciplinaire a été prononcée ».

Il en résulte notamment que la sanction de la retenue de traitement est radiée d'office du dossier individuel du membre du personnel après l'écoulement d'un délai de trois ans. Néanmoins, il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'empêche pas l'autorité disciplinaire de prendre en considération, à cette occasion, la circonstance que l'agent poursuivi a commis des faits répréhensibles dans le passé et qu'il y a récidive dans son chef, pour autant qu'elle n'a pas égard au taux de la sanction qui a été prononcée à l'époque et qui a été radiée entre-temps. Partant, si ces faits ne sont plus susceptibles d'être contestés, ledit article L1215-19 du CDLD ne fait pas obstacle à ce que l'autorité les appréhende comme des circonstances aggravantes, lorsque de nouveaux faits sont mis à charge de l'agent. Contrairement à ce qu'affirme le requérant dans son mémoire en réplique, il n'est pas nécessaire que ces faits antérieurs soient identiques pour considérer que le passé disciplinaire de l'agent est une circonstance aggravante.

En l'espèce, l'acte attaqué mentionne ce qui suit quant au passé disciplinaire du requérant :

« Considérant de plus que Monsieur Caramin a déjà commis en janvier 2017 des faits répréhensibles semblables (refus d'obtempérer aux instructions données par ses supérieurs hiérarchiques, même en présence de tiers, relatifs à la participation à une formation de l'INISMA et de la rédaction d'un rapport au collègue suite à la proposition d'interdire l'accès aux ouvertures pour la société P. sur le territoire de la commune); qu'il est ainsi en état de récidive; que ces éléments justifient qu'une sanction majeure soit prise;

Attendu qu'il est essentiel de prononcer une sanction qui fasse comprendre à l'intéressé qu'il doit en toute circonstance donner suite aux demandes que lui adressent ses supérieurs hiérarchiques;

qu'il en va d'autant plus ainsi que Monsieur Caramin, quoi qu'il reconnaisse le fait reproché, ne s'est à aucun moment remis en question dans sa défense; qu'il a tenté par tous les moyens d'atténuer le refus opposé à Madame D. en mettant en avant d'autres actions qu'il a effectuées et qu'il a persisté à légitimer son refus par des moyens de défense non-acceptables;

Considérant que la rétrogradation dans le grade d'agent technique doté de l'échelle D7 immédiatement inférieure à l'échelle de traitement actuelle de Monsieur Caramin réprimera adéquatement le manquement constaté et est susceptible d'attirer l'attention, de manière solennelle, de Monsieur Caramin sur l'absolue nécessité de ne plus réitérer un tel manquement ».

Il ressort de cette motivation que le conseil communal n'a pas eu égard, pour déterminer l'importance de la sanction attaquée, au taux de celle qui a été

prononcée en 2017 et qui a entretemps été radiée, mais au fait qu'il s'est retrouvé en état de récidive par rapport à des faits antérieurs semblables de désobéissance, de même qu'à son absence de remise en question et à la nécessité de lui faire comprendre qu'il ne peut plus réitérer de tels manquements.

La circonstance que le rapport disciplinaire adressé par la directrice générale au collège communal le 14 mai 2020 et le procès-verbal d'audition du 25 juin 2020 mentionnent la sanction disciplinaire antérieure encourue par le requérant, entretemps radiée, n'est pas de nature à énerver le constat qui précède, l'acte attaqué ne mentionnant pas cet élément dans sa motivation.

En outre et à supposer recevable le moyen tenant à la violation du principe général d'impartialité que le requérant développe dans son seul dernier mémoire, ce qui n'est pas sans poser de sérieuses difficultés au regard des principes du respect des droits de la défense et de la loyauté procédurale, il ne peut, en tout état de cause, prendre appui sur ces seuls constats pour être déclaré fondé. Il suffit de relever que l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et si, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège. Or, dans le cas présent, le requérant ne livre pas le moindre élément de nature à démontrer que les membres du conseil communal auraient été influencés par le rapport de la directrice générale sur les faits reprochés au requérant, ainsi que sur ses antécédents disciplinaires.

En sa première branche, le moyen n'est donc pas fondé.

Sur la seconde branche, l'article L1215-16, § 2, du CDLD dispose :

« Les membres du conseil communal ou du collège des bourgmestres et échevins qui n'étaient pas présents durant l'ensemble des séances, ne peuvent prendre part aux délibérations, ni participer aux votes sur la mesure disciplinaire à prononcer ».

En l'espèce, le moyen manque en fait, en sa seconde branche, dès lors qu'il ressort de l'extrait du registre aux délibérations du conseil communal de la séance du 25 juin 2020 que le seul membre de cette instance qui n'était pas présent lors de l'audition du requérant, n'a pas non plus pris part au vote sur la sanction disciplinaire attaquée, qui a eu lieu le 14 juillet 2020.

En sa seconde branche, le moyen n'est donc pas fondé.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un deuxième moyen « de la violation de l'article 307 de la nouvelle loi communale, de l'article L1215-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du principe de légalité, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du principe de sécurité juridique, [du] principe de motivation interne et [de] l'erreur de fait, du principe de motivation formelle, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, du devoir de minutie, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir ».

Il fait valoir que la sanction disciplinaire attaquée doit être réputée rapportée, à défaut de lui avoir été notifiée dans un délai de dix jours ouvrables à partir de son adoption, tel que le prévoient les dispositions visées au moyen. Il soutient que l'acte attaqué lui a été notifié par un courrier du 31 août 2020, comme le démontre la pièce n° 11 de son dossier.

Dans son mémoire en réplique, il indique que si la délibération du 14 juillet 2020 lui avait bien été envoyée le 17 juillet 2020 comme le prétend la partie adverse, il n'aurait pas été nécessaire de resigner un extrait conforme le 31 août 2020, une simple copie de l'extrait ayant suffi. Il ajoute qu'il ressort de la pièce n° 10 de son dossier que la délibération du conseil communal a été signée à la suite de la demande de son délégué syndical et qu'en tout état de cause, il ressort manifestement de sa pièce n° 11 que l'acte attaqué ne lui a été effectivement communiqué qu'à l'occasion d'un courrier recommandé daté du 31 août 2020. Il en déduit que le délai de dix jours prévu par l'article L1215-18 du CDLD était dépassé et que la sanction disciplinaire qui lui a été infligée aurait ainsi dû être rapportée.

Dans son dernier mémoire, il maintient qu'il n'a pas reçu l'acte attaqué à l'occasion du courrier recommandé daté du 17 juillet 2020, cette délibération ne lui ayant été transmise qu'à la suite des sollicitations de son délégué syndical, notamment par un courriel daté du 26 août 2021 [lire : 2020]. Il indique être de bonne foi et n'avoir aucune raison de prétendre qu'il n'aurait pas reçu la délibération si cela n'avait pas été effectivement le cas. Il estime que la partie adverse est en défaut d'établir qu'elle a bien transmis la délibération du 14 juillet 2020 à l'occasion de son courrier du 17 juillet 2020. Il est d'avis qu'il ne serait pas cohérent pour lui

de continuer durant le mois d'août 2020 de solliciter que lui soit transmis le contenu de la délibération du conseil communal si cette dernière lui avait été correctement transmise. Il dit aussi ne pas apercevoir pourquoi la partie adverse aurait, dans ces circonstances, mis la délibération à la signature le matin du 26 août 2020 alors qu'il n'a jamais sollicité que lui soit adressé un extrait conforme de l'acte attaqué mais simplement à ce qu'on lui transmette une copie de la délibération dont le courrier du 17 juillet 2020 faisait mention.

V.2. Appréciation

Le moyen manque en droit, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 305 de la Nouvelle loi communale, inapplicable en l'espèce.

Par ailleurs, l'affirmation du requérant selon laquelle la décision attaquée n'aurait pas été jointe au courrier recommandé de notification daté du 17 juillet 2020 n'est pas étayée et se trouve, au contraire, contredite par la mention de ce courrier selon laquelle : « Nous vous prions de trouver en annexe la délibération du Conseil communal du 14 juillet 2020 vous infligeant la sanction disciplinaire de la rétrogradation dans le grade d'agent technique à l'échelle D7 à dater du 1^{er} août 2020 ». Le requérant admet avoir reçu ledit courrier qui expose donc explicitement que la décision attaquée y figurait en annexe (requête, p. 4, n° 8), en manière telle qu'il n'apparaît pas, et le requérant ne le démontre pas, que cette annexe n'aurait pas été envoyée conjointement avec celui-ci. Il lui revient, en effet, de démontrer ce qu'il allègue, de sorte que s'il a effectivement reçu ce courrier qui mentionne une annexe, tout en affirmant ne pas l'avoir reçue en même temps que celui-ci, il lui appartenait de réagir et d'en solliciter une nouvelle copie sans délai mais pas près d'un mois et demi plus tard. Cette réaction rapide s'imposait d'autant plus que la lettre de notification comportait l'indication des voies de recours – dont la précision qu'« une requête en annulation peut être introduite devant le Conseil d'État contre la décision ci-jointe », et ce dans un délai « de 60 jours à compter de la présente notification ». L'inertie du requérant, en dépit de telles précisions, ne peut qu'affaiblir la crédibilité de son propos.

La circonstance que le requérant et son représentant syndical ont pu recevoir, à leur demande expresse, un nouvel extrait conforme de la décision attaquée le 31 août 2020, n'est pas non plus de nature à établir la tardiveté de la notification de l'acte attaqué dont il se prévaut à l'appui du moyen. Les arguments avancés dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire ne permettent pas d'aboutir à une autre conclusion, dès lors que la signature apposée sur un extrait conforme d'une délibération est propre à toute communication d'un tel extrait, afin

de certifier qu'il est conforme à l'original, sans démontrer qu'elle tend à remédier au défaut d'envoi de l'acte attaqué, prétendument non joint au courrier de notification du 17 juillet 2020.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un troisième moyen « de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe du raisonnable, du principe de la motivation formelle, du principe de la motivation interne, du principe de proportionnalité et de la violation des articles 1215-2, L1215-14 et L1215-16 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et 282 et 305 de la nouvelle loi communale, du devoir de minutie, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir ».

Il estime d'emblée que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que « lors de son audition, [il] a reconnu qu'il avait refusé d'exécuter cette mission demandée par sa supérieure hiérarchique ». Il n'admet pas avoir refusé d'obtempérer à la demande de cette dernière et explique qu'il lui a signalé ne pas être la personne la plus compétente et adéquate pour déterminer une mise en place progressive de la phase de déconfinement dans son service, en sa qualité d'agent technique et de contrôleur des travaux du service voirie-signalisation de la commune. Il relève que, dans le même temps, il a posé des questions pertinentes quant aux mesures à prendre tant au conseiller en prévention qu'à sa supérieure hiérarchique. Il en déduit qu'il n'était pas de mauvaise volonté mais s'estimait simplement incompetent pour répondre à une demande d'une telle ampleur. Il ajoute avoir fait preuve de réactivité et de proactivité en contactant son conseiller en prévention et sa supérieure hiérarchique sur différents points en lien avec la problématique, en se renseignant personnellement auprès de sa sœur sur la question de savoir si deux personnes pouvaient se trouver dans un même véhicule et en envisageant lui-même, alors qu'il était en congé, la possibilité de fixer un plexi dans les véhicules entre le conducteur et le passager, proposition dont il a fait part aux mêmes conseiller en prévention et supérieure hiérarchique. Il déduit de ces éléments, ainsi que des propos de son représentant syndical, repris dans le procès-verbal de son audition du 25 juin 2020, qu'il « n'a pas refusé d'obtempérer à la demande de sa supérieure hiérarchique mais lui a indiqué ne pas être la personne la

plus adéquate tout en ne manquant pas de soulever des questions pertinentes et de faire des propositions ». Il « conteste donc les faits tels que relatés dans l'acte attaqué ».

Il fait, par ailleurs, grief à l'acte attaqué de ne pas répondre aux différents arguments qu'il a invoqués, soit personnellement, soit par l'intermédiaire de son représentant syndical, notamment dans le procès-verbal d'audition, de sorte qu'il considère que l'acte attaqué ne serait pas suffisamment motivé. Il indique à ce titre que « la partie adverse déforme même [s]es propos [...] en écrivant que lors de son audition il aurait reconnu qu'il avait refusé d'exécuter la mission demandée ».

Il lui reproche encore de ne pas justifier son choix de la rétrogradation par rapport aux autres sanctions disciplinaires existantes et que la sanction infligée est manifestement disproportionnée, s'agissant d'une sanction majeure, la cinquième sur une échelle de sept sanctions, et ce au regard des faits qui lui sont reprochés et du contexte dans lequel ils sont survenus, sans que la motivation de l'acte attaqué ne lui permette de comprendre la sévérité de la sanction prononcée à sa charge. Il indique que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en se fondant sur une sanction disciplinaire antérieure pour choisir une sanction majeure en l'espèce, alors que cette sanction antérieure était radiée. Il ajoute qu'aucune sanction disciplinaire ne pouvait lui être infligée dans la mesure où il n'a ni manqué à ses devoirs professionnels, ni compromis la dignité de sa fonction.

Dans son mémoire en réplique, il souligne qu'il n'a jamais reconnu au cours de son audition disciplinaire avoir refusé d'exécuter la mission qui lui avait été confiée. Il explique que le fait d'avoir signalé à sa hiérarchie ne pas être qualifié pour la tâche demandée n'équivaut certainement pas à un refus d'obtempérer. Il ajoute que la partie adverse est en défaut de démontrer que la réalisation d'un plan de déconfinement entrerait bien dans ses fonctions, étant un agent de niveau D chargé de gérer le travail du brigadier et des ouvriers sur les chantiers de la commune. Il explique avoir effectué des démarches auprès du conseiller en prévention et avoir fait des propositions, de sorte qu'on ne saurait affirmer qu'il aurait d'emblée refusé la mission confiée et aurait refusé d'obtempérer aux ordres donnés. À ses yeux, il ressort, au contraire, du procès-verbal de l'audition qu'il a précisé « qu'il n'a pas refusé la tâche demandée mais a précisé qu'il n'avait pas les compétences pour le faire ». Selon lui, cela n'implique nullement qu'il aurait reconnu avoir refusé d'exécuter cette mission. Il ajoute que le fait que la partie adverse ne soit pas satisfaite des solutions qu'il a proposées et ne tiendrait pas compte de ses questionnements et demandes d'aide sur une question aussi complexe

que le déconfinement ne saurait suffire à lui infliger une sanction disciplinaire majeure.

Quant à la rencontre des arguments qu'il a formulés à l'occasion de sa défense, il maintient que l'acte attaqué n'a pas égard aux démarches et demandes d'aide qu'il a accomplies auprès de sa hiérarchie et qu'il a exposées au conseil communal, en vue de tenter d'exécuter la mission qui lui avait été confiée.

Enfin, s'agissant du choix de la sanction qui lui a été infligée, il est encore d'avis que l'acte attaqué n'est nullement motivé, à défaut de se référer aux autres sanctions disciplinaires possibles et de ne pas indiquer pourquoi la rétrogradation constituerait la sanction la plus adéquate. Il reproche à la partie adverse d'avoir tenu compte du taux de la sanction précédemment infligée et qui avait pourtant été radiée. Il constate que la partie adverse a choisi de le sanctionner plus sévèrement qu'à l'occasion de la première sanction disciplinaire radiée sans toutefois motiver ce choix. D'après lui, la partie adverse ne semble en outre pas tenir compte des circonstances particulières qu'il a invoquées quant à la crise sanitaire et du fait qu'il ignorait, en avril 2020, les moyens qu'il convenait de mettre en oeuvre en matière de déconfinement.

Dans son dernier mémoire, concernant l'erreur manifeste d'appréciation, il réitère que, d'après le procès-verbal de son audition, il n'a jamais reconnu avoir refusé d'obtempérer et de donner suite à la mission confiée mais doutait de sa compétence à pouvoir mettre en place de telles mesures et ignorait ce qu'il convenait de mettre en place. Il relève notamment, que : à la page 2 du procès-verbal, « [son représentant syndical] précise qu'[il] n'a pas été en mesure ou en capacité d'accomplir la mission »; à la page 4, « il a posé plusieurs questions à [sa supérieure hiérarchique] car il ne pouvait pas accomplir la mission. Il présente le mail qu'il a envoyé [au conseiller en prévention] pour obtenir de sa part le travail à fournir. Il n'a pas obtenu de réponse de [ce dernier]. Ensuite, suite à un sms [au conseiller en prévention], il a obtenu la réponse suivante : il fallait attendre l'avis du CNS. Il explique qu'il a précisé à [sa supérieure hiérarchique] qu'il fallait retarder les chantiers. Il précise que le jeudi 24, il n'y avait toujours pas de consignes du CNS. [...] Il estime qu'il n'a pas pu travailler car il n'a pas reçu de réponse à ses interrogations [du conseiller en prévention]. Il estime ne pas être qualifié pour fournir les réponses adéquates »; au commentaire n° 7 qu'il a apporté au procès-verbal, « [il] estime ne pas avoir les compétences pour établir les mesures de déconfinement ». Il ajoute que le mois de mars 2020 est une période de doute et de chaos total dans l'ensemble des secteurs quant à la gestion de la COVID-19 et des mesures à mettre en place et qu'à l'inverse, il ressort du même procès-verbal que,

par un courrier du 23 avril 2020, il a indiqué au conseiller en prévention les mesures à mettre en place dans les bureaux, soit le jour même où sa supérieure hiérarchique les lui a confiées. Il en déduit qu'il est erroné d'affirmer, qu'il aurait refusé d'exécuter la mission qui lui était confiée. Selon lui, le fait d'ignorer comment procéder, comme le souligne le procès-verbal, et d'estimer ne pas avoir toutes les informations à cet égard (« ce qui est logique étant donné que même le Conseil national de sécurité n'avait pas encore prononcé les mesures ») ne traduit pas dans son chef un refus d'obtempérer. Il relève encore que, selon le même procès-verbal : Monsieur D. ne conteste pas le fait qu'il ait émis des idées sur le port des masques ou des gants, notamment; Madame G. confirme qu'il a bien apporté des idées à ce sujet; Monsieur B. précise qu'il s'est renseigné sur les possibilités d'aménagement dans les véhicules et confirme qu'il « est erroné de penser [qu'il] ne se soucie pas de ses agents »; trois agents auditionnés confirment qu'il a bien donné suite à la mission confiée; « [son représentant syndical] précise que plusieurs responsables ont attesté par écrit que [sa supérieure hiérarchique] ne leur avait pas demandé de faire cette tâche », ce qui contredit selon lui l'affirmation selon laquelle la mission aurait été confiée à tous les responsables, de même que celle de sa supérieure hiérarchique selon laquelle son service serait le seul service à ne pas avoir remis d'avis; il a déclaré que « la sanction de 2017, l'ayant fortement impacté, il fait un maximum pour faire un travail irréprochable » et qu'il a œuvré pour le maintien de certains chantiers pendant le confinement, ce qui contredit encore l'affirmation de la partie adverse selon laquelle il ne se remettrait pas en question. De ces différentes considérations, il infère que la partie adverse a bien commis une erreur d'appréciation.

Concernant le défaut de réponse à ses arguments, il maintient que la partie adverse ne tient nullement compte du fait qu'il a indiqué à sa supérieure hiérarchique qu'il ne comprenait pas les instructions données et qu'il sollicitait de l'aide, raison pour laquelle il a sollicité des conseils auprès du conseiller en prévention de la commune pour assurer le bien-être du personnel. Selon lui, elle ne prend pas en considération le fait qu'il a fait valoir, lors de son audition, qu'il ignorait les mesures à mettre en place pour le déconfinement à un stade où, le 24 avril 2020, le conseil national de sécurité ne s'était même pas encore prononcé. Il ajoute qu'elle ne tient pas non plus compte du fait qu'il a contesté à plusieurs reprises avoir suivi la formation relative aux risques et au bien-être au travail, contrairement à ce qu'affirmait la directrice générale. La partie adverse ne répond pas non plus, estime-t-il, à l'argument selon lequel sa supérieure hiérarchique n'avait pas répondu à ses propositions faites par e-mail. Il estime qu'elle ne semble nullement avoir égard au fait que le printemps 2020 constituait le début de la pandémie en Belgique et était une période particulièrement difficile à gérer pour tout

le monde dans la mise en place des mesures de protection. D'après lui, elle n'indique par ailleurs pas en quoi ses moyens de défense seraient inacceptables.

Concernant la disproportion et la non-motivation du choix de la sanction de la rétrogradation, il indique qu'il souscrit au rapport de l'auditeur rapporteur mais non au dernier mémoire de la partie adverse. Il juge la motivation de l'acte attaqué à ce sujet insuffisante, inadéquate et stéréotypée, en ce qu'elle ne tient nullement compte, selon lui, des circonstances particulières liées à la COVID-19 dans l'appréciation de la sanction à lui infliger.

VI.2. Appréciation

Le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation des articles 282 et 305 de la Nouvelle loi communale, inapplicables en l'espèce.

Est, en outre, irrecevable l'argumentation nouvelle soulevée, pour la première fois, dans le dernier mémoire du requérant, spécifiquement sur la question de savoir si la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant qu'il avait refusé d'exécuter l'ordre qui lui avait été donné. Ces développements ne sont pas invoqués dans sa requête, ni même dans le mémoire en réplique, alors qu'ils auraient pu l'être. Ils sont donc tardifs et, partant, irrecevables.

Sur ce premier grief, il échet de souligner qu'une erreur manifeste d'appréciation est celle qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait commise. Or il ressort du procès-verbal de l'audition du requérant, auquel il a apporté une série de corrections avant de le signer et de l'approuver que, si dans un premier temps, il « estime n'avoir pas refusé de manière catégorique mais avoir estimé qu'il y avait d'autres personnes en mesure de le faire (le conseiller en prévention et le CNS), « finalement, il admet avoir refusé la demande en précisant qu'il ne s'estimait pas en mesure d'y répondre ». Partant, en motivant l'acte attaqué par le fait que « lors de son audition [il] a reconnu qu'il avait refusé d'exécuter cette mission demandée par sa supérieure hiérarchique » et qu'il « oppose que cette mission n'entrait pas dans ses compétences », la partie adverse n'a pas posé d'appréciation et ne peut donc se voir reprocher d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'elle n'a fait que tirer les conséquences des constats posés lors de ladite audition, s'agissant de déterminer si les faits lui reprochés étaient ou non établis. Les motifs qui précèdent reflètent fidèlement ce qu'il a indiqué à cette occasion, et correspondent d'ailleurs aussi à ce qu'il continue de soutenir à l'appui de son moyen, où il expose « qu'il n'est donc pas de mauvaise volonté [mais qu']il s'estime tout

simplement incompétent pour répondre à une demande d'une telle ampleur ». Cela correspond également à ce que sa supérieure hiérarchique a relevé d'emblée, dans son rapport adressé à la directrice générale le 10 mai 2020, où elle lui a indiqué que :

« [...].

Cette demande a tout de suite été très bien accueillie par Monsieur [D.] et Madame [G.] qui m'ont immédiatement donné leurs premières idées qui leur venaient à l'esprit et m'ont confirmé qu'ils y regardaient et reviendraient vers moi très vite.

[...].

Par contre au même moment, Monsieur Stéphane Caramin (Responsable Voirie) ne l'a pas entendu ainsi puisque d'emblée il m'a répondu qu'il savait bien le travail qu'il avait à faire, qu'il ne me ferait pas de liste et que pour la réflexion du déconfinement de ses agents, il y avait d'autres personnes que lui plus haut pour réfléchir, mieux payées aussi et également un Conseiller en Prévention.

J'ai essayé de le raisonner pendant un certain temps en lui expliquant le bien-fondé de la demande. Cela s'est avéré être sans succès car il est resté sur ses positions de refus. [...]

Quelques jours plus tard, alors qu'il était tout seul dans son bureau, j'ai retenté le dialogue mais toujours sans succès.

J'ai donc reçu une à une toutes mes équipes avec toutes leurs bonnes idées que je vous ai présentées en comité de direction et dont je vous ai remis un rapport sauf pour le Service voirie.

Je ne me suis plus "abaissée" à le raisonner une troisième fois vu son entêtement à refuser la mission à réaliser. Je vous ai informée de la situation.

[...] ».

Pour le surplus, les commentaires de Monsieur D., représentant syndical du requérant, lors de l'audition de ce dernier, ne remettent pas en cause la réalité de ses déclarations à cette occasion, le propos de cet intervenant revenant essentiellement à considérer qu'il « n'a pas été en mesure ou en capacité d'accomplir la mission », ce qui est différent.

Le moyen pris de l'erreur manifeste d'appréciation ne peut donc être retenu sur ce point.

Quant à déterminer si l'ordre en cause n'était lui-même pas manifestement déraisonnable, il convient d'observer que la partie adverse a explicité en quoi, dans la motivation de l'acte attaqué, cette demande relevait de ses attributions, sans que le requérant n'en conteste valablement les justifications. Il est, en effet, établi qu'il est « responsable du service voirie de la commune » et que « sa fonction consiste ainsi qu'il l'a rappelé lors de son audition à gérer le travail de son

brigadier ainsi que le travail de ses équipes sur le terrain d'une part, et d'autre part à gérer la plateforme POWALCO, les rapports au collège communal, la rédaction de cahiers spéciaux des charges d'acquisition de matériel et l'amélioration des trottoirs ». Le requérant ne démontre donc pas que constitue une erreur manifeste d'appréciation le fait d'en avoir déduit que « dans ce cadre il est responsable de la bonne conduite des travaux en ce compris la sécurité et le bien-être de ses ouvriers » et que « rentrait bien dans ses attributions » « la demande formulée à son attention [qui] consistait à participer à la réflexion de la mise en place du déconfinement pour ses équipes au vu de son expertise pratique et de sa connaissance du terrain, s'agissant du matériel nécessaire, des horaires et lieux de travail possibles, et des chantiers en cours ou en suspens, notamment ».

Le requérant ne remet pas en cause le fait que la demande de sa supérieure hiérarchique était circonscrite au service Voirie dont il est le responsable et qu'elle ne visait donc pas l'organisation de l'ensemble du déconfinement à venir, mais qu'il lui était seulement demandé de « réfléchir, avec [s]es différents services dont [il est] responsable, sur la possibilité d'une mise en place progressive d'un déconfinement des différentes équipes » et « plus particulièrement, [au] matériel nécessaire à mettre à disposition pour y arriver ainsi qu'[aux] horaires et lieu de travail ». Si, comme l'indique l'acte attaqué, une telle requête n'a pas posé de difficultés aux autres responsables de service à qui elle a été adressée, le requérant a manifestement refusé par principe d'y donner suite, alors qu'il expose dans le même temps avoir soulevé « une série de questions pertinentes » auprès de sa supérieure hiérarchique, avoir témoigné de « réactivité et proactivité en contactant tant [le conseiller en prévention] que [sa supérieure hiérarchique] », avoir posé des questions sur le sujet à sa sœur et avoir pris des initiatives pour la fixation de plexis dans les véhicules. Par de telles démarches et comme le souligne encore l'acte attaqué, il « reconnaît ainsi qu'il était bien dans ses compétences de réfléchir aux modalités de reprise des activités de son service afin d'assurer la sécurité de ses équipes ». Quant au contexte particulier du moment et les hésitations éventuelles du conseil national de sécurité à l'époque, ces éléments ne justifient pas davantage qu'il pouvait se sentir dispensé de participer à des réflexions sur la question et d'ainsi répondre favorablement à la demande qui lui était adressée.

En tout état de cause, ces démarches et la pertinence des questions qu'il a pu le cas échéant poser, ne remettent pas en cause le constat de départ selon lequel il a refusé d'obtempérer à la demande qui lui était adressée, fût-ce en arguant de son incompétence. L'acte attaqué relève, en ce sens et à bon droit, que « le fait d'avoir émis l'idée de séparer l'espace dans les véhicules de service afin de peut-être permettre le retour de deux ouvriers dans la cabine, ou le fait d'avoir exécuté son

travail et les missions demandées par [sa supérieure hiérarchique] par ailleurs, avant et après l'incident, ne change rien au fait que [le requérant] a refusé et n'a pas réalisé la mission prédécrite qui lui était demandée ». Il ne lui appartenait pas davantage de juger s'il était plus pertinent d'adresser une telle mission au conseiller en prévention-sécurité plutôt qu'aux différents responsables des services concernés, *a priori* mieux informés de la situation sur le terrain.

Il en résulte qu'il ne démontre d'aucune manière que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en lui faisant grief d'avoir refusé un ordre de sa supérieure hiérarchique.

Sur le deuxième grief lié à l'absence de réponse alléguée à ses arguments de défense, qu'il dit avoir développés notamment lors de son audition disciplinaire ou par l'intermédiaire de son représentant syndical lors des corrections apportées dans le procès-verbal de son audition, il échet d'abord de souligner que 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, 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, 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.

En l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de soutenir que la partie adverse n'aurait pas tenu compte des arguments que le requérant invoque à l'appui de son moyen. Ainsi qu'il a été exposé ci-avant, cette dernière ne déforme pas ses propos en constatant qu'il a admis avoir refusé la mission demandée par sa supérieure hiérarchique, bien qu'il objecte que cela ne relevait pas de ses compétences. Quant aux éléments invoqués par son représentant syndical, il est renvoyé à ce qui a été précisé ci-avant, la requête et le mémoire en

réplique se contentant d'indiquer que, pour le surplus, l'acte attaqué n'aurait pas tenu compte de ses remarques et observations, sans autre précision.

Enfin, sur les troisième et quatrième griefs tenant au fait que la sanction attaquée serait disproportionnée et non adéquatement motivée, il échet de relever que, selon l'article L1215-3 du CDLD :

« Les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être infligées aux membres du personnel communal :

1° sanctions mineures :

- l'avertissement;
- la réprimande;

2° sanctions majeures :

- la retenue de traitement;
- la suspension;
- la rétrogradation;

3° sanctions maximales :

- la démission d'office;
- la révocation ».

Pour la détermination du taux d'une sanction disciplinaire, le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité 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, compte tenu 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, c'est-à-dire que s'il est tel qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

En l'espèce et contrairement à ce que soutient le requérant, la motivation de l'acte attaqué ne s'avère pas inadéquate et la sanction qui lui est infligée n'apparaît pas comme manifestement disproportionnée par rapport aux faits qui lui sont reprochés.

Comme le souligne la partie adverse, il en résulte, tout d'abord, que s'y trouvent exposées les raisons pour lesquelles une sanction « majeure » lui est infligée. La partie adverse a ainsi considéré que les faits constituaient un « manquement grave, la première obligation de tout agent étant d'exécuter les ordres de sa hiérarchie ». Elle relève également que le requérant se trouvait en état de

récidive, puisqu'il « a déjà commis en janvier 2017 des faits répréhensibles semblables (refus d'obtempérer aux instructions données par ses supérieurs hiérarchiques, même en présence de tiers, relatifs à la participation à une formation de l'INISMA et de la rédaction d'un rapport au collègue suite à la proposition d'interdire l'accès aux ouvertures pour la société [P.] sur le territoire de la commune) ». Comme il a été exposé précédemment, l'acte attaqué se limite à relever les antécédents disciplinaires du requérant, sans avoir égard à la sanction qui lui a été infligée à cette occasion, laquelle a été entre-temps radiée. Cette manière de procéder ne peut être critiquée.

La motivation de l'acte attaqué expose, ensuite, les raisons pour lesquelles la choix de la partie adverse s'est porté sur la sanction litigieuse. Elle souligne, à ce titre, que « la rétrogradation dans le grade d'agent technique doté de l'échelle D7 immédiatement inférieure à l'échelle de traitement actuelle de Monsieur Caramin réprimera adéquatement le manquement constaté et est susceptible d'attirer l'attention, de manière solennelle, de Monsieur Caramin sur l'absolue nécessité de ne plus réitérer un tel manquement ». Au préalable, elle relève en effet « qu'il est essentiel de prononcer une sanction qui fasse comprendre à l'intéressé qu'il doit en toute circonstance donner suite aux demandes que lui adressent ses supérieurs hiérarchiques ». L'acte attaqué précise, en outre, « qu'il en va d'autant plus ainsi que Monsieur Caramin, quoi qu'il reconnaisse le fait reproché, ne s'est aucun moment remis en question dans sa défense; qu'il a tenté par tous les moyens d'atténuer le refus opposé à [sa supérieure hiérarchique] en mettant en avant d'autres actions qu'il a effectuées et qu'il a persisté à légitimer son refus par des moyens de défense non-acceptables ». La partie adverse explique ainsi pourquoi elle a choisi la rétrogradation et non l'une des deux autres sanctions majeures plus légères, faisant valoir que seule cette sanction permettra de réprimer adéquatement le manquement constaté et sera susceptible d'attirer l'attention de manière solennelle du requérant sur l'absolue nécessité de ne plus réitérer un tel manquement. L'absence de remise en question et l'attitude du requérant au cours de la procédure permet en outre de comprendre que ce choix se soit porté sur la sanction la plus lourde de ces trois sanctions majeures.

L'acte attaqué est dès lors adéquatement motivé quant au choix de la sanction de la rétrogradation infligée au requérant.

Ce dernier ne démontre, par ailleurs, pas que ce choix serait disproportionné et manifestement déraisonnable. En termes de requête et de mémoire en réplique, il se contente de critiquer le choix d'une sanction majeure, eu égard au fait qu'à son estime, la partie adverse ne pouvait avoir égard à la « sanction

disciplinaire antérieure et radiée ». Or, pour rappel, l'acte attaqué ne mentionne pas cette sanction mais fait uniquement état de « faits répréhensibles semblables » commis en 2017 et de « récidive », ce qui est différent. Pour ce motif, la partie adverse ne pouvait d'ailleurs pas justifier le choix de la sanction par rapport à la précédente sanction qui avait été infligée au requérant sous peine de vicier la motivation formelle de l'acte attaqué. Il soutient également qu'il « n'a ni manqué à ses devoirs professionnels ni compromis la dignité de sa fonction », ce qui a toutefois trait à la qualification des faits qui lui ont été imputés mais non au choix de la sanction en tant que telle. Le requérant ne démontre donc pas que cette sanction serait disproportionnée et qu'elle serait manifestement déraisonnable.

En aucun de ses griefs, le troisième moyen n'est fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un quatrième moyen « de la violation de l'article 1215-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'article 287 de la nouvelle loi communale, du devoir de minutie, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir ».

Il estime que le conseil communal n'a pas été valablement saisi, en ce que le rapport disciplinaire de la directrice générale aurait été exclusivement adressé au collège communal et non au conseil communal, alors que cette autorité est la seule investie du pouvoir d'infliger une sanction majeure telle que la rétrogradation.

Dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, il ne revient plus sur cette argumentation.

VII.2. Appréciation

Le moyen manque en droit, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 287 de la Nouvelle loi communale, inapplicable en l'espèce.

Le moyen manque par ailleurs en fait, dès lors que, selon la pièce n° 3 du dossier administratif qui correspond à la copie de la délibération du 14 mai 2020 par laquelle le collège communal a décidé de saisir le conseil communal afin d'infliger au requérant une sanction majeure et de convoquer le requérant pour une audition, le rapport disciplinaire dressé par la directrice générale était joint à cette

délibération, tout comme « le dossier de l’instruction ». Il n’est donc pas établi que le conseil communal n’était pas en possession du dossier disciplinaire du requérant, en ce compris le rapport disciplinaire du 14 mai 2020, avant d’adopter la sanction attaquée.

Le quatrième moyen n’est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 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 400 euros, la contribution de 40 euros et l’indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 1^{er} avril 2022 par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux