

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.929 du 8 février 2022

A. 232.405/VIII-11.557

En cause : **DESCY** Jean-Louis,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS et
Olivier VANLEEMPUTTEN, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Jemeppe-sur-Sambre,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Gilles VANDERMEEREN, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56,
5000 Namur,

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 décembre 2020, Jean-Louis Descy demande l'annulation de « la délibération du Conseil communal de la commune de Jemeppe-sur-Sambre du 30 septembre 2020 décidant de lui infliger la sanction disciplinaire de la retenue sur traitement de 20 % du traitement mensuel brut pendant une période de deux mois ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 13 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 février 2022.

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

M^e Olivier Vanleemputten, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sophie Baudoin, *loco* M^e Gilles Vandermeeren, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme au dispositif.

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

III. Faits

1. Depuis le 28 novembre 2013, le requérant est directeur financier de la partie adverse.

2. Du 29 mai au 19 juin 2020, il est absent pour raisons médicales.

3. Lors de sa séance du 13 juillet 2020, le collège communal de la partie advers décide d'entamer une action disciplinaire à son encontre à la suite de faits portés à sa connaissance.

4. Par un courrier du 14 juillet 2020, le collège communal le convoque pour une audition disciplinaire, prévue le lundi 17 août 2020, devant le conseil communal.

Le courrier précise que, par une décision du 13 juillet 2020, le collège communal a acté un certain nombre d'éléments et d'indices selon lesquels le requérant pourrait avoir commis des manquements passibles de sanction disciplinaire. Il est précisé que les indices de ces manquements sont ceux repris dans le rapport dressé par le collège communal.

Dans ce courrier, il est également mentionné que le collège communal a décidé de constituer un dossier disciplinaire, dont une copie est annexée audit courrier, et qu'une sanction disciplinaire est envisagée à son encontre.

Il est enfin précisé qu'il peut être assisté par le défenseur de son choix et solliciter la publicité des débats et l'audition de témoins.

5. Par un courrier du 22 juillet 2020, le requérant sollicite la reconsidération de la procédure initiée et la publicité de la séance.

6. Par un courrier du 4 août 2020, il demande que le directeur général de la partie adverse soit entendu comme témoin.

Il est fait droit à cette demande.

7. Le 17 août 2020, le conseil communal entend le requérant en présence de ses conseils.

Ceux-ci déposent une note écrite en fin de séance afin qu'elle soit jointe au procès-verbal d'audition du requérant.

8. Par un courrier électronique du 21 août 2020, le directeur général de la partie adverse communique au requérant le procès-verbal de son audition. Il lui demande d'en accuser réception et de fournir ses éventuelles observations pour le 24 août 2020 au plus tard.

9. Par un courrier électronique du 26 août 2020, les conseils du requérant adressent au directeur général de la partie adverse les observations relatives au procès-verbal de son audition.

10. Le lendemain, le directeur général de la partie adverse communique par courrier électronique aux conseils du requérant le procès-verbal de son audition dans lequel les précisions apportées ont été intégrées. Il précise que ce procès-verbal sera soumis à l'approbation du conseil communal le 31 août 2020.

11. Lors de sa séance du 30 septembre 2020, le conseil communal de la partie adverse inflige au requérant, par quinze « oui » et huit « non » (un bulletin nul), la sanction disciplinaire de la retenue sur traitement de 20 % du traitement mensuel brut pendant une période de deux mois.

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Par un courrier du 13 octobre 2020, une réclamation des conseillers communaux des groupes PEPS – Liste du Mayor – Défi sollicitant l'annulation de la décision du conseil communal du 30 septembre 2020 pour vice de forme est transmise à l'autorité de tutelle.

13. Lors de sa séance du 10 novembre 2020, le conseil communal approuve le procès-verbal de celle du 30 septembre 2020.

14. Par un courrier électronique du 16 novembre 2020, une copie de la réclamation formulée par les conseillers communaux des groupes PEPS – Liste du Mayor – Défi est transmise par le Service public de Wallonie à la partie adverse afin de solliciter de celle-ci ses considérations sur les griefs formulés par les réclamants, ainsi que tout acte utile à l'instruction du dossier.

15. Selon la requête, par un courrier électronique du 26 novembre 2020, les conseils du requérant sollicitent la communication des pièces du dossier administratif, entre autres les pièces proposées par le collège communal au conseil communal du 30 septembre 2020 et les modifications avant séance opérées par le collège communal le jour du conseil communal ainsi qu'une copie complète du procès-verbal de la délibération.

16. Selon la requête toujours, le 1^{er} décembre 2020, la partie adverse fait partiellement droit à cette demande.

17. Par un courrier du 8 décembre 2020, la partie adverse transmet au Service public de Wallonie les documents sollicités.

18. Par une décision du 7 janvier 2021, l'autorité de tutelle confirme que la décision adoptée par le conseil communal du 30 septembre 2020 est régulière et ne peut faire l'objet d'aucune annulation pour vice de forme.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général

d'impartialité et de la présomption d'innocence, du principe général du respect des droits de la défense, de la violation des formes substantielles, du défaut de motivation interne et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Il expose que le rapport disciplinaire adopté par le collège communal lors de sa séance du 13 juillet 2020 n'est ni signé ni daté, qu'il ignore donc par qui il a été établi, ainsi que comment et quand les prétendus éléments de preuve qui ont servi à l'établir ont été recueillis. Selon lui, le rapport disciplinaire contient uniquement des éléments à charge, son auteur reprenant une multitude de faits, dont certains sont anciens, voire très anciens, ou même manifestement prescrits. Il indique qu'en outre les conseils de l'autorité disciplinaire ont assisté physiquement à la séance du conseil communal du 17 août 2020 et sont intervenus lors de celle-ci. Dans une première branche, il fait valoir que l'autorité disciplinaire se doit d'être impartiale et indépendante afin que la procédure apparaisse objective, qu'il est constant que la violation du principe d'impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit rapportée mais qu'une apparence de partialité suffit. Il rappelle la jurisprudence du Conseil d'État à cet égard. Il indique également que, selon la jurisprudence, l'exigence de la présomption d'innocence en matière pénale se traduit en matière disciplinaire par l'obligation pour l'autorité d'instruire le dossier à charge et à décharge. Il fait grief à la partie adverse d'avoir fait preuve de partialité dans la mesure où l'identité de l'auteur du rapport des faits, approuvé par le collège communal du 13 juillet 2020, n'a pas été confirmée. Il considère que l'identité de la personne physique qui a préparé le projet de rapport et la manière dont l'autorité a pris connaissance des faits peut avoir des conséquences sur l'impartialité de l'autorité. Il ajoute que ces éléments ont également une incidence sur l'appréciation des délais de prescription. Il précise également que la manière dont l'enquête s'est déroulée ou la manière dont l'autorité a pris connaissance des faits, peut entraîner dans son chef un manque de partialité qui rejaillit sur l'ensemble de la procédure. Il rappelle l'importance du rapport qui débute les poursuites et de l'enquête préalable sur la régularité de la procédure et se réfère à cet égard aux arrêts n° 172.121 du 11 juin 2007, n° 242.749 du 23 octobre 2018 et n° 245.320 du 23 août 2019. Il explique que, par analogie, dans le cadre de la procédure pénale, la personne poursuivie peut demander la récusation du membre du ministère public qui instruit le dossier en cas de suspicion légitime. Il estime également que la partie adverse a fait preuve de partialité dans la mesure où le rapport disciplinaire contient uniquement des éléments à charge et précise qu'il a dû produire les arguments à décharge dans le cadre de sa défense. Il considère aussi que la partie adverse a fait preuve de partialité puisque l'enquête préalable a eu lieu alors qu'il était absent pour raisons médicales. Il estime encore que cette partialité est démontrée par le fait que les conseils de

l'autorité disciplinaire étaient présents lors de son audition disciplinaire du 17 août 2020. Dans une deuxième branche, il expose que le fait pour la partie adverse de ne pas avoir mentionné l'identité de la personne qui a récolté les éléments du dossier et le moment auquel ils ont été portés à la connaissance du collège communal méconnaît le principe général du respect des droits de la défense. Il explique que c'est à la suite de sa demande d'audition du directeur général qu'il a appris que ce dernier n'était pas l'auteur du rapport et précise que pour que les droits de la défense soient respectés, l'agent poursuivi doit être en mesure d'exposer ses moyens de défense en connaissance de cause, ce qui n'a pas été son cas puisqu'il ignore la manière dont s'est déroulée l'enquête. Il ajoute avoir été entendu sur la base d'un dossier incomplet et reproche à la partie adverse de ne pas avoir répondu à ce grief soulevé lors de son audition. Il mentionne « que le moyen soulève un défaut de motivation car le requérant ne comprend pas en quoi une autorité pourrait tenir les faits pour établis au terme d'une procédure qui ne respecte pourtant manifestement pas ses droits de la défense ». Dans une troisième branche, il allègue que rien n'autorisait le conseil de la partie adverse à être physiquement présent lors de son audition disciplinaire, même s'il avait lui-même demandé la publicité de la séance, car cette publicité était, en raison de la crise sanitaire, exclusivement réalisée par internet. Selon lui, la présence de ce conseil traduit un parti pris de la partie adverse. Il rappelle s'être opposé en vain à cette présence en début d'audience.

Dans son mémoire en réplique, concernant les deux premières branches du moyen réunies, quant à l'absence au dossier disciplinaire des éléments relatifs à la phase de constitution du dossier disciplinaire, il rappelle le contenu du principe général du respect des droits de la défense et constate que l'identité de l'auteur du rapport disciplinaire, pièce essentielle de la procédure disciplinaire, ne ressort pas du dossier disciplinaire. Il explique que le collège communal n'a pu agir que par l'intermédiaire de personnes physiques et considère que puisqu'il n'a pas été en mesure de connaître l'identité de cette ou de ces personnes physiques, il n'a pas eu accès à l'intégralité du dossier. Il insiste, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, sur l'importance du rapport disciplinaire, qui constitue « un maillon essentiel de la procédure disciplinaire » et considère que les principes généraux du respect des droits de la défense et de l'impartialité ont été violés. Il indique que le principe selon lequel les droits de la défense ne s'appliquent pas lors de la phase d'enquête préalable n'est pas en cause ici, puisque son reproche porte sur le fait que des éléments de cette enquête ont été sciemment occultés. À titre subsidiaire, il sollicite une mesure d'instruction, à savoir la production des éléments relatifs à la constitution du dossier disciplinaire, tels que la délibération du collège communal, les procès-verbaux ou courriels de(s) l'enquêteur(s). Il estime que cette mesure est justifiée en raison du principe d'impartialité qui s'impose aux différents stades de la

procédure, ainsi que des principes de prudence et de bonne administration. Quant à l'absence d'instruction à charge et à décharge, il fait valoir que les pièces qu'il a été amené à produire dans le cadre de sa défense étaient déjà en possession de l'enquêteur ou de l'autorité qui a décidé d'ouvrir les poursuites mais ont été soigneusement occultées. S'agissant de son absence pour raisons médicales, il explique que, contrairement aux affirmations de la partie adverse, la chronologie des événements et le fait que la procédure disciplinaire est basée sur un dossier constitué à ce moment présente manifestement un lien avec ladite absence. Il explique en quoi ces faits font naître dans son chef un soupçon de partialité. Sur la présence du conseil de la partie adverse lors de l'audition disciplinaire, il soutient qu'elle a fait naître dans son chef un soupçon de partialité. Il estime à cet égard et au regard de la troisième branche, avoir intérêt à contester la légalité de la procédure d'adoption de l'acte attaqué, nonobstant sa sollicitation de la publicité des débats. Selon lui, la référence de la partie adverse à l'arrêt n° 78.374 du 27 janvier 1999 n'est pas pertinente, car cet arrêt ne concerne pas la régularité de la présence de ce conseil au regard des règles arrêtées par la partie adverse quant à la publicité de la séance. Il indique également que, selon lui, la présence d'une personne faisant partie d'un « cabinet politique » du collègue n'était pas non plus régulière.

Dans son dernier mémoire, il met en avant le fait que selon lui, à défaut d'informations relatives à la phase d'enquête préparatoire et sur la manière dont les informations ont été récoltées, il n'a pu pleinement exercer ses droits de la défense. Il invoque également un arrêt n° 251.793 du 8 octobre 2021 dont il ressort, selon lui, que les membres du collège communal, auteur du rapport disciplinaire, ne pouvaient participer à la décision prise par le conseil communal, sans violer le principe d'impartialité. Il répète enfin que la circonstance que l'enquête se soit déroulée durant son absence pour raisons médicales, ainsi que la présence d'un conseil de la partie adverse à l'audition constituent également des preuves du manque d'impartialité de la part du collègue.

IV.2. Appréciation

Même si le premier moyen est pris de la violation d'autres normes ou principes de droit, le requérant n'expose que des griefs tendant à démontrer une violation des principes d'impartialité, de la présomption d'innocence et des droits de la défense.

Le principe général d'impartialité 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, de 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. Enfin, il est de jurisprudence constante 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 que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

En matière disciplinaire, l'obligation d'impartialité s'applique non seulement à l'autorité disciplinaire proprement dite mais également lors de la phase de constitution du dossier disciplinaire. Il est de jurisprudence que sous peine de rendre toute procédure disciplinaire impossible, la circonstance que ce rapport tiendrait les faits pour établis, contiendrait des erreurs d'appréciation ou adopterait un ton sévère à l'égard de l'agent ne prouve pas nécessairement un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire. Une violation du principe d'impartialité ne peut résulter du comportement de la personne ou de l'organe qui a instruit le dossier 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.

Quant au principe général du respect des droits de la défense, il implique que l'agent qui risque de se voir infliger une sanction ait la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits. L'agent doit, notamment, avoir eu la possibilité de consulter l'ensemble des pièces du dossier disciplinaire et d'exposer ses moyens de défense de telle manière que l'autorité disciplinaire ait pu en avoir connaissance et les prendre en considération avant de prononcer la sanction. Les droits de la défense ne s'exercent que durant la procédure disciplinaire proprement dite et non lors de l'enquête préalable réalisée en vue de

constituer le dossier disciplinaire, et d'établir, le cas échéant, le rapport introductif de la procédure.

Enfin, s'agissant du principe de la présomption d'innocence, il implique, en matière disciplinaire que le dossier soit instruit à charge et à décharge.

S'agissant d'une procédure disciplinaire à l'encontre du directeur financier d'une commune de la région de langue française, il résulte des articles L1215-7, L1215-8, L1215-11 et L1215-12 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation que seul le conseil communal est compétent pour infliger une sanction, qu'il n'est pas prévu qu'un rapport disciplinaire soit établi, mais que préalablement à l'audition de l'agent, un dossier disciplinaire, contenant toutes les pièces relatives aux faits mis à charge, doit être constitué par l'autorité disciplinaire, et que la convocation doit, notamment, mentionner tous les faits mis à charge, ainsi que la circonstance qu'une sanction disciplinaire est envisagée et qu'un dossier disciplinaire est constitué, la convocation devant également préciser le lieu et le délai dans lequel le dossier peut être consulté.

S'agissant de la première et de la deuxième branches du moyen, le requérant invoque en premier lieu la circonstance qu'il serait resté dans l'ignorance de la personne qui a préparé le rapport que le collège communal a adopté et a joint à la convocation à l'audition disciplinaire. Ce constat ne suffit toutefois pas à conclure au défaut d'impartialité dans le chef de l'autorité disciplinaire. Le requérant ne démontre en effet pas que l'établissement des faits mis à charge par le collège traduirait un comportement empreint de parti pris ni que la présentation du dossier disciplinaire aurait empêché l'autorité disciplinaire de se prononcer en toute objectivité. Il n'apporte à cet égard aucun élément précis. La seule circonstance qu'il a été amené, dans le cadre de sa défense, à produire des éléments qui, selon lui, étaient en possession de la partie adverse, ne suffit pas à conclure à une violation du principe d'impartialité, ni du principe de présomption d'innocence. Comme l'indique la partie adverse, le rapport du collège communal contient en effet des éléments d'explication du requérant quant à certains faits. Ce dernier n'expose pas non plus en quoi l'absence d'informations sur la manière dont les faits ont été portés à la connaissance du collège et du conseil communal l'aurait empêché de se défendre utilement devant celui-ci sur ces faits.

S'agissant de la circonstance que le dossier disciplinaire a été constitué durant la période où le requérant était absent pour raisons médicales, elle ne démontre pas davantage une violation des principes généraux précités, qui n'exigent pas que la phase préalable à la procédure disciplinaire se déroule de manière

contradictoire. Même à supposer que la partie adverse ait profité de cette absence pour constituer le dossier disciplinaire, cela ne démontrerait pas un manque d'impartialité dans son chef.

Ensuite, s'agissant de la présence d'un conseil de la partie adverse lors de l'audition, elle n'est interdite par aucune des dispositions ou principes visées au moyen. Il ne peut à l'évidence être fait grief à la partie adverse de requérir la présence d'un conseil de manière à s'assurer que l'audition se déroule dans le respect du droit. Cette présence ne traduit donc pas un défaut d'impartialité et on n'aperçoit pas en quoi elle aurait pu être de nature à empêcher l'exercice des droits de la défense. La circonstance que le public ne pouvait être physiquement présent lors de cette audition est également sans influence.

Enfin, s'agissant de l'arrêt n° 251.793 du 8 octobre 2021, invoqué par le requérant dans son dernier mémoire, il y a lieu de rappeler que le principe d'impartialité ne s'applique que s'il se concilie avec la structure de l'administration active. Dans l'affaire en cause dans cet arrêt, un rapport disciplinaire avait été établi par le secrétaire communal et c'est sur ce rapport que le conseil communal devait se prononcer. Il n'appartenait pas au collège de se prononcer lui-même sur ce rapport, préalablement au conseil communal, ce qu'il avait pourtant fait, en s'appropriant ce rapport, méconnaissant ainsi le principe d'impartialité. Dans la présente espèce, la législation ne prévoit pas l'établissement d'un rapport, de telle sorte que la circonstance que le collège communal est amené, s'agissant des plus hauts fonctionnaires communaux, à constituer lui-même le dossier disciplinaire et à établir la liste des faits mis à charge préalablement à l'audition, est inhérente à l'organisation et au fonctionnement des autorités communales tels qu'ils sont organisés par la législation et ne peut empêcher tous ses membres de siéger au conseil communal dont ils sont également membres.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

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

Il expose que l'acte attaqué retient treize faits disciplinaires avérés, affirmant qu'ils lui sont imputables et qu'ils constituent des manquements à ses devoirs professionnels, pour décider qu'il y a lieu de le sanctionner sévèrement. Il allègue que toute décision de l'autorité, même lorsque celle-ci dispose d'une marge d'appréciation, n'est pas abandonnée à son arbitraire, que tout acte administratif doit reposer sur des motifs de droit et de fait qui doivent être exacts, pertinents et admissibles, lesquels, s'agissant d'un acte administratif à portée individuelle tel l'acte attaqué, doivent être inscrits dans le corps même de l'acte et notifiés à celui qui en est le destinataire. Il ajoute qu'en matière disciplinaire particulièrement, l'autorité ne peut fonder la sanction qu'elle inflige que sur des faits avérés, certains et légalement admissibles, que la charge de la preuve repose sur cette autorité en sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance les faits imputés à son agent, ce qu'il revient au Conseil d'État de vérifier lorsqu'il statue sur la légalité d'une sanction disciplinaire. Selon lui, l'acte attaqué ne répond pas à ces exigences et ses motifs ne permettent pas de considérer que son auteur a bien pris en considération ses moyens de défense ni de comprendre pourquoi il les a écartés. S'agissant en particulier du huitième grief (avis de légalité sur l'acquisition du bâtiment Basse-Sambre), il rappelle la disposition légale en cause et indique qu'il ressort des pièces du dossier que le directeur général lui a demandé de remettre son avis de légalité postérieurement à la décision du collège. Il en conclut que l'acte ne repose pas sur des faits exacts et pertinents lorsqu'il lui reproche d'avoir remis son avis tardivement. Il allègue qu'en outre l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé car il ne permet pas de comprendre en quoi ces éléments, qu'il avait avancés en termes de défense, ont été pris en compte.

Dans son mémoire en réponse, s'agissant de ce huitième grief, la partie adverse soutient qu'il n'est pas exact de soutenir que son avis aurait été sollicité après la délibération du collège. Elle rappelle la pièce 10.7. du dossier disciplinaire, évoquée dans la motivation, qui, selon elle, démontre que le requérant était informé depuis plusieurs semaines du dossier, et notamment du marché de mission d'architecture pour la réfection du bâtiment. Elle indique que c'est le collège qui s'est aperçu que cet avis était manquant et qui a dû attirer l'attention du requérant sur le problème.

Dans son dernier mémoire, elle renvoie à son mémoire en réponse.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 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. La motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée. 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. L'autorité n'est pas tenue de donner les motifs de ses motifs et la motivation d'une sanction disciplinaire ne doit pas non plus 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.

Concernant le huitième grief retenu par l'acte attaqué, relatif à l'avis de légalité sur l'acquisition du bâtiment Basse-Sambre remis tardivement, l'acte attaqué répond comme suit aux arguments du requérant :

« 10.11. En ce qui concerne l'avis de légalité sur l'acquisition du Bâtiment Basse-Sambre:

10.11.1. Sur le délai de remise d'avis

Considérant qu'en vertu du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, le Directeur financier doit remettre des avis de légalité; que ces avis devraient être remis dès que possible et, à tout le moins, de manière à ce que le Collège communal puisse prendre sa décision en prenant cet élément en considération; qu'il en va tout particulièrement ainsi en cas d'avis "défavorable";

Considérant que l'avis de Monsieur Jean-Louis Descy concernant l'acquisition du bâtiment Basse-Sambre a été émis de manière tardive;

Considérant qu'en sa séance du 30 mars 2020, le Collège communal (disposant de "pouvoirs spéciaux" étant donné la situation suite à la crise du COVID-19) a pris la décision d'approuver l'acte d'acquisition du Bâtiment "Basse-Sambre" en vue d'y affecter le futur Commissariat de Police;

Considérant que l'avis négatif du Directeur financier a été intégré au dossier tardivement, le 06 avril 2020;

Considérant que la décision d'acquisition était alors déjà adoptée et le Directeur financier n'a fait part d'aucune information, alerte ou réaction spécifique;

Considérant que Monsieur Jean-Louis Descy était pourtant bien informé de ce dossier d'acquisition comme en témoignent :

- Le budget 2020 adopté en décembre 2019 et son article spécifique créé pour l'acquisition du bâtiment;
- Les échanges de *mails* avec le Directeur financier datant du 08 et 10 février 2020 relatif à la préparation du cahier spécial des charges relatif à la mission d'architecture en vue de rénover le bâtiment en question (annexe 10.7 du rapport disciplinaire).

Considérant donc que le Directeur financier disposait de suffisamment d'éléments que pour remettre un avis sur l'opportunité financière conformément à l'esprit de la circulaire du 16 décembre 2013 qui, comme le Directeur financier l'a évoqué dans sa note (p. 14), insiste sur ce que : "tout est question d'organisation et de discussion internes. Le Directeur financier doit avoir la certitude qu'il est au courant de tous les projets de décision susceptibles de faire l'objet d'un avis de sa part";

Considérant que les négligences reprochées au Directeur général ne sont pas démontrées et ne sont pas crédibles au regard des rôles et missions de chacun;

Considérant par conséquent que le retard dans la remise de cet avis est fondé, imputable au Directeur financier et constitue un manquement professionnel;

Considérant que l'erreur matérielle qui entacherait la délibération du 30 mars 2020 ne constitue en aucun cas un faux pénal et que le Collège communal a légalement exercé ses compétences; que quand bien même l'argument serait avéré (ce qui n'est pas le cas), il ne serait pas élisif de la responsabilité de Monsieur Jean-Louis Descy;

Considérant que cette erreur matérielle peut être liée au contexte particulier, de gestion de la crise sanitaire et du confinement au niveau communal, dans lequel la décision a été prise;

Considérant que le Collège communal a, à juste titre, attiré l'attention sur cet élément afin que le dossier puisse être complet et ratifié en sa bonne et due forme lors de la séance du Conseil communal du 25 mai 2020 avant d'y donner suite;

Considérant qu'aucune action n'a été entreprise entre la décision du Collège communal et la ratification du Conseil communal;

Considérant que le dossier était bien complet au Conseil communal du 25 mai 2020;

Considérant que l'avis du Directeur financier y figurait et a d'ailleurs fait l'objet de débats;

Considérant que, de ces faits, l'erreur matérielle a pu être corrigée; la décision ratifiée en bonne et due forme de manière à ce que cette erreur ne puisse donc porter à aucune conséquence et le dossier poursuivre son cours.

10.11.2. En ce qui concerne la portée de l'avis.

Considérant que le Directeur financier a par ailleurs excédé ses missions et s'est prononcé sur le projet d'acte mais pas sur l'opération financière;

Considérant les éléments développés ci-avant démontrant que le Directeur financier était bien au fait des discussions internes relatives à l'opération d'achat et de rénovation du bâtiment Basse-Sambre;

Considérant qu'aux pages 15 et 16 de sa note remise lors de l'audition, Monsieur Jean-Louis Descy s'exprime comme suit à propos des missions du Directeur financier en lien avec la remise d'avis de légalité :

- “[,,] ces missions ne font pas du DF le conseiller juridique de la commune, [...]. C'est là confondre les missions du DF d'une part et celle du DG, d'autre part lequel a une fonction de conseiller juridique”.
- “Il nous semble que c'est sur la légalité des dépenses et recettes que le Directeur financier est amené à donner ses avis. Il ne lui appartient donc pas, selon nous, de procéder à une analyse exhaustive de la légalité de l'ensemble d'une procédure”.

Considérant, que cette argumentation confirme la matérialité du fait reproché à Monsieur Jean-Louis Descy;

Considérant que le Directeur financier a remis un avis d'opportunité (“Décision de principe, précipitée”) sans en expliciter les raisons;

Considérant qu'il disposait du temps nécessaire à une meilleure préparation, en amont, s'il l'estimait utile;

Considérant que son avis ne porte en aucun cas sur une analyse de l'opération financière réalisée par la Commune;

Considérant qu'il s'agit donc d'un manquement aux devoirs professionnels ».

L'article L1124-40 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose, notamment :

« § 1^{er}. Le directeur financier est chargé :

[...]

3° de remettre, en toute indépendance, un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du conseil communal ou du collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 euros (hors T.V.A.) dans les dix jours ouvrables de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes explicatives éventuelles;

4° de remettre, en toute indépendance et d'initiative, un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du conseil communal ou du collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire égale ou inférieure à 22.000 euros (hors T.V.A.), dans les dix jours ouvrables de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes explicatives éventuelles.

[...]

Le délai de dix jours visé aux 3° et 4° peut être prorogé d'une durée égale à ce délai par décision de l'auteur de l'acte concerné si le directeur financier en fait la demande motivée. En cas d'urgence dûment motivée, le délai de base de dix jours ouvrables visé aux 3° et 4°, peut être ramené à cinq jours ouvrables.

À défaut, il est passé outre l'avis. Cet avis fait, le cas échéant, partie intégrante du dossier soumis à la tutelle.

[...]

§ 2. Le directeur financier donne, en toute indépendance, un avis de légalité écrit et motivé, sur demande du collège communal ou du directeur général, sur toute

question ayant une incidence financière. À défaut, il est passé outre l'avis. Il peut rendre, en toute indépendance et d'initiative, au collège communal son avis de légalité écrit et motivé ou ses suggestions sur toute question ayant une incidence financière au niveau de la commune ou au niveau des entités consolidées de la commune, à savoir le centre public d'action sociale pour les communes de la région de langue française, la zone de police, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus pour les communes de la région de langue française, les régies ordinaires ou autonomes ainsi que les diverses associations de droit ou de fait qui reçoivent des subventions de la commune

[...] ».

Il résulte du dossier administratif que l'opération en question concernait l'acquisition de bâtiments pour un montant de 200.000 euros. Comme l'indique à juste titre le requérant dans son mémoire en réplique, c'était donc bien le § 1^{er}, 3^o, de l'article L1124-40 du Code qui était d'application. Par conséquent, l'avis de légalité du requérant devait obligatoirement être remis préalablement à la décision adoptée par le collège communal, avis à remettre dans les dix jours ouvrables de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes explicatives éventuelles. Or il ne ressort nullement des pièces du dossier administratif que le requérant aurait reçu préalablement à la décision du collège du 30 mars 2020 un dossier contenant le projet de décision et de ses annexes. Au contraire, il ressort des pièces déposées par le requérant à l'occasion de son audition par la partie adverse que son avis n'a été sollicité que postérieurement à la décision par un courriel du directeur général du 31 mars 2020 rédigé comme suit :

« Monsieur le Directeur financier,

À la demande du Collège communal pourriez-vous me faire parvenir vos avis relatifs aux points suivants :

- Acquisition du bâtiment TPF *contracting* (collège communal du 30 mars 2020)
- Marché public (transformation de l'ancien bâtiment TPF)

Merci par avance.

Belle journée à vous

[...] ».

À ce courriel, le requérant répond comme suit :

« Dimitri,

Pour le premier point, je lis dans ton point :

“Vu l'avis de légalité du Directeur financier remis en date du 30 mars 2020”;

Sans doute par fatigue mais je ne me souviens plus qu'on en avait discuté. Et le projet d'acte, je ne l'ai pas vu.

Encore moins sollicité et remis un avis

Je lis également :

“De provisionner le compte BE59 0912 1506 8126 du Comité d’acquisition de Namur d’un montant permettant l’acquisition en ce compris le paiement du prix et du précompte avec la communication ‘Dossier n°92140/553/BVS’”.
Ok et combien ? Je n’ai aucun papier sur mon bureau perso.

Est-ce la folie qui me gagne ? Probablement...

[...] »

Ce à quoi, le directeur général répond comme suit :

« Hello,

Non pas de folie je te rassure.

J’ai mis la date du 30 mars pour permettre à [J.] d’avancer dans le dossier car au plus tard tu aurais remis ton avis pour cette date.

Pour le prix du bâtiment, c’est ce que la Bourgmestre et le Chef de Corps ont négocié soit 200.000,00 € par contre pour le précompte nous sommes toujours dans l’attente d’une réponse de la Bourgmestre (je te passe les détails) quant à la date de signature de l’acte.

Je te joins le projet d’acte.

Voilà en l’état toutes les informations à notre disposition.

Merci à toi

[...] ».

Il résulte à l’évidence de cet échange de courriels qu’aucun dossier contenant le projet de décision et ses annexes explicatives n’avait été remis au directeur financier préalablement à la décision du collège du 30 mars 2020, qu’il n’a été en possession de ce projet (déjà devenu décision) qu’en date du 31 mars 2020, de telle sorte qu’en tout état de cause, l’avis qu’il a remis le 6 avril 2020 ne pouvait être qualifié de tardif.

Les circonstances, invoquées par l’acte attaqué, à savoir que l’achat était prévu au budget et que le requérant aurait eu, en février 2020, un échange de courriels relatif à la préparation d’un cahier spécial des charges relatif à la rénovation du bâtiment en question, sont sans pertinence, puisqu’en vertu de la disposition légale en cause, c’est la réception du projet de décision qui ouvre le délai dans lequel l’avis du directeur financier doit être remis.

Enfin, il ne ressort nullement de la disposition légale en cause qu’il entrerait dans les obligations du requérant de veiller lui-même à recevoir réception du dossier préalablement à la décision du collège. L’acte attaqué fait d’ailleurs à cet

égard une citation tronquée de la circulaire du 16 décembre 2013. En effet, si celle-ci énonce bien que « tout est question d'organisation et de discussion internes. Le Directeur financier doit avoir la certitude qu'il est au courant de tous les projets de décision susceptibles de faire l'objet d'un avis de sa part », elle se poursuit comme suit : « et l'autorité locale doit savoir que l'avis du directeur financier doit être demandé dans certains cas. Si le directeur financier n'avait pas connaissance d'un dossier, l'autorité locale ne pourra jamais lui reprocher de ne pas avoir remis d'avis sur ce dossier ». Par conséquent, si le requérant ne pouvait ignorer qu'il entrait dans les intentions de la partie adverse d'acquérir les bâtiments en question, c'est à celle-ci qu'il incombait de veiller à lui remettre le dossier contenant le projet de décision et ses annexes dès lors que son avis préalable était obligatoire pour cette décision.

L'acte attaqué ne repose donc pas sur une motivation adéquate, ni en droit ni en fait en ce qui concerne à tout le moins ce huitième grief. Dès lors qu'il n'apparaît nullement que ce grief n'était pas tout aussi déterminant que les autres griefs quant au choix fait par la partie adverse de sanctionner disciplinairement le requérant d'une retenue de traitement de 20 % pendant deux mois, ce constat suffit pour conclure que l'acte attaqué ne repose pas sur une motivation adéquate, sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'adéquation de la motivation pour le surplus.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du deuxième moyen, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les troisième et quatrième moyens.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 décision du conseil communal de la commune de Jemeppe-sur-Sambre du 30 septembre 2020 d'infliger à Jean-Louis Descy la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 20 % du traitement mensuel brut pendant une période de deux mois est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 8 février 2022, par :

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux