

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.260 du 13 décembre 2022

A. 231.184/VIII-11.455

En cause : **ANTONACCI** Tomaso,
 ayant élu domicile chez
 M^e Benoît LECARTE, avocat,
 avenue Blonden 21
 4000 Liège,

 contre :

 la ville d'Aubange,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Delphine DE VALKENEER, avocat,
 rue de Linthout 167/9
 1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} juillet 2020, Tomaso Antonacci demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la « décision de suspension préventive du collège communal de la ville d'Aubange du 22 juin 2020 et de la délibération du conseil communal de la ville d'Aubange du 23 juin 2020 confirmant cette suspension préventive » et, d'autre part, l'annulation de ces mêmes décisions.

II. Procédure

Un arrêt n° 248.042 du 13 juillet 2020 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite par la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain Lefebvre, 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.

La partie requérante a déposé une lettre valant dernier mémoire, la partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 novembre 2022, avant d'être remise à l'audience du 9 décembre 2022.

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

M^e Benoît Lecarte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Delphine De Valkeneer, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu 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 recours ont été exposés dans l'arrêt n° 248.042, précité. Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant les éléments suivants.

1. Le requérant a prolongé son congé de maladie à plusieurs reprises jusqu'au 31 décembre 2020, étant ainsi, selon le dernier mémoire de la partie adverse, « en congé maladie de manière ininterrompue depuis le mois de février 2020 jusqu'au 31 décembre 2020 ».

2. Le 15 décembre 2020, le requérant informe la partie adverse qu'il démissionne de ses fonctions de directeur général à partir du 1^{er} janvier 2021.

3. Le conseil communal de la partie adverse prend acte de cette démission le 21 décembre suivant et, le 1^{er} février 2021, il constate que le requérant

ne fait plus partie de son personnel depuis un mois et qu'en conséquence il ne peut plus faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

4. Selon le dernier mémoire de la partie adverse, le requérant exerce, depuis sa démission, les fonctions de directeur financier de la commune de Florenville.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant expose que les actes attaqués lui causent un grief professionnel et privé certain. Selon lui, la publicité qui pourrait être donnée à la mesure de suspension préventive, dans un contexte de procédure disciplinaire dont la presse s'est déjà fait l'écho, lui causerait un préjudice moral incontestable. Il invoque les arrêts n° 233.699 du 2 février 2016 et n° 236.829 du 20 décembre 2016 selon lesquels un requérant préserve un intérêt moral à l'annulation d'une mesure de suspension préventive.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique qu'il démontre avoir subi, durant la période de suspension temporaire et au-delà de cette période, des inconvénients sérieux justifiant un intérêt à obtenir l'annulation des actes attaqués. Selon lui, « il n'a certainement pas échappé au public et à ses collègues que [son] absence n'était pas la conséquence d'une indisponibilité pour cause de maladie ». Il explique que la publicité donnée à sa situation médicale a été extrêmement limitée et que le dossier ne contient aucune communication officielle émanant de la partie adverse et expliquant ses absences par des raisons médicales. Il relève que l'article de presse du quotidien *La Province* du 16 mai 2020, invoqué par la partie adverse et qui fait référence à un certificat médical « pour cause de stress », évoque également la prochaine audition dans le cadre de la procédure disciplinaire, que l'article de *La Meuse* du 16 mai 2020 souligne que « certains, à Aubange, s'étonnaient de ne plus avoir de nouvelles du Directeur Général de la Commune, Tomaso Antonacci », avant de préciser qu'il se trouvait sous certificat médical pour stress intense et qu'une audition était prévue, préalable à une mesure de suspension préventive.

Il conteste que les articles de presse auraient été alimentés par son précédent conseil et précise qu'il a été interpellé par des journalistes informés de

l'introduction prochaine d'une procédure disciplinaire, qu'il s'est refusé à toute déclaration personnelle, qu'il a suggéré à ses contacts qu'ils s'adressent à son conseil, et qu'il n'était pas dans son intérêt que ses collègues et le public soient informés d'une possible suspension préventive ou de l'éventualité d'un départ forcé. Il indique que « c'est en réponse à ces rumeurs que le précédent conseil a communiqué certaines informations à la presse ». Il reproduit un extrait d'un échange avec un journaliste qui démontre, selon lui, que les fuites n'ont pas été organisées par ses soins, et qu'il n'est donc pas exclusivement à l'origine de la publicité et de la médiatisation de sa situation. Il indique que les informations détaillées dans l'article susvisé du 16 mai 2020 n'émanent ni de lui ni de son précédent conseil. Il rappelle que « “l'affaire Morosini”, à laquelle il est fait référence, avait, en son temps, donné lieu à de nombreux articles de presse, tandis que les faits liés à la communication d'informations à J.-C. D. et la trahison de ce dernier sont bien sûr connus de la partie adverse. Il est dans ces circonstances erroné de prétendre que ces informations et allégations “n'ont pu être communiquées au journaliste que par la partie requérante et son ancien conseil” ».

Il ajoute que son adresse mail a été désactivée à une date indéterminée par la partie adverse et observe qu'il « ne s'agit pas d'un message d'absence informant de [son] indisponibilité temporaire pour raison de santé, mais d'une mise hors service de cette boîte mail, ayant pour conséquence que les messages qui lui seraient adressés reviennent avec un message d'erreur. Ainsi, [ses] collègues et les citoyens de la Ville d'Aubange qui voudraient lui adresser un courrier électronique ont-ils pu s'étonner de recevoir un tel message d'erreur, qui ne pouvait s'expliquer par une absence pour cause de maladie ». Il relève que la suspension préventive est d'ailleurs présentée dans les actes attaqués comme étant la seule mesure « à même de justifier la suspension [de ses] accès informatiques au serveur communal ».

Il relève que la partie adverse suggère que la question orale posée le 16 juin 2020 au ministre des pouvoirs locaux et qui porte sur la problématique des « lanceurs d'alerte », aurait été suscitée par ses soins dans le but, notamment, de « médiatiser son cas personnel », mais répond que cette affirmation n'est pas autrement étayée. Il conteste avoir voulu attirer l'attention de l'élue sur son dossier personnel et souligne que les faits évoqués dans cette question orale étaient à ce moment bien connus pour avoir été détaillés dans la presse.

Il ajoute que « la partie adverse conteste toute atteinte à la réputation du requérant, dans la mesure où ses contacts avec ses collègues étaient déjà très limités puisqu'il était en arrêt maladie, et puisque les actes attaqués ne contiennent pour le surplus aucun propos dégradant ou dénigrant. La partie adverse décide de [le] suspendre préventivement alors qu'il est par ailleurs en incapacité de travail pour

maladie. Elle désactive son adresse électronique (plutôt que de renvoyer à l'adresse de la Directrice Générale faisant fonction). Elle provoque de cette manière l'interruption des contacts [avec] ses collègues qu'elle invoque aujourd'hui à l'appui de l'argumentation relative à l'absence de préjudice professionnel ». Selon lui, la procédure est menée de manière expéditive et se double d'une dénonciation immédiate au Parquet alors qu'il avait déjà fait une telle dénonciation, d'une notification à l'Autorité de protection des données et aux personnes citées dans les documents litigieux et les informant que leurs données ont été divulguées à un tiers, et de « fuites » en faveur de la presse locale.

Il estime que « la publicité donnée par la partie adverse à la procédure disciplinaire et à la suspension préventive qui en est une des conséquences [lui] a nui » et qu'il conserve un intérêt à obtenir l'annulation des actes attaqués. Il précise que son intérêt moral consiste à « réparer la publicité négative donnée aux faits par ou en raison des procédures et initiatives menées par la partie adverse » et il se réfère à nouveau aux arrêts cités dans la requête ainsi qu'à un arrêt n° 216.510 du 28 novembre 2011.

IV.1.3. Le dernier mémoire du requérant

Par un courrier du 5 septembre 2022, le requérant accuse réception du rapport de l'auditeur rapporteur et du dernier mémoire de la partie adverse, et indique qu'il ne déposera pas de dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée d'office par le Conseil d'État. En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas

soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, le débat sur la recevabilité du recours est, conformément aux arrêts précités de l'assemblée générale, circonscrit par le mémoire en réplique, le requérant ayant fait choix de ne pas déposer de dernier mémoire nonobstant l'argumentation et les éléments nouveaux invoqués par la partie adverse dans le sien.

Le requérant ne conteste pas que, comme l'indique le dernier mémoire de la partie adverse, il est absent pour maladie de manière ininterrompue depuis le mois de février 2020 jusqu'à sa démission le 31 décembre 2020. Cette absence est confirmée par le premier acte attaqué qui fait état des questions écrites adressées au requérant le 22 mai 2020 « au vu de la remise de certificats médicaux afin de lui donner la possibilité de faire valoir ses arguments et son point de vue », et par le mémoire en réplique qui indique qu'il est suspendu « alors qu'il est en incapacité de travail pour maladie ».

Étant, au moment de l'adoption des actes attaqués, absent du service pour cause de maladie depuis cinq mois et ses certificats d'incapacité médicale ayant été prolongés de manière ininterrompue jusqu'à sa démission le 31 décembre 2020, le requérant reste en défaut d'expliquer, et *a fortiori* d'établir, en quoi la suspension pour quatre mois ordonnée par les actes attaqués, et son absence subséquente, auraient pu, dans le chef des tiers, susciter des motifs d'interrogation susceptibles de porter atteinte à sa réputation dès lors que, comme l'observe la partie adverse, il n'avait déjà plus de relations avec ses collègues depuis plusieurs mois. En tout état de cause, force est de constater qu'il ne conteste nullement que, comme l'indique encore la partie adverse, les actes attaqués ne contiennent aucun propos dénigrant ni attentatoire à son honneur et qu'ils se limitent à faire état des faits justifiant son écartement, en l'occurrence la communication de documents concernant des membres du personnel communal à un tiers.

S'agissant des articles de presse, l'arrêt n° 248.042 constate qu'« il n'apparaît pas à ce stade - et il n'a pas été soutenu à l'audience - que la partie adverse aurait procédé à une quelconque médiatisation des décisions attaquées, ni qu'elle serait sur le point de le faire. Les deux articles de presse joints par le requérant à son recours datent des 16 et 18 mai 2020 et sont, dès lors, bien antérieurs à l'adoption des actes attaqués. Il n'est, par ailleurs, pas soutenu que la situation du

requérant aurait fait l'objet d'autres formes de médiatisation que ces deux articles de presse. Si l'origine de ces articles ne peut être déterminée avec certitude, il apparaît que le précédent conseil du requérant a participé à cette médiatisation notamment en confirmant, dans l'article du 16 mai 2020 illustré par la photographie de ce conseil, l'existence d'une procédure disciplinaire, la convocation du requérant pour être entendu par le collège communal et la possibilité qu'il soit "écarté de son poste au terme de cette prochaine audition". Dans les deux articles invoqués, il apparaît, en revanche, que la partie adverse a fait choix de ne faire aucun commentaire, le chef de file de l'opposition indiquant même que le collège n'avait donné aucune information à ce propos. Il en résulte que non seulement la médiatisation de l'affaire est antérieure à l'adoption des actes attaqués, mais qu'en outre, le requérant a participé à cette médiatisation dont il soutient aujourd'hui qu'elle concourt à un contexte portant une atteinte grave et irréversible à son honneur et à sa réputation ».

Le requérant ne fournit aucune explication tendant à démontrer qu'« il n'a certainement pas échappé au public et à ses collègues que [son] absence n'était pas la conséquence d'une indisponibilité pour cause de maladie », et il s'abstient d'établir que la partie adverse aurait, contrairement à ce qui est constaté dans l'arrêt précité, donné une quelconque « publicité [...] à la procédure disciplinaire et à la suspension préventive », comme il le soutient en réplique. En tout état de cause, il n'appartenait pas à la partie adverse de communiquer sur son absence pour des raisons médicales, que ce soit dans la presse ou dans les messages automatiques liés à la désactivation de son adresse mail professionnelle.

Enfin, le requérant ne conteste pas davantage que, depuis sa démission volontaire susvisée, il exerce la fonction de directeur financier de la commune de Florenville. Comme le relève la partie adverse dans son dernier mémoire, cette désignation atteste que les actes attaqués n'ont pas entaché la réputation professionnelle du requérant et qu'ils n'ont eu aucune influence défavorable sur la suite de sa carrière. Le préjudice professionnel évoqué dans la requête n'est, partant et à défaut de tout autre développement, pas avéré.

Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de « 980 euros (montant de base majoré de 40 %) ». Il y a lieu de faire droit à sa demande en limitant le montant octroyé au montant de base de 770 euros majoré de 20 %, soit 924 euros.

**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 924 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 13 décembre 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