CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 256.944 du 27 juin 2023

A. 236.030/VIII-11.946

En cause : **OTTENBORGS** Philippe Romain,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe CHARPENTIER, avocat,
rue de la Résistance 15
4500 Huy,

contre :

1. **la ville de Seraing,** représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Judith MERODIO et Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

2. **la Région wallonne,** représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 avril 2022, Philippe Romain Ottenborgs demande l'annulation de « la décision prise par le conseil communal de Seraing, le 08.11.2021, et notifiée par un courrier daté du 16.11.2021, réceptionné le 17.11.2021 et qui lui inflige la sanction disciplinaire maximale de la démission d'office avec effet immédiat, ainsi que de la décision prise le 07.02.2022, par le Gouvernement wallon et qui déclare le recours formé auprès de lui, recevable mais non fondé ».

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M^me^ Aurore Percy, 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 un courrier valant dernier mémoire et la première partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 juin 2023.

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

M^e^ Philippe Charpentier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Laurane Feron, *loco* M^e^ Judith Merodio et Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e^ Céline Steyaert, *loco* M^e^ Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Jusqu'à l'adoption du premier acte attaqué, le requérant était ouvrier auprès de la première partie adverse.

2. Le 11 août 2020, son chef de département écrit au chef de division f. f. pour dénoncer des faits survenus le 29 juillet précédent, à savoir une altercation verbale entre le requérant et un de ses collègues, D. M., incluant des propos racistes et un comportement inapproprié envers le chef de département.

3. Les 8 et 21 octobre 2020, le directeur général f. f. auditionne respectivement le chef de département et D. M., qui dénonce d'autres propos racistes tenus par le requérant à son encontre.

4. Le 3 décembre 2020, le directeur général f. f. établit un rapport conformément à l'article L1215-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

5. Le collège communal en prend connaissance le lendemain et renvoie le dossier au conseil communal qui, le 14 décembre suivant, décide d'initier une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant et le convoque à une audition le 18 janvier 2021.

6. Par un courriel du 29 décembre 2020, le conseil du requérant sollicite une copie du dossier disciplinaire, qu'il reçoit le 4 janvier 2021.

7. Le 18 janvier 2021, il sollicite le report de l'audition, certificats médicaux à l'appui, qui est accepté le même jour par la première partie adverse.

8. Le lendemain, le conseil communal décide de convoquer le requérant pour une audition le 22 février suivant.

9. Le 12 février 2021, le conseil du requérant l'informe de l'impossibilité pour ce dernier d'être auditionné à la date prévue, et joint à nouveau plusieurs certificats médicaux.

10. Le 1er mars 2021, la première partie adverse convoque le requérant pour une nouvelle audition le 23 mars 2021 et, par un courrier du 5 mars 2021, lui demande s'il accepte d'être représenté par son conseil à cette occasion.

11. Par un courriel du 18 mars 2021, son conseil informe la première partie adverse du souhait du requérant d'être entendu personnellement, et transmet un nouveau certificat médical attestant de son incapacité de travail entre le 1er mars et le 30 avril 2021. Ce certificat médical mentionne que le requérant peut se déplacer pour les « A.V.Q. ».

12. En sa séance du 26 avril 2021, le conseil communal de la première partie adverse constate le refus du requérant de se faire représenter par son conseil lors de l'audition disciplinaire, et décide de le convoquer pour une nouvelle audition le 18 mai 2021.

13. Par un courriel du 29 avril 2021, le conseil du requérant l'informe de l'impossibilité pour celui-ci d'être auditionné à la date susvisée. Il joint un certificat médical daté du 24 mars 2021, selon lequel il ne peut travailler du 1er avril au 30 mai 2021 mais peut se déplacer pour les « A.V.Q. ».

14. Le 4 mai 2021, la première partie adverse demande à OMECON, contrôle médical indépendant, d'effectuer un contrôle médical.

15. Le 7 mai 2021, OMECON l'informe que « la période d'invalidité prescrite du 01-04-2021 au 30-05-2021 inclus est légitime ».

16. Durant les mois de mai à août 2021, la première partie adverse échange des courriers avec le médecin auteur du certificat médical du 24 mars 2021 et l'Ordre des médecins, pour connaître la signification de l'acronyme « A.V.Q. » et pour savoir si l'autorisation de se déplacer pour les « A.V.Q. » figurant sur le certificat médical du 24 mars 2021 inclut l'assistance à une audition devant le conseil communal.

17. Le 14 juin 2021, le conseil communal de la première partie adverse convoque le requérant pour une audition le 7 septembre 2021.

18. Le 17 août 2021, son conseil sollicite une copie des courriers échangés avec le médecin auteur du certificat médical du 24 mars 2021 et transmet un certificat médical du 6 août 2021 selon lequel le requérant est en incapacité de travail du 1er septembre au 31 décembre 2021 et est « soigné à domicile ».

19. Le 31 août 2021, la première partie adverse transmet au conseil du requérant la copie des courriers échangés jusqu'à cette date avec le médecin auteur du certificat médical du 24 mars 2021.

20. Le 6 septembre 2021, le conseil communal de la première partie adverse « prend acte du dernier certificat médical produit par [le conseil du requérant], *via* son courriel du 17 août 2021, concernant [le requérant], reconnaissant ce dernier incapable de travailler du 1er septembre au 31 décembre 2021 et ne prévoyant pas si [le requérant] peut ou non se déplacer », et décide d'annuler l'audition disciplinaire prévue le 7 septembre 2021, de le reconvoquer « une ultime fois » le 11 octobre 2021 et de l'informer « qu'en cas d'absence justifiée de sa part à cette audition, afin de respecter le caractère raisonnable de la durée de la procédure disciplinaire, il est invité, une nouvelle fois, à donner mandat à

son conseil, M^e^ […], pour le représenter à son audition, et qu'à défaut, vu cette situation qui perdure depuis un certain temps (plusieurs mois) et pour laquelle aucune date de fin définitive ne peut être prévue, les droits de la défense s'exerceront en conséquence par écrit puisque, pour mémoire, [le requérant] a la possibilité de communiquer par écrit ses moyens de défense jusqu'à la veille de sa comparution ».

21. Par un courrier du 9 septembre 2021, la première partie adverse convoque le requérant à une audition le 11 octobre suivant et lui demande s'il accepte d'y être représenté par son conseil.

22. Par un courrier du 10 septembre 2021, l'Ordre des médecins répond en ces termes aux courriers de la première partie adverse :

« […]

> Pour ce qui concerne l'acronyme "A.V.Q.", qui recouvre effectivement les "activités de la vie quotidienne", cela regroupe à l'évidence celles qui sont nécessaires à la vie quotidienne : faire ses courses alimentaires, aller chez le médecin et le pharmacien.
>
> Il nous semble que sous cette appellation, une audition devant le conseil communal ne rentre pas dans ce cadre.
>
> En ce qui concerne à présent les mentions autorisées sur un certificat médical, l'article 26 du Code de déontologie médicale (version 2018) est référentiel pour les médecins, tout comme l'avis du Conseil national du 19 septembre 2020.
>
> Ces références disposent que "le médecin est attentif à limiter le contenu du document à ce qui est pertinent et nécessaire au vu du contexte dans lequel il intervient". La mention d'un diagnostic sur un certificat destiné à un employeur n'est pas admise.
>
> […] ».

23. Par l'intermédiaire d'un courrier de son conseil du 17 septembre 2021, le requérant refuse de se faire représenter lors de cette audition.

24. Le 11 octobre 2021, le conseil communal de la première partie adverse dresse un procès-verbal de non-comparution du requérant et de son conseil. Ce procès-verbal leur est transmis par des courriers du 15 octobre 2021 demandant au requérant de le signer et, le cas échéant, de l'annoter.

25. Par un courrier du 28 octobre 2021, le conseil du requérant estime que le procès-verbal de non-comparution prive celui-ci de ses droits de la défense, et sollicite le report de l'audition.

26. Le 8 novembre 2021, le conseil communal de la première partie adverse inflige au requérant la sanction maximale de la démission d'office.

Il s'agit du premier acte attaqué, notifié au requérant par un courrier du 16 novembre 2021.

27. Le 13 décembre 2021, celui-ci introduit un recours auprès de la seconde partie adverse.

28. Le 3 janvier 2022, la première partie adverse transmet ses observations et, le 7 février 2022, la seconde partie adverse déclare ce recours recevable mais non fondé.

Il s'agit du second acte attaqué, notifié par un courrier du même jour.

IV. Recevabilité

La recevabilité du recours en annulation relevant de l'ordre public, elle doit être examinée d'office. En vertu de l'article 2, § 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement de procédure), la requête contient « un exposé […] des moyens ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de cette disposition, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, force est de constater que les quatre moyens dénoncent expressément et exclusivement des irrégularités qui auraient été commises par le conseil communal de la première partie adverse lorsqu'il a adopté le premier acte

attaqué. Aucun des moyens n'expose, ni *a fortiori* ne démontre, dans quelle mesure ces griefs entacheraient la régularité du second acte attaqué, adopté par la seconde partie adverse dans le cadre des normes qui sont propres à l'exercice de son contrôle de tutelle et qui, par nature, diffèrent de celles appliquées par l'autorité communale dans le cadre d'une procédure disciplinaire qu'elle diligente à l'égard de son agent.

Partant, il y a lieu de constater d'office que le recours est irrecevable en son second objet, faute de moyens dirigés à son encontre.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles L1215-10, L1215-14 et « L1215-12 […] relatif au droit de faire entendre des témoins » du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du « principe général du droit d'être entendu », de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux, du principe général de bonne administration et de respect du devoir de minutie, du « principe général de bonne administration *audi alteram partem* », du respect des droits de la défense et « de l'article 6 CEDH consacrant le droit au procès équitable, de l'article 14 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques, et de l'article 13 CEDH qui reconnaît le droit au recours effectif ».

Le requérant cite les articles L1215-10 et L1215-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), dont il déduit que l'audition préalable du fonctionnaire constitue un élément essentiel et indispensable de la procédure. Il fait valoir qu'il se trouvait en incapacité de travail bien avant l'entame de la procédure disciplinaire et à la date à laquelle le conseil communal a décidé de poursuivre l'examen du dossier disciplinaire, que cette incapacité de travail était attestée par ses médecins et par le médecin de contrôle, et qu'aucun élément ne permet de remettre en cause cette incapacité de travail. Il estime qu'il est stupéfiant de lire qu'il « ne s'agissait pas de remettre en question le certificat pour cette période mais de savoir si [ses] refus systématiques de [se] présenter devant le conseil communal étaient bien justifiés médicalement parlant ». Il explique que sa présence aux côtés de son avocat durant l'audition permet de donner les réponses adéquates, qu'il n'est pas contestable que les certificats médicaux déposés attestent d'une incapacité de travail, qu'il « est absolument consternant de lire que le fait que le médecin n'ait pas précisé que les sorties étaient autorisées pour les "activités de la

vie quotidienne" permettrait de conclure, comme l'a fait à tort le conseil communal, que les sorties étaient donc autorisées pour l'ensemble des activités et notamment pour une activité aussi essentielle dans la vie d'un individu que sa comparution devant une autorité disciplinaire dont le rapport préalable du directeur général, particulièrement accusateur, indique que les faits qui lui sont reprochés justifieraient, à les supposer établis, une démission d'office ». Selon lui, l'acte attaqué n'a pas tenu compte d'une incapacité de travail de longue durée ni « du fait que les seuls certificats qui autorisaient des sorties limitaient ces dernières aux "activités de la vie quotidienne", ce qui est, à l'évidence, exclusif d'une comparution dans le cadre d'une procédure disciplinaire ».

Il cite l'acte attaqué et ses certificats médicaux et fait valoir que la circonstance que les sorties étaient autorisées ne permettait pas à la partie adverse de conclure qu'elles autorisaient sa comparution dans de telles conditions, que son régime médicamenteux évoqué dans l'un des courriers empêchait toute comparution, et que si la partie adverse avait un doute à ce propos, elle pouvait demander à nouveau à l'organisme de contrôle de préciser si les « refus systématiques de se présenter devant le conseil communal étaient bien justifiés médicalement parlant ». Il invoque un arrêt n° 106.984 du 24 mai 2002 qui aurait souligné qu'il n'appartient pas à l'autorité de porter un quelconque jugement sur le diagnostic du médecin, qu'elle ne peut rejeter, sans avis médical, un certificat produit par l'agent et que si elle a des doutes à ce sujet, il lui incombe de faire examiner à nouveau l'agent ou, à tout le moins, de prendre conseil sur le plan médical.

Il en conclut que ses droits fondamentaux ont été violés, alors que le principe général du droit d'être entendu est applicable selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, qu'il est renforcé par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux qu'il cite, que selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le droit d'être entendu et le principe général de bonne administration *audi alteram partem* imposent à l'autorité publique d'entendre préalablement la personne à l'égard de laquelle est envisagée une mesure grave pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement, et qu'il résulte de cette jurisprudence que le droit d'être entendu doit être compris comme une obligation pour l'autorité publique de procéder à cette audition. Il ajoute que le principe *audi alteram partem* a pour objectif de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue de sorte que l'autorité administrative puisse exercer son pouvoir d'appréciation en toute connaissance de cause. Il cite de la doctrine sur ledit principe général, relève que la cour du travail de Mons a par ailleurs jugé que cette obligation s'impose même à l'égard des agents contractuels engagés par une administration, et expose que « si l'on discute parfois du fait de savoir si l'art 6 CEDH peut être invoqué en droit

disciplinaire, il importe de constater que la sanction particulièrement lourde, qui était projetée dès l'entame de la procédure, justifiait incontestablement de reconnaître le droit au procès équitable et le droit de pouvoir être entendu, conformément à l'art 6 CEDH ». Il cite et se réfère à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 20 juillet 2021 pour soutenir qu'il peut invoquer cette disposition.

Il explique que « l'art. 6 CEDH, les droits de la défense et le principe général du droit au procès équitable nécessitaient, dans le chef du conseil communal, qu'il reporte la cause aux fins de procéder à [son] audition […] en toute sérénité, après la fin de son incapacité de travail, ou à tout le moins à partir du moment où ses médecins, et le cas échéant le médecin de contrôle, auraient considéré qu'une audition disciplinaire était envisageable ». Il estime qu'en refusant de reporter l'examen de son dossier alors qu'elle était parfaitement informée de son incapacité de travail qui reposait en outre sur tous les certificats médicaux produits, la première partie adverse l'a privé d'un procès équitable alors que le droit au recours effectif et « le principe général imposant le respect du droit au recours effectif » nécessitaient qu'elle lui permette d'être entendu. Il cite l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et indique que la procédure n'a pas été menée de manière équitable, et que les droits de la défense ont été incontestablement violés dans la mesure où, gravement malade et toujours en incapacité totale de travail, il n'aurait pu comparaître devant l'instance disciplinaire et s'y défendre effectivement.

Il ajoute que les mêmes droits « sont également violés par le fait qu'en estimant pouvoir se passer de [son] audition […] et en voulant imposer sa représentation par son avocat, le conseil communal en arrivait à limiter considérablement l'exercice même de ses droits de la défense » dès lors qu'il n'a pas été en mesure de faire entendre des témoins puisqu'il n'était pas présent et qu'il « est bien connu par ailleurs que des témoins s'expriment souvent différemment selon que la personne qui les a fait convoquer est ou non présente à leur audition. Prétendre que [son] avocat […] aurait pu lui-même, seul, poser toutes les questions adéquates aux témoins qui auraient été convoqués, n'est pas sérieux ». Il en déduit que l'audition de témoins devenait donc impossible, au mépris du principe général de respect des droits de la défense et de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Il conclut en indiquant qu'il s'agit, en outre, d'une violation flagrante de l'article L1215-12 du Code qui prévoit, selon lui, le droit de demander l'audition de témoins.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant reproduit sa requête. Il ajoute que chacun des certificats médicaux déposés ont tous, à l'exception du dernier, précisé que les sorties n'étaient pas autorisées sauf en ce qui concerne les activités de la vie quotidienne. Quant à l'arrêt invoqué dans le mémoire en réponse de la seconde partie adverse dans une espèce où le comité de direction avait préalablement attiré l'attention de l'agent sur la nécessite de déposer un certificat démontrant de manière circonstanciée l'incapacité de se présenter et de se défendre devant lui, il réplique que le conseil communal n'a jamais contesté la gravité de sa maladie et qu'il a, à plusieurs reprises, décidé, sur la base des courriers et certificats médicaux qui lui étaient adressés, que l'affaire ne pouvait être examinée et qu'il y avait lieu de reporter son examen à une séance ultérieure. Il expose que le courrier du 5 mars 2021 et d'autres courriers témoignent à l'évidence de ce que la partie adverse ne contestait pas son incapacité à comparaître devant le conseil communal, lequel « a exercé ses droits d'investigation à cet égard puisqu'il s'est adressé, à plusieurs reprises, [à son] médecin […], qu'il a eu recours à l'intervention du médecin de contrôle […] et qu'il s'est adressé également aux autorités de l'Ordre des médecins ».

Il en conclut qu'en considérant que l'on pouvait déduire du dernier certificat qu'il aurait été capable de comparaître alors qu'il confirmait l'incapacité de travail et ne précisait nullement que des sorties étaient autorisées, la partie adverse a fait une interprétation inexacte de ce certificat et n'« a pas agi comme toute administration raisonnable et bien avisée et elle n'a pas respecté le principe général de bonne administration et le devoir de minutie qui lui incombait dès lors que devant l'ensemble des éléments qu'elle possédait, elle ne pouvait nourrir de sérieux doutes quant à [sa] réelle incapacité […] à comparaître ».

V.1.3. Le dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, le requérant se limite à solliciter la poursuite de la procédure et la réduction des indemnités de procédures demandées par les parties adverses.

V.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte relatif aux droits civils et politiques ne sont pas applicables aux procédures disciplinaires, dès lors qu'elles ne revêtent aucun caractère juridictionnel, et que l'article 6 de la Convention est respecté dans la mesure où la sanction disciplinaire finale peut faire l'objet d'un recours devant un organe juridictionnel qui, comme le Conseil d'État, répond aux

exigences de cette disposition et de l'article 13 de cette Convention (CEDH, 18 décembre 2018, *D. c. Belgique*, req. n° 52.691/13, §§ 25-26). Selon une jurisprudence tout aussi constante, le principe général de droit *audi alteram partem* n'est pas davantage applicable dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Enfin, l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'applique qu'aux institutions, aux organes et organismes de l'Union et, en vertu de l'article 51, § 1er, de ladite Charte, ses dispositions s'appliquent aux États membres « uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union », ce qui n'est nullement allégué en l'espèce. Le moyen est, partant, irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions et principe général.

Pour les mêmes motifs que ceux relevés à l'occasion de l'examen de la recevabilité du second objet du recours, le moyen est irrecevable en ce qu'il reste en défaut d'expliquer en quoi l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article L1215-12 du CDLD seraient violés par l'acte attaqué.

Les articles L1215-10 et L1215-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le Code), disposent comme suit :

« Art. L1215-10. Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée sans que le membre du personnel ait été entendu en ses moyens de défense sur tous les faits mis à sa charge par l'autorité qui la prononce.
Pendant le cours de la procédure, l'intéressé peut se faire assister par un défenseur de son choix ».

« Art. L1215-14. Il est dressé procès-verbal de l'audition, qui reproduit fidèlement les déclarations de la personne entendue.
Si le procès-verbal est dressé à l'issue de l'audition, il en est donné lecture immédiatement et l'intéressé est invité à le signer.
Si le procès-verbal est dressé après l'audition, il est communiqué à l'intéressé dans les huit jours de l'audition avec invitation à le signer.
En tout cas, au moment de la signature, l'intéressé peut formuler des réserves, s'il refuse de signer, il en est fait mention.
Si l'intéressé a renoncé par écrit à être entendu ou ne s'est pas présenté à l'audition, l'autorité disciplinaire établit, selon le cas, un procès-verbal de renonciation ou de non-comparution.
Le procès-verbal de l'audition, de renonciation ou de non-comparution comprend l'énumération de tous les actes de procédure requis par le présent Code et mentionne si chacun d'eux a été accompli ».

Si l'audition de l'agent visée à l'article L1215-10, précité, participe assurément du respect du principe général des droits de la défense, ceux-ci n'impliquent pas nécessairement une audition orale, l'organisation d'une procédure écrite ne les violant pas, en règle et sauf circonstances particulières. Lorsque l'agent sollicite le report de l'audition en produisant un certificat médical, ce dernier doit attester qu'il n'est pas en mesure de participer à cette audition, à défaut de quoi il est supposé pouvoir y assister.

En l'espèce, le premier acte attaqué justifie le refus de reporter l'audition dans les termes suivants :

« Vu votre absence de comparution et celle de votre conseil au conseil communal du 11 octobre 2021 ;
Attendu qu'à ce sujet, il convient ici de relater la situation particulière, qui émane des pièces référencées ci-dessus, ayant donné lieu à cinq reports d'audition :

- un certificat médical du Dr [M.], Médecin généraliste, vous a reconnu incapable de vous rendre au conseil communal le 18 janvier 2021 alors que deux certificats médicaux du Dr [G.], Psychiatre, attestaient de votre incapacité de travail du 1er décembre au 31 décembre 2020 ainsi que du 1er janvier au 28 février 2021 en autorisant les déplacements. Bien que ces certificats étaient contradictoires en ce qui concernait les sorties, le conseil communal, en sa séance du 19 janvier 2021, a décidé du report de votre audition au 22 février 2021 ;
- un certificat médical du Dr [M.], Médecin généraliste, vous a reconnu incapable de vous rendre au conseil communal le 22 février 2021 alors que, de façon identique à la situation précitée, le certificat médical de votre psychiatre autorisait les sorties durant votre incapacité du 1er janvier au 28 février 2021. Ici encore, nonobstant cette contradiction dans les sorties, le conseil communal, en sa séance du 1er mars 2021, a décidé du report de votre audition au 23 mars 2021 mais aussi de solliciter votre accord afin que vous soyez représenté vu l'intervention de votre conseil et de confier au service juridique le soin d'entreprendre les démarches pour vous faire examiner ou à tout le moins obtenir un conseil médical sur cette situation particulière (un médecin spécialiste autorisant les sorties et un médecin généralise la refusant) ;
- contre toute attente, vous avez refusé d'être représenté par Me [C.] pour votre audition qui aurait très bien pu être votre porte-parole. Cette fois-ci, afin de justifier votre absence au conseil du 23 mars, un seul certificat médical a été rentré. Il s'agissait d'un certificat médical de votre psychiatre attestant de votre incapacité à travailler du 1er mars au 30 avril 2021 autorisant les sorties mais le Dr [G.] a cette fois-ci pris le soin d'indiquer la mention "pour les A.V.Q.". Dès lors, sans certitude sur ce que recouvre cette notion d'A.V.Q. mais cela restreignant les déplacements, le conseil communal du 26 avril 2021 a décidé de vous re-convoquer à sa séance du 18 mai 2021 ;
- cette nouvelle séance du 18 mai a dû être annulée en raison d'un nouveau certificat médical de votre psychiatre attestant de votre incapacité à travailler du 1er avril au 30 mai 2021 en autorisant les déplacements "pour les A.V.Q.". Le 14 juin 2021, le conseil communal a donc décidé de vous re-convoquer devant lui le 7 septembre 2021 ;
- le contrôle médical, précité, a été demandé le 4 mai 2021 et son résultat a été le suivant : "La période d'invalidité prescrite du 01-04-2021 au 30-05-2021 inclus est légitime". Manifestement, la demande a été mal comprise par l'organisme chargé de votre contrôle car il ne s'agissait pas de remettre en question le certificat pour cette période mais de savoir si vos refus systématiques de vous présenter devant le conseil communal étaient bien justifiés médicalement parlant ;
- ce contrôle médical ne répondant pas à la question posée, un courrier a été adressé à votre psychiatre le 5 mai 2021 (et un courrier de rappel le 4 juin 2021), ainsi qu'à l'Ordre des médecins par un courrier du 8 juin 2021 (et un rappel du 7 juillet 2021), afin de savoir ce qu'il fallait entendre par "pour les A.V.Q.". Votre psychiatre n'a pas apporté de réponse éclairante puisqu'il s'est contenté d'écrire dans son courrier du 18 juin 2021 : "AVQ = actes de la vie quotidienne" sans aucune autre précision. Par deux autres courriers des 7 juillet et 11 août 2021, votre employeur a essayé d'en savoir davantage auprès du Dr [G.] mais les courriers sont restés sans réponse. Par contre, l'Ordre des médecins écrira, le 10 septembre 2021, ceci : "Pour ce qui

concerne l'acronyme 'A.V.Q.', qui recouvre effectivement les 'activités de la vie quotidienne', cela regroupe à l'évidence celles qui sont nécessaires à la vie quotidienne : faire ses courses alimentaires, aller chez le médecin et le pharmacien. Il nous semble que sous cette appellation, une audition devant le conseil communal ne rentre pas dans ce cadre". C'est donc correctement que le conseil communal, au vu de cette mention sur deux certificats médicaux rentrés, a reporté votre audition ;

- enfin, le dernier certificat médical que vous avez transmis est un certificat établi par le Dr [G.], Psychiatre, attestant de votre incapacité à travailler du 1er septembre au 31 décembre 2021 sans aucune autre mention, ni précision quant aux sorties. Autrement dit, ce dernier certificat (pièce référencée 1.52) ne précise pas si vous pouvez vous déplacer ou non. En conséquence, au vu de ce certificat, le conseil communal lors de sa séance du 6 septembre 2021 a décidé d'annuler votre audition prévue le 7 septembre 2021 afin de vous reconvoquer en bonne et due forme à sa séance du 11 octobre 2021 et de vous informer qu'en cas de nouvelle absence justifiée de votre part à cette audition, il vous était proposé, une nouvelle fois, de vous faire représenter par votre Conseil et/ou d'exercer vos droits de la défense par écrit. Ceci, en vue de respecter le principe du délai raisonnable endéans lequel la procédure disciplinaire doit se dérouler ;

  Attendu qu'après, suite à l'ultime convocation qui vous a donc été adressée ainsi qu'à votre conseil, Me [C.] a écrit par un *e-mail* du 17 septembre qu'il lui était impossible de satisfaire au souhait de vous représenter en déclarant qu'il ne saurait pas répondre aux différentes questions qui lui seraient posées, rappelant votre incapacité totale de travail, disant que l'audition préalable est un droit fondamental et transmettant en annexe deux documents : le formulaire médical du Dr [K.] ayant procédé à votre contrôle et un arrêt du Conseil d'État prononcé le 5 octobre 2021 ;

Attendu qu'il convient de souligner que les deux annexes transmises par votre conseil sont sans intérêt puisque le formulaire du Dr [K.] concerne votre incapacité de travail du 1er avril au 30 mai 2021, soit une période antérieure, et que les faits visés par l'arrêt du Conseil d'État, dont votre conseil semble faire état, visent une absence d'audition afin de ne pas enrayer la continuité du service public alors qu'en l'espèce, si l'accord d'être représenté par un conseil a été proposé ainsi que de faire valoir une défense écrite, c'est en vue de respecter le principe du délai raisonnable endéans lequel la procédure disciplinaire doit se dérouler ;

Attendu en outre que soutenir, comme le fait votre conseil, que vous représenter l'aurait empêché de pouvoir répondre aux différentes questions qui auraient été éventuellement posées, c'est, à le suivre, vider de son sens le métier d'avocat lorsque ce dernier plaide ;

Attendu que, quoiqu'il en soit, à sa séance du 11 octobre 2021, le conseil communal n'a de toute façon pas eu d'autre choix que de dresser un procès-verbal de non-comparution puisque votre absence n'était pas justifiée :

- il vous appartenait de justifier votre absence puisque le dernier certificat médical transmis pour vous couvrir du 1er septembre au 31 décembre 2021 ne précise ni que les sorties ne sont pas autorisées, ni qu'elles le sont pour les A.V.Q. ;
- aucun justificatif démontrant une incapacité physique ou morale de vous présenter devant l'autorité le 11 octobre 2021 n'a été transmis ;

Attendu en conséquence que c'est à bon droit que le procès-verbal de non-comparution a été dressé en bonne et due forme ».

Il ressort de ces motifs que le conseil communal a répondu à la demande de report de l'audition prévue le 11 octobre 2021 et a régulièrement pu considérer que le certificat médical du 6 août 2021, qui atteste certes de l'incapacité de travail du requérant entre le 1er septembre et le 31 décembre 2021, n'établit pas qu'il n'était

pas en mesure de s'y présenter, dès lors que ledit certificat se limite à mentionner qu'il « ne peut travailler du 1/9 au 31/12/21 ». Il établit donc uniquement son incapacité de travail, ce que confirme du reste son conseil lorsqu'il transmet à la partie adverse ledit certificat médical « qui considère que [son] client se trouve en incapacité de travail jusqu'au 31.12.2021 ». Contrairement à ce que soutient le requérant, cette incapacité de travail médicalement établie n'implique pas *ipso facto* son incapacité de se déplacer et de participer à une audition disciplinaire.

Contrairement à ce que soutient encore le requérant, la partie adverse n'a pas remis en cause ce certificat médical dès lors qu'elle n'a jamais contesté qu'il établissait valablement son incapacité de travailler du 1er septembre au 31 décembre 2021, mais elle constate, à juste titre, qu'il ne justifie pas valablement son absence à l'audition disciplinaire et, partant, la nécessité de reporter cette audition dans la mesure où, à la différence des autres certificats médicaux précédemment transmis, celui du 6 août 2021 ne mentionne pas qu'il n'est pas en mesure de comparaître. Il ressort ainsi du dossier administratif que :

- pour justifier son absence aux auditions prévues les 18 janvier et 22 février 2021, le requérant a chaque fois produit deux types d'attestations médicales : l'une établissant son incapacité de travail, et l'autre indiquant qu'il n'était pas en mesure de se rendre à une audition disciplinaire
- pour justifier son absence aux auditions prévues les 23 mars et 18 mai 2021, il a chaque fois produit une attestation médicale indiquant que les sorties étaient autorisées pour les « actes de la vie quotidienne », étant entendu que, selon l'Ordre des médecins de tels actes ne comprennent pas la comparution à une audition disciplinaire.

Comme relevé ci-avant, contrairement à ces certificats, celui du 6 août 2021, produit par le requérant pour justifier son absence aux auditions fixées le 7 septembre 2021, puis le 11 octobre 2021, ne contenait, pour la première fois, aucune indication quant à la possibilité ou non d'assister à une audition disciplinaire.

Il convient encore de relever que la partie adverse a tout mis en œuvre pour que le requérant puisse pleinement exercer ses droits de la défense. Lorsque les certificats médicaux indiquaient que la sortie était autorisée pour les « A.V.Q. », interrogé l'auteur du certificat médical et l'Ordre des médecins quant à la signification de ces initiales et de leur incidence sur la possibilité d'assister à une audition disciplinaire, et ce dans le respect du devoir de minutie. Dans l'attente de ces précisions et pour préserver les droits de la défense du requérant, elle a fait droit à sa demande de report d'audition. Lorsqu'en sa séance du 6 septembre 2021, le

conseil communal a constaté que le certificat médical transmis par le requérant n'indiquait pas s'il pouvait ou non se déplacer, il a décidé de convoquer une ultime fois le requérant pour une audition le 11 octobre 2021, de sorte que ce dernier avait, le cas échéant, l'opportunité de transmettre un certificat médical circonstancié si son état de santé l'empêchait d'y être présent.

Enfin, il appartient à l'agent de solliciter formellement l'audition de témoins. En l'espèce, par son courrier du 15 juin 2021, la partie adverse a, conformément au prescrit de l'article L1512-12 du Code, mentionné ce qui suit à l'attention du requérant : « vous, ou votre défenseur, avez le droit de demander, soit par recommandé postal, soit par remise de votre requête écrite contre accusé de réception, l'audition de témoins ainsi que la publicité de cette audition ». Force est de constater que le requérant s'est abstenu de formuler une telle demande.

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles L1215-13 et L1215-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le requérant cite les dispositions visées au moyen et expose que ni lui ni son conseil n'ont manifesté leur souhait de communiquer les moyens de défense par écrit, « en raison de la nécessité évidente de pouvoir se défendre oralement et exercer la plénitude [de ses] droits, ce qui se conçoit difficilement s'il n'y a pas une audition par toutes les personnes amenées à devoir prendre la décision, surtout comme c'est le cas en l'espèce, lorsque l'administration dans le rapport établi par son directeur général, considère que les faits seraient de nature à justifier la démission d'office ».

Selon lui, en considérant que ses droits de la défense s'exerceront par écrit, le conseil communal a méconnu l'article L1215-13, qui fait de la possibilité de communiquer ses moyens par écrit une faculté exclusivement réservée à l'agent qui fait l'objet des poursuites. Il précise qu'il n'a jamais renoncé par écrit à être entendu et que s'il ne s'est pas présenté à l'audition, c'est en raison de son état de santé, qui n'a jamais été remis en question par l'autorité et qui a même fait l'objet d'un

contrôle par le médecin de contrôle, et il répète que son incapacité à comparaître est médicalement justifiée.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant reproduit à nouveau sa requête et ajoute que l'acte attaqué constitue un excès de pouvoir évident, non seulement parce qu'il n'a pas pris en considération tous les éléments médicaux qui avaient été communiqués, mais également dans la mesure où la partie adverse a voulu imposer que ses droits de la défense s'exercent exclusivement par écrit, nonobstant sa volonté mainte fois exprimée de pouvoir être entendu par le conseil communal.

VI.2. Appréciation

Les articles L1215-13 et L1215-14 du Code sont libellés comme suit :

« Art. L1215-13. À partir de la convocation à comparaître devant l'autorité disciplinaire jusqu'à la veille de la comparution, l'intéressé et son défenseur peuvent consulter le dossier disciplinaire et communiquer par écrit, s'ils le souhaitent, les moyens de défense à l'autorité disciplinaire ».

« Art. L1215-14. Il est dressé procès-verbal de l'audition, qui reproduit fidèlement les déclarations de la personne entendue.
Si le procès-verbal est dressé à l'issue de l'audition, il en est donné lecture immédiatement et l'intéressé est invité à le signer.
Si le procès-verbal est dressé après l'audition, il est communiqué à l'intéressé dans les huit jours de l'audition avec invitation à le signer.
En tout cas, au moment de la signature, l'intéressé peut formuler des réserves, s'il refuse de signer, il en est fait mention.
Si l'intéressé a renoncé par écrit à être entendu ou ne s'est pas présenté à l'audition, l'autorité disciplinaire établit, selon le cas, un procès-verbal de renonciation ou de non-comparution.
Le procès-verbal de l'audition, de renonciation ou de non-comparution comprend l'énumération de tous les actes de procédure requis par le présent Code et mentionne si chacun d'eux a été accompli ».

Pour les mêmes motifs que ceux exposés lors de l'examen du premier moyen, le deuxième moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article L1215-14 du Code.

Il résulte encore du même examen que c'est régulièrement que la partie adverse a adopté l'acte attaqué nonobstant l'absence de comparution du requérant. Celle-ci ne l'a par ailleurs jamais empêché de déposer des observations écrites, dans le strict respect de l'article L1215-13, dès lors qu'il ressort du dossier administratif que chacun de ses courriers portant convocation du requérant à une audition disciplinaire se terminait pas la mention suivante : « Enfin, vous, et votre défenseur, pouvez, dès à présent et jusqu'au […], d'une part, consulter votre dossier auprès du

service juridique de l'autorité disciplinaire, dont les bureaux sont situés […], sur rendez-vous téléphonique préalable […] et, d'autre part, communiquer par écrit vos moyens de défense au conseil communal (à l'attention de son Président, M. [L.]) soit par recommandé postal soit par remise écrite contre accusé de réception ».

Enfin, il n'est nullement établi que la partie adverse aurait imposé au requérant de se défendre par écrit. Le courrier du 9 septembre 2021 le convoquant à l'audition du 11 octobre suivant lui laissait la possibilité d'assister à l'audition, de donner procuration à son avocat ou de présenter ses moyens de défense par écrit. Il s'agissait donc d'une faculté et non d'une obligation

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des droits de la défense et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que du principe général imposant à toute autorité disciplinaire de poursuivre une procédure disciplinaire dans le respect du droit au procès équitable et du principe général du droit d'être entendu ».

Le requérant expose qu'alors qu'il était déjà en congé de maladie depuis le mois d'août 2020, le directeur général a rédigé un rapport dans lequel il souligne qu'à les supposer établis, les faits reprochés justifieraient la démission d'office, et il se demande s'il n'aurait pas pu énoncer, à l'attention des conseillers communaux, les différentes sanctions envisageables au lieu de ne mettre en exergue que la démission d'office. Il relève que chacune des convocations du conseil communal et les rapports du collège indiquent, à chaque fois, que les faits reprochés pourraient entraîner la démission d'office, et qu'il « n'est pas difficile d'imaginer que l'ouvrier communal qu'[il] est […], et qui a reçu à chaque fois ces indications, pouvait imaginer que son sort était déjà scellé d'avance. Comment aurait-il pu, face à de telles indications, penser qu'il aurait la moindre chance d'échapper à cette sanction ? Alors même qu'il n'avait pas été entendu par le directeur général, les jeux étaient faits ! ». Selon lui, la rédaction d'un rapport qui ne précise qu'une seule sanction envisageable était manifestement susceptible d'accentuer, dans l'esprit des conseillers, la nécessité de prendre une sanction majeure.

Il formule « trois critiques essentielles » quant à cette façon de procéder. Il dénonce tout d'abord l'absence d'audition préalable à la rédaction du rapport en relevant que le directeur général aurait dû attendre la fin de sa période de maladie ou à tout le moins une amélioration de son état de santé suffisante pour pouvoir procéder à son audition avant la rédaction finale de son rapport destiné au collège communal. Il critique ensuite une atteinte à ses droits de la défense et à son droit au procès équitable dès lors que le rapport désigne la démission d'office comme seule sanction envisageable si les faits sont établis. Selon lui, « la manière même dont le rapport est établi ne laissait donc guère de choix à l'autorité appelée à examiner les faits et, le cas échéant, à prendre la sanction et constituait à tout le moins, de la part du directeur général, et par voie de conséquence, du collège communal qui, par sa délibération du 04.12.2021, s'est rallié à l'avis du directeur général, un rapport uniquement accusateur et à charge, susceptible à l'évidence d'influencer les conseillers dans un sens particulièrement négatif puisqu'il crée, tant dans [son] esprit […] que dans l'esprit des conseillers appelés à siéger, le sentiment que la seule sanction envisageable ou raisonnable était bien la démission d'office », d'autant que le collège a abondé dans le même sens « sous réserve des moyens de défense qui seront exposés […] et de l'instruction du dossier par le conseil communal ».

Il revient également sur les votes émis lors du conseil communal et objecte qu'il « paraît totalement anormal que tant le directeur général, le collège communal et le conseil communal considèrent avant même [de l']avoir entendu […] que, à supposer que les faits soient établis, seule "la sanction maximale de la démission" est envisageable, à l'exclusion de toute autre sanction ». Selon lui, il est clair que de telles délibérations « préparent déjà et orientent la décision finale et elles créent, dans l'esprit de celui qui fait l'objet des poursuites disciplinaires, la conviction que les choses sont déjà décidées à l'avance et qu'il n'existe aucune chance de se défendre dans des conditions acceptables ». Il en conclut que de telles délibérations portent, à l'évidence, atteinte au respect des droits de la défense et au respect du droit au procès équitable. Il cite un arrêt n° 236.594 du 30 novembre 2016 dont il déduit qu'il n'appartient pas davantage à l'autorité disciplinaire de préciser dans la convocation quelle sanction elle envisage de prendre, dès lors qu'à ce moment, elle n'a pas encore entendu l'agent concerné en ses moyens de défense et qu'elle pourrait être accusée d'un manque d'impartialité.

Il fait enfin grief à l'acte attaqué de méconnaître le principe d'impartialité « par le fait que les membres du collège communal, le bourgmestre et les échevins, avaient déjà pris parti dans leur délibération susmentionnée du 04.12.2020, puisqu'ils indiquaient que "Si les faits s'avéraient établis, la sanction

disciplinaire devrait être ‘une sanction disciplinaire maximale, telle celle de la démission d’office’ ” ». Selon lui, ayant de la sorte déjà pris parti, les membres du collège auraient dû s’abstenir de participer aux débats lors de la délibération qui a conduit à la sanction attaquée et ils ont suscité dans son esprit « qu’il n’y avait pour lui aucune chance d’échapper à cette sanction, si les faits étaient déclarés établis ».

VII.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réitère son argumentation et ajoute que l’arrêté royal du 2 octobre 1937 ‘portant le statut des agents de l’État’ garantit à ceux-ci l’audition de l’agent par le supérieur hiérarchique avant la transmission du dossier au comité de direction. Il répète que le devoir d’impartialité a été méconnu par l’indication, dans chaque rapport ou convocation, de la nécessité d’infliger une démission d’office si les faits étaient établis. Selon lui, le droit au procès équitable impliquait, dans le chef du collège qui a entamé les poursuites, « qu’il précise dans chacune des convocations les différentes échelles de sanction légales plutôt que de préciser la seule sanction qui, selon lui, devait être appliquée. L’affirmation péremptoire selon laquelle si les faits sont établis, c’est la sanction maximale qui doit être prise, révèle à l’évidence un manque total d’impartialité ».

VII.2. Appréciation

Il a déjà été dit lors de l’examen du premier moyen que l’article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et le droit au procès équitable ne sont pas applicables aux procédures disciplinaires diligentées par l’administration à l’encontre de ses agents.

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

ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, lorsque l'autorité est un organe collégial, le principe général n'est violé que s'il est établi qu'un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

En l'espèce, dans le rapport disciplinaire établi le 3 décembre 2020, le directeur général fait usage de retenue et du mode conditionnel en indiquant notamment qu'il « pourrait être reproché [au requérant] les transgressions disciplinaires suivantes […] », que son comportement « semble sanctionnable », que « si les faits se révèlent avérés » ils seraient constitutifs de manquements aux devoirs de la fonction qui « s'ils s'avéraient exacts, […] seraient de nature à ébranler l'image de l'administration », avant de conclure :

> « Sur base de ces différents éléments repris dans le présent rapport et sur base des pièces du dossier, j'estime que les faits sont susceptibles d'être sanctionnés disciplinairementpuisque, compte tenu de l'article L1215-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ils constituent des manquements aux devoirs professionnels.
> Compte tenu de la gravité des faits et de leur récurrence, je propose dès lors qu'une sanction disciplinaire maximale soit envisagée, telle que la démission d'office ».

Dans sa délibération du 4 décembre 2020, le collège communal relève « que la sanction disciplinaire proposée par M. le directeur général f.f., sous réserve des moyens de défense qui seront exposés par [le requérant] et de l'instruction du dossier par le conseil communal, est, si les faits s'avéraient établis, une sanction disciplinaire maximale, telle celle de la démission d'office ». Il s'ensuit que ni le directeur général, ni le collège communal ne se sont, en violation du principe d'impartialité, prononcés sur la sanction à infliger dès lors qu'ils ont chaque fois précisé qu'il y avait lieu, au préalable, de l'entendre en ses moyens de défense et quant à la matérialité des faits. L'indication qu'une sanction grave est simplement envisagée est par ailleurs destinée à aiguiller le dossier vers le conseil communal qui, en vertu des articles L1215-7 et L1215-8 du CDLD, est seul compétent pour infliger une telle sanction. Il n'est nullement requis, pour que l'agent puisse exercer pleinement ses droits de la défense, qu'il soit informé dès le lancement de la procédure de la sanction qu'il encourt ou de la liste de celles-ci. Il n'invoque, pour le reste, aucun élément de nature à établir *in concreto* un quelconque parti pris dans le chef des différentes autorités communales, et ne démontre pas qu'elles n'ont pas été en mesure de statuer en toute objectivité.

Enfin, la procédure disciplinaire se distingue de la phase antérieure d'instruction et d'enquête préalables au cours de laquelle des faits susceptibles de

constituer des fautes disciplinaires sont constatés et le dossier constitué. Les droits de la défense ne s'appliquent pas lors de cette phase préliminaire dans la mesure où l'agent poursuivi aura, ultérieurement, la possibilité de faire valoir son point de vue dans le cadre de la procédure disciplinaire proprement dite telle qu'elle est expressément organisée par le Code, à l'occasion de laquelle il pourra critiquer le dossier disciplinaire et solliciter l'audition de témoins ainsi que tous devoirs d'instruction qu'il estimerait utiles. Aucune des normes visées au moyen n'imposaient dès lors au directeur général d'entendre le requérant avant la rédaction de son rapport disciplinaire.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

VIII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général imposant à toute administration ou juridiction de motiver adéquatement ses décisions ».

Le requérant répète qu'il résulte de son dossier et « de celui de la commune » que de nombreux certificats médicaux ont été adressés à celle-ci, qu'elle n'a jamais prétendu qu'il devait reprendre son activité professionnelle ni contesté son incapacité de travail ou ses certificats médicaux, et qu'elle s'est informée auprès de son médecin qui lui a précisé que les déplacements n'étaient autorisés que pour les « AVQ » c'est-à-dire pour les activités de la vie quotidienne, « ce qui n'est à l'évidence pas le cas d'une représentation dans le cadre d'une activité professionnelle, alors que l'on se trouve gravement malade, et en incapacité totale de travail ». Il observe que pour justifier la prise de décision en son absence et celle de son avocat, l'acte attaqué considère qu'il ne devait pas être tenu compte de l'avis du médecin chargé du contrôle, parce que la demande formulée par la partie adverse « a été mal comprise par l'organisme chargé de [son] contrôle car il ne s'agissait pas de remettre en question le certificat pour cette période mais de savoir si [ses] refus systématiques de [se] présenter devant le conseil communal était bien justifié médicalement parlant ». Il ajoute que la réponse qui semble avoir été donnée par l'Ordre des médecins « est élusive de tout doute lorsqu'elle confirme que les sorties

autorisées pour les AVQ ne peuvent concerner une audition devant le conseil communal ».

Il en conclut que son incapacité de comparaître était établie et qu'il est incompréhensible que la partie adverse, ne tenant pas compte de toutes ces indications, ait considéré n'avoir pas eu d'autre choix que de dresser un procès-verbal de non-comparution parce que son absence n'était pas justifiée du 1er septembre au 31 décembre, le certificat médical afférent à cette période ne précisant ni que les sorties ne sont pas autorisées ni qu'elles le sont pour les « A.V.Q. », et aucun justificatif démontrant une incapacité physique ou morale de se présenter le 11 octobre 2021 n'ayant été transmis. Il est d'avis que la partie adverse « était en possession de tous les éléments qui faisaient apparaître la prolongation de l'incapacité de travail et qu'il importe peu, à cet égard, que la mention de sortie autorisée pour les avq n'avait aucune incidence envisageable au vu des précisions données tant par le psychiatre [G.] que par le Conseil de l'Ordre ».

Il fait encore valoir qu'il résulte du courrier des services juridiques de la partie adverse, des multiples démarches effectuées par ses services auprès du médecin de contrôle, du psychiatre et de l'Ordre des médecins, qu'elle « ne contestait pas l'incapacité de se présenter, mais qu'elle cherchait simplement à savoir si malgré tout une audition dans le cadre d'une procédure disciplinaire, était envisageable ». Il estime qu'à partir du moment où elle ne conteste pas l'existence de l'incapacité de travail, « on imagine difficilement que l'on considère que la personne est capable de comparaître dans le cadre de poursuites disciplinaires qui sont en relation avec l'emploi exercé au service de la commune. Il résulte ainsi de ce qui précède que la décision n'est, à l'évidence, pas motivée valablement ».

VIII.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant reproduit sa requête.

VIII.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit

reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable.

Comme cela a déjà été relevé à l'occasion de l'examen du premier moyen, la production d'un certificat médical ne justifie l'impossibilité de comparaître à une audition disciplinaire, et le report éventuel de celle-ci, que s'il prescrit que les sorties ne sont pas autorisées ou que l'état de santé de l'agent n'est pas compatible avec une telle audition.

Contrairement à ce que soutient le requérant, il ne ressort pas de l'acte attaqué que la partie adverse aurait considéré que, malgré son incapacité de travail, il était en mesure de comparaître à l'audition. Ses motifs indiquent au contraire, sans ambiguïté et de manière tout à fait compréhensible, que le certificat médical produit pas le requérant n'établit pas l'impossibilité de comparaître à l'audition disciplinaire.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. Demande de question préjudicielle

IX.1. Thèse du requérant

Dans sa requête et en réplique, le requérant formule une demande de question préjudicielle à poser à la Cour constitutionnelle, faisant état de « la discrimination dont il fait, à l'évidence l'objet ». En substance, il s'interroge sur la compatibilité de la procédure disciplinaire organisée par le CDLD avec, notamment, « l'article 6 CEDH et [son] droit […] de bénéficier d'un procès équitable et de la présomption d'innocence, ainsi que le principe général de respect des droits de la défense et du droit d'accès à une autorité ou juridiction indépendante ». Il compare sa situation avec celle d'autres catégories de travailleurs qui peuvent, à son estime et contrairement à lui selon sa thèse, exercer un recours devant une instance indépendante, voire un recours judiciaire pour contester la sanction qui leur est infligée.

Il relève en outre une discrimination entre la procédure disciplinaire applicable aux agents communaux et la procédure disciplinaire applicable aux agents fédéraux.

IX.2. Appréciation

En vertu de l'article 26, § 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', « lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi [...], d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution ». La même disposition stipule toutefois, en son alinéa 2, 2°, que, par dérogation à l'alinéa 1er, « l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas [...] lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée ». Cette dispense de poser la question préjudicielle, qui, selon la *ratio legis*, concerne précisément le Conseil d'État (*Doc. parl*., Sénat, 2007-2008, rapport, n° 4-12/14, p. 6), consacre la théorie dite de l'« acte clair » (*Doc. parl*., Sénat, 2007-2008, rapport, n° 4-12/14, p. 38) dans l'hypothèse où elle permet de constater une absence manifeste de violation de la Constitution (avis n° 45.905 du 3 mars 2009 de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, p. 27), telle qu'elle est appliquée en droit communautaire à la suite de l'arrêt *Cilfit* du 6 octobre 1982 de la Cour de justice des Communautés européennes qui dispense une juridiction suprême d'un État membre de la saisir d'une question préjudicielle lorsque « l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable » (avis n° 45.905 précité, p. 28). Cette théorie ne vaut donc que lorsque les conditions liées à l'économie de la procédure font apparaître que la question est « manifestement superflue » (*Doc. parl*., Sénat, 2007-2008, rapport, n° 4-12/14, p. 49). En l'espèce, le requérant invoque exclusivement une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lesquels, comme cela fut relevé lors des travaux préparatoires de cette disposition, consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination de façon totalement ou partiellement analogue à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (*Doc. parl*., Sénat, commentaire des articles, s.e. 2007, n° 4-12/1, p. 6). Il convient, partant, de vérifier si les dispositions du CDLD, selon l'interprétation qu'en donne le requérant dans la question préjudicielle qu'il formule, ne violent manifestement pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

À ce propos, la sanction adoptée à l'issue de la procédure disciplinaire organisée par ledit Code est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, dont la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé qu'il offrait les garanties requises par l'article 6 de la Convention dans son arrêt du 18 décembre 2018, précité. La question préjudicielle formulée par le requérant, qui s'interroge sur son droit d'accès à une juridiction indépendante, se fonde dès lors sur

un postulat erroné dans la mesure où en introduisant le présent recours, il saisit précisément une juridiction indépendante et impartiale à laquelle la Cour européenne des droits de l'homme attribue les garanties du procès équitable requises par l'article susvisé. En effet, comme le rappelle encore celle-ci dans son arrêt du 20 juillet 2021 invoqué par le requérant, « lorsque l'autorité prenant une décision portant sur des "droits et obligations de caractère civil" ne remplit pas les exigences de l'article 6 § 1er, il n'y a pas violation de la Convention si sa décision peut faire l'objet d'un "contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article" » (CEDH, 20 juillet 2021, *L. c. Belgique*, req. n° 79.089/13, § 56).

Le postulat de départ sur lequel se fonde la question préjudicielle étant inexact, il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle.

Enfin, le requérant compare sa situation avec celle des agents de l'État dont le statut disciplinaire présenterait, à son estime, de meilleures garanties. Le statut des agents de l'État, établi par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' est fixé par le Roi et est applicable aux agents de l'administration fédérale, tandis qu'en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont compétentes en ce qui concerne la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales. Compte tenu de la répartition des compétences dans l'État fédéral telle qu'elle est organisée par la Constitution et ladite loi spéciale, la circonstance que les agents d'une commune wallonne sont soumis à des règles différentes de celles applicables aux agents de l'État fédéral est une conséquence directe du principe d'autonomie et ne peut donc constituer une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Il résulte de ces constats que les dispositions du CDLD telles qu'invoquées dans la question préjudicielle ne violent manifestement pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'y a, partant, pas lieu d'en saisir la Cour constitutionnelle conformément à l'article 26, § 4, alinéa 2, 2°, précité de la loi spéciale.

X. Indemnité de procédure

La première partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros et la seconde partie adverse, de 700 euros. Dans son dernier mémoire, le requérant sollicite que les indemnités de procédure postulées par les parties adverses

soient réduites au minimum de 154 € dans la mesure où, en raison des actes attaqués, il se trouve sans revenu et à charge de son épouse, les revenus du ménage étant donc considérablement réduits.

Le requérant ne dépose, à l'appui de son dernier mémoire, aucune pièce de nature à étayer son affirmation. Il ne peut donc pas être fait droit à sa demande.

Il y a en conséquence lieu d'accorder les indemnités de procédure demandées par les parties adverses.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et les indemnités de procédure de 1.470 euros accordées aux parties adverses, à concurrence de 770 euros pour la première partie adverse et de 700 euros pour la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le 27 juin 2023, par :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Luc Detroux