

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.479 du 25 février 2025

A. 237.849/VIII-12.103

En cause : J. H.,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Louise LAPERCHE, avocat,  
rue Wiertz 13  
4000 Liège,

contre :

**la ville de Neufchâteau,**  
représentée par son collègue communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jean BOURTEMBOURG, avocat,  
rue Saint-Bernard 74  
1060 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 6 décembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - La délibération du 30 juin 2022 du conseil communal de Neufchâteau décidant que "l'offre de démission [qu'il a] présentée [...] n'est, en l'état, pas acceptée".
- La décision du conseil communal de la ville de Neufchâteau du 15 juillet 2022 [lui] infligeant [...] la sanction disciplinaire de la révocation ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Florian Dufour, auditeur adjoint 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 dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 février 2025.

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

M<sup>e</sup> Elvira Barbé, *loco* M<sup>e</sup> Louise Laperche, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint, 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. Le 1<sup>er</sup> octobre 1991, le requérant est nommé à titre définitif en qualité de directeur financier de la partie adverse.

2. Le 29 avril 2022, le collège communal de la partie adverse est informé du fait que des mouvements financiers suspects ont été détectés au sein de la zone de police Centre Ardenne lorsque le requérant en était le comptable spécial.

3. Le 6 mai 2022, le collège communal décide d'ouvrir « à titre conservatoire » une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant. La motivation de la décision indique que « les autorités communales ne sont pas à même d'apporter une appréciation, en l'état, des faits qui auraient été commis au sein de la zone de police » et qu'il n'y a pas lieu de le suspendre préventivement de ses fonctions dans la mesure où il « en incapacité de travail jusqu'à la fin du mois de mai tandis que des mesures conservatoires ont été prises s'agissant de la gestion des comptes communaux ».

4. Le 12 mai 2022, le collège prend connaissance d'un rapport faisant état de mouvements bancaires suspects au sein de la comptabilité communale.

5. Le 18 mai 2022, le collège communal décide pour ce motif d'ouvrir un dossier disciplinaire à l'encontre du requérant.

6. Par un courrier du même jour, le requérant est convoqué pour être entendu le 31 mai 2022 préalablement à une éventuelle suspension préventive.

7. Le 25 mai 2022, le conseil du requérant sollicite une remise de cette audition.

8. Le 1<sup>er</sup> juin 2022, le requérant adresse le courrier suivant aux autorités communales :

« Monsieur le Bourgmestre,  
Mesdames, Messieurs les conseillers communaux,

Par la présente, je souhaite porter à votre connaissance que je n'entends pas contester les reproches disciplinaires évoqués dans le courrier du 18 mai 2022 que Monsieur le Bourgmestre m'a adressé.

À ma grande honte, j'ai effectivement occasionnellement pris certaines sommes sur les comptes de la commune, de la zone de police et du CPAS pour les verser sur mon propre compte en banque.

Les sommes concernées sont peu importantes, les vérifications en cours le démontreront.

Cela ne change toutefois rien au fait qu'en agissant de la sorte, et ce à plusieurs reprises, j'ai fait un très mauvais usage de la confiance qui m'était accordée.

Sachez que mon intention n'a jamais été de m'enrichir. J'ai vécu, à partir de 2014, une période d'importants problèmes financiers et, dans un moment de faiblesse psychologique, je n'ai pas pu résister à cette solution facile.

J'ai toujours eu l'intention de rembourser, d'une manière ou d'une autre, l'ensemble des sommes concernées. Je m'engage d'ailleurs à le faire sans délai, dès que les montants concernés auront été déterminés par les diverses autorités.

J'aurais aimé que mes errements n'effacent pas complètement ces trente années consacrées à ma fonction car je l'ai exercée avec sincérité et motivation. Toutefois je n'attends pas de compassion ; ce que j'ai fait est inacceptable. J'adresse mes excuses les plus sincères à la Ville de Neufchâteau et à ses habitants.

Je présente par ailleurs la démission de mes fonctions à votre conseil, pour qu'il puisse statuer à sa prochaine séance.

Je vous prie de croire, Monsieur le Bourgmestre, Mesdames, Messieurs les conseillers communaux, à l'expression de ma meilleure considération ».

9. Le 21 juin 2022, le requérant se voit notifier une nouvelle convocation à une audition préalable à une éventuelle suspension préventive fixée le 30 juin suivant.

10. Le même jour, il est également convoqué pour être entendu par le conseil communal dans le cadre de la procédure disciplinaire initiée à son encontre.

11. Le 29 juin 2022, le conseil du requérant sollicite un report de l'audition disciplinaire.

12. Le 30 juin 2022, après avoir entendu le requérant accompagné de son conseil, le conseil communal décide de le suspendre préventivement pour une période de quatre mois à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022, avec retenue de la moitié du traitement et privation des titres à l'avancement.

À cette occasion, il reçoit en mains propres une nouvelle convocation pour être entendu par le conseil communal dans le cadre d'une audition disciplinaire fixée le 15 juillet suivant.

13. Le même jour, le conseil communal adopte la décision suivante :

- « - Vu la lettre du 01/06/2022 reçue le même jour [du requérant], directeur financier nommé à titre définitif, présentant au Conseil Communal démission volontaire de sa fonction ;  
- Vu le Chapitre XV, art. 151 et 152 du statut administratif du personnel communal ;  
- Considérant que le point relatif à la procédure disciplinaire menée contre [le requérant], fixé en séance de ce jour a été remis à la séance du conseil du 15 juillet prochain ;  
- Que le conseil communal souhaite d'abord examiner ce point avant de statuer, le cas échéant, sur l'offre de démission,  
- Après avoir délibéré ;

DÉCIDE à l'unanimité au scrutin secret :

L'offre de démission présentée par [le requérant] n'est, en l'état, pas acceptée ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

14. Le 11 juillet 2022, le conseil du requérant adresse le courrier suivant au conseil communal :

« [...]

En vous adressant sa démission le 1<sup>er</sup> juin dernier, pour que le conseil communal statue à ce sujet lors de sa prochaine réunion, [le requérant] a exercé un droit fondamental.

En admettant ses fautes, en s'excusant, et en tirant lui-même toutes les conséquences de ses manquements, [le requérant] a fait preuve de courage et de dignité.

La décision de ne pas accepter sa démission lors de la séance du conseil communal du 30 juin 2022 correspond à un refus implicite de démission, et donc à un refus de respecter le droit fondamental à la liberté individuelle.

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, essentiellement fondée sur une balance entre ce droit constitutionnel et le principe de continuité du service

public, le droit de démissionner ne peut être mis en échec par l'autorité que s'il est dans l'intérêt général que l'agent continue d'exercer ses fonctions.

En l'occurrence, vous avez, le même jour, suspendu [le requérant] de ses fonctions, en estimant que sa présence était contraire à l'intérêt du service.

Il n'existe donc aucun objectif d'intérêt général justifiant son maintien en fonction. La motivation formelle de votre délibération n'en mentionne du reste aucun.

L'attitude du conseil communal, en plus d'être illégale, est parfaitement paradoxale.

Le refus de démission fera l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

[Le requérant] confirme par la présente qu'il ne fait plus partie du personnel de la Ville.

[...] ».

15. Le 15 juillet 2022, le conseil communal décide d'infliger au requérant la sanction disciplinaire de la révocation.

Il s'agit du second acte attaqué.

16. Le 24 août 2022, le requérant saisit l'autorité de tutelle d'un recours contre la décision de révocation du 15 juillet 2022 et contre « tous les actes de l'autorité communale qui ont participé à la prise de cette décision de révocation, en particulier la délibération du 30 juin 2022 du conseil communal de Neufchâteau décidant que “l'offre de démission présentée par [le requérant] n'est, en l'état, pas acceptée” », sur la base respectivement de l'article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) et des articles L3121-1 et L3122-1 du même code.

17. Le 12 octobre 2022, le ministre du Logement, des Pouvoirs Locaux et de la Ville informe le requérant qu'il a décidé de ne pas faire usage de son pouvoir tutélaire vis-à-vis de la délibération du conseil communal de la partie adverse du 30 juin 2022 qui indique que « l'offre de démission présentée par [le requérant] n'est, en l'état, pas acceptée ».

18. Le 13 octobre 2022, le même ministre déclare le recours du requérant vis-à-vis de la décision de révocation recevable mais non fondé.

#### *IV. Recevabilité*

##### *IV.1. Thèse de la partie adverse*

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse, s'agissant du premier acte attaqué, estime qu'il s'agit d'une décision provisoire, le conseil communal souhaitant d'abord examiner les points relatifs à la procédure disciplinaire avant de statuer sur l'offre de démission. Elle considère donc que cette décision ne détermine pas de manière définitive la situation du requérant, qu'elle n'a pas le caractère d'un acte administratif définitif qui serait susceptible d'être attaqué devant le Conseil d'État de sorte que le recours serait irrecevable en son premier objet.

Pour ce qui concerne le second acte attaqué, la partie adverse considère qu'il n'était pas soumis à la tutelle facultative d'annulation. Selon elle, il s'agissait d'un recours organisé et elle constate qu'il a été statué sur ce recours. Elle soutient donc que dans la mesure où le requérant a pris le parti de ne pas attaquer devant le Conseil d'État la décision prise sur le recours organisé, le présent recours doit être déclaré irrecevable à l'égard du second acte attaqué.

Elle indique à cet égard que la situation est comparable à celle qui a conduit à un arrêt n° 253.255 du 17 mars 2022.

#### *IV.2. Appréciation*

Sont seuls susceptibles d'être annulés, sur la base de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

En l'espèce, le premier acte attaqué est un acte décisoire qui a sorti ses effets dès son adoption dès lors qu'il a notamment eu pour effet d'empêcher l'offre de démission de sortir ses effets. En effet, du fait de la décision de refus du 30 juin 2022, le requérant a été maintenu dans sa fonction d'agent de la partie adverse, ce qui a permis à son conseil communal de le sanctionner disciplinairement le 15 juillet. La décision de refus a donc causé grief au requérant.

Partant, le recours doit être déclaré recevable vis-à-vis du premier acte attaqué.

Par ailleurs, depuis sa modification par le décret du 4 octobre 2018 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux', l'article L3133-3 du CDLD dispose comme il suit :

« Art. L3133-3. Toute décision de révocation ou de démission d'office est transmise, accompagnée de ses pièces justificatives et de la preuve de la notification de la décision à l'intéressé, par l'autorité communale au Gouvernement. A défaut de transmission du dossier complet, la décision ne peut pas être exécutée.

Le membre du personnel concerné dispose de trente jours, à dater de la notification qui lui est faite de la décision précitée, pour introduire un recours en annulation auprès du Gouvernement.

À défaut de recours au terme de ce délai, le Gouvernement dispose de trente jours pour statuer en annulation.

Si le membre du personnel introduit un recours, l'administration transmet celui-ci à l'autorité communale. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours à dater de la notification du recours pour formuler ses observations au Gouvernement. Dès réception des observations, le Gouvernement statue dans les délais prévus à l'article L3122-6. À défaut d'observations, le délai prescrit au Gouvernement pour se prononcer prend cours au terme du délai de quinze jours précité ».

La compétence de tutelle octroyée au gouvernement wallon en vertu de cette disposition est une tutelle spéciale d'annulation sur recours, à l'égard duquel le gouvernement est appelé à se prononcer, soit en le rejetant, soit en annulant la décision attaquée. La décision du gouvernement ne se substitue donc pas à celle du conseil communal. Lorsque le recours est accueilli, il appartient au conseil communal d'apprécier s'il entend ou non reprendre une nouvelle décision. En revanche, lorsque le recours est rejeté, la décision prise par ce conseil communal subsiste dans l'ordonnancement juridique et est la seule décision faisant grief au requérant. Il s'ensuit que lorsque, comme en l'espèce, le recours de tutelle spéciale est rejeté, le requérant est recevable à attaquer la décision du conseil communal de lui infliger une sanction disciplinaire.

Le recours est donc également recevable vis-à-vis du second acte attaqué.

Les exceptions d'irrecevabilité soulevées dans le mémoire en réponse sont rejetées.

Le recours est donc recevable.

## *V. Premier moyen*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

#### *V.1.1. La requête en annulation*

Le requérant prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article 152 du statut du personnel communal, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et du principe général de droit selon lequel tous les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit.

Dans une première branche, il expose qu'il se déduit de l'article 152 du statut du personnel communal qu'un agent dispose du droit de démissionner moyennant un préavis d'un mois. Il ajoute que pendant ce préavis, l'agent démissionnaire ne peut abandonner son service que s'il y est dûment autorisé et au terme du délai de préavis, l'agent ne serait, de plein droit, plus membre du personnel communal. Il estime qu'en l'espèce, son préavis venait à échéance le 1<sup>er</sup> juillet 2022 de sorte que la partie adverse n'était plus compétente pour le sanctionner disciplinairement le 15 juillet suivant. Il soutient par ailleurs que l'interprétation retenue par la partie adverse et l'autorité de tutelle de l'article 152 précité portent une atteinte disproportionnée à son droit à la liberté individuelle qui implique que personne ne peut être contraint de travailler indéfiniment pour un employeur s'il ne souhaite plus le faire.

Dans une seconde branche, il allègue qu'en tout état de cause, le maintien en service serait irrégulier à deux égards. Selon lui en effet, d'une part, le maintien en fonction d'un agent qui a présenté sa démission ne pourrait être décidé que par une décision expresse du conseil communal qui serait motivée en la forme, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce, et, d'autre part, le maintien en fonction d'un agent démissionnaire serait conditionné à l'existence d'un motif le justifiant au regard de la continuité du service. Il se réfère à cet égard à l'enseignement d'un arrêt n° 98.258 du 10 août 2001 ainsi qu'à celui d'un arrêt n° 204.703 du 3 juin 2010 pour conclure qu'en l'occurrence, l'autorité n'a exposé aucun motif en lien avec le fonctionnement de l'administration.

#### *V.1.2. Le mémoire en réplique*

S'agissant de son intérêt au moyen contesté par la partie adverse, il indique que le moyen est notamment pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte qui est d'ordre public de sorte qu'il est incontestable qu'il dispose d'un intérêt au moyen. Il ajoute qu'une annulation des actes attaqués qui interviendrait parce que l'autorité n'a pas fondé le refus de démission sur des motifs matériels ou formels justifiant à suffisance l'intérêt (pour le service) de le maintenir en fonction, obligerait l'autorité à statuer de nouveau sur sa demande de démission avant de statuer sur la sanction disciplinaire de sorte qu'il retrouverait une chance de ne pas

être révoqué. Il déduit de ceci qu'il dispose bien d'un intérêt au recours contre le premier acte attaqué et d'un intérêt au premier moyen.

Quant à la première branche, il indique qu'il ne sollicite pas du Conseil d'État qu'il dise pour droit qu'il avait le droit subjectif de démissionner mais qu'il demande de constater qu'au 15 juillet 2022, sa démission était effective de sorte que le conseil communal n'était plus compétent pour le sanctionner ou, à titre subsidiaire, que le refus de démission n'est pas fondé sur des motifs matériels et formels suffisants.

S'agissant du préavis prévu à l'article 152 du statut du personnel, il estime qu'il est absurde de prétendre, en dépit de la notion même de préavis, que le texte envisage un délai de préavis d'un mois à la suite de la démission (qui peut par ailleurs être diminué par le Collège), mais que l'autorité peut décider d'ignorer ledit délai de préavis si elle l'estime utile ou nécessaire.

Il indique encore que s'il est de tradition que les démissions volontaires des agents soient actées, voire parfois acceptées, par l'autorité, il n'existe aucun principe général de droit qui interdise que les fonctions prennent fin à défaut de l'une ou l'autre de ces interventions de l'autorité. Il considère qu'un tel principe général de droit, applicable de manière générale à toute fonction publique, serait du reste largement contraire à l'article 12 de la Constitution et à l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il soutient que la question du caractère automatique de la cessation des fonctions en suite d'une démission dépend donc essentiellement de ce que prévoit le statut du personnel et se réfère à ce que prévoient le statut des agents de l'État, le Code de la fonction publique wallonne ou le statut du personnel des services des autorités flamandes pour considérer que si le Roi, le gouvernement wallon et le gouvernement flamand peuvent instaurer l'automatisme de la cessation des fonctions à la suite de la démission d'un agent, il n'est pas absurde de penser que le statut du personnel communal de la ville de Neufchâteau pourrait contenir une règle équivalente. Selon lui, l'existence de ces normes démontre qu'il n'existe aucun principe général de droit selon lequel une démission dans la fonction publique statutaire n'amène la cessation des fonctions que si elle est, au préalable, acceptée.

Revenant sur le libellé de l'article 152 du statut du personnel, il précise que si la disposition fait état d'une « demande » de démission de l'agent, il est aussi et surtout fait état d'un délai de préavis d'un mois, qui peut être réduit par le collège communal. Selon lui, ce délai de préavis n'aurait aucun sens s'il ne signifiait pas que l'agent perd cette qualité au plus tard un mois après sa demande de démission. Il ajoute que même si la règle est rédigée de manière approximative, elle signifie

clairement que la cessation des fonctions est effective trente jours après la demande de démission écrite adressée au conseil communal et que dans l'intervalle, l'agent ne peut effectivement pas abandonner son service.

S'agissant de la seconde branche, il indique tout d'abord que pour l'essentiel, la partie adverse n'y répond pas. Il soutient ensuite que la partie adverse défend une notion très large de l'« intérêt du service » et estime que la sanction disciplinaire est limitée à ce que requiert l'intérêt du service mais qu'elle n'est pas destinée à réprimer l'atteinte portée à la société dans son ensemble, pas plus qu'elle ne peut être prise pour calmer une prétendue vindicte populaire. Il ajoute que dès le moment où le requérant admet ses fautes et met lui-même un terme à ses fonctions, la sanction disciplinaire n'a plus d'intérêt pour la bonne marche du service et que le conseil communal de Neufchâteau n'est pas compétent pour réprimer ses agents au nom de la société, ce rôle revenant à la justice pénale.

#### *V.1.3. Le dernier mémoire du requérant*

Le requérant se réfère notamment à l'article 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour alléguer que dès lors que le refus de démissionner constitue une ingérence dans le droit fondamental de tout citoyen de ne pas travailler contre son gré, une telle décision ne peut être admise que dans des cas limitatifs, clairement énumérés, ce qui est, selon lui, parfaitement conforme à la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt n° 204.703 du 3 juin 2010) selon laquelle, sauf disposition normative expresse, une démission ne peut être refusée à un agent que si son départ perturbe gravement le fonctionnement de l'administration.

Selon lui, admettre *a priori* n'importe quel motif pour refuser une démission volontaire ou prolonger un préavis, qui ne serait pas manifestement déraisonnable, irait à l'inverse de la protection des droits fondamentaux du fonctionnaire et contribuerait à accorder une marge d'appréciation démesurément grande à l'autorité, qui se verrait alors dispensée de justifier sa décision au regard de l'intérêt du service ou de la continuité du service public.

Il fait valoir qu'en l'espèce, il n'existait aucun motif lié au bon fonctionnement du service pour le maintenir en place, notamment car la partie adverse a nommé un tiers à titre définitif dans la fonction qu'il occupait préalablement à sa révocation. Il en déduit que les deux actes attaqués sont illégaux.

#### *V.2. Appréciation*

L'article 152 du statut des agents communaux de la partie adverse dispose :

« L'agent peut demander volontairement à être démis de ses fonctions, en adressant une demande écrite au conseil communal, avec un préavis d'un mois. Ce préavis peut être réduit par décision du collège communal.

L'agent ne peut abandonner son service qu'à condition d'y avoir été dûment autorisé ».

Il ressort de cette disposition qu'il peut être mis fin au lien statutaire qui unit un agent communal à la partie adverse lorsque cet agent en fait la demande par écrit au conseil communal. L'agent doit respecter un délai de préavis d'un mois, sauf réduction accordée par le collège communal, et il ne peut quitter son service qu'à la condition d'y avoir été expressément autorisé. Outre le fait qu'en règle une démission doit, pour être effective, être acceptée, il découle de l'emploi du terme « demande » dans la disposition précitée qu'il s'agit d'une requête soumise à l'appréciation du conseil communal qui peut, le cas échéant, et moyennant justification liée à l'intérêt du service, refuser celle-ci. Dans cette dernière hypothèse, l'agent ne peut être considéré comme ne faisant plus partie du service ou comme ayant perdu sa qualité d'agent statutaire.

En l'espèce, le conseil communal a décidé, le 30 juin 2022, soit avant l'expiration du délai d'un mois prévu à la disposition précitée, de ne pas accepter, en l'état, l'offre de démission du requérant dès lors qu'il entendait d'abord statuer dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte à son encontre.

Ce motif du refus, bien qu'il ne soit pas directement lié au bon fonctionnement de l'administration communale, n'en demeure pas moins pertinent et admissible au regard de l'intérêt du service et il ne peut être regardé comme manifestement déraisonnable. En effet, en entrant au service de la partie adverse en qualité d'agent, le requérant s'est engagé à respecter les devoirs de la fonction et à se soumettre au pouvoir disciplinaire de l'autorité en cas de manquement à ceux-ci ou d'atteinte à l'honneur et à la dignité de sa fonction. Lorsque, comme en l'espèce, l'autorité a engagé une procédure disciplinaire à l'encontre de l'un de ses agents et que la gravité des faits est telle que la sanction de la révocation peut être raisonnablement envisagée, elle peut, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation et sans violer l'article 152 du statut précité, considérer que l'intérêt du service justifie de refuser une offre de démission émise par l'agent concerné afin de statuer d'abord sur l'action disciplinaire.

Contrairement à ce qu'affirme le requérant, l'existence d'un délai de préavis d'un mois prévu par le statut ne peut avoir pour effet d'accorder à l'agent un droit inconditionnel à quitter ses fonctions au terme du délai, l'autorité pouvant,

dans certaines circonstances, comme celles de l'espèce, refuser l'offre de démission. Contrairement aussi à ce qui est soutenu dans le mémoire en réplique et dans le dernier mémoire, le refus attaqué n'a pas porté atteinte à son droit, consacré notamment à l'article 4, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, de ne pas être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire, dès lors qu'en tout état de cause, il était suspendu préventivement de ses fonctions entre le moment où sa période de préavis a pris fin et le moment où a été adopté le second acte attaqué. Il n'y a pas davantage eu d'ingérence injustifiée dans la liberté individuelle du requérant dès lors que le maintien de sa qualité d'agent statutaire a été limité au court délai nécessaire pour statuer sur l'action disciplinaire entamée.

C'est donc sans violer les dispositions et principes visés au moyen que le conseil communal a refusé l'offre de démission du requérant le 30 juin 2022. Du fait de ce refus, la démission proposée n'a pu sortir ses effets et le requérant a été maintenu dans sa fonction d'agent communal, soumis au pouvoir disciplinaire du conseil communal.

Le second acte attaqué n'a donc pas été adopté par une autorité incompétente.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

## *VI. Second moyen*

### *VI.1. Thèse de la partie requérante*

#### *VI.1.1. La requête en annulation*

Le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, du principe général de proportionnalité, du principe général d'impartialité et de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Il expose que la perte du droit à la pension du secteur public est un choix de l'autorité et non une conséquence de l'application de la loi. Il estime que la perte de ce droit, conséquence de la révocation, serait discriminatoire et que la décision de révoquer devrait reposer sur une motivation formelle précise permettant de constater que l'autorité prend en considération l'ensemble des éléments en sa possession et est consciente de la gravité de la décision adoptée pour l'agent concerné et pour sa famille. Il ajoute que la motivation doit aussi expliquer de manière circonstanciée la raison pour laquelle il est indispensable, non seulement de priver un agent de son

emploi, mais aussi de lui infliger à titre rétroactif pour l'ensemble de sa carrière la perte d'un droit politique et un dommage financier important.

En l'espèce, il estime que la partie adverse n'a pas pris en considération le fait que les manquements commis ne concernent qu'une période limitée de sa carrière. Il soutient que les motifs liés à la nécessité de le priver de son emploi ne justifient en rien le choix de la révocation plutôt que de la démission d'office. Il considère que rien ne permet de justifier que le conseil communal ait entendu lui infliger la perte de sa pension, liée à ses trente ans de services, en plus de la perte de son emploi. Il estime que le second attaqué n'explique pas en quoi la sanction consistant à retirer l'emploi ne serait pas suffisante pour apaiser l'émotion des membres du conseil communal et les interrogations de la population dans un contexte où il a admis ses fautes, où il s'est engagé à rembourser les sommes dues et où la partie adverse a déposé une plainte avec constitution de partie civile. Il note à cet égard qu'il appartient au juge pénal, indépendant et impartial, et non au conseil communal d'une ville directement préjudiciée par un acte, de prendre une sanction au nom de la société. Il soutient encore que l'affirmation selon laquelle il s'est jusqu'au jour de l'adoption de l'acte attaqué dispensé de tout remboursement est inadmissible. Il considère enfin que la précision selon laquelle la sanction de révocation peut être « raisonnable » est une pétition de principe et non un motif justifiant la révocation.

#### *VI.1.2. Le mémoire en réplique*

Le requérant rappelle que la perte du droit à la pension est un choix de l'autorité. Il estime que la partie adverse ne répond pas à tous ses arguments et que si l'acte attaqué contient une motivation suffisante pour justifier la cessation des fonctions, il n'expose pas en quoi il était nécessaire, en outre, de porter atteinte à sa pension.

S'agissant de la critique relative à l'impartialité du conseil communal, il indique qu'il souligne simplement que s'agissant de le priver en outre d'un droit politique promérité durant l'ensemble de sa carrière, le conseil communal n'avait pas l'impartialité requise pour statuer. Il ajoute à cet égard que ce constat doit notamment être effectué en prenant en considération le fait que la privation de tout autre droit politique ne peut être décidée que par une juridiction judiciaire indépendante et impartiale (voir les articles 31 et 33 du Code pénal), et en aucun cas par la partie préjudiciée elle-même.

#### *VI.1.3. Le dernier mémoire du requérant*

Tout d'abord, il relève qu'il ne prétend pas que la partie adverse aurait dû motiver sa décision au regard de l'ensemble des sanctions disciplinaires à sa disposition, mais qu'il aurait suffi qu'elle expose en quoi la révocation s'imposait plutôt que la démission d'office. Il fait valoir que l'ensemble des motifs exposés dans le second acte attaqué peuvent être valables tant pour l'une que pour l'autre sanction de sorte qu'il peut comprendre ainsi adéquatement pourquoi la partie adverse a jugé nécessaire de mettre fin à ses fonctions, mais non pourquoi il devait, en outre, être privé de son droit à la pension publique malgré une carrière de plus de trente ans.

Sur ce dernier point, il fait valoir que la sanction n'emporte pas seulement la cessation de fonction pour l'avenir, mais porte atteinte aux droits à la pension publique constitués sur quasi toute une carrière, avec effet rétroactif. Il estime que cet effet pécuniaire constitue la seule différence de la révocation par rapport à la sanction de la démission d'office, mais qu'il ne fait l'objet d'absolument aucune motivation.

Il allègue que le présent moyen est pris de la violation du principe général d'impartialité, qui est d'ordre public et qui s'applique dès le stade administratif, indépendamment des garanties qui s'appliquent ensuite à la procédure devant la juridiction chargée de l'examen du recours. Il souligne que le Conseil d'État s'est à ce jour limité à se prononcer sur une erreur manifeste d'appréciation de l'autorité ou sur une disproportion manifeste de la sanction. Il soutient que ce contrôle marginal devait inviter la partie adverse à faire preuve de davantage de prudence et d'une motivation spécifique sur la privation des droits à la pension, quitte à s'en remettre au juge répressif quant à la réponse que la société doit apporter aux faits en cause, tenant compte de ce manque d'impartialité objective de l'autorité disciplinaire, qui n'est autre que la partie directement préjudiciée.

## *VI.2. Appréciation*

Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la requête n'exposant pas en quoi l'acte attaqué constituerait une violation de cette disposition conventionnelle.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et

d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement. Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

Par ailleurs, le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

Le second acte attaqué énonce entre autres ce qui suit :

« [...]

- Considérant que les peines disciplinaires de la révocation ou de la démission d'office emportent, comme l'acceptation de la démission volontaire, l'éloignement définitif de l'agent du service ;
- Considérant le retentissement des faits reprochés [au requérant] et la gravité intrinsèque de ceux-ci ;
- Considérant que la nature des faits reprochés et leur retentissement ont nui gravement à la réputation de l'administration communale et porté atteinte à la confiance que les élus mais aussi les citoyens doivent pouvoir faire aux fonctionnaires communaux, spécialement aux premiers d'entre eux ;
- Considérant que l'ensemble du personnel communal a été blessé par les agissements du directeur financier et leurs répercussions sur l'image des agents aux yeux de tous ;

- Considérant que le comportement du directeur financier a porté atteinte à la considération pour le service dans le public ;
- Considérant que le devoir fondamental du fonctionnaire est d'éviter, particulièrement dans la gestion des deniers publics, tout comportement susceptible d'affecter objectivement l'image des institutions et de saper la confiance que celles-ci doivent inspirer au public ;
- Considérant que l'intérêt général exige que soient réprimés les comportements des agents portant une grave atteinte à l'image du service ;
- Considérant dès lors que l'intérêt général justifie en l'espèce le prononcé d'une sanction disciplinaire alors même que l'agent a présenté sa démission volontaire ;

[...]

DÉCIDE à l'unanimité :

Art. 1 : Par vote secret, d'infliger la sanction disciplinaire de la révocation [au requérant].

Art. 2 : De motiver comme suit la décision de révocation :

- Considérant que [le requérant] a, à plusieurs reprises tant à la ville qu'au CPAS et à la zone de police, profité de l'exercice de ses fonctions pour détourner à son profit de l'argent public, en n'hésitant d'ailleurs pas à inventer de fausses justifications ; que si certains faits sont constatés en dehors du service, leur commission a incontestablement des répercussions sur la réputation du service et démontrent qu'en aucun cas, on ne peut encore faire confiance à l'intéressé ; que la confiance avec l'autorité est définitivement rompue ;
- Que certes, pris, en quelque sorte la main dans le sac, l'intéressé a reconnu les faits ; que l'on ne voit pas comment il pourrait en être autrement notamment lorsqu'il se versait des sommes sur son propre compte ou, par exemple, sur celui de son garagiste pour des prestations effectuées sur son véhicule personnel ; qu'aucune explication cohérente n'a été donnée, encore moins une justification ;
- Qu'il n'est pas contestable que jusque-là l'intéressé avait mené une carrière sans tache mais qu'un ensemble de faits commis par un comptable public ruinant la confiance qui était nécessairement placée en lui est, à l'estime de l'autorité susceptible de justifier une sanction maximale ;
- Que le conseil estime que la sanction la plus lourde se justifie qui tient compte de la place qu'occupait l'intéressé dans la hiérarchie, de la confiance qui devait lui être faite, de l'émotion créée tant auprès de la population que parmi les membres du conseil communal par de tels agissements ; de l'atteinte à l'image de la collectivité ;
- Que l'on ajoutera que tout en se déclarant prêt à rembourser et connaissant parfaitement les comptes bancaires de la collectivité, [le requérant] s'est jusqu'à ce jour dispensé de tout remboursement ;
- Que dans de telles conditions l'extrême gravité des fautes commises peut raisonnable[ment] être sanctionnée de la peine maximale de la révocation ».

Il résulte de ce qui précède que le second acte attaqué expose de manière claire et détaillée pourquoi les faits reprochés au requérant, qui sont qualifiés de graves, ont entraîné une rupture du lien de confiance à son égard et pourquoi, malgré l'offre de démission remise au conseil communal, il a été décidé de lui infliger la sanction la plus grave de la révocation. Cette motivation insiste, en particulier, sur la place qu'occupait le requérant dans la hiérarchie de l'administration communale et sur la confiance qui devait pouvoir lui être accordée du fait de sa fonction, ainsi que

sur les conséquences de ses actes sur l'image de la commune et du service public. À cet égard, il doit être rappelé que l'exigence de motivation ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité qu'elle motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées et une décision de révocation n'apparaît pas en soi disproportionnée lorsqu'elle se fonde sur des faits de détournements de fonds publics, de surcroît lorsque l'agent occupe la fonction de directeur financier, et à entacher très sérieusement l'image de la commune auprès du public.

L'auteur de l'acte attaqué a, par ailleurs, tenu compte de la carrière du requérant et de l'absence d'antécédent disciplinaire dans le cadre de l'évaluation de la sanction qu'il convenait d'infliger mais a expressément indiqué que les faits de détournement commis par un comptable public étaient de nature à ruiner la confiance placée en lui et à justifier une sanction maximale. La circonstance qu'un agent n'a jamais fait l'objet d'une sanction disciplinaire n'empêche nullement l'autorité de considérer que nonobstant cette absence d'antécédent, un comportement peut à lui seul, compte tenu de ses conséquences dommageables pour l'autorité, justifier la sanction la plus grave de la révocation, qui implique que l'agent concerné ne peut plus bénéficier de la pension publique.

Aussi, dans la mesure où le requérant n'avait procédé à aucun remboursement au jour de l'adoption de la sanction disciplinaire, il ne peut être reproché à l'auteur de l'acte attaqué d'en avoir tenu compte dans la motivation malgré les promesses formulées antérieurement par l'intéressé. Il ne s'agit pas là d'une « négation illégale d'un engagement juridique clair » mais d'un constat qui s'avère exact en fait et admissible.

Partant, le second attaqué est adéquatement motivé quant au choix de la sanction de la révocation infligée au requérant et celui-ci ne démontre, par ailleurs, pas que ce choix serait disproportionné et manifestement déraisonnable.

Enfin, il ne peut raisonnablement être soutenu que le conseil communal de la partie adverse ne témoignerait pas de l'impartialité requise pour infliger la sanction de la révocation pour les motifs que la commune est directement préjudiciée par les détournements de fonds et qu'il s'agirait de priver l'agent d'un droit politique promérité. Ce raisonnement reviendrait à priver toute autorité du pouvoir de sanctionner disciplinairement un de ses agents dès que les faits reprochés lui ont directement ou indirectement causé un préjudice.

Enfin la circonstance que le droit à une pension publique constitue un droit politique ne fait pas obstacle à ce qu'un agent perde ce droit non par une décision pénale privant un condamné de ses droits politiques, mais par l'effet, d'une

part, d'une disposition législative, à savoir l'article 50, alinéa 2, de la loi générale du 21 juillet 1884 'sur les pensions civiles et ecclésiastiques', en vertu de laquelle perdent le droit à la pension de retraite, les personnes dont les services ont pris fin à la suite de la sanction disciplinaire la plus grave prévue par leur statut, et, d'autre part, d'une décision prise par l'autorité compétente pour prononcer une telle sanction disciplinaire.

Le second moyen n'est pas fondé.

#### *VII. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure.

Il y a lieu de faire droit à sa demande en la fixant au montant de base.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

#### **Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 février 2025, par la VIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

|                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| 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