

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.370 du 21 mai 2025

A. 238.456/VIII-12.159

En cause :

XXXX,

ayant élu domicile chez
M^e Patricia MINSIER, avocat,
square Larousse 6/5
1190 Bruxelles,

contre :

la province de Hainaut, représentée
par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jonathan de WILDE et
Maureen DEGUELDRE, avocats,
passage de l'Atelier 6/2
5100 Jambes.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 février 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège provincial lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office, prise en sa séance du 22 décembre 2022 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 259.390 du 4 avril 2024 a rouvert les débats, a chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de la cause et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.390).

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2025.

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

M^e Patricia Minsier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maureen Degueldre, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 259.390, précité.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation du droit à une procédure équitable, du principe général de droit de la présomption d'innocence, du principe de bonne administration, des principes d'indépendance et d'impartialité et de la « règle exprimée par l'adage *Justice must not only be done, it also must be seen to be done* ».

Le requérant rappelle la portée du principe général d'impartialité au travers de plusieurs extraits d'arrêts du Conseil d'État qu'il cite. Il expose ensuite que ce principe est, selon lui, méconnu pour deux raisons.

Il fait d'abord valoir que S. U., le directeur général de la partie adverse et l'auteur de la proposition de sanction, est impliqué dans ce dossier car, affirme-t-il, c'est lui qui a signé, le 26 août 2021, le virement bancaire d'une avance sur

salaire consentie à J. B. d'un montant de 800 euros, avec la mention « Avance rem AD ».

Il rappelle qu'une première avance avait été consentie à celui-ci par le précédent directeur général, P. M., en septembre 2020. Il considère que P. M. et S. U. sont intervenus successivement en qualité de trésoriers de l'association sans but lucratif Centre informatique du Hainaut (ci-après : ASBL CIH), fonction qu'ils cumulaient avec celle de directeur général provincial. Selon lui, cela les amenait à signer chaque transaction bancaire sur l'application *ad hoc* avec l'administrateur délégué, en l'occurrence le même J. B., comme en témoigne, d'après lui, un courrier que ce dernier a adressé à cette banque, indiquant que P. M. et lui-même avaient la signature conjointe pour les comptes de l'ASBL. Il soutient que, P. M. ayant démissionné le 1^{er} janvier 2021, c'est le nouveau directeur général, soit S. U., qui a signé ces virements avec J. B., et cela jusqu'à la désignation d'un nouveau trésorier en janvier 2022. Il précise qu'étant lui-même dépourvu de ce pouvoir, il demandait systématiquement à J. B. et à S. U. de signer les virements dans l'application bancaire, en adressant un courriel à J. B. et à la secrétaire de S. U., R. C.

Il estime que même si la commission des cinq fonctionnaires a considéré que le grief consistant à avoir accepté d'accorder des avances sur salaire à J. B. n'était pas établi, il n'en reste pas moins qu'au stade des poursuites, le directeur général avait tout intérêt à ce qu'il endosse l'entière responsabilité de ce grief qui lui était en réalité imputable selon lui.

Il en déduit que la motivation de l'acte attaqué selon laquelle « le Collège ne dispose d'aucun élément permettant de remettre en cause l'impartialité de [S. U.] dans le cadre de la présente procédure » est inexacte et qu'il appartenait, *a minima*, de vérifier ce point, ce qui n'a pas été le cas. Il ajoute qu'il était aisé pour la partie adverse de déterminer qui a approuvé le paiement litigieux, si ce ne devait être S. U., et qu'« à défaut d'apporter des éclaircissements sur l'auteur du paiement, il y a une suspicion légitime à l'égard de [ce dernier] ».

Le second motif pour lequel il considère que le principe général d'impartialité a été méconnu tient à la circonstance que le directeur général est à la fois l'autorité qui a entamé la procédure disciplinaire et proposé la sanction litigieuse et celle à laquelle les fonctionnaires composant la commission des cinq fonctionnaires sont nécessairement subordonnés. L'argument de la structure de l'administration mentionné dans l'acte attaqué ne peut, à ses yeux, être retenu puisque celle-ci n'empêchait pas de désigner une autre personne à la place du directeur général, tel G. M., adjoint à l'inspection générale, qui a repris toutes les responsabilités de J. B., dans l'attente d'un nouvel inspecteur général.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

En réplique, il fait valoir que même si S. U. n'a pas été désigné en qualité de trésorier de l'ASBL CIH, ce dernier a pu, en pratique, exercer cette fonction jusqu'à la désignation d'un nouveau trésorier (G. M.) puisqu'il recevait systématiquement ses demandes de signature de virement, comme J. B. Il ajoute qu'il est impossible que P. M. ait signé l'avance du mois d'août 2021 puisqu'il était déjà pensionné, que les dénégations de S. U. devant la commission des cinq fonctionnaires n'ont, d'après lui, aucune valeur et que ce ne pouvait pas davantage être la secrétaire de S.U. qui aurait signé d'initiative cette avance, sans quoi elle aurait été sanctionnée disciplinairement. Enfin, il affirme que l'abandon, par la commission des cinq fonctionnaires, du grief consistant à avoir accepté d'accorder des avances sur salaire à J. B. se justifiait uniquement par la responsabilité de S. U. à l'égard de ce grief bien plus importante que celle du requérant.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

À l'appui de son dernier mémoire, le requérant écrit ce qui suit :

- « 5. Le requérant ne suit pas les conclusions de [l'auditeur rapporteur] au terme de son rapport quant à l'absence d'éléments démontrant que [S. U.] aurait validé l'avance sur traitement de [J. B.] du 26 août 2021.

Le requérant insiste sur le fait que les demandes de validation étaient, à l'époque, systématiquement envoyées à [J. B.] et à [S. U.] (par le biais de [R. C.], sa secrétaire). Dans le cas contraire, comment justifier que [le requérant] adresse à ces derniers des courriels par lesquels il demande leur signature concernant divers paiements dans l'application [bancaire], notamment le virement d'avance sur rémunération octroyé à [J. B.] en août 2021 ? (pièce n° 38).

Considérer que [S. U.] n'aurait pu être le signataire au vu de la pièce n° 35 du dossier de pièces du requérant et des annexes au *Moniteur belge* (pièce n° 71 du dossier administratif) est artificiel et ne permet pas d'écarter avec certitude la signature par [S. U.] du virement litigieux.

Premièrement, la pièce n° 35, reprenant les personnes disposant du pouvoir de signature bancaire conjointe pour les comptes de l'ASBL, date du 29 septembre 2016. Par conséquent, elle ne permet nullement de certifier l'identité du signataire du virement d'avance sur rémunération effectué en août 2021.

Deuxièmement, les annexes au *Moniteur belge* auxquelles se réfère [l'auditeur rapporteur] (pièce n° 71 du dossier administratif) confirment que [G. M.] a été désigné en qualité de trésorier après ledit versement. Cette pièce ne permet toutefois pas d'infirmer le fait que [S. U.] soit le signataire de ce versement.

Troisièmement, [P. M.] a pris sa pension en janvier 2021. C'est d'ailleurs ce qui ressort du site internet de la province du Hainaut, qui a posté en janvier 2021 ce qui suit :

“ Cette fin d’année a été marquée par un chassé-croisé peu banal au sein de notre Institution. Depuis janvier, [S. U.] a succédé à [P. M.] à la Direction générale provinciale. Des personnalités différentes mais un même engagement en faveur de l’administration hainuyère.

Le service de communication les a suivis l’un et l’autre pour vivre avec eux deux événements qui les auront profondément marqués ; le dernier Conseil provincial de [P. M.], en décembre, une matinée de grande émotion malgré la crise sanitaire et la première séance de Collège provincial de [S. U.].

Découvrez cette passation de relais en images. Un reportage où souvenirs et projets d’avenir s’entremêlent harmonieusement !”.

Le site internet joint une vidéo *Youtube* reprenant un reportage de la “passation”, où il est indiqué que [P. M.] a “tiré sa révérence” en faveur de [S. U.] en qualité de Directeur général de la province. [S. U.] a pris ses fonctions le 6 janvier 2021. Ce reportage a été posté sur la plateforme *Youtube* le 19 janvier 2021.

[P. M.] a d’ailleurs démissionné de sa fonction de Trésorier au 1^{er} janvier 2021, tel qu’il ressort de son courrier du 30 novembre 2020 adressé à l’Administrateur Délégué de l’ASBL CIH :

“ Monsieur l’Administrateur Délégué,
Cher [J. B.],

J’ai l’honneur de vous faire part de ma volonté de démission en qualité d’Administrateur - Trésorier du Conseil d’administration et de l’Assemblée générale de l’Asbl “Centre Informatique du Hainaut”.

Puis-je vous demander d’acter celle-ci en date du 1^{er} janvier 2021, de mettre ce point à l’ordre du jour des prochains Conseil d’Administration et Assemblée générale et de m’accuser bonne réception du présent courrier.

En vous remerciant de la confiance que vous m’avez témoignée, Je vous prie de croire, Monsieur l’Administrateur Délégué, Cher [J. B.], à l’assurance de mes sentiments les meilleurs.” (nouvelle pièce n° 40)

Dans l’attente de la désignation de [G. M.], c’est [S. U.] qui validait les paiements.

S’agissant, plus précisément, de la demande de signature d’un virement du 18 janvier 2022 adressée à [R. C.] et non à [G. M.], (soulignée par [l’auditeur rapporteur]), l’explication est relativement simple : il s’agissait d’un virement urgent et à cette date, [G. M.] n’avait pas encore reçu ses accès [bancaires] lui permettant de signer (il venait seulement de prendre sa fonction de Trésorier au 1^{er} janvier). [Le requérant] a donc continué à envoyer la demande de paiement à [S. U.], par l’intermédiaire de sa secrétaire.

Quatrièmement, s’agissant de l’identité du signataire du virement litigieux d’août 2021, un document “général” tel que la publication annexée au *Moniteur belge* (pièce 71 du dossier administratif) ne pourrait davantage convaincre qu’une demande concrète de signature relative à ce virement précis [sic] (pièce n° 38). Considérer que [S. U.] n’aurait pas pu être signataire du virement relatif à l’avance sur salaire pour la simple et bonne raison que les annexes du *Moniteur belge* ne le référencient pas comme étant trésorier est un raisonnement purement théorique. Cela ne permet pas d’invalider le constat qu’un *email*, produit par le requérant (pièce 38), lui a été envoyé (par l’intermédiaire de sa secrétaire), pour lui demander de signer ce virement (ainsi que d’autres). Ce d’autant plus que le Trésorier désigné dans la publication annexée au *Moniteur belge*, [P. M.], a

démissionné de sa fonction de Trésorier au 1^{er} janvier 2021 (nouvelle pièce n° 40).

Le requérant n'est – logiquement – pas en mesure de fournir une preuve plus précise du signataire de ce virement d'avance sur salaire effectué en août 2021. La partie adverse, qui pourrait facilement fournir une preuve plus précise (et irréfutable) du signataire de ce paiement en contactant sa banque [...], s'en abstient.

Cinquièmement, le Trésorier de l'asbl CIH peut accéder à l'application [bancaire] qui donne accès à tous les détails des opérations sur le compte de l'asbl et sur la carte de crédit. [Le requérant] n'avait pas cet accès élargi mais un accès plus limité. Il ne pouvait donc accéder aux détails des retraits de la carte de crédit et devait à chaque fois faire une demande à [la banque] pour en recevoir une copie papier (qui était envoyée à l'attention de [J. B.]). Cela signifie que le Trésorier pouvait de lui-même constater qu'il avait des retraits illicites de [J. B.] sur la carte de crédit de l'asbl.

6. Quand bien même [S. U.] n'aurait pas validé ce paiement (*quod certe non*), il en avait connaissance puisque le requérant lui a envoyé sa demande de validation (ce qui ressort indéniablement de la pièce n° 38).

Ainsi, en tout état de cause, [S. U.] a prononcé une proposition de sanction majeure à l'égard du requérant pour des faits qu'il a lui-même approuvés ou, à tout le moins, dont il avait lui-même connaissance depuis au moins 10 mois (entre le mois d'août 2021 et le mois de juillet 2022).

7. En outre, la partie requérante ne suit pas l'avis de [l'auditeur rapporteur] en ce qui concerne l'absence d'éléments démontrant la partialité des cinq fonctionnaires composant la commission, et plus particulièrement l'interprétation à donner au passage suivant de la décision de la commission des cinq fonctionnaires :

“ Attendu que, sans qu'il y ait besoin de se prononcer sur l'identité exacte de la personne qui a procédé à la signature du second versement, qu'il apparaît des pièces du dossier et des différentes auditions réalisées par la commission que (le requérant) s'est contenté de préparer les versements litigieux mais ne les a pas signés.” (pièce n° 23 [...])

Il ressort de l'extrait cité que cette question de l'identité du signataire des avances sur salaire payées en août 2021 est éludée par la commission des cinq fonctionnaires.

Ce faisant, la commission des cinq fonctionnaires évite de mettre en cause [S. U.], ce qui aurait été le cas si elle avait investigué la question de l'identité du signataire.

Eu égard à la qualité de supérieur hiérarchique de [S. U.] vis-à-vis de ces cinq fonctionnaires, l'écartement de cette question, pourtant tout à fait pertinente au vu des faits en cause, interroge. Cette interrogation suffit à démontrer un doute de partialité dans le chef des cinq fonctionnaires composant la commission.

8. Pour le surplus, la partie requérante s'en réfère à sa requête en annulation et à son mémoire en réplique.

[...] ».

IV.2. Appréciation

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, sur le premier argument invoqué par le requérant, aucune des parties ne conteste que les paiements de l'ASBL CIH devaient être signés conjointement par l'administrateur délégué et le trésorier de cette ASBL.

La partie adverse dépose une pièce nouvelle en annexe à son dernier mémoire, qui rencontre les demandes répétées du requérant en ce sens. Il s'agit d'une attestation de la banque Belfius du 20 février 2025 qui précise que l'opération litigieuse du 26 août 2021 a été « signée au moyen de la carte [numéro] [P. M.] ». Le requérant ne s'inscrivant pas en faux contre ce document, il est dès lors établi que S. U. est étranger à la signature de ce paiement litigieux et que, comme la partie adverse l'a soutenu depuis le début, c'est bien P. M. qui en est l'auteur.

Pour autant que de besoin, cette nouvelle pièce corrobore les mentions aux annexes du *Moniteur belge* selon lesquelles la démission de P. M. en tant qu'administrateur-trésorier de cette ASBL n'a été actée que le 15 septembre 2021 par le conseil d'administration et le 5 octobre 2021 par l'assemblée générale. Par ailleurs, il n'est nullement démontré que S. U. aurait en quelque moment que ce soit exercé la fonction de trésorier. Il se confirme donc que, le 26 août 2021, P. M. assumait encore ladite fonction et disposait du pouvoir de signature conjointement avec J. B., et cela même s'il n'était déjà plus le directeur général de la partie adverse

depuis le début de la même année, les deux fonctions n'étant pas nécessairement liées.

La pièce 40 du dossier du requérant, déposée en annexe de son dernier mémoire, ne contredit pas ces constats. S'il en résulte, en effet, que P. M. a effectivement demandé à être démis de sa fonction d'« Administrateur – Trésorier du Conseil d'administration et de l'Assemblée générale de l'ASBL "Centre informatique du Hainaut" » au 1^{er} janvier 2021, il n'apparaît nullement qu'il aurait été répondu immédiatement et favorablement à sa demande. Il en va d'autant plus ainsi que P. M. a expressément demandé, dans ce courrier, que le point de sa démission soit mis à l'ordre du jour des prochains conseil d'administration et assemblée générale, sans que le requérant justifie de la suite qui y a été réservée.

Quant à la pièce 38 de son dossier, qui reprend des courriels adressés par le requérant à J. B. et à R. C. leur demandant de signer des virements dans l'application bancaire, elle n'établit pas davantage que S. U. aurait été l'un des signataires du virement en cause. Il n'y est pas repris comme destinataire de ces courriels, seuls R. C. et J. B. y étant mentionnés. La partie adverse indique, dès lors, de manière crédible que R. C. ayant été auparavant la secrétaire de P. M., le requérant a, pendant plusieurs années, communiqué les demandes de paiement à ce dernier par l'intermédiaire de cette personne.

Le requérant ne démontre dès lors pas que S. U. était lui-même impliqué dans le dossier le concernant et qu'il aurait eu un intérêt à lui imputer des griefs dont il était prétendument personnellement responsable, manquant ainsi à son devoir d'impartialité.

Sur le second argument, l'existence d'un lien de subordination ne suffit pas à prouver le non-respect du principe général d'impartialité.

L'acte attaqué rappelle à bon escient, à cet égard, l'exigence selon laquelle « le principe d'impartialité doit s'accommoder de la structure de l'administration », qu'en l'occurrence, la commission des cinq fonctionnaires « est composée exclusivement de membres du personnel de la province » et qu'en conséquence, S. U. qui est le directeur général de celle-ci exerce nécessairement un lien hiérarchique sur les membres de son personnel, dont les fonctionnaires qui composent ladite commission.

Dans le même sens, l'arrêt n° 259.390, précité, a considéré, à propos du premier moyen, qu'« en application du principe général de droit de la continuité du service public, la partie adverse a [...] décidé à juste titre de remplacer

temporairement J. B. par un responsable de l'institution faisant fonction, en la personne de S. U., et de laisser à ce dernier le pouvoir d'entamer la procédure disciplinaire à l'encontre du requérant [...] ». Il revenait par conséquent à S. U., conformément à l'article 52, § 1^{er}, alinéa 3, du statut applicable au personnel définitif et stagiaire de la partie adverse, en cette qualité, de « prépare[r] un dossier disciplinaire destiné à l'autorité » et de « formule[r] également une proposition motivée provisoire de sanction disciplinaire », à charge pour la commission des cinq fonctionnaires, après les auditions requises, le cas échéant de « formule[r] une proposition motivée définitive de sanction disciplinaire, qui est adressée à l'autorité disciplinaire compétente » (art. 53, § 5, du statut).

Enfin, le requérant n'avance aucun autre élément permettant d'établir que S. U., en sa qualité de directeur général et, partant, de chef du personnel (art. L2212-58, § 2, du CDLD), aurait usé de son pouvoir pour influencer sur les travaux de la commission des cinq fonctionnaires qui a formulé sa proposition définitive de sanction. Le dossier administratif n'en contient pas davantage, l'examen qui précède ayant au contraire fait apparaître que S. U. ne pouvait être suspecté de partialité.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Un troisième 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', du « principe général de droit qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles » et du principe général de proportionnalité.

En une première branche, dont l'intitulé se réfère « à la violation du principe de droit administratif de motivation formelle et substantielle », le requérant critique le bien-fondé notamment du premier fait disciplinaire qui est « d'avoir omis de dénoncer au conseil d'administration de l'ASBL CIH et/ou aux autorités provinciales l'utilisation illicite, par [J. B.], de la carte de crédit de l'ASBL CIH pour des retraits en liquide à des fins personnelles et des dépenses privées, alors qu'il en avait connaissance depuis 2019 ».

Il fait valoir qu'il n'a pas couvert l'utilisation par J. B., à des fins privées, de la carte de crédit et que si telle avait été son intention, il n'aurait pas déduit de son salaire les montants dépensés ni n'en aurait parlé à sa collaboratrice, au réviseur et son assistant, et à G. M., en sa qualité de nouveau trésorier, dès le mois de mars 2022. Il estime que cette absence de volonté de couvrir résulte également d'un courriel de l'assistant du réviseur du 27 juin 2022.

Selon lui, aucune disposition légale, réglementaire ou conventionnelle ne prévoit l'obligation de dénoncer ce fait, de sorte qu'il ne peut lui être reproché de n'avoir pas suivi une procédure qui n'existe pas. Il ajoute qu'en ayant informé les réviseurs et le trésorier, ceux-ci pouvaient à leur tour en aviser les autorités et que lui-même, à défaut d'information précise, ne savait pas précisément auprès de quelle autorité une telle dénonciation pouvait être faite. Il relève, à cet égard, que G. M., en sa qualité de nouveau trésorier, ne lui a pas indiqué qu'il devait procéder de la sorte, et ne l'a pas fait non plus lorsqu'il en a été informé.

Il souligne, par ailleurs, qu'il peut d'autant moins lui être reproché de n'avoir rien dénoncé que la partie adverse n'a pas appliqué la directive européenne 2019/1937 qui s'imposait directement à elle en raison de son effet direct, depuis le 17 décembre 2021. Il se prévaut de l'article 8, § 1^{er}, de cette directive qui prévoit l'obligation de mettre en place des canaux et des procédures pour le signalement interne. Il estime qu'il n'a pas non plus pu bénéficier d'une protection contre les représailles, au sens de ses articles 19 et suivants.

En une seconde branche, dont l'intitulé se réfère à « la violation du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation », il soutient que la première branche ayant permis de constater que la démission d'office repose sur des motifs erronés ou non établis, il en infère que cette sanction est disproportionnée.

Il fait, par ailleurs, valoir que si le caractère disproportionné de la sanction de démission d'office dépend de la preuve de l'absence de rupture définitive du lien de confiance entre lui et la partie adverse, il indique n'avoir jamais cautionné ni couvert les agissements de J. B. avec la carte de crédit de l'ASBL CIH. Il réitère que, dès la découverte de ceux-ci, il s'en est ouvert auprès de ce dernier mais aussi de plusieurs autres personnes déjà citées. Il ajoute que l'ASBL n'a souffert d'aucun préjudice financier puisqu'il a systématiquement déduit du salaire de J. B. ses dépenses privées. Il a donc toujours poursuivi l'intérêt de l'ASBL. Il déduit de ces circonstances que la confiance avec sa hiérarchie devrait pouvoir être restaurée. De plus, selon lui, en décidant d'infliger une sanction maximale, soit la sixième sur une échelle de sept, avec ses conséquences en termes de perte de

nomination et de revenus, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, il conteste, à propos du premier manquement, avoir omis de dénoncer les agissements de J. B. puisqu'il rappelle en avoir parlé à G. M., au réviseur et son assistant, et à sa collaboratrice.

Il réitère aussi que rien, au sein de l'ASBL CIH ou de la partie adverse, ne le protégeait contre des représailles, ce qui rendait toute dénonciation difficile. Il indique que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle écarte la référence à la directive 2019/1937, aux motifs que les faits de la cause y seraient étrangers et que le délai de sa transposition n'était pas encore échu à l'époque. Il estime que l'obligation de protection des lanceurs d'alerte n'est pas « une nouveauté instaurée par [cette] directive » mais est « inhérente à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme », ainsi qu'il résulte à son estime de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et, plus spécifiquement, d'un arrêt *Guja c. Moldova*, n° 14277/04 du 12 février 2008. Il renvoie également à une recommandation du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe du 30 avril 2014, tout en relevant que, si cette recommandation n'est pas contraignante, ce n'est pas le cas de la jurisprudence de la Cour. Il se prévaut encore, à cet égard, d'un arrêt *Halet c. Luxembourg*, n° 21884/18 du 14 février 2023, dans lequel la violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme a été constatée au bénéfice de la partie requérante, lanceur d'alerte condamné au pénal pour avoir divulgué des informations acquises dans le cadre de son travail. Il en déduit que l'absence de procédure de dénonciation protégeant le lanceur d'alerte contre des représailles constitue un manquement dans le chef de l'autorité et que, dans ces conditions, il ne peut lui être reproché de ne pas avoir dénoncé les agissements de son supérieur au conseil d'administration de l'ASBL CIH et au collège provincial. À son estime, il n'aurait d'ailleurs pas su deviner, faute d'une procédure expressément prévue, qu'il aurait dû saisir ces deux organes, la partie adverse ne justifiant pas les raisons de cette double saisine. Il est d'avis qu'il se serait placé dans une situation inextricable s'il avait dénoncé publiquement son supérieur hiérarchique lors d'une réunion du conseil d'administration.

Sur la seconde branche, il s'en réfère aux développements de sa requête.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

À l'appui de son dernier mémoire, le requérant écrit ce qui suit :

- « Dès lors que [l’auditeur rapporteur] limite son examen au premier manquement, [il] en fait de même et renvoie pour les autres manquements à ses précédents écrits de procédure.

C’est à tort que [l’auditeur rapporteur] considère que le premier grief est établi.

Tout d’abord, [il] rappelle qu’il a n’a pas omis de dénoncer les agissements de [J. B.], puisqu’il en a parlé à [G. M.] (pièce n° 10), au réviseur et son assistant (pièce n° 25), ainsi qu’à [sa collaboratrice].

Par ailleurs, quand bien même [il] aurait dû savoir auprès de qui il devait signaler les agissements de [J. B.] (*quod certe non*), il n’empêche qu’aucune procédure “sécurisée” de dénonciation et aucun mécanisme de protection contre des représailles en raison de cette dénonciation n’était mis en place, alors que cette obligation repose dans le chef de tout employeur (*cfr* jurisprudence *Halet c. Luxembourg*, n° 21884/18, rendu en Grande Chambre le 14 février 2023 de la Cour européenne des droits de l’Homme, citée dans les précédents écrits de procédure).

[L’auditeur rapporteur] ne peut être suivi dans son argumentation selon laquelle aucun mécanisme de protection n’était nécessaire étant donné [qu’il] aurait omis de reporter les agissements de [J. B.] (*quod non*). Au contraire, cette procédure de dénonciation assortie de mesures de protection contre des représailles aurait dû exister en amont, ce qui [lui] aurait permis [...] de s’exprimer en toute sécurité auprès des instances requises.

En d’autres termes, ce n’est pas après dénonciation que l’administration doit mettre en place un mécanisme de protection. Ledit mécanisme doit être effectif *ex ante*, pour permettre à toute personne de reporter des agissements illégaux en toute sécurité.

Pour rappel, il [lui] est reproché [...] de ne pas avoir dénoncé les agissements de [J. B.], directeur de la DGSI (direction générale des systèmes d’information), notamment au conseil d’administration de l’ASBL CIH (dont [J. B.] est l’administrateur délégué). Une telle dénonciation de son supérieur hiérarchique eut été particulièrement délicate.

Il est malavisé, pour la partie adverse, de [lui] reprocher un manquement aux devoirs de probité et de loyauté [...] quand elle-même se trouve en défaut de prévoir le cadre qui [lui] aurait justement permis [...] de respecter ces devoirs en toute sécurité.

15. Pour le surplus, [il] s’en réfère à sa requête en annulation et à son mémoire en réplique ».

V.2. *Appréciation*

Sur la première branche, il est de jurisprudence constante qu’en matière disciplinaire, l’autorité ne peut fonder sa décision que sur des faits avérés et certains, de sorte qu’il lui appartient d’établir à suffisance leur matérialité et leur imputabilité à l’agent poursuivi, ce qui suppose qu’elle ne peut se contenter de s’appuyer sur de simples supputations et qu’elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par celui-ci. Il revient en conséquence au Conseil d’État d’examiner s’ils sont exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ne lui incombe

cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond, mais uniquement de vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et des arguments développés par la défense.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose, par ailleurs, 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. 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. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé notamment comme suit :

« [...] »

Attendu qu'en résumé et à l'instar de la commission des 5 fonctionnaires, le collège considère que les faits suivants mis à charge [du requérant] sont clairement établis :

- Le fait d'avoir omis de dénoncer au conseil d'administration de l'asbl CIH et/ou aux autorités provinciales l'utilisation illicite, par [J. B.], de la carte de crédit de l'asbl CIH pour des retraits en liquide à des fins personnelles et des dépenses privées, alors qu'il en avait connaissance depuis 2019 ;

- Le fait d'avoir organisé, à l'insu du conseil d'administration et des autorités provinciales, le remboursement des montants prélevés illicitement par [J. B.] (manquement qui se confond, dans une certaine mesure, avec le précédent) ;
- Le fait d'avoir assuré une gestion comptable défaillante de l'asbl CIH, et ce :
 - o en encodant les extraits et les paies dans un délai anormalement long ;
 - et,
 - o en n'assurant pas que les dépenses réalisées par le biais de la *Mastercard* soient justifiées par des pièces ;
- Le fait d'avoir obtenu, de la part de [J. B.], plusieurs avantages à charge de l'asbl CIH, dont il savait ou aurait dû savoir qu'il n'y avait pas droit, notamment une augmentation de rémunération et un véhicule de fonction.

Attendu que ces faits, pris isolément et à plus forte raison collectivement, constituent des manquements graves.

Attendu que la province doit pouvoir compter sur une attitude parfaitement intègre et loyale de la part de ses agents, en particulier lorsque ceux-ci exercent des fonctions à responsabilité et/ou de contrôle comme celles qu'exerçait [le requérant], ce qui n'a manifestement pas été le cas en l'espèce.

Attendu que le fait que [le requérant] ait tu, pendant plus de deux ans, l'existence des retraits illicites opérés par [J. B.] entraîne une rupture de confiance telle que la relation de travail ne peut être poursuivie.

Attendu que, comme la commission, le collège estime néanmoins que l'adoption d'une mesure de révocation serait excessive en raison des conséquences que ce type de mesures pourraient avoir sur les droits à la pension [du requérant].

Par conséquent, suivant la proposition de sanction définitive donnée par la commission des cinq fonctionnaires le 30 septembre 2022,

[...] ».

Il ressort de cette motivation que, si les quatre faits retenus à charge du requérant sont considérés « isolément et à plus forte raison collectivement » comme « graves », le motif déterminant de la sanction de démission d'office qui lui a été infligée est le premier manquement mentionné ci-dessus, soit « le fait [que le requérant] ait tu, pendant plus de deux ans, l'existence des retraits illicites opérés par [J. B.] ». Comme l'indique la motivation précitée, ce seul manquement a, en effet, « entraîné une rupture de confiance telle que la relation de travail ne peut être poursuivie ».

Il résulte en outre de l'article 49, § 1^{er}, 3^o, du statut applicable au personnel définitif et stagiaire de la partie adverse que seules les peines disciplinaires de démission d'office et de révocation sont susceptibles d'être infligées aux agents au titre de sanctions maximales. Dès le moment où le premier manquement a, en l'espèce, été l'unique critère pris en compte pour justifier la

rupture de confiance unissant le requérant à la partie adverse, les irrégularités éventuelles d'autres manquements seraient dès lors impuissantes à modifier à la baisse le taux de la peine retenu par la partie adverse.

Partant, il n'y a lieu d'examiner la régularité que du premier manquement retenu à charge du requérant.

À cet égard, les critiques de la requête relatives à ce manquement (p. 19-21, n^{os} 36 à 41) sont identiques à celles que celui-ci a formulées dans ses notes de défense déposées successivement devant la commission des cinq fonctionnaires (pièce 60 du dossier administratif, p. 4-5) et le collège provincial (pièce 66 du dossier administratif, p. 4-6). Or l'avis rendu par cette commission, auquel l'acte attaqué se réfère, se prononce en ces termes :

« Qu'il ressort de l'audit réalisé par l'AIP que [J. B.], ancien directeur et administrateur-délégué de l'ASBL CIH, a effectué des retraits d'argent liquide et des achats à des fins privées au moyen de la carte de crédit de l'ASBL CIH pour un montant de 9.332,37 EUR (Pièce n° 30 du dossier disciplinaire).

Que [le requérant] reconnait qu'il était au courant de cette utilisation illicite par [J. B.] de la carte de crédit de l'ASBL CIH (cf. procès-verbal d'audition [du requérant] du 14 septembre 2022).

Qu'il explique avoir organisé le remboursement de ces sommes au moyen de retenues sur le salaire de [J. B.] à partir de 2019 (cf. procès-verbal d'audition [du requérant] du 14 septembre 2022), ce qui démontre qu'il avait connaissance des retraits litigieux à tout le moins à partir de cette date.

Attendu que l'utilisation illicite par [J. B.] de la carte bancaire de l'ASBL CIH n'était pas anecdotique : [J. B.] a réalisé pas moins de 184 opérations illicites et, ce faisant, prélevé illicitement 9.332,37 EUR.

Qu'il s'agit de faits extrêmement graves.

Attendu qu'il appartenait clairement [au requérant] de dénoncer ces faits aux autorités compétentes, en sa qualité d'agent de la Province mais également en raison des fonctions particulières qui étaient les siennes.

Que [le requérant] était, au sein de l'ASBL CIH, gestionnaire de l'ASBL CIH.

Qu'il résulte de sa description de fonction (Pièce n° 6 du dossier disciplinaire) qu'il assumait à ce titre des responsabilités étendues au sein de l'ASBL CIH, d'une part, en matière de comptabilité et finances et, d'autre part, en matière de ressources humaines.

Qu'il était notamment chargé de la "vérification des pièces comptables", de la "gestion et la vérification des déclarations de créances réalisées par le personnel", de la "réalisation du *reporting* à destination de la direction et des organes décisionnaires", etc. (Pièce n° 6 du dossier disciplinaire).

Attendu que [le requérant] reconnait ne pas avoir dénoncé les faits ni auprès des autorités provinciales, ni auprès du conseil d'administration de l'ASBL CIH (cf. procès-verbal d'audition [du requérant] du 14 septembre 2022, p. 4).

Que [le requérant] a pourtant procédé à la présentation du détail des comptes de 2019 et 2020 au conseil d'administration, années durant lesquelles des prélèvements litigieux avaient déjà eu lieu (*cf.* procès-verbal d'audition [du requérant] du 14 septembre 2022, p. 4).

Que, contrairement à ce qu'affirme [le requérant], il ne suffisait pas d'en informer son supérieur direct, [J. B.], puisque celui-ci était précisément l'auteur des opérations illicites.

Que la dénonciation faite à [G. M.], nommé en qualité de Trésorier de l'ASBL CIH en mars 2022 (*cf.* note de défense du 27 juin 2022), apparaît particulièrement tardive, celle-ci intervenant plus de deux ans après le début des faits et après que l'AIP ait mis à jour l'existence des retraits litigieux.

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que [le requérant] a gravement manqué à son devoir de probité ainsi qu'aux responsabilités qui lui incombaient en sa qualité de gestionnaire de l'ASBL CIH.

Attendu que c'est en vain que [le requérant] se retranche derrière l'absence de mise en place, au sein de la province et de l'ASBL CIH, d'une procédure de protection des "lanceurs d'alerte" pour s'exonérer de sa responsabilité.

Que la Directive européenne 2019/1937 du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union n'impose la mise en place de canaux de dénonciation qu'en ce qui concerne les violations du droit de l'Union européenne dans les domaines repris en son article 2, qui sont étrangers aux faits concernés par la présente procédure.

Qu'en toute hypothèse, [le requérant] avait connaissance des faits depuis 2019, soit bien avant la fin du délai de transposition de la directive fixé le 17 décembre 2021.

Attendu que [le requérant] affirme également qu'il est curieux de lui reprocher de ne pas avoir dénoncé l'usage illicite de la *Mastercard* par [J. B.] alors que des faits plus graves auraient été commis par l'ancien et l'actuel directeur général qui ont consenti des avances à [J. B.] (*cf.* note de de défense du 14 septembre 2022).

Que la commission n'est saisie que des faits reprochés [au requérant] et il ne lui appartient pas de se prononcer, dans le cadre de la présente procédure, sur d'éventuels manquements commis par d'autres agents provinciaux.

Qu'en supposant même que les allégations [du requérant] seraient établies, cela ne l'exonérerait nullement de sa responsabilité.

Attendu qu'il est donc établi que [le requérant] a omis de dénoncer au conseil d'administration de l'ASBL CIH et/ou aux autorités provinciales l'utilisation illicite, par [J. B.], de la carte de crédit de l'ASBL CIH pour des retraits en liquide à des fins personnelles et des dépenses privées.

Que ce faisant, [le requérant] a commis un manquement professionnel grave et une violation du devoir de probité auquel sont tenus tous les agents de la province.

Que l'article 28, § 3 du statut prévoit que "(l)'agent veille, en toute circonstance à éviter tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans l'exercice de ses fonctions".

Que le comportement [du requérant] est de nature à ébranler profondément la confiance du public dans ses fonctions et, plus largement, dans les institutions provinciales.

Que la commission considère que le premier grief est établi et constitue un manquement disciplinaire ».

L'acte attaqué complète cette motivation par les éléments suivants :

« Attendu que le collège se rallie à la position de la commission des 5 fonctionnaires, dont elle fait sienne la motivation, quant à l'établissement des faits et l'appréciation de leur gravité.

Attendu qu'en ce qui concerne le premier fait reproché [au requérant], le collège considère qu'il appartenait effectivement à celui-ci, en sa qualité d'agent provincial mais également eu égard à ses fonctions de gestionnaire de l'asbl CIH en charge notamment de la comptabilité, de dénoncer auprès du conseil d'administration de ladite association et des autorités provinciales, les achats et retraits réalisés irrégulièrement par [J. B.] à des fins privées à l'aide de la carte de crédit de l'asbl CIH, afin qu'il y soit mis fin au plus vite.

Qu'en sa qualité de responsable de la comptabilité, il était effectivement de sa responsabilité d'informer le conseil d'administration de l'asbl CIH et les autorités provinciales des anomalies qu'il constatait dans la comptabilité et, partant, de l'utilisation illicite de la carte bancaire de l'asbl CIH par [J. B.].

Attendu que [le requérant] a reconnu avoir eu connaissance de l'existence de cette pratique irrégulière dès 2019 (cf. procès-verbal d'audition [du requérant] du 14 septembre 2022).

Attendu qu'il ne s'agissait pas d'opérations isolées et/ou anodines : [J. B.] a réalisé entre 2019 et 2021 pas moins de 184 opérations à des fins privées et, ce faisant, prélevé irrégulièrement 9.332,37 EUR sur le compte de l'asbl CIH.

Attendu que [le requérant] a reconnu ne pas avoir dénoncé ces faits auprès des autorités précitées et que, lorsqu'il a présenté le détail des comptes 2019 et 2020 au conseil d'administration de CIH, il s'est abstenu d'attirer l'attention des participants sur ces opérations (cf. procès-verbal d'audition [du requérant] du 14 septembre 2022).

Attendu qu'il est clair qu'il ne pouvait se contenter de dénoncer les faits à son supérieur hiérarchique direct ([J. B.]), dans la mesure où celui-ci était l'auteur des faits litigieux.

Attendu que la dénonciation des faits opérée en mars 2022 auprès de [G. M.], qui venait d'être désigné à la fonction de trésorier de l'asbl, apparaît clairement tardive, celle-ci intervenant du reste après que l'audit interne de la province avait mis en lumière les opérations litigieuses dans le cadre de son audit de la fonction comptable.

Que [le requérant] n'apporte aucun élément permettant d'attester qu'il aurait dénoncé la situation auprès de Madame [S.], réviseur de l'asbl CIH et, quand bien même l'aurait-il fait, cela ne le dispensait pas de son obligation d'en informer le conseil d'administration de l'asbl CIH et les autorités provinciales ».

Ne faisant que reproduire les arguments exposés lors de la procédure disciplinaire, la requête n'explique pas en quoi ces différents éléments de réponse à ses arguments seraient inadéquats ou entachés d'erreurs manifestes d'appréciation.

Il y donc a lieu de se référer à ces éléments de motivation, étant précisé que le manquement susvisé porte sur le fait, pour le requérant, d'avoir omis de « dénoncer » l'utilisation illicite de la carte de crédit par J. B. auprès des autorités compétentes. Ce dernier se défend dès lors vainement en invoquant la circonstance qu'il n'aurait pas cherché à couvrir les agissements de ce dernier, ce d'autant qu'un tel reproche qui était repris sous le deuxième manquement de la convocation, n'a entre-temps plus été retenu contre lui.

Le requérant ne peut pas davantage prétendre qu'il ignorait auprès de quelle(s) autorité(s) il devait dénoncer les agissements de son supérieur hiérarchique. Eu égard à sa fonction d'agent provincial D6 et de gestionnaire de l'ASBL CIH, il ne pouvait ignorer que la hiérarchie de cette ASBL et de la partie adverse était constituée respectivement du conseil d'administration et du directeur général agissant sous le contrôle du collège provincial (article L2212-58, § 2, du CDLD). De même, l'utilisation des termes « et/ou » pour libeller le premier manquement ne crée pas d'ambiguïté quant au fait de savoir si la partie adverse l'aurait poursuivi disciplinairement s'il avait dénoncé ces faits à tout le moins auprès de l'une de ces autorités. Le changement de formulation par rapport à la convocation indique qu'une dénonciation auprès d'une seule des autorités compétentes aurait suffi à exonérer le requérant du manquement litigieux.

Dans son mémoire en réplique, le requérant considère, par ailleurs, que l'obligation de protection des lanceurs d'alerte est inhérente à la liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'il importe dès lors peu que, selon la commission des cinq fonctionnaires, la directive 2019/1937 précitée ne trouverait pas à s'appliquer en l'espèce.

Il échet toutefois de relever, à cet égard, qu'il ne ressort nullement du dossier, et le requérant s'abstient d'en apporter la preuve, qu'*in tempore suspecto*, il se serait abstenu de divulguer les informations litigieuses concernant J. B. par crainte de représailles de sa hiérarchie, comme il l'a soutenu par après pour justifier les agissements qui lui ont été reprochés.

En outre, en tout état de cause, s'il résulte des arrêts cités par le requérant que l'article 10 de la Convention garantit, sous certaines conditions, la liberté d'expression des lanceurs d'alerte en leur permettant de diffuser au public des informations confidentielles obtenues sur leur lieu de travail, cette garantie ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

En effet, dans l'arrêt *Guja c. Moldava* du 12 février 2008 (Gde ch., requête n° 14277/04, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD001427704), la Cour européenne des droits de l'homme a statué sur la violation du droit à la liberté d'expression d'un procureur qui avait été révoqué parce qu'il avait publié dans la presse les documents d'une procédure en cours pour des faits de corruption. Dans l'arrêt *Halet c. Luxembourg* du 14 février 2023 (Gde ch., requête n° 21884/18, ECLI:CE:ECHR:2023:0214JUD002188418), la Cour s'est également penchée sur la violation du droit à la liberté d'expression d'un travailleur qui avait été sanctionné pénalement pour avoir divulgué des documents confidentiels de son employeur. Dans le cadre de ces affaires, la Cour s'attèle donc à déterminer « si, et le cas échéant, dans quelle mesure, l'auteur d'une divulgation portant sur des informations confidentielles obtenues dans le cadre d'une relation professionnelle, pouvait bénéficier de la protection de l'article 10 de la Convention » (arrêt *Halet c. Luxembourg*, précité, § 120).

Dans le cas présent, la partie adverse n'a cependant pas reproché au requérant d'avoir divulgué des informations au public mais, au contraire, d'avoir omis de les communiquer à sa hiérarchie. Sa situation n'est dès lors pas comparable à celle d'un « lanceur d'alerte » au sens de l'annexe à la recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres 'sur la protection des lanceurs d'alerte', du 30 avril 2014, qui définit ce statut comme visant « toute personne qui fait des signalements ou révèle des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général dans le contexte de sa relation de travail, qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé », définition à laquelle l'arrêt *Halet c. Luxembourg* précité se réfère expressément (§ 57).

Partant, le requérant ne peut chercher à étendre la portée de l'article 10 de la Convention au-delà de ce qu'admet la Cour européenne des droits de l'homme, dans le domaine particulier des lanceurs d'alerte. Son raisonnement revient, en effet, à déduire de cet article l'existence d'une obligation positive s'imposant aux États parties à la Convention, qui aurait pour objet d'instaurer un régime de protection à l'attention de toute personne qui entendrait endosser ce rôle de lanceur d'alerte, à l'instar de ce que prévoit la directive 2019/1937 précitée à l'adresse des États membres. Aussi et à défaut de pouvoir disposer d'un tel régime de protection, l'agent concerné ne pourrait, selon ce même raisonnement, se voir sanctionner pour ne pas avoir dénoncé les faits reprochés à sa hiérarchie.

Or, si l'arrêt *Halet c. Luxembourg* rappelle, de manière générale, que « l'exercice réel et effectif de la liberté d'expression ne dépend pas simplement du devoir de l'État de s'abstenir de toute ingérence, mais peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations des individus entre eux et [que],

dans certains cas, l'État a l'obligation positive de protéger le droit à la liberté d'expression, même contre des atteintes provenant de personnes privées » (§ 111), ce même arrêt poursuit en indiquant que :

« [...] Avec l'arrêt *Guja* (précité), la Cour a défini pour la première fois la grille de contrôle permettant de déterminer si et dans quelle mesure l'auteur (en l'occurrence, un agent de la fonction publique) d'une divulgation portant sur des informations confidentielles obtenues sur son lieu de travail, pouvait invoquer la protection de l'article 10 de la Convention. Elle a également déterminé dans quelles conditions les sanctions infligées en réponse à de telles divulgations étaient de nature à porter atteinte au droit à la liberté d'expression et constituer une violation de l'article 10 de la Convention » (§ 112) ;

et que :

« 114. Les six critères ainsi définis par l'arrêt *Guja* sont donc les suivants :

- l'existence ou non d'autres moyens pour procéder à la divulgation ;
- l'intérêt public présenté par les informations divulguées ;
- l'authenticité des informations divulguées ;
- le préjudice causé à l'employeur ;
- la bonne foi du lanceur d'alerte ;
- la sévérité de la sanction ».

Cet arrêt poursuit, par ailleurs, en indiquant que :

« 116. Le régime protecteur de la liberté d'expression des lanceurs d'alerte est susceptible de s'appliquer lorsque l'employé ou le fonctionnaire concerné est seul à savoir – ou fait partie d'un petit groupe dont les membres sont seuls à savoir – ce qui se passe sur son lieu de travail et se trouve ainsi le mieux placé pour agir dans l'intérêt général en avertissant son employeur ou l'opinion publique (*Guja*, § 72, et *Heinisch*, § 63, tous deux précités). Pour autant, les employés sont tenus, envers leurs employeurs, à un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion (voir, par exemple, *Heinisch*, précité, § 64), ce qui conduit à devoir tenir compte, dans la recherche d'un juste équilibre, des limites du droit à la liberté d'expression et des droits et obligations réciproques propres aux contrats de travail et au milieu professionnel (voir, entre autres, *Palomo Sánchez* et autres, précité, § 74, et *Rubins c. Lettonie*, no 79040/12, § 78, 13 janvier 2015).

[...] ».

Dans cette recherche d'équilibre entre la liberté d'expression des fonctionnaires et leur devoir de loyauté, de réserve et de discrétion, ces critères visent dès lors à encadrer l'action de divulguer des informations confidentielles, obtenues dans le cadre d'une relation professionnelle et présentant un intérêt public, ainsi que les sanctions susceptibles d'être infligées à ce titre. Il ne s'agit pas, en d'autres termes, d'imposer en amont l'obligation positive aux États de protéger le droit à la liberté d'expression des lanceurs d'alerte par un régime de protection spécifique en leur faveur.

Dans son avis sur l'avant-projet de loi qui deviendra la loi du 28 novembre 2022 'sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur

privé’, la section de législation du Conseil d’État a, du reste, indiqué dans le même sens ce qui suit :

« 5.4. [...] Dans le cadre de ce contrôle de proportionnalité, il convient de tenir compte du fait que la protection accordée aux lanceurs d’alerte ne vise pas seulement à renforcer l’application des règles de droit dont les violations sont signalées. Comme le reconnaît l’exposé des motifs, cette protection garantit également un droit fondamental pour le lanceur d’alerte, à savoir le droit à la liberté d’expression :

“ C’est sous l’angle du droit à la liberté d’expression, consacré par l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme (ci-après ‘CEDH’), que la Cour européenne des droits de l’homme s’est emparée du phénomène des lanceurs d’alerte. Le droit à la liberté d’expression, qui protège tant la substance des informations, des idées et des opinions que leur mode de diffusion, englobe effectivement le droit de signaler des actes répréhensibles”.

5.5. Le droit à la liberté d’expression n’implique pas qu’un mécanisme de protection tel que celui qui découle du régime en projet doive être prévu dans toutes les matières juridiques. [...] » (*Doc. parl.*, Chambre, avis n° 71.880/1/V du 2 septembre 2022, sess. 2022-2023, n° 2912/001, pp. 211 et 212).

Les critiques à l’égard du premier manquement ne sont donc pas fondées.

Partant, la première branche n’est pas fondée.

Sur la seconde branche, 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.

S’agissant de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, il a été relevé ci-avant que la motivation d’une sanction disciplinaire n’exige pas de 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.

En l'espèce, la motivation du premier manquement étant adéquate, elle ne saurait par elle-même invalider la sanction prononcée.

En outre, le fait allégué par le requérant d'avoir toujours placé l'intérêt de l'ASBL au cœur de ses agissements ne suffit pas à démontrer que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en déduisant du premier manquement une rupture définitive du lien de confiance. Cet argument revient, dans le chef du requérant, à substituer son appréciation à celle de la partie adverse, ce qui ne peut être admis.

La deuxième branche n'est pas fondée.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Dépersonnalisation

Par un courrier du 27 février 2025, le requérant sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 'relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État', toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

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 21 mai 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux