

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.423 du 21 avril 2026

A. 243.291/VIII-12.719

En cause :

XXXX,

ayant élu domicile chez
M^e Pascal BERTRAND, avocat,
avenue Albert I^{er} 71
4500 Huy,

contre :

1. **la ville de Durbuy,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jonathan DE WILDE et
Romain ANNOYE, avocats,
passage de l'Atelier 6/2
5100 Jambes,
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Anne FEYT et
Hüseyin ERKURU, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 octobre 2024, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - la décision prise le 27 mai 2024, notifiée le 28 mai 2024, par le Conseil communal de la Ville de Durbuy qui décide de lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office ;
- l'arrêté daté du 3 août 2024, notifié le 20 septembre 2024, du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville qui déclare recevable mais non fondé le recours introduit à l'encontre de la décision de démission d'office prise par la première partie adverse ».

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Florian Dufour, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mars 2026.

M. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pascal Bertrand, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Romain Annoye, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Eva Lippens, *loco* M^{es} Anne Feyt et Hüseyin Erkuru, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur, 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. La requérante est nommée à titre définitif en qualité de directrice financière de la ville de Durbuy depuis le 3 septembre 2008.

2. Elle est en incapacité de travail depuis le 15 mars 2023.

3. Le 18 février 2024, dans le cadre d'un litige porté par G. D. devant le tribunal du travail de Liège, division Marche-en-Famenne, contre son ancien employeur, la première partie adverse, la requérante rédige une attestation conformément à l'article 961/1 du Code judiciaire. Cette attestation indique notamment ce qui suit :

« [...] Je suis occupée en tant que directrice financière au sein de l'administration communale de Durbuy depuis le 03/09/2008. Au cours de ces années, j'ai pu constater un certain nombre de faits constituant, à mon sens, des

dysfonctionnements. Il est impossible de les étayer tous, je ne peux ici n'en présenter que quelques-uns, afin de donner un aperçu du fonctionnement de la Ville de Durbuy.

Les voici :

1. Statut administratif et pécuniaire, ainsi que le règlement de travail (RT), non mis à disposition du personnel ;
2. Pas d'organigramme ;
3. Cadre du personnel "illisible", constitué de décisions disparates prises au coup par coup ;
4. Cadre pas toujours respecté lors de promotion/de nomination ;
5. Non-respect des compétences du pouvoir décisionnel lors de promotion ;
6. Pas d'organisation du travail et manque de procédure de travail.

Ce manque de structure dans la gestion du personnel (1-2-3-4-5) a entraîné des inégalités entre les membres du personnel : dilutions (*sic.*) dans l'octroi des barèmes lors d'engagements, promotions et nominations non structurées, donc "à la carte".

Le manque d'organisation du travail (6) a entraîné de nombreux problèmes :

- laisser-faire organisationnel
 - > chacun fait ce qui lui semble être son travail, certains font ce qu'ils veulent bien faire, au détriment des personnes de bonne volonté qui se retrouvent surchargées
 - > pas de recadrage pour certains, pressions sur d'autres.
- missions et responsabilités peu définies
 - > conflits de rôles
 - > besoin en personnel pas rencontré, même si justifié et défendu devant le collègue
- mauvaise circulation de l'information
 - > difficultés dans la réalisation de ses tâches.

Cette légèreté dans la gestion du personnel a induit un clientélisme tant du côté de la hiérarchie et du pouvoir politique que de certains membres du personnel.

Voici un exemple d'un problème de procédure rencontré :

Un nombre important d'achats ne faisaient pas l'objet de marchés publics (MP). J'ai interpellé régulièrement le pouvoir décisionnel (collège, directeur général (DG), chef de service) sur les obligations légales à respecter en la matière. Lors de l'instruction du compte communal de 2018, la tutelle a également interpellé la Ville sur l'absence de MP pour certains achats.

L'argument avancé pour ne pas respecter les MP, était que ça n'était "pas possible". Je me suis donc renseignée auprès de quelques collègues directeurs financiers pour savoir ce qui se pratiquait dans leur commune, et il s'avérait qu'ils avaient bien des MP pour les mêmes types d'achats.

Début 09/2019, avec rappel le 30/10/2019, j'ai ré interpellé la hiérarchie, le collège et les personnes concernées (en accompagnant mon écrit des remarques de la tutelle), sur l'obligation de réaliser des MP. Mon écrit mentionnait également que les factures non accompagnées des preuves de MP ne seraient plus honorées à partir du 1^{er} janvier 2020, mais rien n'a bougé.

Ce n'est qu'au moment où les fournisseurs ont réagi de ne pas être payé que des marchés ont été réalisés dans ces domaines ; et malgré ceux-ci, le respect des procédures et/ou attributaires n'était pas toujours au rendez-vous dans le chef des responsables de ces achats.

Ici également, pas de recadrage des protagonistes, au contraire, le collège valide les achats ; et de mon côté, aucun soutien, ni écoute de la part de la hiérarchie ou du pouvoir politique.

Je tiens à préciser qu'il y a eu des évolutions récemment et principalement depuis l'arrivée en juin 2021 du nouveau DG, comme la mise à jour et l'envoi à tout le personnel du RT, l'établissement d'un organigramme, l'harmonisation dans l'octroi des barèmes, le renforcement du personnel, la généralisation des MP, mais les anciennes mentalités sont encore bien présentes ».

4. Le 25 mars 2024, le collège communal de la première partie adverse prend connaissance de l'attestation et, estimant ne disposer « d'aucune compétence pour instruire une procédure disciplinaire à l'encontre du directeur financier », décide « de renvoyer le dossier disciplinaire de [la requérante] au conseil communal et de la convoquer pour une audition devant cette assemblée ».

5. Par un courrier du même jour du directeur général et du bourgmestre de la première partie adverse, la requérante est informée qu' « un dossier disciplinaire a été constitué et communiqué au conseil communal » et qu'elle est convoquée pour être entendue par celui-ci le 22 avril 2024 au sujet des faits suivants :

« [...] En qualité de membre du personnel de la Ville, vous disposez de la liberté d'expression à l'égard des faits dont vous avez eu connaissance dans l'exercice de vos fonctions (art. 2, alinéa 1^{er} du Statut).

Cette liberté n'est cependant pas absolue. Elle doit notamment se concilier avec les devoirs de réserve et de loyauté qui incombent aux fonctionnaires, à plus forte raison lorsque ceux-ci exercent des hautes fonctions au sein de l'administration (C. euro D.H., 14 mars 2002, Diego Nafria C. Espagne, § 37).

Dans l'arrêt Tournay-Dufrenne, le Conseil d'Etat a jugé en ce sens que "La liberté d'expression garantie par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales bénéficie aux fonctionnaires et implique leur droit de s'exprimer sur des faits connus dans l'exercice de leurs fonctions, à condition, notamment, de respecter le devoir de réserve, lequel leur impose de toujours s'exprimer avec modération et proscriit notamment les insinuations, les expressions méprisantes ou injurieuses, ainsi que l'atteinte à la réputation de leurs collègues et supérieurs et à la confiance que le public doit avoir dans l'administration" (C.E., 20 février 2018, n° 240.757).

En l'espèce, la rédaction de cette attestation et sa communication à G. D. nous paraissent pouvoir constituer une infraction :

- Au devoir de loyauté inscrit à l'article 5, § 1^{er} du Statut administratif et pécuniaire de la Ville, en ce que notamment :
 - Elle a été rédigée à l'insu des autorités de la Ville, qui en ont eu connaissance à l'occasion de la communication des pièces accompagnant les conclusions déposées par le conseil de [G. D.] le 19 février 2024 ;
 - [La requérante] exerce la fonction de Directrice financière et dépend à ce titre directement du collège, auquel elle doit réserver la primeur de ses avis et suggestions (article 1.1124-40, § 3 CDLD) ;
 - [La requérante] refuse cependant de se présenter devant le Collège, depuis le mois de mars 2023, pour s'expliquer sur l'exécution de ses missions en invoquant des raisons de santé (Pièces n° 03 à 07 du dossier disciplinaire).
- Aux devoirs de réserve, de probité et d'exactitude découlant des articles 5, §§ 1^{er} et 3, et 6 du Statut administratif et pécuniaire de la Ville de Durbuy, en ce que notamment :

- L'attestation contient une série d'accusations graves et totalement gratuites à l'égard des autorités et du personnel communaux. Les griefs que [la requérante] formule dans son attestation sont en effet totalement étrangers au litige qui oppose [G. D.] à la Ville de Durbuy (Pièces n° 02 du dossier disciplinaire). Elle reconnaît d'ailleurs elle-même que la plupart des griefs qu'elle formule, n'étaient plus d'actualité au moment où la Ville a pris la décision de se séparer de [G. D.] ;
- En sa qualité de Directrice financière, [la requérante] connaît les procédures de signalement et d'audit (dont elle a la charge) et sait parfaitement que le tribunal du travail est sans compétence pour se prononcer sur d'éventuels dysfonctionnements qui entacheraient la conduite des affaires communales ;
- Les critiques émises par [la requérante] dans son attestation sont manifestement formulées dans le but de nuire à l'image de la Ville et de ses représentants ;
- Ces accusations sont formulées de manière générale et ne sont pas documentées. Les propos sont excessifs, peu constructifs et remplis de sous-entendus, notamment lorsque l'intéressée laisse entendre que les dysfonctionnements qu'elle dénonce ne sont qu'exemplatifs ».

6. Le 27 mai 2024, à la suite d'une demande de report formulée par la requérante, elle est entendue par le conseil communal de la première partie adverse accompagnée de son conseil. Elle dépose à cette occasion une note de défense.

7. Au terme de cette audition, le conseil communal siégeant à huis clos décide d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Il s'agit du premier acte attaqué.

8. Le 24 juin 2024, la requérante introduit auprès de la seconde partie adverse le recours visé à l'article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation contre le premier acte attaqué.

9. Le 22 juillet 2024, la première partie adverse transmet à la seconde partie adverse une note d'observations, conformément à l'article L3133-3, précité.

10. Par un courriel du 29 juillet 2024, la requérante indique à la seconde partie adverse qu'elle « souhaite pouvoir examiner [le dossier administratif et la note d'observations] produits et, le cas échéant, envisager une réplique ». Cette demande lui est refusée au motif que la procédure ne prévoit pas la possibilité de remettre un mémoire en réplique.

11. Le 13 août 2024, la requérante adresse à la seconde partie adverse un courrier et une note complétant son recours.

12. Par un arrêté ministériel du 19 août 2024, le vice-président et ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux décide de

proroger, jusqu'au 5 septembre 2024, le délai imparti pour exercer le pouvoir de tutelle.

13. Par un arrêté ministériel du 3 septembre 2024, erronément daté du 3 août 2024, le ministre précité déclare le recours de la requérante recevable mais non fondé.

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Courrier de la première partie adverse

Par un courrier du 22 mars 2026, la première partie adverse communique des faits nouveaux qui lui semblent de nature à remettre en cause le maintien de l'intérêt de la requérante à obtenir l'annulation des actes attaqués. Elle indique, d'une part, que la requérante a prêté serment le 17 octobre 2025 devant le gouverneur de la province de Namur en qualité de receveuse régionale, et qu'elle a donc renoncé au bénéfice de sa nomination au sein de la première partie adverse. Elle ajoute, d'autre part, qu'elle a recruté un nouveau directeur financier en remplacement de la requérante, lequel a été désigné le 29 décembre 2025 et a prêté serment le 23 février 2026, empêchant toute possibilité pour la requérante de recouvrer son emploi.

IV.1.2. Courrier de la partie requérante

Par un courrier du 25 mars 2026, la requérante affirme que son intérêt reste actuel, dès lors que les deux désignations dont fait état la première partie adverse concernent un stage qui ne constitue pas une nomination à titre définitif. Elle ajoute en toute hypothèse conserver son intérêt eu égard au préjudice matériel causé par les actes attaqués – la perte de son traitement durant plusieurs mois – et au préjudice moral que constitue l'atteinte à son honorabilité.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). Il ressort des arrêts de l'assemblée

générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015) et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, même si la requérante a été admise au stage en qualité de receveuse régionale de la province de Namur et que la première partie adverse a désigné un nouveau directeur financier, elle conserve à tout le moins un intérêt moral à poursuivre l'annulation des actes attaqués, lequel est suffisamment concrétisé par la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office qui lui a été infligée à la suite du fait qui lui est reproché.

V. Demande d'écartement de pièces

V.1. Thèse de la première partie adverse

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse demande l'écartement des pièces n^{os} 17, 19 et 20 déposées par la requérante. Elle considère d'une part que ces pièces sont tardives, la requérante ne prétendant pas avoir été mise en possession de ces documents après l'introduction de sa requête en annulation. Elle soutient d'autre part que la pièce n° 17, contenant le témoignage d'un conseiller communal, est illicite car elle révélerait le contenu d'une séance à huis clos du conseil communal et violerait par conséquent, selon elle, le secret professionnel et ses droits de la défense.

V.2. Appréciation

La première partie adverse n'établit pas que la requérante avait connaissance des pièces concernées avant l'introduction de la requête en annulation, se limitant à des supputations purement hypothétiques. La requérante indique au contraire dans son dernier mémoire, à propos de la pièce n° 17, qu'elle « n'a pu la produire qu'à partir du moment où elle en a disposé ». La première partie adverse a

pu prendre connaissance de ces pièces et y avoir égard dans le cadre de son dernier mémoire. Le dépôt de ces pièces ne méconnaît donc pas le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour déterminer s'il y a eu une violation du secret professionnel, comme le laisse entendre la première partie adverse à propos de la pièce n° 17. Elle ne soutient d'ailleurs pas avoir déposé une plainte pénale du chef de la méconnaissance de l'article 458 du Code pénal. Par ailleurs, il n'apparaît pas que la requérante aurait obtenu irrégulièrement cette pièce, qui a été adressée initialement à la seconde partie adverse et communiquée dès le mémoire en réplique. Son utilisation ne méconnaît donc pas davantage le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire.

Partant, il n'y a pas lieu d'écarter ces pièces des débats.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de « la violation des articles L1215-7, L1215-8 et L1215-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du détournement et de l'excès de pouvoir, de l'incompétence du Collège communal, de la violation du principe général de bonne administration et d'équitable procédure [et] de l'illégalité des poursuites disciplinaires ».

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, pourtant en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2023, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

La requérante reproche au collège communal d'avoir entamé et instruit la procédure disciplinaire, d'avoir constitué le dossier disciplinaire, d'avoir libellé les manquements disciplinaires et d'avoir décidé de la convoquer devant le conseil communal, en violation des articles L1215-7, L1215-8 et L1215-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Elle soutient également que le premier acte attaqué « ne rencontre en aucune manière, et en tout cas pas de manière pertinente et adéquate, le moyen élevé par [elle] dans sa note de défense ». Elle estime qu'il y est

répondu de manière laconique et considère que « de l'aveu même du Collège communal des actes préparatoires importants ont été posés en lieu et place du Conseil communal ».

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Elle soutient que l'article L1215-8, dernier alinéa, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation organise un régime dérogatoire à l'égard du directeur financier « qu'il ne convient pas de réaménager pour les besoins de la cause ». Elle estime que l'interprétation de la première partie adverse s'écarte du texte de l'article L1215-11 du Code et que le texte ne prévoit aucune délégation explicite au collège communal pour initier la procédure disciplinaire. Elle considère qu'il appartenait au conseil communal « d'ouvrir éventuellement une procédure disciplinaire, de prendre une décision en ce sens, de constituer le dossier, de libeller les faits, le cas échéant d'établir un rapport, de convoquer et auditionner l'agent puis d'infliger une sanction si les faits sont établis et doivent, à son estime, être sanctionnés ». Elle soutient que ses droits de la défense et le respect du principe d'impartialité ont été violés par « l'interférence d'un autre organe qui s'est déjà positionné sur la matérialité de faits et leur qualification ». Elle s'appuie sur les interventions et déclarations de deux conseillers communaux « qui ont tous deux dénoncé une procédure disciplinaire activée, orientée et téléguidée par le collège communal jusqu'au prononcé même de la sanction la plus grave de la démission d'office ». Elle estime donc que contrairement à ce que soutient la première partie adverse, le collège communal ne s'est pas borné à renvoyer le dossier disciplinaire devant le conseil communal mais qu'il « a œuvré en qualité de partie poursuivante et n'a pas posé que des actes purement préparatoires ».

VI.1.3. Le dernier mémoire

Elle rappelle que, selon elle, seule l'autorité disciplinaire formellement désignée dispose de la compétence d'engager et d'instruire la procédure disciplinaire, et qu'aucune disposition du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne confère de compétences au collège communal en la matière. Elle considère que « l'autorité disciplinaire » visée à l'article L1215-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est le conseil communal. Elle invoque la volonté du législateur de laisser à l'autorité disciplinaire, soit le conseil communal selon elle, la liberté de donner ou non un caractère disciplinaire au dossier. Elle soutient qu'en qualifiant son rapport de « disciplinaire », le collège communal de la première partie adverse a pris parti et méconnu les dispositions et principes visés au moyen. Elle ajoute qu'en n'établissant pas son propre rapport disciplinaire, en tant que seule autorité disciplinaire compétente, le conseil communal n'était pas en mesure d'adopter le

premier acte attaqué. Elle estime enfin que ce manquement a également violé ses droits de la défense et le principe d'impartialité, dont elle rappelle qu'ils sont d'ordre public.

VI.2. Appréciation

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 dispose qu'un moyen « consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable.

En l'espèce, la requérante invoque le détournement de pouvoir sans exposer en quoi la première partie adverse aurait méconnu celui-ci en adoptant le premier acte attaqué. En tant que le moyen invoque ce principe, il est irrecevable.

Les principes généraux de bonne administration recouvrent une série d'impératifs qui s'imposent à toute autorité administrative dans l'élaboration, l'adoption et l'exécution de ses décisions, dont l'objectif est d'assurer que celle-ci agisse comme toute administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité. Est imprécis et, partant, irrecevable le moyen qui, comme en l'espèce, dénonce la violation de ces principes sans préciser le principe de bonne administration que l'acte attaqué aurait méconnu ni en quoi il le méconnaîtrait. Il en va de même pour ce qui concerne la violation « du principe d'équitable procédure ».

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.

Les articles L1215-7, L1215-8 et L1215-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation tels qu'applicables au moment de l'adoption du premier acte attaqué disposaient comme il suit :

« Art. L1215-7. Le conseil communal peut, sur rapport du directeur général, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires prévues à l'article L1215-3.

Il n'y a pas lieu à rapport du directeur général pour les sanctions à infliger au directeur général, au directeur général adjoint, au directeur financier et au comptable spécial.

Art. L1215-8. Le collège communal peut, sur rapport du directeur général, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires de l'avertissement, de la réprimande, de la retenue de traitement et de la suspension pour un terme qui ne pourra excéder un mois. [...]

L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas au directeur général, au directeur général adjoint et au directeur financier.

Art. L1215-11. Préalablement à l'audition, l'autorité disciplinaire constitue un dossier disciplinaire.

Le dossier disciplinaire contient toutes les pièces relatives aux faits mis à charge ».

Il résulte de ces dispositions, lorsqu'il s'agit d'un directeur financier, que le conseil communal est seul compétent pour infliger une sanction, qu'il n'est pas prévu qu'un rapport disciplinaire soit établi, mais que préalablement à l'audition de l'agent, un dossier disciplinaire doit être constitué par l'autorité disciplinaire et qu'il doit contenir toutes les pièces relatives aux faits mis à charge. L'article L1215-12 du même Code précise encore que la convocation doit, notamment, mentionner ces faits, la circonstance qu'une sanction disciplinaire est envisagée et qu'un dossier disciplinaire est constitué, ainsi que le lieu et le délai dans lequel le dossier peut être consulté.

Par ailleurs, il se déduit de ces articles, lus conjointement avec l'article L1124-22, § 2, alinéa 1^{er}, du Code précité selon lequel « le directeur financier est placé sous l'autorité du collège communal », qu'en l'absence de dispositions organisant

spécifiquement et expressément la procédure disciplinaire diligentée à l'encontre du directeur financier, l'instruction disciplinaire préalable est réalisée par le collège communal et que la sanction est adoptée par le conseil communal. Cette intervention du collège communal est inhérente à l'organisation et au fonctionnement des autorités communales tels qu'ils sont organisés par la législation.

En l'espèce, le collège communal de la première partie adverse était donc compétent pour initier la procédure disciplinaire, établir la liste des faits mis à charge de la requérante préalablement à son audition par le conseil communal et convoquer celle-ci à cette fin.

S'agissant de la critique selon laquelle le premier acte attaqué ne répond pas de manière pertinente et adéquate au grief tiré de l'incompétence du collège communal pour entamer les poursuites disciplinaires, formulée au point 5 de la note de défense de la requérante déposée dans le cadre de son audition disciplinaire devant le conseil communal, il échet de constater que le moyen n'est pas pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Pour le surplus, il est renvoyé à l'examen conjoint des cinquième et sixième moyens.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de « la violation du principe d'impartialité, du détournement de pouvoir et de l'excès de pouvoir, de la violation du principe général de bonne administration et d'équitable procédure ».

À défaut du résumé prévu par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948, le moyen est synthétisé de la manière suivante.

La requérante soutient qu'il existe dans le chef du collège communal un défaut d'impartialité objective et subjective. Elle précise que dès l'entame de la procédure disciplinaire, avant même son audition par le conseil communal, le collège communal tenait déjà les faits et sa culpabilité pour établis. Elle estime que le premier acte attaqué ne tient pas compte de ce parti pris dans sa motivation. Elle reproche une similitude quasi-parfaite entre la convocation disciplinaire et le premier acte attaqué. Elle considère que, dans ces conditions, « le moyen de récusation pour motif

d'impartialité devait être accueilli et les membres du collège ne pouvaient valablement ni délibérer ni participer au vote de la sanction disciplinaire », dès lors que, selon elle, ceux-ci ont influencé de manière déterminante l'issue de la procédure et la sanction infligée notamment eu égard à la majorité dont ils disposent au conseil communal. Elle déduit enfin d'une décision du 8 juillet 2024 du conseil communal qu'en novembre 2023, le collège communal avait déjà décidé d'engager un directeur financier commun pour la première partie adverse et son CPAS et qu'il comptait donc, selon elle, obtenir sa démission d'office le 27 mai 2024 afin de pouvoir initier sans tarder le recrutement de ce nouvel agent.

VII.1.2. Le mémoire en réplique

Elle persiste à dénoncer le parti pris du collège communal de la première partie adverse eu égard aux termes du rapport disciplinaire et de sa convocation disciplinaire. Elle insiste sur l'influence déterminante du collège communal sur le premier acte attaqué, en se fondant en particulier sur le contenu du courriel d'un conseiller communal adressé à la seconde partie adverse le 14 août 2024 et sur sa position partielle et dominante pouvant s'appuyer sur une majorité absolue au sein du conseil communal. Elle considère que la référence au principe de liberté d'expression ne permet pas de considérer que le dossier a été instruit à décharge. Elle critique les justifications apportées par la première partie adverse dans son mémoire en réponse à propos de l'engagement d'un directeur financier commun avec le CPAS et estime que sans la démission d'office, l'engagement d'un directeur financier commun était inenvisageable. Elle est d'avis que la chronologie des faits confirme sa thèse et indique que c'est seulement dix jours après l'adoption du premier acte attaqué, soit le 7 juin 2024, que le dossier de recrutement d'un directeur financier commun est transmis pour avis à la direction financière de la première partie adverse et que la décision d'engager un directeur financier commun est prise dès le 8 juillet 2024.

VII.1.3. Le dernier mémoire

Elle insiste sur l'hostilité, l'animosité et la partialité des termes utilisés dans les deux lettres de convocation que lui a adressées le collège communal, sur l'importance du courriel du 14 août 2024 envoyé par un conseiller communal à la seconde partie adverse qui corrobore cette animosité et cette partialité, et sur l'incidence de ces éléments sur le conseil communal qui a été, selon elle, orienté et influencé par la manière d'agir du collège communal. Elle indique, en invoquant la jurisprudence, qu'un soupçon de partialité dans son chef doit suffire, l'autorité ayant le devoir de veiller à ne pas donner l'impression de partialité. Elle rappelle que ce manque d'impartialité est d'autant plus évident à la lumière de la décision du 8 juillet 2024 de recruter un directeur financier commun à la commune et au CPAS,

l'enchaînement des faits si rapidement après le premier acte attaqué étant à ses yeux significatif. Elle soutient enfin que, lors de la délibération du conseil communal, de nouveaux manquements et des considérations négatives sur sa manière de servir ont été ajoutés, en violation flagrante du principe du contradictoire et de ses droits de la défense.

VII.2. Appréciation

En ce qu'il est pris de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure et du détournement de pouvoir, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le premier moyen, le moyen est irrecevable.

En ce qu'il est pris de la violation du principe d'impartialité, outre ce qui a été rappelé lors de l'examen du premier moyen, il y a lieu d'ajouter que, selon la jurisprudence constante et dans la mesure où le principe d'impartialité s'impose aux différents stades de la procédure, il appartient à la personne chargée de l'instruction d'un dossier de ne pas agir avec un parti pris de nature à compromettre l'objectivité de son rapport et, plus généralement, de veiller à ne pas dégager une impression de partialité. À cet effet, il lui revient notamment d'instruire les faits dont elle s'est saisie à charge et à décharge, d'autant que le principe de présomption d'innocence et le respect des droits de la défense soutiennent la même obligation. Une violation du principe d'impartialité ne peut, toutefois, résulter du comportement de cet agent instructeur que s'il est démontré que celui-ci fait preuve d'un parti pris en instruisant le dossier exclusivement à charge ou s'il fait une présentation du dossier telle que l'autorité chargée de statuer n'a pas pu se prononcer en toute objectivité, même après avoir entendu l'agent poursuivi dans ses moyens de défense. De surcroît, sous peine de rendre toute procédure disciplinaire impossible, la circonstance que le rapport disciplinaire tiendrait les faits pour établis et imputables à l'agent, contiendrait une appréciation quant à leur gravité, voire des erreurs d'appréciation, ou adopterait un ton sévère à l'égard de cet agent ne prouve pas nécessairement un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire.

Par ailleurs, le principe général du respect des droits de la défense, qui est d'ordre public et doit, partant, être vérifié d'office, implique notamment que l'agent qui risque de se voir infliger une sanction ait la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits. Il doit, entre autres, avoir eu la possibilité de consulter l'ensemble des pièces du dossier disciplinaire et d'exposer ses moyens de défense au regard des griefs qui sont précisément à la base de la procédure disciplinaire, l'autorité ne pouvant fonder la sanction sur des éléments postérieurs ou nouveaux à propos desquels l'agent poursuivi n'a pas pu faire valoir préalablement ses observations.

En l'espèce, la circonstance que le collège communal a constitué un dossier disciplinaire à charge de la requérante et a communiqué celui-ci au conseil communal aux fins d'auditionner l'intéressée ne témoigne pas à elle seule d'une méconnaissance du principe d'impartialité. La circonstance que les convocations adressées à la requérante les 25 mars et 24 avril 2024 tiendraient les faits pour établis ne peut être appréhendée comme révélant l'existence d'un parti pris dans le chef de leurs auteurs quant à la sanction disciplinaire à infliger. Au contraire, ces courriers font usage d'une certaine retenue quant aux conséquences disciplinaires que pourraient entraîner les faits reprochés à la requérante, indiquant notamment que, « au terme de la procédure, [le conseil communal] pourrait vous infliger une des sanctions disciplinaires reprises à l'article L1215-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation » et que « la rédaction de [l']attestation et sa communication à [G. D.] nous paraissent pouvoir constituer une infraction [...] au devoir de loyauté [...] et] aux devoirs de réserve, de probité et d'exactitude [...] ». Le fait que le premier acte attaqué reprenne certains développements figurant dans les courriers de convocation ne permet pas non plus de démontrer une méconnaissance du principe d'impartialité dans le chef du conseil communal.

En ce qui concerne le recrutement d'un directeur financier conjoint à la commune et au CPAS, contrairement à ce qu'affirme la requérante, il ne ressort pas du dossier administratif qu'une décision d'engager un directeur financier commun aurait déjà été prise en novembre 2023. Au contraire, il est uniquement fait état à cette époque d'une « analyse de la pertinence d'une direction financière commune et conjointe ». Il ne ressort pas davantage du dossier administratif ou des pièces produites par la requérante que le collège communal entendait démettre d'office celle-ci afin de procéder au recrutement d'un autre agent, ni qu'une décision définitive quant à la création d'une direction financière conjointe aurait été adoptée par la première partie adverse avant le 8 juillet 2024. La circonstance que la requérante n'a pas été informée ou consultée par le collège communal au sujet de sa volonté de mettre en place une direction financière commune est impuissante à démontrer la thèse défendue par la requérante, étant par ailleurs rappelé qu'elle s'est trouvée en incapacité de travail à partir du 15 mars 2023 et jusqu'à l'adoption du premier acte attaqué, soit longtemps avant l'initiation des réflexions et des procédures nécessaires à l'adoption de la décision du 8 juillet 2024.

Enfin, en ce qui concerne le courriel envoyé le 14 août 2024 par un conseiller communal à la deuxième partie adverse, celui-ci est impuissant, à lui seul, à démontrer l'existence d'une animosité personnelle à l'égard de la requérante. Les déclarations qu'il contient sont vagues, isolées, et elles ne sont confortées par aucun autre élément du dossier administratif. Ces déclarations ne précisent d'ailleurs pas la

nature ni la teneur d'éventuels manquements ou considérations supplémentaires qui auraient été reprochés à la requérante. En ce qu'il invoque la violation des droits de la défense, le moyen n'est pas fondé. En outre, il n'est aucunement démontré que les membres du collège communal qui auraient prétendument témoigné d'un manque d'impartialité vis-à-vis de la requérante ont été en mesure d'influencer le reste du conseil communal. L'existence d'une majorité politique, fût-elle absolue, au sein de cet organe ne suffit pas à établir une telle influence.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

VIII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de « l'excès de pouvoir, de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de bonne administration, de la violation du principe d'égalité, de la violation des droits de la défense et du principe du contradictoire et d'équitable procédure, de l'illégalité, de l'inexactitude, de l'inadéquation des motifs, de la violation des articles 2, 5 et 6 du Statut administratif, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des articles L1215-2, L1215-3 et L1215-10 à L1215-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'absence de manquement disciplinaire ».

À défaut du résumé prévu par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948, le moyen est synthétisé de la manière suivante.

La requérante estime que, dans la mesure où l'attestation a été rédigée dans le cadre d'un litige pendant devant le tribunal du travail, dans un contexte lié à des dysfonctionnements et un malaise collectif au sein du personnel communal, il convenait que le conseil communal sursoie à statuer dans l'attente du jugement à intervenir. Elle considère qu'à tout le moins le dossier disciplinaire devait être complété « afin qu'y soient versées l'ensemble des pièces de cette procédure, de manière à ce que l'organe disciplinaire soit complètement informé sur le litige visé et que l'agent puisse exercer complètement ses droits de défense ». Elle ajoute que sa demande a été refusée sans justification particulière.

Elle soutient également qu'aucun manquement n'est établi ni ne peut recevoir la qualification de manquement disciplinaire. Elle indique que l'attestation

qu'elle a établie relève de sa vie privée. Elle constate que le collège communal a également sollicité le témoignage de plusieurs agents dans le cadre du litige précité et elle en déduit qu'à suivre l'autorité, certains fonctionnaires pourraient s'exprimer plus librement que d'autres, ce qui constitue, selon elle, une rupture du principe d'égalité. Elle estime que son témoignage n'est pas injurieux et qu'il ne contient aucune expression mensongère, méprisante ou déplacée à l'encontre de qui que ce soit, qu'il n'est pas davantage attentatoire et qu'il est exprimé dans les limites admissibles du droit de réserve et du devoir de loyauté d'un agent du service public, et en particulier dans les limites des articles 2 et 5 du statut administratif du personnel communal. Elle estime que son témoignage s'inscrit dans le droit de tout fonctionnaire à pouvoir émettre des critiques sur le fonctionnement du service. Elle est d'avis que le dossier disciplinaire ne contient aucun élément concret qui permette de considérer que les faits portés à la connaissance du tribunal du travail ne correspondent pas à la réalité, seraient inexacts ou mensongers. Elle relève également que le collège communal n'a pas demandé formellement l'écartement du témoignage litigieux devant le tribunal du travail et que ce témoignage n'a connu aucune publicité. Elle soutient enfin qu'il est inexact d'affirmer qu'elle doit réserver la primeur de ses avis et suggestions au collège communal et que le premier acte attaqué ne rencontre pas concrètement les moyens soulevés dans le cadre de la procédure disciplinaire. Elle indique à ce sujet que la décision du conseil communal « reproduit les mêmes éléments que ceux déjà visés dans la convocation pour audition » et que la motivation est abstraite et ne repose pas sur des éléments concrets.

VIII.1.2. Le mémoire en réplique

Elle insiste sur le fait que la première partie adverse n'établit pas qu'elle aurait eu pour objectif de nuire aux intérêts de la ville, ni qu'elle ait connu la moindre publicité ou qu'elle aurait eu des répercussions préjudiciables pour la ville, ni que son attestation constituerait un mensonge délibéré, ni qu'elle aurait été dépourvue d'utilité dans le cadre du litige précité. Elle indique notamment « qu'à plusieurs reprises, la tutelle a été amenée à sanctionner des actes ou décisions prises par la première partie adverse, de la même nature que ceux évoqués dans le témoignage litigieux » et qu'« il ne peut dès lors être considéré que les faits décrits constituent des accusations gratuites, non étayées, floues et invérifiables ». En s'appuyant sur les critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme quant à la limitation à la liberté d'expression, elle considère enfin qu'« un témoignage en justice ne peut être qualifié de dénonciation publique, et certainement pas dans le cas d'espèce » et que « le souhait d'éclairer un tribunal sur des faits est recevable et légitime ».

VIII.1.3. Le dernier mémoire

Elle rappelle que le premier acte attaqué ne refuse pas adéquatement le complément d'instruction qu'elle réclamait dès lors qu'il n'expose pas en quoi le litige précité serait étranger au manquement qui lui est reproché. Elle répète que ce refus a porté atteinte aux droits de la défense et qu'elle considère que l'attestation qu'elle a rédigée est en lien avec ce litige, puisqu'elle y décrit un contexte invoqué dans le cadre de celui-ci et du licenciement de G. D.

Elle insiste sur le fait qu'aucun manquement n'est établi, considérant qu'un témoignage en justice rédigé dans les formes prescrites aux articles 961/1 et 961/2 du Code judiciaire sert uniquement à éclairer le juge. Elle souligne que ces dispositions ne prescrivent pas de documenter son témoignage. Elle ajoute qu'elle a produit une série d'éléments dans sa note explicative adressée à la seconde partie adverse, qui constituent selon elle « un commencement de preuve ». Elle en conclut que les atteintes reprochées aux devoirs de loyauté, de réserve, de probité et d'exactitude ne sont pas établis ni adéquatement motivés. Elle réitère pour le surplus plusieurs arguments déjà évoqués dans son mémoire en réplique.

Elle produit enfin deux attestations rédigées par d'autres agents de la première partie adverse dans le cadre du litige précité pour démontrer l'atteinte au principe d'égalité puisque, selon elle, il s'agit de comportements similaires qui ne sont pourtant ni poursuivis ni sanctionnés disciplinairement.

VIII.2. Appréciation

En ce qu'il est pris de la violation du principe général de bonne administration et des articles L1215-2, L1215-3 et L1215-10 à L1215-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le premier moyen, le moyen est irrecevable.

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 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.

Il est par ailleurs de jurisprudence constante que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Les articles 2, 5 et 6 du statut administratif et pécuniaire de la première partie adverse disposent comme il suit :

« Article 2 - Les agents jouissent de la liberté d'expression à l'égard des faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Il leur est uniquement interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du

citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée ; ceci vaut également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions.

Les agents, dans l'exercice de leurs fonctions, sont tenus de dénoncer les faits délictueux dont ils auraient connaissance.

Cette interdiction ne s'applique pas aux cas où la loi ou le décret prévoit expressément le droit du citoyen à la consultation ou à la communication d'un document administratif.

Les dispositions des alinéas précédents s'appliquent également aux agents qui ont cessé leurs fonctions.

Article 5 - § 1^{er}. Les agents remplissent leurs fonctions avec loyauté et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques.

À cet effet, ils doivent :

- respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives de l'autorité dont ils relèvent ;
- formuler leur avis et rédiger leurs rapports avec rigueur et exactitude ;
- exécuter les décisions avec diligence et conscience professionnelle ;
- se conformer aux normes de sécurité prescrites par l'autorité.

§ 2. Les agents traitent les usagers de leurs services avec compréhension et sans aucune discrimination.

§ 3. Pendant l'exercice de leurs fonctions, les agents sont tenus de donner au public et à leurs collègues une image correcte de leur personne, tant sur le plan de l'hygiène corporelle, de la décence de leur tenue vestimentaire que sur le plan de la correction de leur attitude et de leur propos.

Article 6 - Les agents évitent, en dehors de l'exercice de leurs fonctions, tout comportement qui pourrait mettre à mal la confiance du public dans l'administration ».

En l'espèce, le premier acte attaqué est motivé sur ce point de la manière suivante :

- « Considérant que les faits précités sont établis, l'attestation litigieuse figurant en pièce n°1 du dossier disciplinaire et [la requérante] ne contestant pas en être l'auteur ;
Considérant qu'en qualité de membre du personnel de la Ville, [la requérante] dispose de la liberté d'expression à l'égard des faits dont elle a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions (art. 2, alinéa 1^{er} du Statut) ;
Considérant que cette liberté n'est cependant pas absolue. Elle doit notamment se concilier avec les devoirs de réserve et de loyauté qui incombent aux fonctionnaires, à plus forte raison lorsque ceux-ci exercent des hautes fonctions au sein de l'administration (C. eur. D.H., 14 mars 2002, Diego Nafria c. Espagne, §37) ;
Considérant que dans le même sens, le Conseil d'Etat a déjà jugé que "La liberté d'expression garantie par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales bénéficie aux fonctionnaires et implique leur droit de s'exprimer sur des faits connus dans l'exercice de leurs fonctions, à condition, notamment, de respecter le devoir de réserve, lequel leur impose de toujours s'exprimer avec modération et proscrire notamment les insinuations, les expressions méprisantes ou injurieuses, ainsi que l'atteinte à la réputation de leurs collègues et supérieurs et à la confiance que le public doit avoir dans l'administration" (C.E., 20 février 2018, n°240.757) ;

Considérant que l'attestation litigieuse constitue une infraction au devoir de loyauté inscrit à l'article 5, § 1^{er} du Statut administratif et pécuniaire de la Ville, ainsi qu'aux devoirs de réserve, de probité et d'exactitude découlant des articles 5, §§ 1^{er} et 3, et 6 dudit Statut ;

Considérant que les propos repris dans l'attestation rédigée par [la requérante] le 18 février 2024 à l'attention du Tribunal du travail de Liège, division Marche-en-Famenne, sont particulièrement virulents à l'égard des autorités et du personnel de la Ville ;

Considérant qu'ils ne sont pas documentés, sont excessifs, peu constructifs et remplis de sous-entendus, notamment lorsqu'elle laisse entendre que les dysfonctionnements qu'elle dénonce ne sont qu'exemplatifs ;

Considérant que le moyen utilisé par [la requérante] pour communiquer ces griefs est totalement inadéquat et dénote dans son chef un manque de loyauté flagrant à l'égard de la Ville au sein de laquelle elle exerce ses fonctions ;

Considérant que si [la requérante] avait des critiques à formuler sur la manière dont la Ville est administrée, elle se devait de les formuler de manière plus posée et documentée, et d'en réserver la primeur au Collège (article L.1124-40, § 3 CDLD) ;

Considérant qu'en sa qualité de directrice financière, elle dispose en outre de moyens privilégiés pour dénoncer ces faits auprès de la tutelle si elle l'estime nécessaire ;

Considérant que [la requérante] n'a jamais fait part du contenu de son attestation aux autorités de la Ville de Durbuy et *a fortiori* au Collège dont elle dépend hiérarchiquement ;

Considérant que la Ville de Durbuy en a pris connaissance lors de la communication des pièces accompagnant les conclusions de [G. D.] le 19 février 2024 ;

Considérant qu'il est évident que le tribunal du travail est sans compétence pour apprécier les griefs formulés dans cette attestation ;

Considérant que ceux-ci sont d'ailleurs étrangers au litige qui oppose [G. D.] à la Ville devant le tribunal du travail de Liège, division de Marche-en-Famenne ;

Considérant qu'ils concernent pour l'essentiel la période antérieure à la nomination de [O. B.] en qualité de directeur général intervenue en juin 2021 alors que les faits qui ont justifié le licenciement de [G. D.] se sont produits en septembre et octobre 2022 (voir les conclusions déposées en pièce n° 2) ;

Considérant que ce litige n'a du reste clairement aucun lien avec les reproches liés au respect des procédures en matière de marché public que [la requérante] dénonce avec force en page 4 de son attestation ;

Considérant qu'il s'agit dès lors d'accusations totalement gratuites ;

Considérant qu'il apparaît manifeste que la production de cette attestation a moins été guidée par le souci d'éclairer le tribunal du travail sur les faits du litige dont il est saisi que par une volonté de ternir la réputation de la Ville et de ses représentants auprès du dit tribunal ;

Considérant qu'en ce sens, la production de cette attestation viole également l'article 6 du Statut administratif et pécuniaire qui prescrit aux agents, même en dehors de l'exercice de leurs fonctions, d'éviter tout comportement qui pourrait mettre à mal la confiance du public dans l'administration [...] ».

Dans la mesure où il est reproché à la requérante d'avoir manqué à son devoir de loyauté et d'intégrité et d'avoir mis à mal la confiance du public dans l'administration, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation, de telle sorte que le Conseil d'État ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation, à savoir celle qu'une autorité normalement prudente et diligente n'aurait pas commise.

Comme le mentionne le premier acte attaqué, la requérante ne nie pas avoir rédigé l'attestation litigieuse. Par ailleurs, aucune erreur ne peut être reprochée à la première partie adverse lorsqu'elle affirme dans le premier acte attaqué que les propos figurant dans l'attestation sont « remplis de sous-entendus, notamment lorsqu'elle laisse entendre que les dysfonctionnements qu'elle dénonce ne sont qu'exemplatifs », la requérante indiquant dans celle-ci qu'il lui « est impossible [d']étayer tous [les dysfonctionnements] » et qu'elle « ne peu[t] ici n'en présenter que quelques-uns, afin de donner un aperçu du fonctionnement de la Ville de Durbuy ». La requérante reste en outre en défaut de démontrer qu'« il est établi et [qu']il n'est pas contesté qu'à plusieurs reprises, la tutelle a été amenée à sanctionner des actes ou décisions prises par la première partie adverse, de la même nature que ceux évoqués dans le témoignage litigieux ». Il ressort également de l'attestation litigieuse que la requérante fait notamment état de pratiques clientélistes aussi bien dans le chef de sa hiérarchie quand dans celui de mandataires politiques et de certains membres du personnel, de promotions et nominations « à la carte », ainsi que d'absence de passation de marché public pour l'achat de nombreux biens, en violation de la réglementation applicable. Elle ne peut donc être suivie lorsqu'elle affirme dans sa requête que son témoignage « ne contient aucune “accusations graves et gratuites”, ni à l'égard des autorités ni du personnel communal ». Par conséquent, la première partie adverse motive adéquatement sa décision et ne commet aucune erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle considère que les propos, non documentés, tenus par la requérante sont « particulièrement virulents à l'égard des autorités et du personnel de la Ville » et qu'ils constituent un manquement au devoir de loyauté, de réserve et d'exactitude.

En ce sens, il a déjà été jugé que si les fonctionnaires jouissent de la liberté d'expression, ils sont néanmoins soumis à un devoir de réserve juridiquement compatible avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme. La Cour européenne des droits de l'Homme rappelle en effet de façon constante que « la protection de l'article 10 de la Convention s'étend à la sphère professionnelle en général et aux fonctionnaires en particulier. [...] les salariés ont un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur. Cela vaut en particulier pour les fonctionnaires, dès lors que la nature même de la fonction publique exige de ses membres une obligation de loyauté et de réserve [...]. Cette obligation peut être plus accentuée pour les fonctionnaires et les employés de la fonction publique que pour les salariés travaillant sous le régime du droit privé » (Cour eur. D.H., arrêt *Catalan c. Roumanie*, 9 janvier 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0109JUD001300304, § 56 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUD001785191, § 51). La circonstance que les critiques de la requérante ont été formulées dans une attestation rédigée conformément à

l'article 961/1 du Code judiciaire et qu'ils n'étaient pas destinés aux tiers à la procédure judiciaire ne modifie pas ce raisonnement.

L'absence de publicité du témoignage litigieux en dehors des débats judiciaires ne rend pas irrégulière la motivation du premier acte attaqué, celui-ci ne reprochant pas à la requérante d'avoir donné à ses accusations une autre publicité que celle attachée au dépôt d'une attestation judiciaire. Il en va de même pour l'absence invoquée de la démonstration du préjudice subi par la première partie adverse, l'autorité ne devant pas démontrer concrètement une atteinte à son image. La requérante ne peut pas davantage invoquer le fait qu'il s'agit « d'un acte relevant de la vie privée » pour contester l'existence de toute faute disciplinaire dans son chef, dès lors qu'elle a fait le choix de formuler des reproches à l'encontre des autorités communales dans une attestation judiciaire, à l'occasion d'un litige où ces dernières sont parties à la cause. Le fait que la requérante n'entendait pas apporter un soutien aux revendications de G. D. devant le tribunal du travail est encore sans incidence sur ce qui précède, le premier acte attaqué ne formulant aucun grief en ce sens. De même, la circonstance que la première partie adverse n'a pas demandé l'écartement de l'attestation litigieuse devant le tribunal du travail n'altère pas la matérialité des griefs reprochés.

En ce qui concerne la rupture du principe d'égalité, ce grief est sans fondement dès lors que le premier acte attaqué ne reproche pas à la requérante d'avoir produit une attestation en justice, mais dénonce le contenu de celle-ci. Les attestations qu'elle produit n'établissent pas que les agents concernés auraient commis des manquements comparables à ceux qui lui sont reprochés. Elle ne démontre donc aucune différence de traitement injustifiée.

En ce qui concerne sa demande d'instruction complémentaire visant à intégrer la procédure judiciaire devant le tribunal du travail au dossier disciplinaire et à attendre l'issue de celle-ci, le premier acte attaqué permet à suffisance à la requérante de comprendre pourquoi la première partie adverse a décidé de ne pas y faire droit, dès lors qu'il justifie en quoi cette procédure est étrangère aux reproches adressés à la requérante, contrairement à ce qu'elle prétend dans ses écrits de procédure. Le premier acte attaqué souligne en effet que l'attestation vise « pour l'essentiel la période antérieure à la nomination [du] directeur général intervenue en juin 2021 » alors que le licenciement faisant l'objet du litige devant le tribunal du travail lui est nettement postérieur, et que le respect des procédures en matière de marché public n'a également « clairement aucun lien » avec le litige. La requérante reste d'ailleurs en défaut d'indiquer concrètement dans quelle mesure les pièces du dossier judiciaire auraient été nécessaires à sa défense. Le premier acte attaqué ne méconnaît donc pas davantage les droits de la défense et le principe du contradictoire

et d'équitable procédure. La requérante a, en effet, été informée dès l'entame de la procédure disciplinaire des griefs qui lui étaient reprochés et a pu faire valoir ses observations lors de son audition par le conseil communal sur la base du dossier disciplinaire préalablement communiqué.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

IX.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de « l'excès de pouvoir, de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de bonne administration, de l'illégalité, de l'inexactitude, de l'inadéquation des motifs, de la violation des articles L1122-13 et L1122-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la violation du principe général d'impartialité, de l'irrégularité de la procédure disciplinaire et de la procédure de votes ».

À défaut du résumé prévu par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948, le moyen est synthétisé de la manière suivante.

La requérante soutient qu'il n'est pas établi qu'un « dossier disciplinaire a été constitué et communiqué au conseil communal ». Elle estime qu'il ne ressort pas de manière précise de l'ordre du jour de la réunion du conseil communal du 17 juin 2024 qu'une décision aurait été prise à l'issue de son audition. Elle indique que la délibération ne précise ni le résultat précis du vote ni les questions concrètement soumises à l'appréciation des membres du conseil communal. Elle reproche le fait que « les membres de l'autorité disciplinaire n'ont été amenés à voter que sur une seule sanction », sans envisager d'autres sanctions plus légères. Elle considère que le refus de la première partie adverse de produire aux débats les bulletins de vote établis préalablement à la séance conforte cette analyse, que la procédure de vote a été orientée et que « couplée au moyen de la violation du principe d'impartialité, elle confirme l'influence néfaste et déterminante du Collège communal dans la conduite et l'issue de la procédure ».

IX.1.2. Le mémoire en réplique

Elle indique que « le fait de priver les conseillers d'un accès complet et préalable au dossier disciplinaire, en vue de l'audition de l'agent, prive celui-ci de la

garantie d'une procédure juste et équitable ». Elle affirme qu'un conseiller communal a fait état du fait qu'il a tenté de consulter le dossier disciplinaire et que celui-ci était vide, et rappelle qu'un autre conseiller communal a dénoncé « une approche opaque et orientée de la procédure disciplinaire » à l'autorité de tutelle, dans un courriel du 14 août 2024. Elle ajoute que, contrairement à l'habitude, le dossier a été conservé dans le bureau du directeur général, sans que les conseillers en soient précisément informés. Elle réitère sa critique à l'égard de l'ordre du jour de la séance du 17 mai 2024, et considère que « la convocation et la procédure adoptées manquent volontairement de clarté et de transparence, ce qui conduit à vicier la procédure disciplinaire dans son ensemble ». Elle réitère également sa critique à l'égard de la procédure de vote et estime que la liberté de vote a été entravée, ou à tout le moins orientée. Elle reproche à cet égard le fait que la motivation adoptée avait déjà été préparée en amont par le collège communal et que « les membres de l'autorité n'ont disposé que de quelques minutes pour en prendre connaissance, dans un dossier complexe, sans pouvoir obtenir un délai de réflexion et d'analyse (le report a été refusé) et en étant contraint de se prononcer séance tenante alors que l'ordre du jour n'annonce pas un vote ».

IX.1.3. Le dernier mémoire

Elle rappelle que seule la sanction de la démission d'office a été soumise au vote du conseil communal et cite à nouveau le courriel adressé par un conseiller communal à la seconde partie adverse, entravant selon elle la liberté de choix des membres de l'autorité disciplinaire. En ce qui concerne sa critique relative au vote sur la motivation de la sanction disciplinaire, elle dit ignorer si la motivation de l'acte attaqué est strictement conforme à la motivation soumise au vote des membres de l'autorité disciplinaire. Elle souligne une nouvelle fois que l'absence de la mention du vote dans l'ordre du jour du conseil communal est irrégulière, comme l'ont soulevé, soutient-elle, plusieurs membres de l'autorité disciplinaire lors de la séance en réclamant le report du vote. Elle reproche à la motivation de l'acte attaqué de n'avoir pas fait état de ces incidents et de ne pas avoir mentionné la raison du refus du report du vote.

IX.2. Appréciation

En ce qu'il est pris de la violation du principe général de bonne administration, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le premier moyen, le moyen est irrecevable.

Les articles L1122-13 et L1122-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation disposent comme il suit dans leur version applicable au litige :

« Art. L1122-13. § 1er. Sauf les cas d'urgence, la convocation se fait par courrier électronique, au moins sept jours francs avant celui de la réunion ; elle contient l'ordre du jour. Ce délai est toutefois ramené à deux jours francs pour l'application de l'article L1122-17, alinéa 3.

Les points à l'ordre du jour sont indiqués avec suffisamment de clarté et sont accompagnés d'une note de synthèse explicative.

La convocation ainsi que les pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour peuvent être transmises par écrit et à domicile si le mandataire en a fait la demande par écrit ou si la transmission par courrier électronique est techniquement impossible.

Le collège communal met à la disposition de chaque membre du conseil communal une adresse de courrier électronique personnelle.

Le règlement d'ordre intérieur fixe les modalités d'application du présent paragraphe.

§ 2. Pour chaque point de l'ordre du jour, toutes les pièces s'y rapportant sont mises, à la disposition, sans déplacement, des membres du conseil communal dès l'envoi de l'ordre du jour.

Le directeur général ou le fonctionnaire désigné par lui, ainsi que le directeur financier ou le fonctionnaire désigné par lui, se tiennent à la disposition des conseillers afin de leur donner des explications techniques nécessaires à la compréhension des dossiers, et cela pendant au moins deux périodes précédant la séance du conseil communal, dont une période durant les heures normales d'ouverture des bureaux et une période en dehors de ces heures. Le règlement d'ordre intérieur détermine les modalités d'application du présent paragraphe ».

Art. L1122-27. Sans préjudice de l'alinéa 4, les membres du conseil votent à haute voix.

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir un mode de scrutin équivalent au vote à haute voix. Sont considérés comme tels, le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée.

Nonobstant les dispositions du règlement d'ordre intérieur, le vote se fait à haute voix chaque fois qu'un tiers des membres présents le demande.

Seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires, font l'objet d'un scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages.

Lorsqu'il est membre du conseil, le président vote en dernier lieu.

L'alinéa précédent n'est pas applicable aux scrutins secrets ».

Il est de jurisprudence constante que les garanties consacrées par l'article L1122-13 précité touchent à l'exercice des prérogatives politiques des membres du conseil communal et que seuls ces membres ont qualité pour contester la manière dont ces garanties ont été mises en œuvre. Il en va ainsi notamment de la garantie selon laquelle « les points à l'ordre du jour sont indiqués avec suffisamment de clarté et sont accompagnés d'une note de synthèse explicative », comme de celle relative à la mise à disposition des pièces se rapportant aux points inscrits à l'ordre du jour. Le moyen

est donc irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article L1122-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Dès lors que le respect de ces garanties relève du fonctionnement du conseil communal et non de l'objet de l'acte attaqué, il n'y avait pas davantage lieu de les mentionner ou d'en justifier le respect dans la motivation de celui-ci.

L'article L1122-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'impose pas au conseil communal d'indiquer, dans son procès-verbal de délibération, le résultat précis du vote ni les questions soumises à l'appréciation de ses membres. Pour respecter l'alinéa 4 de l'article L1122-27, la délibération doit uniquement indiquer qu'il a bien été procédé à un scrutin secret et que la décision a été adoptée à la majorité absolue des suffrages, étant rappelé que la délibération du conseil communal est un acte authentique dont les constatations font foi jusqu'à inscription en faux. En outre, aucune des dispositions et aucun des principes invoqués à l'appui du moyen n'imposaient au conseil communal d'inviter ses membres à voter d'abord sur le principe même de l'existence d'un manquement disciplinaire et, ensuite, sur d'autres propositions de sanction que celle ayant recueilli la majorité absolue des suffrages. Rien n'interdisait non plus aux services de l'administration communale de préparer un projet de motivation à soumettre à l'appréciation du conseil communal. La requérante reste en défaut de démontrer en quoi les procédés qu'elle dénonce ont empêché les membres du conseil communal de voter librement et dans le respect des dispositions légales applicables.

S'agissant de la violation du principe général d'impartialité et des propos qui auraient été tenus lors de la délibération du conseil communal le 27 mai 2024 au sujet du dossier disciplinaire de la requérante, il est renvoyé à l'examen du deuxième moyen.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

X. Cinquième et sixième moyens

X.1. Thèse de la partie requérante

X.1.1. La requête en annulation

Le cinquième moyen est pris de « l'illégalité, de l'inexactitude, de l'inadéquation des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs adéquats, pertinents, de la violation des droits de la défense et de l'excès de pouvoir ».

Le sixième moyen est pris de « l'illégalité, de l'inexactitude, de l'inadéquation des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles L1215-2 et L1215-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs adéquats, pertinents, de la violation des droits de la défense, de l'excès de pouvoir et du principe de proportionnalité ».

À défaut du résumé prévu par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948, les deux moyens sont synthétisés de la manière suivante.

La requérante réitère dans son cinquième moyen sa critique de la motivation formelle du premier acte attaqué, tant sur le contenu de la motivation que sur l'absence de réponse au sein de celle-ci aux arguments qu'elle a développés au cours de la procédure disciplinaire.

Elle répète dans son sixième moyen que selon elle, « aucun manquement disciplinaire n'a été commis ou ne peut être sanctionné, ni en fait ni en droit ». Elle rappelle également la portée de l'article L1215-3 du Code et estime qu'« il appartient à l'autorité de motiver concrètement et adéquatement la hauteur de la sanction infligée » et que la motivation doit reposer sur des éléments légalement admissibles, étayés par le dossier disciplinaire. Elle indique à cet égard qu'elle est occupée au service de la ville de Durbuy depuis septembre 2008, qu'elle n'a jamais été sanctionnée disciplinairement et qu'elle n'a jamais démérité. Elle précise que depuis la fin de l'année 2022, elle est contrariée dans ses missions par des décisions du collège communal qui impactent l'organisation du service « finance – recette » dont elle assure la direction et qu'elle est très affectée par la situation. Elle soutient que la rupture du lien de confiance n'est pas motivée de manière pertinente et n'est pas étayée. Elle est également d'avis que la motivation du premier acte attaqué au sujet de la hauteur de la peine infligée « est indigente » et que la sanction est excessive et disproportionnée par rapport aux faits.

X.1.2. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne le cinquième moyen, elle réitère une nouvelle fois ses critiques de la motivation du premier acte attaqué et elle l'étend à la motivation du choix de la sanction de la démission d'office et de la perte de confiance.

En ce qui concerne le sixième moyen, elle rappelle qu'elle considère la sanction comme disproportionnée et irrégulièrement motivée, dès lors que, selon elle,

« compte tenu des circonstances de l'espèce, une appréciation correcte et raisonnable du manquement reproché [...] ne pouvait justifier la sanction maximale de la démission d'office ».

X.1.3. Le dernier mémoire

Sur les deux moyens réunis, elle complète sa critique de la motivation du choix de la sanction de la démission d'office en reprochant à celle-ci de ne pas reposer sur des éléments concrets et étayés. Elle rappelle que la motivation aurait dû tenir compte de ses antécédents de service et de son état de santé et répète, en invoquant la jurisprudence, que les circonstances de l'espèce ne pouvaient justifier la sanction maximale de la démission d'office.

X.2. Appréciation

En ce qu'il est pris de la violation des articles L1215-2 et L1215-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le premier moyen, le moyen est irrecevable.

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 motivation de la sanction infligée à la requérante, le premier acte attaqué indique ce qui suit :

- « Considérant qu'au niveau de la sanction à adopter, le Conseil tiendra compte de la gravité des faits, de la nature et du niveau de la fonction exercée par l'intéressée et de l'absence de toute remise en question de [la requérante] ;
Considérant que l'attitude déloyale adoptée par [la requérante], autant que le mépris dont elle a fait part dans son attestation à l'égard des représentants et du personnel de la Ville, avec lesquels elle est pourtant, de par ses fonctions, contrainte de collaborer au quotidien, rendent totalement impossible la poursuite de toute collaboration avec l'intéressée ;
Considérant néanmoins que le Conseil considère que, compte tenu notamment de l'absence d'antécédents disciplinaires dans le chef de l'intéressée, il sera excessif de lui infliger la sanction maximale de la révocation, qui aurait pour conséquence de lui faire perdre le bénéfice de sa pension publique ».

Cette motivation permet à la requérante de comprendre pourquoi la première partie adverse a estimé toute poursuite de la collaboration avec elle impossible. Le premier acte attaqué expose également pourquoi il a été décidé de ne pas lui infliger la sanction maximale de la révocation et l'autorité n'est pas tenue de motiver sa décision au regard de chacune des sanctions prévues par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. En outre, eu égard aux propos tenus dans l'attestation litigieuse, il n'est pas établi que toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas estimé qu'il n'était plus envisageable de laisser se poursuivre la relation de travail avec la requérante. Compte tenu des manquements reprochés, le Conseil d'État substituerait son appréciation à celle de la première partie adverse s'il venait à considérer que ceux-ci ne sont pas suffisamment graves pour justifier la sanction lourde de la démission disciplinaire.

Enfin, même si elle met en avant ses antécédents et son état de santé, elle ne démontre pas que l'autorité aurait adopté une sanction disciplinaire que toute autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pas prise. Elle n'établit par conséquent pas que l'autorité aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ni que la démission d'office infligée serait manifestement disproportionnée. En s'appuyant sur la gravité des manquements, sur la « nature et le niveau de la fonction exercée par l'intéressée », sur « l'absence de toute remise en question » et sur le mépris dont l'attestation litigieuse a témoigné, l'acte attaqué justifie régulièrement la rupture de confiance envers la requérante et le choix de la démission disciplinaire n'est pas manifestement disproportionné.

Pour le surplus, en ce qui concerne les autres critiques invoquées sous les cinquième et sixième moyens, il est renvoyé à l'examen du troisième moyen, avec lequel elles se confondent.

Le cinquième moyen et le sixième moyen ne sont pas fondés.

XI. Septième moyen

XI.1. Thèse de la partie requérante

XI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de « l'illégalité, de l'inexactitude, de l'inadéquation des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles L3133-3, L1215-3 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la violation des articles 2, 3 et 6 du Statut administratif de la Ville de Durbuy, de la

violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs adéquats, pertinents, de la violation des droits de la défense, de l'excès de pouvoir et du principe de proportionnalité ».

À défaut du résumé prévu par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948, le moyen est synthétisé de la manière suivante.

La requérante estime qu'en refusant d'annuler la délibération du conseil communal du 27 mai 2024, la seconde partie adverse s'est approprié les illégalités du premier acte attaqué qu'elle dénonce dans les autres moyens de sa requête. Elle reproche en outre au second acte attaqué d'avoir reproduit voire amplifié les motifs du premier acte attaqué, et ce « sur base de la note d'observations déposée par la première partie adverse qui n'a pas été soumise à la contradiction ». Elle ajoute que la seconde partie adverse « ne peut faire état d'éléments nouveaux ou complémentaires qui seraient de nature à fonder ou justifier l'action ou la sentence disciplinaire querellée ». Elle ajoute qu'il n'a pas été fait droit à sa demande de produire l'ensemble des pièces et documents versés dans le cadre du recours ce qui constitue, selon elle, une violation du principe du contradictoire et des droits de la défense. Elle considère en conséquence que la seconde partie adverse n'a pu exercer pleinement et en toute connaissance de cause son pouvoir de tutelle.

XI.1.2. Le mémoire en réplique

Elle reproche à la seconde partie adverse de ne pas produire l'arrêté de prolongation et estime que « manifestement, le principe de bonne administration et du devoir de minutie n'ont pas été respectés » eu égard notamment à l'erreur de date du second acte attaqué. Elle ajoute que « la note déposée par [son] conseil [...] et les éléments invoqués [...] ont été totalement ignorés ». Elle estime qu'il apparaît également que la seconde partie adverse a statué sur la base d'un dossier incomplet dès lors que n'y figure pas le courriel lui adressé le 14 août 2024 par un conseiller communal « qui dénonce les circonstances irrégulières dans lesquelles a été pris le premier acte attaqué ».

XI.1.3. Le dernier mémoire

Elle réitère les critiques émises dans ses écrits de procédure à l'égard du second acte attaqué, et conclut que la seconde partie adverse « a manqué à ses devoirs et obligations en statuant sur base d'un dossier incomplet et en n'exerçant pas son pouvoir de tutelle ».

XI.2. Appréciation

En ce qu'il est pris de la violation des articles L1215-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le premier moyen, le moyen est irrecevable. La violation du principe de bonne administration et du devoir de minutie, invoquée pour la première fois dans le mémoire en réplique, est tardive et donc également irrecevable.

L'article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation 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. À 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 ».

En l'espèce, il ressort de l'examen des six premiers moyens, dirigés contre le premier acte attaqué, que ceux-ci ne sont pas fondés. Dans cette mesure, le septième moyen n'est pas fondé en ce qu'il soutient que la seconde partie adverse s'est approprié les illégalités du premier acte attaqué et en ce qu'il dénonce à nouveau celles-ci.

En ce qui concerne la date d'adoption du second acte attaqué, il ressort du dossier administratif déposé par la seconde partie adverse que celui-ci aurait été pris le 3 août 2024. Toutefois, selon les explications figurant dans le mémoire en réponse déposé par celle-ci, il s'agit d'une erreur matérielle, l'acte ayant été adopté le 3 septembre 2024, à la suite d'une décision du 19 août 2024 prolongeant jusqu'au 5 septembre 2024 le délai imparti pour exercer la tutelle spéciale d'annulation, cette dernière décision ayant été versée au dossier administratif contrairement aux affirmations de la requérante. Cette dernière n'apporte aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause ces explications étayées.

S'agissant de l'absence du courriel d'un conseiller communal du 14 août 2024 dans le dossier administratif de la partie adverse, il suffit de relever que ce courriel est postérieur à l'adoption du premier acte attaqué de sorte qu'il ne constitue pas un élément ayant servi de fondement à l'adoption du premier acte attaqué qui devait, conformément à l'article L3133-3, alinéa 1^{er}, du Code, être transmis à l'autorité de tutelle. Il ne ressort pas non plus des écrits de procédure qu'il aurait été transmis par la requérante à la seconde partie adverse pour compléter celui-ci. Son absence du dossier administratif de la seconde partie adverse ne constitue donc pas une méconnaissance de l'article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et il ne peut être considéré que la seconde partie adverse a statué sur un dossier incomplet.

En ce qui concerne la hauteur de la sanction disciplinaire infligée, la requérante reste en défaut d'indiquer concrètement quels « éléments nouveaux ou complémentaires » la seconde partie adverse aurait retenus dans sa motivation pour justifier son refus de faire droit au grief dénonçant la disproportion de la sanction disciplinaire.

S'agissant enfin du refus de la seconde partie adverse de faire droit à la demande de la requérante de produire l'ensemble des pièces et documents versés dans le cadre du recours porté devant elle, il y a lieu de constater que la procédure prévue par l'article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne prévoit pas le dépôt d'une note en réplique par l'agent requérant de sorte qu'en ne lui transmettant pas la note d'observations et le dossier administratif de la première partie adverse, la seconde partie adverse n'a pu méconnaître les autres normes visées au moyen.

Le septième moyen n'est pas fondé.

XII. Indemnité de procédure

Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

XIII. Dépersonnalisation

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante 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 chacune des parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 avril 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Frédéric Gosselin