

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 223.324 du 30 avril 2013

A. 201.268/XI-18.498

A. 201.375/XI-18.505

En cause : **KOEKELBERG** Fernand,
ayant élu domicile chez
Mes M. UYTENDAELE et J. SAUTOIS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Mes B. LOMBAERT et I. MATHY, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 septembre 2011 par Fernand KOEKELBERG, qui demande l'annulation de «la décision du CDP Paul VAN THIELEN, Commissaire général *ad interim* de la Police fédérale, prise le samedi 30 juillet 2011 et notifiée au requérant le même jour, à 14 heures 15', de le suspendre provisoirement par mesure d'ordre et d'assortir cette mesure d'une retenue de traitement égale à dix pour cent de son traitement mensuel brut» (affaire A. 201.268);

Vu la requête introduite le 27 septembre 2011 par le même requérant qui demande l'annulation de «la décision de la Ministre de l'Intérieur, prise le dimanche 7 août 2011 et notifiée au requérant le lundi 8 août 2011, de confirmer la décision du Commissaire général *ad interim* du 30 juillet 2011 dans les effets attachés à cette décision et décidant de le suspendre provisoirement par mesure d'ordre à partir du 7 août 2011, cette mesure étant assortie d'une retenue de traitement égale à cinq pour cent de son traitement mensuel brut» (affaire A. 201.375);

Vu l'arrêt n° 214.753 du 3 août 2011 rejetant la demande de suspension

dirigée contre le premier acte attaqué;

Vu l'arrêt n° 214.849 du 24 août 2011 rejetant la demande de suspension dirigée contre le second acte attaqué;

Vu les dossiers administratifs;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu les rapports, respectivement déposés les 5 novembre et 31 octobre 2012, notifiés aux parties, de M. P. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, rédigés sur la base de l'article 12 du règlement de procédure;

Vu les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 28 janvier 2013 notifiées aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 21 février 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme C. DEBROUX, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me B. HEYMANS, loco Mes M. UYTENDAELE et J. SAUTOIS, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et Mes I. MATHY et M. THOMAS, avocats, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. P. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le requérant a été invité par le greffe à distinguer ses recours en annulation, initialement dirigés contre les deux décisions attaquées en une seule requête, et à déposer deux requêtes séparées, étant donné que le Conseil d'État a été amené à connaître desdites décisions à l'occasion de deux demandes de suspension distinctes; que les deux recours, qui concernent les mêmes parties, soulèvent cependant des moyens identiques, et font notamment valoir que les vices affectant le premier acte attaqué rejaillissent sur la légalité du second acte; que dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les causes;

I. LES FAITS

Considérant que les antécédents de la cause utiles à l'examen des présents recours sont exposés dans l'arrêt n° 223.323 prononcé ce jour, auquel il convient de se référer; qu'il suffit de rappeler qu'en suite de l'arrêt n° 214.752 du 29 juillet 2011 qui a ordonné la suspension de l'exécution de la décision ministérielle du 20 juillet 2011 confirmant la décision du commissaire général *ad interim* prise en urgence le 15 juillet, de suspendre provisoirement le requérant par mesure d'ordre, la mesure ministérielle précitée a été retirée le 30 juillet 2011, qu'à cette même date, le commissaire général *ad interim* a pris, à nouveau sous le bénéfice de l'urgence, une seconde décision de suspension provisoire à l'encontre du requérant, qui constitue l'acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A. 201.268/XI-18.498, et que celle-ci a été confirmée par la ministre de l'Intérieur le 7 août 2011, cette décision ministérielle faisant l'objet du recours enrôlé sous le numéro A. 201.375/XI-18.505;

II. CARACTÈRE ANNULABLE DU PREMIER ACTE ATTAQUÉ

Considérant que la partie adverse soulève une fin de non-recevoir à l'encontre de l'acte attaqué dans le cadre du recours A. 201.268/XI-18.498, en ce que cet acte, qui est une mesure de suspension provisoire prise en urgence en application de l'article 63, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, doit s'analyser «comme une décision provisoire et, partant, non définitive, qui a cessé de produire ses effets en raison de la décision de confirmation prise le 7 août 2011», de sorte qu'il n'est pas annulable, sous peine pour le Conseil d'État de «[s'immiscer] dans l'action de l'administration (en) statuant avant celle-ci», s'il ordonnait une telle annulation; qu'elle expose que la décision du commissaire général a.i. est une mesure d'ordre préparatoire à la décision de la ministre qui se substitue à elle, de sorte que le recours dirigé contre la décision du commissaire général a.i. est irrecevable, même si, admet-elle, le requérant peut invoquer, à l'occasion de son recours contre la décision ministérielle, les irrégularités entachant la décision prise en urgence;

Considérant qu'il ressort de l'article 63, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 précitée, que si la suspension provisoire d'urgence n'est pas confirmée – ou si la décision de confirmation est annulée en raison d'un vice propre, ce qui équivaut à une absence de confirmation –, elle ne disparaît pas *ab initio* mais, conservant alors une existence autonome, elle voit seulement ses effets s'arrêter après dix jours; que si elle est au contraire ultérieurement confirmée par le ministre de l'Intérieur, elle n'a plus d'existence propre dès celle-ci et est absorbée par cette confirmation avec laquelle elle se confond, puisque comme le confirme l'Exposé des motifs de la loi du 13 mai 1999 précitée (*Doc. parl.* Chambre, sess. 1998-1999, n° 1965/1, p. 21), les premiers jours de la suspension provisoire décidée en urgence «font partie du premier délai» d'une

durée maximale de quatre mois pour laquelle elle peut être prononcée, selon l'article 61, alinéa 1^{er}, de la loi; qu'il en résulte que le recours enrôlé sous le numéro A. 201.268/XI-18.498 est en principe dépourvu d'objet, la décision ministérielle, objet du second recours, s'y étant substituée, et qu'il est, partant, irrecevable; qu'il reste que si la décision de confirmation de la ministre de l'Intérieur est annulée en raison de l'illégalité de la décision qu'elle confirme, il convient, dans un souci de sécurité juridique, de faire également disparaître de l'ordonnancement juridique ladite mesure de suspension provisoire décidée en urgence par le commissaire général a.i., dont l'illégalité aura été dûment constatée;

III. LES MOYENS D'ANNULATION

1. Le premier moyen

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier des requêtes, de la violation de l'article 63, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 précitée, des principes de bonne administration et d'équitable procédure, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation des actes administratifs, de l'absence ou de l'insuffisance de motifs, de la méconnaissance de l'autorité – fût-elle relative – qui s'attache à l'arrêt n° 214.752 du Conseil d'État, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès voire du détournement de pouvoirs, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'inexactitude des motifs;

qu'il fait grief à la décision ministérielle du 7 août 2011 de confirmer une décision du commissaire général a.i. fondée, «pour autant qu'elle soit interprétée raisonnablement», sur l'article 63, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 et donc prise en vertu d'une procédure urgente, alors qu'en vertu des principes et dispositions visés au moyen, le commissaire général a.i. et, à sa suite, la ministre de l'Intérieur, ne peuvent suspendre provisoirement un membre du personnel de la police fédérale qu'en cas d'urgence, et pour autant que celle-ci soit valablement justifiée dans l'acte, *quod non*;

qu'il expose que la décision de la ministre peut être contestée tant sur la base des illégalités qui lui sont propres que sur la base des illégalités qui affectent l'acte pris par le commissaire général a.i., et ce d'autant plus que la décision de confirmation motive l'urgence à l'écarter du service par référence à la décision du commissaire général a.i., dont elle s'approprie dès lors les vices;

qu'ensuite, il soutient notamment, en substance, que le délai de dix jours prévu par la loi est un délai de rigueur et que le commissaire général a.i. et la ministre, à sa suite, ont cru, à tort, pouvoir mettre en œuvre à son égard une seconde procédure de suspension provisoire urgente, après la suspension de l'exécution de la décision ministérielle du 20 juillet 2011 et le retrait subséquent de celle-ci, alors que le premier acte attaqué a été adopté à une date qui démentait l'urgence, puisqu'il «revenait à écarter, plus de quinze jours après la prise de connaissance des faits, un agent réputé

en activité de service depuis plusieurs jours», soit depuis le 26 juillet, date de la cessation des effets de la première décision prise par le commissaire général a.i. du 15 juillet, non confirmée par décision ministérielle dans les dix jours; qu'il ajoute que «tout autre raisonnement reviendrait d'ailleurs à contourner le prescrit de la loi du 13 mai 1999 et la répartition des compétences entre l'autorité disciplinaire ordinaire et l'autorité disciplinaire supérieure en matière de suspension provisoire», puisqu'il suffirait au commissaire général «d'adopter successivement plusieurs mesures de suspension, chaque fois sous couvert de l'urgence, alors même que la ministre de l'Intérieur ne les confirmerait pas ou retirerait ses confirmations, pour qu'un agent soit ainsi écarté du service pendant une durée excédant les dix jours prescrits à l'article 63 de la loi du 13 mai 1999»; qu'il précise que «le fait que la ministre de l'Intérieur ait considéré, le 30 juillet 2011, qu'il ne s'indiquait pas de reprendre de mesure sur le fondement des compétences qui sont les siennes à la suite de l'arrêt du Conseil d'État – cette abstention permettant ainsi au requérant de reprendre pleinement ses fonctions ce lundi 1^{er} août – n'autorisait pas le commissaire général a.i. à en déduire qu'il était urgent d'aller à l'encontre des effets de l'arrêt du Conseil d'État et de la décision de retrait de la ministre de l'Intérieur» et que «ce faisant, il a contrevenu à l'article 63 de la loi du 13 mai 1999 qui prévoit qu'une suspension provisoire urgente prononcée par ses soins ne peut excéder dix jours si elle n'est confirmée par l'autorité disciplinaire supérieure endéans ce délai»;

2. Position de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond en substance que les circonstances concrètes qui avaient justifié la première procédure de suspension en urgence restaient identiques et que ce n'est que «fictivement et virtuellement» que le requérant s'est retrouvé en position d'activité de service à partir du 26 juillet puisque dans les faits, il est bien resté écarté du service depuis le 15 juillet, de sorte que, dès le retrait de la décision de la ministre, le commissaire général a.i. pouvait reprendre une nouvelle mesure, selon la procédure d'urgence, seule susceptible d'atteindre l'objectif de «préservation immédiate de l'intérêt et de la réputation du service», ce qu'il a fait avec toute la diligence requise, «dix-sept jours après la prise de connaissance des faits» et avant que l'intéressé ne puisse, depuis cette connaissance, exercer ses fonctions, et en exposant amplement et en détail les raisons pour lesquelles il fallait immédiatement écarter le requérant du service, tandis qu'en revanche, la ministre ne pouvait ni reprendre une décision de confirmation après la suspension de l'exécution de la première décision ordonnée par l'arrêt n° 214.752 du 29 juillet 2011, ni «mener une procédure ordinaire de suspension, ce qui aurait été incohérent tant compte tenu des motifs de l'acte attaqué qui justifient l'écartement immédiat du requérant que de la procédure précédemment menée»; qu'elle fait valoir que le vice dans la procédure d'audition mis en exergue par le Conseil d'État, lors de l'adoption de la première

mesure de suspension, ne lui interdisait pas «de mener une nouvelle procédure de suspension provisoire en respectant l'enseignement de cet arrêt» et qu'elle n'a pas contourné le prescrit de la loi ni la répartition des compétences dans la mesure où la seconde décision du commissaire général a.i. n'a pas été prise «en raison de la non-confirmation de la première décision par la Ministre de l'Intérieur, ni en raison du fait que celle-ci aurait jugé la première décision inopportune, ni même en raison d'un vice affectant la première décision elle-même mais suite à un arrêt du Conseil d'État qui a suspendu la confirmation de la première décision en raison du non-respect de la procédure en matière d'audition»;

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie adverse insiste en substance sur le fait que, d'une part, l'urgence avec laquelle le commissaire général a.i. devait agir doit s'apprécier en tenant compte de la première décision de suspension provisoire, prise «sans délai, le 15 juillet 2011», et que «de même, le requérant a été suspendu sans délai le 30 juillet 2011 suite au retrait de la décision de confirmation intervenu le même jour», et que, d'autre part, la nouvelle décision du commissaire général a.i. s'inscrit en réalité dans le cadre de la réfection de l'acte qui avait été suspendu par le Conseil d'État, «le retrait de la confirmation d'une décision [étant] donc différent de l'absence de confirmation d'une décision en raison de la possibilité dont dispose l'autorité administrative de procéder à la réfection d'un acte qui a été suspendu ou annulé par un arrêt du Conseil d'État»;

3. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 59, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 précitée confère au ministre de l'Intérieur le pouvoir de «suspendre provisoirement par mesure d'ordre le membre du personnel de la police fédérale qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire, ou d'une information judiciaire ou d'une poursuite pénale, et dont la présence au sein de la police fédérale est incompatible avec l'intérêt du service»; qu'aux termes de l'article 62 de la même loi, il doit entendre l'intéressé «avant de pouvoir prononcer une suspension provisoire»;

Considérant que l'article 63, alinéa 2, de la même loi dispose, quant à lui, comme suit:

« En cas d'urgence, l'autorité disciplinaire ordinaire du membre du personnel visé à l'article 59, deuxième alinéa, peut prendre la décision de suspension provisoire visée à cet alinéa. L'intéressé est entendu sans délai après le prononcé. Cette décision cesse de produire ses effets après dix jours, à moins qu'elle ne soit confirmée endéans ce délai par le ministre de l'Intérieur sur la base du dossier, en ce compris l'audition, qui est transmis par l'autorité disciplinaire ordinaire. Le ministre de l'Intérieur associe en la matière le ministre de la Justice de la manière prévue par l'article 60»;

Considérant qu'il ressort de l'Exposé des motifs de la loi précitée du 13 mai 1999 que la compétence ainsi confiée à l'autorité disciplinaire ordinaire du membre du personnel est prévue «dans les cas extrêmement urgents» (*Doc. parl. Chambre*, sess. 1998-1999, n° 1965/1, p. 21), soit lorsque le trouble que cause le maintien de l'agent en service est à ce point incompatible avec l'intérêt et le bon fonctionnement du service, qu'il n'est pas envisageable d'agir selon la procédure ordinaire qui impose l'audition de l'agent préalablement à la prise de décision, l'audition devant cependant intervenir «sans délai après le prononcé»; que le pouvoir de suspendre provisoirement est donc attribué à l'autorité disciplinaire ordinaire, de manière exceptionnelle et dérogatoire, au bénéfice de l'urgence; qu'une disposition dérogatoire s'interprète toujours de manière restrictive; que l'urgence requise est la condition *sine qua non* de l'exercice de cette compétence exceptionnelle, qui ne se justifie que par l'obligation d'agir pour préserver l'intérêt du service, dans des délais tels que le respect de la procédure ordinaire n'est pas possible; qu'en d'autres termes, il n'est permis à l'autorité disciplinaire ordinaire d'agir que parce que l'autorité normalement compétente ne le peut matériellement pas; que la compétence qui lui est attribuée vu l'urgence, ne remplace d'ailleurs pas celle de l'autorité normalement investie du pouvoir de suspendre, puisque celle-ci doit confirmer la suspension décidée d'urgence dans les dix jours; que l'organisation légale des compétences en la matière ne permet pas de reconnaître à l'autorité disciplinaire ordinaire l'existence du pouvoir de suspendre à nouveau, en raison des mêmes faits, en dehors de l'hypothèse de l'urgence initiale, puisqu'une fois ce stade de l'urgence dépassé – que la loi fixe elle-même, à dater de la connaissance des faits, à un délai maximum à peine supérieur à dix jours, qui doit englober l'audition ultérieure de l'agent –, l'autorité normalement compétente est en principe en mesure de remplir sa mission; que les antécédents de la procédure, dont l'audition du requérant menée le 19 juillet 2011 après l'adoption de la première suspension provisoire décidée en urgence, indiquent nécessairement que les conditions requises pour que l'autorité disciplinaire ordinaire intervienne en lieu et place de l'autorité normalement compétente, n'étaient plus réunies en l'espèce; que ni le fait que constitue la procédure mue devant le Conseil d'État contre la confirmation ministérielle de la première suspension provisoire décidée en urgence, à la suite de laquelle le ministre a retiré sa décision, ni l'écartement effectif du requérant de ses fonctions dès le 15 juillet 2011, ne peuvent prévaloir sur les conditions restrictives mises à l'attribution à l'autorité disciplinaire ordinaire d'une compétence dérogatoire du droit commun; que le premier moyen est fondé et suffit à entraîner l'annulation des deux actes attaqués,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Les affaires portant les numéros de rôle A. 201.268/XI-18.498 et A. 201.375/XI-18.505 sont jointes.

Article 2

La décision du commissaire général a.i. n° DGJ/HRM/GD/2011/5502 du 30 juillet 2011 de suspendre provisoirement par mesure d'ordre le commissaire divisionnaire Fernand KOEKELBERG et d'assortir cette suspension d'une retenue de traitement égale à dix (10) pour cent de son traitement mensuel brut et la décision de la ministre de l'Intérieur du 7 août 2011 de confirmer la décision précitée du commissaire général a.i. et de suspendre provisoirement par mesure d'ordre le commissaire divisionnaire Fernand KOEKELBERG à partir du 7 août 2011, cette mesure étant assortie d'une retenue de traitement égale à cinq (5) pour cent de son traitement mensuel brut, sont annulées.

Article 3

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le trente avril deux mille treize par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT