CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 231.739 du 25 juin 2015

A. 206.892/VIII-8232

En cause : **la ville de Malmedy**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

le Gouverneur de la province de Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 octobre 2012 par la ville de Malmédy, représentée par son collège communal, qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouverneur de la Province de Liège du 31 août 2012 décidant de ne pas approuver la délibération du 8 juin 2012 par laquelle le Conseil communal de Malmédy décide d'infliger à M. Daniel REMACLE, Capitaine au SRI, la sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de 8 semaines à partir du 16 mai 2012, accompagnée d'une retenue de traitement égale au quart de celui-ci et la privation des titres à l'avancement pour une période comprise entre le 1^er juin 2012 et la fin de la suspension";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Benoit CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 18 mai 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 19 juin 2015;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^{e} Cédric MOLITOR, loco M^{e} Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M. Hughes WAILLIEZ, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Benoit CUVELIER, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Daniel REMACLE est officier-chef de service au Service régional d'incendie (SRI) de la requérante.

2. Le 15 mai 2012, le collège communal de la requérante décide d'ouvrir à sa charge une procédure disciplinaire. Selon l'extrait du registre communal, l'intéressé aurait, d'une part, établi un document attestant d'une délibération du collège communal relative aux tarifs de transports en ambulance qui n'a jamais été prise, et, d'autre part, conclu une convention au nom du service avec un pharmacien de son choix quant à la distribution de bouteilles d'oxygène médical, au mépris de toute règle relative au principe d'égalité.

Le collège décide alors, le même jour, d'une suspension en urgence pour un terme de quatre mois au plus et convoque l'intéressé pour être entendu dans le cadre de cette mesure d'ordre.

3. Le 1er juin 2012, après avoir entendu l'intéressé, le collège communal décide d'une suspension préventive dans l'intérêt du service, avec une "retenue de traitement égale au quart de celui-ci et une privation des titres à l'avancement, pour un terme de quatre mois au plus".

Cette décision est notamment fondée sur le fait qu'un agent faisant l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires et dont la présence est incompatible avec l'intérêt du service peut être suspendu préventivement, à titre de mesure d'ordre.

4. Le 7 juin 2012, le conseil communal de la requérante confirme, d'une part, la décision prise le 15 mai 2012 par le collège communal de suspendre Daniel REMACLE de manière préventive et, d'autre part, la décision du 1er juin 2012 de le suspendre de manière préventive avec retenue de traitement égale au quart de celui-ci et privation des titres à l'avancement pour un terme de quatre mois au plus.

5. Le 28 juin 2012, le conseil communal, après avoir entendu à nouveau l'intéressé, décide de lui infliger la sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de huit semaines débutant le 16 mai 2012, accompagnée d'une retenue de traitement égale au quart de celui-ci et d'une privation des droits à l'avancement pour la période comprise entre le 1er juin 2012 et la fin de la suspension.

6. Cette décision parvient au gouvernement provincial de Liège, dans le cadre de la tutelle d'approbation, le 4 juillet 2012.

7. Le 31 août 2012, le Gouverneur de la province de Liège adopte un arrêté portant non-approbation de la délibération du 28 juin 2012.

Cet arrêté vise, notamment, un avis défavorable de la Direction juridique de la Direction générale de la Sécurité civile du Service public fédéral (SPF) Intérieur du 17 août 2012 et énonce que "la décision ainsi prise contrevient aux prescriptions des articles L1215-5 et L1215-26 du Code [de la démocratie locale et de la décentralisation] et ne peut dès lors être admise à produire ses effets."

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est parvenu à la requérante le 4 septembre 2012.

8. L'avis de la Direction juridique du 17 août 2012 visé dans l'acte attaqué est ainsi rédigé :

" Monsieur le Gouverneur,

Veuillez considérer notre précédent avis du 1er août comme nul et non avenu.

La Direction Juridique émet un avis défavorable à l'égard de la délibération du conseil communal de Malmedy du 28 juin 2012.

En effet, la délibération dont objet suspend l'intéressé pour une période de huit semaines et dispose que «cette suspension est accompagnée d'une retenue de traitement égale au quart de celui-ci (…) pour une période comprise entre le 1er juin et la fin de la suspension».

Or, l'article L1215-5 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation dispose :

«Art. 1215-5. La peine de la suspension est prononcée pour une période de trois mois au plus.
La peine de la suspension entraîne, pendant sa durée, la privation de traitement.
La commune garantit à l'intéressé un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel qu'il est fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale».

Subséquemment, la délibération dont objet contrevient aux dispositions règlementaires applicables";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles L1215-5 et L1215-26 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir; qu'elle reproche à l'autorité provinciale d'avoir motivé sa décision par référence aux deux dispositions visées au moyen ainsi qu'à l'avis du SPF Intérieur selon lequel la peine de suspension entraîne nécessairement une privation du traitement, exception faite du traitement net égal au revenu d'intégration; qu'elle fait valoir que si la peine de suspension entraîne effectivement une privation de traitement, cela n'empêche pas l'autorité de décider d'une privation partielle et qu'aucune "disposition" de l'article L1215-26 du CDLD n'interdirait une "privation de traitement, assortissant la privation [lire : suspension] préventive" qui soit égale au quart du traitement; qu'elle précise, dans son mémoire en réplique, que dès lors que les suspensions préventive et disciplinaire ne peuvent entraîner une suspension de traitement qu'à la condition d'accorder à l'agent le revenu d'intégration, la thèse de la partie adverse selon laquelle la privation de traitement devait être "totale" était manifestement erronée; qu'elle soutient que l'article L1215-26 du CDLD sur lequel se fonde notamment la décision attaquée ne concerne que "la date à laquelle la peine disciplinaire de la suspension sortit ses effets" et "n'interdit, en rien, que la retenue de traitement soit limitée au quart de celui-ci"; qu'elle précise que cette disposition évoque "une suspension préventive «avec retenue de traitement» alors que dans la thèse de la partie adverse, cette suspension préventive devrait être accompagnée de la suppression du traitement"; qu'elle ajoute que son collège communal avait décidé le 1er juin 2012 de suspendre préventivement Daniel REMACLE avec retenue de traitement égale au quart de celui-ci et que "rien ne pouvait [l']empêcher de moduler dans le temps les effets de la peine de suspension en décidant que celle-ci serait d'une durée de huit semaines débutant le 16 mai 2012, date à laquelle une suspension [provisoire] avait été décidée, la suspension étant accompagnée d'une retenue de traitement égale au quart de celui-ci et de la privation des titres à

l'avancement pour la période comprise entre le 1er juin 2012, date à laquelle la suspension préventive était assortie d'une suspension de traitement et la fin de la suspension préventive"; qu'elle précise encore, dans son dernier mémoire, que l'article L1215-26 du CDLD ne prévoit, en rien, que si le montant du traitement retenu est moins important que le montant de la perte de traitement liée à la sanction disciplinaire, l'intéressé devrait être redevable à l'autorité de la différence entre le traitement payé pendant la suspension préventive et le traitement dû pendant la sanction disciplinaire; qu'elle n'aperçoit pas pourquoi il lui serait interdit de renoncer, dans l'intérêt de l'agent, à une partie du montant de la retenue de traitement qui devrait accompagner la peine disciplinaire de la suspension; qu'elle estime, en effet, que si la peine disciplinaire de la suspension disciplinaire entraîne des conséquences pécuniaires et s'il est prévu que "la commune garantit à l'intéressé un traitement net égal au montant du revenu d'intégration", il s'agit là de montants minima que la commune doit garantir et on n'aperçoit pas comment il pourrait être déduit de l'article L1215-5 du CDLD que les montants minima à garantir seraient aussi le montant maximum qui pourrait être payé;

Considérant que le CDLD énumère, dans son article L1215-3, par ordre de gravité croissante, les peines disciplinaires qui peuvent frapper les membres du personnel communal; que parmi les sanctions disciplinaires majeures, le 2° de cette disposition prévoit la retenue de traitement, la suspension et la rétrogradation, pour lesquelles les compétences des autorités disciplinaires sont clairement délimitées; que l'article L1215-4 du CDLD, prévoit ce qui suit concernant la sanction disciplinaire de la retenue de traitement :

" La retenue de traitement ne peut excéder trois mois de traitement.

Elle peut s'élever au maximum à 20 % du traitement brut.

La commune garantit à l'intéressé un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel qu'il est fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

En cas de prestations à temps partiel, ce montant est réduit proportionnellement à la durée des prestations";

que quant à la sanction disciplinaire de la suspension, l'article L1215-5 du CDLD, prévoit ce qui suit :

" La peine de la suspension est prononcée pour une période de trois mois au plus.

La peine de la suspension entraîne, pendant sa durée, la privation de traitement.

La commune garantit à l'intéressé un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel qu'il est fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

En cas de prestations à temps partiel, ce montant est réduit proportionnellement à la durée des prestations";

que l'on ne saurait, à la lecture de ces dispositions, confondre les sanctions disciplinaires de la retenue de traitement et de la suspension, ni les effets de l'une et de l'autre de ces sanctions disciplinaires sur le traitement de l'agent poursuivi; que la retenue de traitement laisse, en effet, à l'autorité la faculté de fixer le montant de la retenue à condition que celui-ci ne dépasse pas 20 % du traitement brut de l'agent poursuivi; que la sanction disciplinaire de la suspension est, quant à elle, plus grave que la retenue de traitement dans l'échelle des sanctions et celle-ci ne laisse, une fois fixée sa durée, aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité quant à l'importance de la privation de traitement : la perte de traitement sera invariablement équivalente à la différence entre le montant total du traitement du membre du personnel poursuivi et le montant du revenu d'intégration; que la circonstance que l'autorité doive assurer à l'agent poursuivi un traitement égal au montant des revenus d'intégration rend la privation de traitement forcément "partielle", mais ne permet pas de l'assimiler pour autant à la sanction disciplinaire de la retenue de traitement, puisqu'elle n'est pas modulable par ailleurs; que c'est également à tort que la requérante invoque l'article L1215-26 du CDLD, qui a trait à l'entrée en vigueur de la peine disciplinaire infligée à un agent à la suite d'une suspension préventive; que cet article prévoit, dans ses alinéas 1er et 3, ce qui suit :

" Si une suspension préventive avec maintien du traitement complet précède la sanction disciplinaire, celle-ci entre en vigueur le jour où elle est prononcée.

(…)

Si, à la suite d'une suspension préventive avec retenue de traitement et privation des titres à l'avancement, la sanction disciplinaire de la retenue de traitement, de la suspension, de la rétrogradation, de la démission d'office ou de la révocation est infligée, la sanction disciplinaire peut produire ses effets au plus tôt le jour de l'entrée en vigueur de la suspension préventive; le montant du traitement, retenu pendant la suspension préventive, est déduit du montant de la perte de traitement liée à la sanction disciplinaire; si le montant du traitement retenu est plus important que le montant de la perte de traitement liée à la sanction disciplinaire, l'autorité rembourse la différence à l'intéressé";

qu'il découle de cette disposition qu'en cas de sanction majeure faisant suite à une mesure de suspension préventive avec retenue de traitement, l'autorité a la faculté de faire rétroagir les effets de la sanction disciplinaire à la date de prise d'effet de la suspension préventive en question (alinéa 3) et qu'en cas de suspension préventive avec maintien de traitement, cette rétroactivité est interdite (alinéa 1er); qu'en l'espèce, la sanction disciplinaire de la suspension était précédée d'une suspension préventive avec retenue de traitement, décidée le 1er juin 2012, qui elle-même avait été précédée, le 15 mai 2012, d'une suspension préventive avec maintien du traitement; qu'il s'ensuit que la décision de suspension disciplinaire pouvait prendre cours au plus tôt le 1er juin 2012, mais ne pouvait en aucun cas rétroagir au 16 mai 2012, comme le stipule à tort la requérante dans sa décision du 28 juin 2012; que la

requérante ne peut, de surcroît, être suivie lorsqu'elle invoque cette disposition pour justifier le fait d'avoir modulé les effets pécuniaires de la suspension disciplinaire dans le temps, en assortissant celle-ci d'une perte de traitement pour une période de six semaines, à partir du 1er juin 2012, alors que la peine disciplinaire elle-même était prévue pour une période de huit semaines, à partir du 16 mai 2012; qu'une telle interprétation se heurte en effet au libellé de l'alinéa 2 de l'article L1215-5 du CDLD précité qui prévoit que "[l]a peine de la suspension entraîne, pendant sa durée, la privation de traitement"; que la durée des effets pécuniaires de la suspension disciplinaire ne peut que coïncider avec celle de la suspension disciplinaire elle-même, puisque la privation de traitement est une conséquence directe de la sanction en question; qu'il découle de ce qui précède que c'est à bon droit que la partie adverse a relevé dans la décision attaquée que la suspension disciplinaire ne pouvait pas être assortie d'une retenue de traitement égale au quart de celui-ci, puisque seule une privation de traitement est prévue par l'article L1215-5 du CDLD; que c'est également à bon droit que la partie adverse a relevé que la requérante avait violé l'article 1215-26 du CDLD en faisant d'une part rétroagir la sanction disciplinaire au 16 mai 2012 et en prévoyant d'autre part une période de privation de traitement plus courte que celle de la sanction disciplinaire elle-même; que le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de l'article 13, § 2, alinéa 2, et § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, de la méconnaissance du délai raisonnable et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que le Gouverneur dispose d'un délai de quarante jours pour exercer son pouvoir d'approuver les règlements communaux relatifs à l'organisation des services publics d'incendie; qu'elle ajoute qu'à défaut d'improbation dans ce délai, le règlement devient exécutoire de plein droit; qu'elle estime qu'il serait déraisonnable de considérer que le pouvoir d'improbation à l'égard d'un acte individuel pourrait être exercé dans un délai supérieur; qu'elle rappelle que l'acte attaqué a été pris le 31 août 2012 et notifié le 4 septembre 2012, alors que la décision portant sanction disciplinaire que le Gouverneur décide de ne pas approuver date du 28 juin 2012 et est parvenue au Gouvernement provincial le 4 juillet 2012; que dans son mémoire en réplique, elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir expliqué les raisons pour lesquelles il lui avait fallu deux mois pour prendre et notifier un arrêté qui ne ferait que constater des éléments qui, selon la partie adverse, seraient évidents, au sujet d'une procédure fondée sur des faits "extrêmement simples" et non contestés par l'agent sanctionné; qu'elle rappelle que le dossier avait fait l'objet d'un examen complet par la direction juridique de la Direction générale de la Sécurité civile du SPF Intérieur dès le 1er août 2012, mais que celle-ci avait retiré puis remplacé son premier avis par un second, daté du 17 août 2012, mais qu'il a encore fallu attendre le 31 août 2012 pour que soit pris l'arrêté du Gouverneur, alors qu'il se contentait de

se référer à l'avis en question; qu'elle ajoute que le caractère raisonnable du délai doit également s'apprécier par rapport à celui dont dispose l'autorité lorsqu'elle doit examiner les règlements relatifs à l'organisation des services publics d'incendie; qu'elle conteste à cet égard l'argument de la partie adverse selon lequel il ne s'agirait dans le cas de ces règlements que de simples copier-coller du règlement-type arrêté par le Roi; qu'elle ajoute, dans son dernier mémoire, que si l'on peut comprendre, dans l'intérêt de la sécurité juridique et des agents, qu'il soit considéré que l'expiration du délai raisonnable pour approuver une mesure disciplinaire établisse définitivement l'approbation de la délibération à approuver, les circonstances de l'espèce sont entièrement différentes, puisque ce n'est pas l'agent frappé d'une mesure disciplinaire qui a contesté celle-ci, mais bien l'autorité sous tutelle; qu'elle fait valoir que soit, on décide que le silence de l'autorité de tutelle vaut approbation et, dans ce cas, on ajoute à la loi et on prive le pouvoir local de tout recours contre une décision d'approbation, par le biais de la contestation de l'intérêt, ce qui ne saurait être admis, soit on admet qu'une décision d'approbation ne peut être tacite ou implicite à défaut de texte le prescrivant et, dans ce cas, il faut admettre son intérêt au recours; que quant au dépassement du délai raisonnable, elle rappelle que le dossier administratif établit, qu'en l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué s'est contenté de solliciter l'avis de la direction juridique de la Direction générale de la Sécurité civile du SPF Intérieur, aucune autre instruction du dossier n'ayant eu lieu, de sorte qu'il n'y a eu aucune instruction approfondie de nature à justifier le délai;

Considérant que les §§ 2 et 4 de l'article 13 de la loi du 31 décembre 1963 précitée, sont ainsi rédigés :

" (…)

§ 2. Les règlements communaux et intercommunaux sont soumis à l'approbation du gouverneur de la province.

À défaut d'improbation par le gouverneur de la province dans les quarante jours de la réception du règlement au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement, le règlement deviendra exécutoire de plein droit.

(…)

§ 4. Les actes des autorités communales ou des intercommunales portant nomination ou promotion des officiers ainsi que les mesures disciplinaires qui les concernent, sont soumis à l'approbation du gouverneur de la province";

qu'il ressort de ces dispositions, la tutelle étant de stricte interprétation, que ce n'est que pour les règlements communaux et intercommunaux que le délai d'approbation du gouverneur est fixé à quarante jours; qu'en matière de sanction disciplinaire, l'article 13 précité ne soumet l'autorité de tutelle à aucun délai; qu'en l'absence de délai fixé par la loi dans lequel l'autorité de tutelle doit statuer, l'approbation doit être prononcée dans un délai qui peut différer d'un cas à l'autre, mais doit demeurer

dans des limites raisonnables; que la sécurité juridique et le principe constitutionnel de l'autonomie communale requièrent, en effet, que le sort des actes des autorités communales soit fixé dans un délai bref; qu'il est également de jurisprudence constante que lorsqu'une sanction disciplinaire grave est proposée, comme ici la suspension disciplinaire, la procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente;

qu'en outre, le principe général du délai raisonnable en matière disciplinaire doit s'apprécier suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature de l'affaire, du comportement de l'agent poursuivi et de celui de l'autorité; qu'en l'espèce, le délai de huit semaines, qui s'est écoulé entre la notification, le 4 juillet 2012, au Gouverneur, de l'acte de l'autorité communale du 28 juin 2012 et l'exercice du pouvoir de tutelle du Gouverneur, le 31 août 2012, n'apparaît pas comme exceptionnellement long; qu'aucun retard particulier n'est de plus à déplorer dans la manière dont le dossier a été suivi; que la circonstance que la Direction juridique du SPF Intérieur ait donné, le 1er août 2012, un premier avis, qu'elle a par la suite retiré, avant de le remplacer par avis défavorable, le 17 août 2012, n'a retardé la procédure que de deux semaines; qu'à la suite de cet avis, il a fallu au Gouverneur une dizaine de jours pour rédiger l'arrêté d'improbation attaqué; que ces délais sont d'autant moins déraisonnables que l'ensemble de la procédure s'est déroulée pendant les mois d'été c'est-à-dire à une période où l'activité administrative est souvent ralentie en raison de l'indisponibilité de nombreux membres du personnel; que quant à la nature de l'affaire, s'il est vrai que l'agent poursuivi n'a pas contesté les faits à l'origine des poursuites, le fait que le contrôle de tutelle ait finalement abouti à une décision d'improbation dément le caractère "évident" des éléments de la procédure en cause, ce que confirme encore la circonstance que la Direction juridique du SPF Intérieur se soit ravisée; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le vingt-cinq juin deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Fl. VAN HOVE. J. VANHAEVERBEEK.