CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 232.335 du 25 septembre 2015

A. 209.749/VIII-8790

En cause : **GENS** Josiane,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
Mes Jean-Paul LAGASSE et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 août 2013 par Josiane GENS qui demande l'annulation de :

" - la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins de la Ville de Bruxelles du 6 juin 2013 portant une mesure de suspension préventive à son égard assortie d'une réduction de traitement fixée à 20 % du traitement mensuel brut ainsi que d'une privation des titres à l'avancement;

- la délibération du Conseil communal de la Ville de Bruxelles du 10 juin 2013 confirmant la décision du Collège du 6 juin 2013",

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Marc OSWALD, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 juillet 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 24 septembre 2015;

Entendu, en son rapport, Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e^ Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Marc OSWALD, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 230.138 du 10 février 2015; qu'il y a lieu de s'y référer; qu'il suffit d'ajouter les éléments suivants :

1. L'arrêt n° 230.138, précité, rejette le recours en annulation que la requérante a introduit contre, d'une part, la décision du collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse du 21 février 2013 de lui infliger une suspension préventive assortie d'une réduction de traitement de 20 % de son traitement mensuel brut et d'une privation des titres à l'avancement et, d'autre part, la délibération de son conseil communal du 4 mars 2013 confirmant ladite décision.

2. Le 21 mai 2013, elle est convoquée à comparaître devant la partie adverse préalablement à l'adoption d'une prolongation de la mesure de suspension préventive infligée par la décision précitée du 21 février 2013.

3. Le 6 juin 2013, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse entend la requérante, ainsi que son conseil, et décide de la suspendre préventivement pour une durée de quatre mois à dater du 21 juin 2013 dans l'attente du résultat de la procédure pénale.

Cette décision, qui constitue le premier acte attaqué, est également assortie d'une réduction de traitement de 20 % de son traitement brut et d'une privation des titres à l'avancement.

4. Le 10 juin 2013, le conseil communal de la partie adverse confirme cette décision.

Il s'agit du second acte attaqué en l'espèce;

Considérant que le premier moyen est pris de "la violation de l'article 314 de la Nouvelle loi communale, du principe général de bonne administration et d'équitable procédure, de l'audition préalable et de l'excès de pouvoir"; que la requérante relève que son dossier ne comporte ni les pièces sur lesquelles la partie adverse a décidé, le 10 janvier 2013, d'envisager une procédure de suspension préventive, ni la requête fondée sur l'article 61ter du Code d'instruction criminelle déposée auprès du juge d'instruction, ni le compte rendu de la consultation par la partie adverse du dossier répressif; qu'elle estime que le principe audi alteram partem, qui suppose un accès à l'ensemble du dossier, a été violé, dès lors que ledit dossier était incomplet; qu'elle dit ignorer les motifs qui ont conduit la partie adverse à envisager d'entamer une nouvelle procédure de suspension préventive et surtout les éléments d'information que celle-ci a pu recueillir dans le dossier répressif et qui ont ainsi pu conforter sa décision de la suspendre préventivement; qu'en réplique, la requérante, qui cite la délibération du 10 janvier 2013, soutient que celle-ci ne précise pas quels éléments déterminants ont été soumis à la partie adverse et l'ont décidée à entamer une nouvelle procédure de suspension préventive; qu'elle fait valoir que la circonstance que ladite délibération constituerait un acte préparatoire n'implique pas qu'elle ne devrait reposer sur aucun motif et rappelle qu'elle invoque non pas un vice de motivation formelle mais une violation des droits de la défense et plus particulièrement le principe audi alteram partem; qu'elle ajoute que les actes attaqués ne sont pas plus explicites quant aux pièces sur lesquelles se serait basée la partie adverse; qu'elle affirme que la prise de connaissance de l'arrêt n° 221.906 du 21 décembre 2012 ne peut fonder la décision d'entamer une nouvelle procédure de suspension préventive; qu'elle note que puisque la mesure attaquée est motivée par l'existence de poursuites pénales, la motivation contenue dans la requête fondée sur l'article 61ter du Code d'instruction criminelle aurait dû être portée à sa connaissance; que la circonstance que cette requête se bornait à solliciter l'accès au dossier répressif ne peut justifier, selon elle, que cette pièce ne figure pas au dossier administratif; qu'enfin, elle expose qu'il doit exister une relation, fût-elle orale, de la consultation du dossier répressif et qu'elle n'a pu y apporter la contradiction nécessaire, se référant ainsi à un arrêt n° 208.480 du 27 octobre 2010; qu'elle renvoie à ces développements dans son dernier mémoire;

Considérant que la requérante adresse des griefs à la délibération du 10 janvier 2013 dans la mesure où cette délibération n'indiquerait pas les raisons pour lesquelles le collège des bourgmestre et échevins pourrait décider de la suspendre préventivement; que les termes de cette délibération laissent entendre que ledit collège envisage une procédure de suspension à l'égard de la requérante et charge le secrétaire communal de constituer un dossier administratif à cette fin et de

convoquer notamment celle-ci à une audition préalable; que cette délibération doit s'analyser comme un acte préparatoire à la décision finale qui est de suspendre la requérante préventivement; que, dans ces conditions, cette dernière peut formuler des critiques à l'égard de cet acte préparatoire dès lors qu'elle dirige son recours à titre principal contre la décision même de la suspendre préventivement; que, quant au caractère incomplet du dossier mis à sa disposition en vue de son audition préalable, il y a lieu de constater que la requête de la partie adverse fondée sur l'article 61ter du Code d'instruction criminelle, tendant à lui permettre d'obtenir un accès au dossier répressif se limite à expliquer les raisons de cette démarche sans prendre attitude sur sa situation particulière; que cette requête n'apporte dès lors aucun élément de nature à éclairer la requérante sur la décision d'entamer, en janvier 2013, une nouvelle procédure de suspension préventive à son égard; qu'elle n'ignorait pas qu'elle faisait l'objet de poursuites pénales et avait d'ailleurs pu consulter son dossier répressif en février 2012, au même moment que la partie adverse; qu'il ressort également des explications de cette dernière qu'aucun compte rendu de cette consultation du dossier répressif n'a été réalisé et qu'il n'est donc pas possible de produire un document qui n'existe pas; qu'à cet égard, l'enseignement de l'arrêt n° 208.480 invoqué par la requérante ne peut être transposé en l'espèce; que, dans cette affaire, en effet, la décision attaquée (une mesure de suspension préventive) se fondait expressément sur la relation verbale de la consultation du dossier pénal et pouvait ainsi laisser penser que des éléments du dossier répressif avaient été pris en considération pour justifier la mise à l'écart de l'agent; que le seul élément pénal qui est ici mis en exergue est la circonstance que la requérante a fait l'objet d'une inculpation le 4 janvier 2012, ce qu'elle ne pouvait ignorer; qu'en conséquence, elle a bien disposé de toutes les informations nécessaires avant son audition du 21 février 2013; que le premier moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen est pris "de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du défaut de motivation, de la violation de l'article 310 de la Nouvelle loi communale, de l'autorité de la chose jugée s'attachant à l'arrêt de suspension n° 221.907 [lire 221.906] du 21 décembre 2012, du détournement de pouvoir et de l'excès de pouvoir"; que, dans une première branche, la requérante expose que la suspension de l'exécution de la sanction de la démission d'office prononcée à son encontre le 12 mars 2012 a été ordonnée par l'arrêt n° 221.907 [lire : 221.906], précité, et que, dès lors, la sanction existant toujours, la partie adverse ne pouvait plus prendre de mesure de suspension préventive à son égard; qu'elle soutient également qu'à la suite de l'arrêt de suspension, elle aurait dû être réintégrée dans le service et que l'effet de l'arrêt ne pouvait être "paralysé" par une mesure de suspension préventive justifiée par des poursuites pénales alors que la procédure disciplinaire avait été menée à son terme et que la partie adverse avait demandé la poursuite de la procédure en annulation; que, dans une seconde branche,

elle fait valoir que la partie adverse poursuit, en prenant les actes attaqués, un but illicite, commettant ainsi un détournement de pouvoir; qu'en réplique, sur les deux branches réunies du deuxième moyen, la requérante explique qu'une mesure de suspension ne peut être prise qu'avant toute décision quant à l'issue de la procédure disciplinaire; qu'elle relève que la partie adverse a adopté une sanction disciplinaire sur le fond et qu'elle a donc épuisé sa saisine, ne pouvant plus, dans ces conditions, infliger une suspension préventive; que, selon elle, à la différence d'un arrêt d'annulation qui fait disparaître l'acte annulé de l'ordonnancement juridique, un arrêt de suspension maintient l'acte mais paralyse sa mise en œuvre; qu'elle répète que les actes attaqués n'ont pour but que de contourner l'arrêt ordonnant la suspension de l'exécution de la démission d'office; qu'elle renvoie à ces développements dans son dernier mémoire;

Considérant que la requérante affirme qu'à la suite de l'arrêt n° 221.906, précité, suspendant l'exécution de la sanction disciplinaire de la démission d'office, la partie adverse devait la réintégrer dans ses services et ne pouvait plus reprendre une nouvelle mesure de suspension préventive dès lors que le processus disciplinaire était achevé; qu'à suivre ce raisonnement, la moindre suspension de l'exécution d'une décision disciplinaire majeure empêcherait l'autorité d'encore apprécier si, par exemple, la présence de l'agent est compatible avec l'intérêt du service et reviendrait à l'obliger de ne pas demander la poursuite de la procédure en annulation devant le Conseil d'État et d'opérer le retrait de la sanction litigieuse; qu'une décision disciplinaire suspendue oblige la partie adverse à réintégrer l'agent mais ne peut l'empêcher de veiller au bon fonctionnement de son service; que dès l'instant où cette sanction disciplinaire est privée de ses effets et que la procédure pénale est toujours en cours, il y a lieu de considérer qu'une mesure de suspension préventive reste possible à la condition de respecter les exigences notamment des articles 310 et suivants de la Nouvelle loi communale; que dès lors que la requérante a été inculpée le 4 janvier 2012 par le juge d'instruction à la suite de la plainte avec constitution de partie civile que la partie adverse a déposée du chef d'abus de biens sociaux, abus de confiance, détournement de fonds, vol en qualité d'auteur, co-auteur ou complice, la partie adverse a pu raisonnablement considérer, sans attendre le sort de la procédure au fond, que la présence de la requérante en tant qu'agent guichetier était incompatible avec l'intérêt du service dans la mesure où sa fonction implique un contact permanent avec le public et l'amène à encaisser des sommes d'argent; qu'au vu de ces différents éléments, le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le troisième moyen est pris "du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 310 de la Nouvelle loi communale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir"; que la requérante estime que son inculpation

ne peut expliquer à elle seule l'existence de soupçons à ce point importants qu'une mesure de suspension préventive s'imposait; qu'elle relève que la partie adverse n'indique pas de quels soupçons il s'agit et fait observer que la motivation de l'atteinte à l'intérêt du service par l'intérêt du service constitue une motivation tautologique, prohibée par la loi précitée du 29 juillet 1991; qu'elle ajoute n'avoir fait l'objet d'aucune mesure préventive auparavant, en dépit du fait que la partie adverse connaissait son inculpation; qu'en réplique, la requérante reproche à la partie adverse de ne pas préciser quels sont les soupçons qui pèsent sur elle et cite l'arrêt de suspension n° 221.906, précité, qui a considéré que son enrichissement personnel n'était pas avéré; qu'elle répète également que son écartement du service dans l'intérêt de celui-ci n'est pas motivé adéquatement; qu'elle renvoie à ces développements dans son dernier mémoire;

Considérant que la décision attaquée, prise le 6 juin 2013, contient la motivation suivante :

" Considérant que la présente procédure se rapporte à une mesure de suspension préventive dont la nature est différente de celle d'une sanction disciplinaire; que dans le cadre d'une procédure de suspension préventive, il s'agit d'examiner la consistance des soupçons pesant sur un agent concernant la commission de certains faits et non d'en établir la matérialité;

Considérant que l'inculpation dont M^me^ GENS a fait l'objet le 4 janvier 2012 à la suite de la plainte déposée par la Ville pour abus de biens sociaux, abus de confiance, détournement de fonds, vol en qualité d'auteur, co-auteur ou complice fait peser des soupçons non négligeables sur M^me^ GENS concernant la commission volontaire d'irrégularités dans la délivrance de cartes d'identité à des fins d'enrichissement personnel; qu'il existe également des soupçons quant au fait que M^me^ GENS serait, en raison d'actes qu'elle aurait commis, responsable d'une partie du préjudice subi par la Ville;

Considérant que la gravité de la nature des faits en cause, et ce indépendamment de l'établissement de leur matérialité qui n'a pas lieu d'être dans le cadre de la présente procédure, justifie que M^me^ GENS soit écartée du service dans l'attente du résultat de la procédure pénale; qu'il est indispensable que les citoyens puissent avoir confiance dans les agents qui travaillent au sein de leur administration communale et ce, quelle que soit leur affectation, que la confiance de la Ville à l'égard de M^me^ GENS n'est plus intacte; que le fait de maintenir en service un agent qui fait l'objet d'une inculpation du chef d'abus de biens sociaux, abus de confiance, détournement de fonds, vol en qualité d'auteur, co-auteur ou complice est de nature à nuire à la confiance que le citoyen est en droit d'attendre de son administration communale et par conséquent à l'image de la Ville; que cette image serait sérieusement mise à mal s'il devait s'avérer qu'un agent reconnu coupable des faits pour lesquels il a été inculpé a été maintenu en service pendant toute la durée de la procédure pénale";

que, contrairement à ce qu'avance la requérante, une telle motivation permet de comprendre pourquoi l'écartement du service a été décidé; que la partie adverse peut, en effet, légalement déduire de l'inculpation de la requérante à la suite de la plainte déposée pour abus de biens sociaux, abus de confiance, détournement de fonds, vol en qualité d'auteur, co-auteur ou complice, que pèsent sur l'intéressée des

soupçons sérieux concernant la commission volontaire d'irrégularités dans la délivrance de cartes d'identité; qu'ainsi que le note la partie adverse, l'article 61bis du Code d'instruction criminelle prévoit que "le juge d'instruction procède à l'inculpation de toute personne contre laquelle existent des indices sérieux de culpabilité"; que même si la personne inculpée bénéficie toujours de la présomption d'innocence, cela n'empêche cependant pas l'autorité administrative d'apprécier dans quelle mesure cette inculpation peut avoir des répercussions sur le bon fonctionnement du service; qu'en l'espèce, vu la nature des faits en cause, la partie adverse a pu raisonnablement juger que le maintien en service de l'agent, serait de nature, d'une part, à nuire à la confiance que le citoyen est en droit d'attendre de son administration communale et, d'autre part, à affecter son image; qu'en outre, dans le cadre d'une suspension préventive, il ne peut être question de décider de l'éventuelle responsabilité pénale ou disciplinaire de l'agent et de se prononcer sur la matérialité des faits reprochés; qu'il importe avant toute chose d'apprécier si la présence de l'agent reste ou pas compatible avec l'intérêt du service; qu'enfin, comme l'explique la partie adverse, si l'inculpation de la requérante n'a justifié auparavant aucune suspension préventive, c'est parce qu'au moment de son inculpation (le 4 janvier 2012), elle était déjà sous le coup d'une mesure de suspension et qu'avant son arrivée à échéance, la sanction de la démission d'office lui avait été infligée le 12 mars 2012; que le troisième moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que le quatrième moyen est pris "du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 313 de la Nouvelle loi communale, du principe de proportionnalité, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir"; que la requérante fait valoir que son état de fortune ne peut être un argument légalement admissible pour réduire son traitement en cas de suspension préventive mais uniquement un argument pour ne pas réduire le traitement si par ailleurs d'autres motifs justifieraient une réduction de traitement dès lors que l'agent se trouverait in concreto dans une situation précaire; qu'elle affirme que la partie adverse devait avoir égard à sa situation actuelle et non à celle qui était la sienne lors des suspensions antérieures; qu'elle soutient que la réduction de son traitement est disproportionnée et expose qu'affirmer que le maintien du traitement pourrait s'avérer démotivant à l'égard des autres membres du personnel constitue une pure clause de style; qu'elle fait valoir que la partie adverse devait prendre en compte les dépenses futures à assumer dans le cadre de la procédure pénale; qu'en réplique, la requérante communique des données chiffrées dont il apparaît qu'elle a des charges mensuelles équivalant à peu près à la moitié de son traitement diminué; qu'elle explique qu'elle ne dispose plus des moyens nécessaires pour faire face à un imprévu et relève que les seuls frais qu'elle ne devra plus exposer sont les frais de déplacement; qu'elle prétend qu'elle ne dispose plus des moyens financiers adéquats

pour assurer sa défense; que, dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments en soulignant qu'elle a déjà été écartée et qu'elle a déjà fait l'objet d'une privation partielle et ensuite totale de son traitement pour une longue période; qu'elle ajoute qu'il ne peut être admis qu'un agent soit contraint de justifier qu'il connaît de graves difficultés financières pour éviter une réduction de traitement dès lors que le principe est que la suspension préventive n'est pas accompagnée d'une telle réduction; qu'elle considère que la partie adverse n'a pas eu égard aux éléments développés lors de son audition, notamment la circonstance qu'elle habite avec un Sieur DEKENS dont elle partage les factures de ménage, qu'elle doit assumer les frais liés à l'éducation de son fils de 19 ans, et que sa défense pénale engendrera encore des coûts significatifs;

Considérant que la partie adverse motive comme suit sa décision de retenir 20 % du traitement brut de la requérante :

" Considérant qu'en vertu de l'article 313 de la nouvelle loi communale, la mesure de suspension préventive peut être assortie d'une retenue de traitement de maximum 50 % et d'une privation des titres à l'avancement;

[…]

Considérant que dans l'appréciation de la retenue de traitement, il convient d'avoir égard à la circonstance que, par le fait de la suspension préventive, M^me^ GENS ne devra plus accomplir aucune prestation pour le compte de la Ville et qu'elle ne devra plus exposer de frais de déplacement pour se rendre à son travail; que, d'autre part, et compte tenu des soupçons pesant sur M^me^ GENS quant à la commission de faits dont l'importance est loin d'être négligeable, la perception par celle-ci de l'intégralité de son traitement pourrait avoir un caractère démotivant à l'égard des autres membres du personnel de la Ville; que s'agissant de l'importance de cette retenue, il est nécessaire que celle-ci revête un caractère significatif pour écarter le risque de démotivation évoquée ci-avant tout en n'exposant pas M^me^ GENS à des difficultés financières; que l'examen des pièces jointes à la note de défense ne permet pas d'établir que M^me^ GENS aurait été placée dans une situation financière difficile à la suite des mesures de suspension préventive antérieures et que tel sera le cas si une retenue de traitement lui était appliquée; que certaines pièces ne sont pas établies au nom de M^me^ GENS mais de Monsieur Jean-Marie DEKENS; que M^me^ GENS n'est pas la seule à assumer les charges du ménage dont les revenus s'élèvent à 55.188,40 euros par an (voir le décompte de la S.C.L. Le Logis du 22 novembre 2012); que trois pièces produites (avis d'échéance d'Ethias et de Partners assurances) se rapportent à des dépenses annuelles d'un montant relativement modéré (177 euros, 41,26 euros et 253,84 euros); que les dépenses que Madame GENS devrait exposer pour assurer sa défense dans le cadre des poursuites pénales dont elle fait l'objet ne sont pas documentées; que Madame GENS ne précise pas davantage si, à l'heure actuelle, elle devrait assumer le paiement de frais et honoraires d'avocats; que tenant compte de ces éléments, la retenue de traitement peut être fixée à 20 % sachant que ce pourcentage s'applique sur la rémunération brute et non sur la rémunération nette";

que lorsqu'elle assortit une mesure de suspension préventive d'une retenue partielle sur traitement, l'autorité administrative est tenue de justifier ce choix et de tenir compte des arguments avancés par son agent; que n'étant pas une juridiction,

l'autorité n'est cependant pas tenue de répondre à tous les arguments invoqués devant elle; que la décision prise doit seulement attester que la défense de l'agent a bien été prise en considération; qu'en l'espèce, la partie adverse motive sa décision de retenir une partie du traitement de la requérante par la circonstance que cette dernière ne devra plus exposer de frais de déplacement pour se rendre à son travail et que le personnel pourrait être démotivé si elle continuait de percevoir l'intégralité de son salaire, eu égard à la gravité des faits qui lui sont reprochés; que de tels motifs ne sont pas déraisonnables, ni entachés d'erreur manifeste d'appréciation; qu'ils ne constituent pas non plus de simples clauses de style mais sont pertinents et en relation directe avec le cas d'espèce; que, quant à l'ampleur de la retenue du traitement, l'autorité qui a procédé à l'examen des pièces produites par la requérante considère, sans se méprendre sur la portée des dispositions et principes visés au moyen, ni commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'en dépit des suspensions successives avec retenue de traitement prononcées à son encontre, le dossier ne révélait pas de difficultés financières particulières dans son chef; que la partie adverse, qui prend soin de préciser que la requérante n'est pas la seule à assumer les charges du ménage, a dès lors pu estimer à bon droit qu'une nouvelle retenue de traitement pouvait être envisagée; qu'enfin, comme le souligne la partie adverse, la requérante ne communique aucune estimation, même approximative, des moyens financiers dont elle devrait disposer pour assumer sa défense en justice, et qui pourrait justifier que son traitement ne soit pas réduit; que, dans ces circonstances, le quatrième 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 septembre deux mille quinze par :

Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État, président f.f.,
Béatrice DRAPIER,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

B. DRAPIER. Fr. GOSSELIN.