

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 233.699 du 2 février 2016

A. 212.278/VIII-9204

En cause : **LAMBERT** Laurence,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Jean BOURTEMBOURG et  
François BELLEFLAMME, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles,

contre :

**la ville de Fontaine-l'Évêque**,  
représentée par son collègue communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Nathalie TISON, avocat,  
rue Jules Destrée 72  
6001 Marcinelle.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 22 avril 2014 par Laurence LAMBERT qui demande l'annulation de :

- " - la délibération du Collège communal de la partie adverse du 18 février 2014, par laquelle la requérante est suspendue à titre préventif et en extrême urgence de ses fonctions;
- la délibération du Conseil communal de la partie adverse du 27 février 2014, par laquelle la décision du Collège communal du 18 février est ratifiée;
- la délibération du Collège communal de la partie adverse du 25 mars 2014, par laquelle la suspension de la requérante est maintenue;
- la délibération du Conseil communal de date inconnue par laquelle la délibération du Collège communal du 25 mars aurait été ratifiée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Laurence LEJEUNE, 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 31 décembre 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 29 janvier 2016;

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

Entendu, en leurs observations, M<sup>e</sup> François BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Marie BAZIER, loco M<sup>e</sup> Nathalie TISON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Laurence LEJEUNE, 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 rappelés dans l'arrêt n° 229.966 du 23 janvier 2015; qu'il y a lieu de s'y référer; qu'il convient de préciser que, par un arrêt n° 233.698 prononcé ce jour, le Conseil d'État a annulé la décision du conseil communal de la partie adverse du 7 mai 2014 infligeant à la requérante la sanction disciplinaire de la rétrogradation;

Considérant, quant à la recevabilité, que la partie adverse estime que la requérante n'a pas intérêt au recours dès lors que les actes attaqués ont épuisé leurs effets depuis longtemps, qu'elle a continué à percevoir la totalité de sa rémunération durant sa suspension préventive et qu'une sanction disciplinaire a été prononcée à son encontre postérieurement à l'introduction du présent recours; qu'elle soutenait, dans le mémoire en réponse, que cette sanction n'avait fait l'objet d'aucune contestation, de sorte que l'annulation des actes attaqués n'était pas de nature à modifier a posteriori sa situation; que, dans son dernier mémoire, elle précise que la requérante reste en défaut d'expliquer concrètement quel est son intérêt moral à obtenir l'annulation des actes attaqués et sollicite qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de l'arrêt du Conseil d'État se prononçant sur le recours en annulation de la rétrogradation du 7 mai 2014 qui a fait suite aux suspensions préventives attaquées en l'espèce;

Considérant qu'un agent conserve un intérêt moral à voir disparaître de l'ordonnancement juridique la mesure de suspension préventive qui a été prise en raison de son comportement a fortiori lorsque, comme en l'espèce, la sanction prononcée sur la base des mêmes faits a été annulée par le Conseil d'État; que le recours est recevable;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation des articles L1122-27, L1123-22 et L1123-20 et L1132-1 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, de l'erreur de droit, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir"; qu'elle fait valoir que la décision du collège communal du 18 février 2014 de la suspendre préventivement de ses fonctions en extrême urgence ne précise pas qu'elle a été adoptée au scrutin secret; qu'elle rappelle que cette formalité, qui est prescrite par l'article L1122-27 dudit Code lorsque le conseil communal délibère sur les suspensions préventives dans l'intérêt du service, est rendue applicable au collège communal par l'article L1123-22 du même Code; qu'en réplique, elle constate que la partie adverse admet que la première suspension préventive n'a pas été adoptée au scrutin secret et considère que le vice qui affecte cette décision entraîne ipso jure l'illégalité de toutes les décisions ultérieures qui sont fondées sur elle; qu'elle estime que la circonstance que les décisions ultérieures ont été adoptées au scrutin secret n'enlève rien à l'atteinte qui a été portée aux garanties dont elle aurait dû bénéficier; qu'elle est d'avis qu'il n'était pas envisageable qu'après avoir décidé à l'unanimité de la suspendre préventivement de ses fonctions lors d'une discussion ouverte, la partie adverse adopte ensuite une décision en sens contraire au scrutin secret; qu'elle relève encore que la partie adverse n'explique pas en quoi la formalité du scrutin secret serait incompatible avec une procédure d'extrême urgence et que l'article L1122-27 du Code précité, qui prescrit cette formalité, ne distingue pas selon que la mesure est décidée dans le cadre de la procédure ordinaire ou de la procédure d'extrême urgence; qu'elle se réfère à cette argumentation dans son dernier mémoire, en précisant que si le vice allégué dans le cadre du moyen n'affecte que le premier acte attaqué, son annulation doit entraîner l'annulation des trois autres actes attaqués dans la mesure où ils en dérivent;

Considérant que la partie adverse répond que la requérante n'a pas intérêt au moyen car les vices éventuels de la première suspension préventive, prise en extrême urgence, ont été couverts par la décision de maintenir cette mesure d'écartement; qu'à titre subsidiaire, elle fait valoir que la formalité du scrutin secret n'est applicable qu'à la procédure de suspension préventive ordinaire dès lors que le secret du vote n'est pas compatible avec les spécificités de la suspension préventive d'extrême urgence, qui est une procédure extraordinaire dérogeant à la procédure générale; qu'elle ajoute que la requérante n'explique pas en quoi le non-respect de la formalité du scrutin secret lui aurait causé grief; qu'elle réitère cette argumentation dans son dernier mémoire, en ajoutant que la jurisprudence invoquée par la requérante n'est pas transposable dès lors qu'elle concerne la prolongation d'une mesure de suspension préventive ordinaire prononcée à l'égard d'un enseignant alors

qu'en l'espèce les troisième et quatrième actes attaqués (décisions des 25 et 27 mars 2014) ne constituent pas un simple prolongement des premier et deuxième actes attaqués (décisions des 18 et 27 février 2014) puisqu'ils procèdent d'un véritable réexamen du dossier à la lumière des arguments invoqués par la requérante; qu'elle considère que les premier et deuxième actes attaqués constituent des décisions autonomes par rapport aux troisième et quatrième actes attaqués, lesquels ne sont entachés d'aucune irrégularité justifiant leur annulation, de sorte que la requérante ne retirerait aucun intérêt de l'annulation des deux premiers puisque les troisième et quatrième ne peuvent être annulés et continueront à exister dans l'ordre juridique; qu'elle en conclut que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt moral;

Considérant qu'il apparaît du procès-verbal de la décision du 18 février 2014, premier acte attaqué, et que la partie adverse ne conteste pas, que le collège communal n'a pas voté au scrutin secret lorsqu'il a décidé, en extrême urgence, de suspendre préventivement la requérante de ses fonctions; qu'en vertu de l'article L1122-27 du Code précité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service "font l'objet d'un scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages"; que cet article, qui concerne les décisions du conseil communal, est applicable aux décisions du collège communal en vertu de l'article L1123-22 du même Code; que ces dispositions, qui concernent les modes de délibérations des organes communaux, n'opèrent aucune distinction selon que l'autorité est appelée à voter sur la mesure de suspension préventive dans le cadre de la procédure ordinaire ou de la procédure en extrême urgence organisée par le même Code; que la suspension préventive décidée en extrême urgence doit dès lors, à l'instar de la procédure de suspension ordinaire, être adoptée au scrutin secret; que lorsqu'il est expressément prescrit, comme en l'espèce, le caractère secret du vote constitue une garantie substantielle qui assure l'indépendance des votants et qui est établie dans l'intérêt de l'agent; que, contrairement à ce qu'allègue la partie adverse, la requérante est dès lors recevable à invoquer la violation de cette formalité à l'encontre des premier et deuxième actes attaqués, quel que soit le sort procédural des troisième et quatrième actes attaqués, lesquels ont, eux, été adoptés au scrutin secret; qu'il suit de ce qui précède que le premier acte attaqué a été adopté en violation des articles L1123-22 et L1122-27, précités, et est, partant, irrégulier; que cette irrégularité entraîne celle du deuxième acte attaqué dès lors que celui-ci a pour seul objet, conformément à l'article L1215-21, alinéa 3, du Code précité, de ratifier le premier acte attaqué de sorte que le premier moyen est fondé en ce qu'il est dirigé contre les premier et deuxième actes attaqués;

Considérant qu'il ressort, en revanche, du dossier administratif que les troisième et quatrième acte attaqués ont été pris au scrutin secret; que s'agissant respectivement de la décision du collège communal de la partie adverse du 25 mars

2014 de suspendre préventivement la requérante jusqu'à l'issue de la procédure disciplinaire après l'avoir entendue en ses moyens de défense et de la décision de son conseil communal du 27 mars 2014 ratifiant cette décision, il convient de constater qu'il s'agit de décisions différentes et autonomes qui ne sont pas affectées du même vice; que ces décisions n'indiquent nullement qu'elles confirment ou maintiennent les deux premiers actes attaqués et auraient pu être prises indépendamment de ceux-ci; que le premier moyen n'est, par conséquent, pas fondé en ce qu'il est dirigé contre les troisième et quatrième actes attaqués;

Considérant que la requérante prend un second moyen "de l'erreur, de l'absence ou de l'incohérence des motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général du droit de la motivation, de la violation du principe général du droit du raisonnable, de la violation du principe général de droit de la proportionnalité, de la violation des articles L1215-20 et L1215-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la violation du principe général des droits de la défense, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir"; qu'elle fait valoir qu'il se déduit nécessairement de l'article L1215-20, précité, lequel prescrit qu'aucune suspension préventive ne peut être décidée si l'agent ne fait pas l'objet d'une procédure disciplinaire, que le collège communal ne saurait suspendre un agent que si les griefs qu'il formule ont un caractère disciplinaire, quod non en l'espèce; qu'elle estime qu'il appartenait à la partie adverse, déjà au stade de la suspension préventive, de se prononcer sur la matérialité des manquements reprochés et d'expliquer pour quel motif ils étaient susceptibles, prima facie, de constituer un grief disciplinaire pouvant justifier un écartement immédiat; qu'elle rappelle ensuite la chronologie des événements en se défendant de chacun des manquements qui lui sont reprochés; qu'elle soutient tout d'abord que la présence de quelques coquilles dans les règlements qu'elle a transmis à l'autorité de tutelle n'a eu aucune conséquence et que l'on ne saurait y voir qu'une distraction ponctuelle; qu'elle ajoute qu'elle a bien transmis les règlements-taxes aux autorités de tutelle et qu'il ne lui appartenait pas de corriger les délibérations après leur adoption par le conseil communal; qu'elle fait ensuite valoir qu'elle ne saurait être tenue pour seule responsable de la circonstance que les règlements-taxes et les règlements-redevances ont été transmis avec retard à l'autorité de tutelle dès lors que c'est sa chef de service qui avait le lecteur de carte et les codes nécessaires à cette opération et que ce retard n'a entraîné aucune conséquence; qu'elle considère, quant à la publication tardive du règlement relatif à la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, qu'il est déraisonnable, eu égard à son grade peu élevé et au fait qu'elle n'est pas juriste, de lui reprocher de ne pas maîtriser des règles techniques complexes du C.I.R. 1992; qu'elle rappelle que c'était la première fois qu'elle assumait seule la préparation et le suivi des règlements-taxes et que les erreurs qui

lui sont reprochées ont en définitive été sans conséquence pour le budget de la commune; qu'elle fait valoir que, dans sa défense devant le collège communal, elle avait mis en cause le comportement de la chef du service finances et de la directrice générale impliquant qu'elle ne pouvait être tenue pour seule responsable, et qu'en rédigeant à sa charge des rapports disciplinaires, ces personnes tendaient à mettre leur propre responsabilité hors de cause; qu'elle ajoute que leurs critiques étaient tout à fait gratuites ou fondées sur des faits anodins ce qui démontre une gestion partielle de la procédure disciplinaire mue à son encontre; qu'elle estime qu'en affirmant que son écartement provisoire est nécessaire pour préserver la sérénité du service, la partie adverse s'est servie contre elle d'un élément qu'elle a fait valoir pour sa défense, ce qui constitue une violation du principe général des droits de la défense; qu'elle fait grief à la partie adverse de se comporter comme si elle-même était seule responsable sans prendre position quant à un partage des responsabilités; qu'en réplique, elle réitère cette argumentation, en ajoutant que si la partie adverse ne devait pas établir, au stade de la suspension préventive, une certitude sur la matérialité des faits et sur leur portée, elle devait à tout le moins se livrer à un premier examen de la vraisemblance et du caractère culpeux des faits reprochés, ce qui n'a pas été le cas dès lors qu'elle est restée au niveau de l'affirmation gratuite sans examen du fond du dossier; qu'elle répète qu'elle a rappelé qu'elle n'avait qu'un grade de collaborateur administratif et que les responsabilités étaient dès lors nécessairement partagées avec son chef de service et la directrice générale à l'origine des rapports qui l'accablaient; qu'elle précise en conséquence que l'instruction a été entachée de partialité non pas parce que ses supérieurs auraient eu un parti pris à son encontre mais parce qu'ils pouvaient être mis personnellement en cause; qu'elle relève que la partie adverse lui reproche ce qu'elle a invoqué à ce sujet pour sa défense, en indiquant qu'en mettant en cause d'autres personnes, elle porte atteinte à la sérénité du service et doit être suspendue pour ce motif, ce qui viole les droits de la défense; qu'elle renvoie à son argumentation dans son dernier mémoire;

Considérant qu'aux termes de l'article L1215-20 du Code précité, "lorsqu'un membre du personnel fait l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires et que sa présence est incompatible avec l'intérêt du service, la personne concernée peut être suspendue préventivement à titre de mesure d'ordre"; que cette disposition subordonne l'adoption d'une mesure de suspension préventive à une double condition, étant, d'une part, que des poursuites disciplinaires ou pénales soient engagées et, d'autre part, que l'intérêt du service soit affecté; que la suspension provisoire est une mesure d'ordre qui doit avant tout permettre à l'administration d'éloigner provisoirement et temporairement du service un agent dont les agissements ou le comportement sont de nature à nuire à l'intérêt du service; que l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si les

faits dénoncés sont en relation directe avec l'exercice des fonctions et si leur commission supposée est susceptible de perturber le fonctionnement du service;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier administratif que les actes attaqués font suite à la décision du collège communal de la partie adverse du 18 février 2014 d'entamer une procédure disciplinaire à charge de la requérante; que cette décision est basée sur le constat que cette dernière "a commis diverses erreurs et négligences dans l'exercice de ses fonctions" et est motivée par la circonstance que "ces faits sont de nature à constituer des manquements à ses devoirs professionnels et entraîner une sanction disciplinaire"; que, contrairement à ce qu'allègue la requérante, l'existence d'une éventuelle faute disciplinaire ne doit pas être établie avec certitude pour justifier une suspension préventive lorsque la présence de l'agent affecte l'intérêt du service dès lors que cette mesure n'implique pas de jugement sur la matérialité du grief disciplinaire mais doit être appréhendée en fonction de la compatibilité de son maintien en service eu égard à la gravité intrinsèque des reproches formulés à son encontre, et cela sans préjuger de son éventuelle culpabilité sur le plan disciplinaire; que l'intérêt du service justifiant une suspension préventive s'apprécie en fonction des faits qui font l'objet de poursuites disciplinaires; qu'en l'espèce, il ressort des acte attaqués que les reproches adressés à la requérante sont d'avoir "oublié de transmettre, à la tutelle, dans les délais requis, les règlements de taxe additionnelle à l'IPP", d'avoir "transmis à celle-ci des délibérations qui contenaient diverses annotations et erreurs et [d'avoir] finalement tardé à les publier", ce qui a eu "des répercussions conséquentes sur le budget"; que la décision de suspendre préventivement la requérante est justifiée dans les termes suivants:

" [...] Considérant les négligences mises en exergue dans lesdits rapports et, semble-t-il, la légèreté dont [la requérante] fait preuve dans l'exercice de ses fonctions et/ou la mauvaise appréhension de la matière et/ou l'absence d'implication et de motivation dans un service où l'extrême rigueur et la conscience professionnelle sont requises, le Collège ne peut raisonnablement pas laisser un agent continuer à exercer ses fonctions au sein du service en question ni prendre le moindre risque de voir commises de nouvelles erreurs vu les conséquences particulièrement dommageables qui sont susceptibles d'en résulter pour l'administration; Qu'il importe avant tout de préserver l'intérêt du service et son bon fonctionnement mais également, et surtout, préserver les finances communales, la situation budgétaire de la commune étant extrêmement difficile, ce que n'ignore pas [la requérante] [...]";

que les erreurs et les négligences portées à sa connaissance ont pu conduire la partie adverse à estimer que la requérante semble faire preuve dans l'exercice de sa fonction d'une légèreté qui n'est pas compatible avec la rigueur et la conscience professionnelle que celle-ci requiert et, partant, à décider d'entamer une procédure disciplinaire pour les faits précités; que le dossier administratif contient, à côté du

rapport de la supérieure hiérarchique de la requérante, un rapport du directeur financier de la partie adverse du 16 février 2014 critiquant son manque de rigueur et le dysfonctionnement qui lui est imputé et qui met "les finances communales en péril puisque, à défaut, la taxe communale additionnelle à l'IPP est établie sur la base du pourcentage applicable pour l'exercice d'imposition précédent soit 8,5 % plutôt que 8,8 % comme prévu. Dysfonctionnement qui équivaut à un préjudice pour la ville de +/- 50.000 euros au budget 2014 suite à une diminution de recette IPP"; qu'au regard des premiers éléments en sa possession, la partie adverse a dès lors pu considérer que les erreurs imputées à la requérante étaient susceptibles d'avoir causé à la commune un préjudice financier; qu'elle n'a pas agi de manière manifestement déraisonnable en décidant de l'écarter provisoirement et temporairement de ses fonctions jusqu'à l'issue de la procédure disciplinaire en constatant qu'elle ne peut "prendre le moindre risque que de nouvelles erreurs puissent être commises eu égard à l'état des finances communales et le manque à gagner déjà certain qui s'élève, au regard des informations reçues, à plusieurs dizaines de milliers d'euros"; que la requérante a été mise en mesure de présenter son point de vue concernant la suspension préventive; qu'il ressort du dossier administratif que dès la première suspension préventive décidée en extrême urgence le 18 février 2014, la partie adverse a justifié sa décision par la nécessité "également de préserver la sérénité du service, le collège n'entendant pas que la situation dégénère et que des tensions apparaissent, la situation étant déjà suffisamment difficile sans que l'on vienne y ajouter d'autres problèmes"; qu'il s'ensuit qu'avant même d'entendre la requérante et ses critiques de partialité à l'égard de ses supérieurs, la partie adverse avait déjà estimé que son écartement provisoire contribuait à la sérénité du service; qu'elle n'a donc pas utilisé le moyen de défense soulevé ultérieurement par la requérante pour fonder les actes attaqués de sorte qu'en jugeant que les accusations de partialité portées par celle-ci à l'égard de ses supérieures hiérarchiques étaient de nature à conforter sa conviction, elle n'a pas méconnu les droits de la défense; que le second moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante sollicite qu'une indemnité de procédure liquidée au montant de base de "huit cent quarante euros" lui soit accordée;

Considérant qu'à défaut de demande de suspension, il n'y a pas lieu de majorer le montant de base de l'indemnité de procédure, soit sept cents euros; que la requérante n'obtenant gain de cause qu'à l'égard de deux des quatre actes attaqués, il y a lieu de réduire ce montant à trois cent cinquante euros,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>**

Sont annulées la décision du collège communal de la ville de Fontaine-l'Évêque du 18 février 2014 par laquelle Laurence LAMBERT est suspendue à titre préventif et en extrême urgence de ses fonctions, ainsi que la décision du conseil communal de la ville de Fontaine-l'Évêque du 27 février 2014 ratifiant celle-ci.

La requête est rejetée pour le surplus.

### **Article 2.**

Une indemnité de procédure de 350 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse et de la partie requérante, à concurrence de 100 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre, le deux février deux mille seize par :

|                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| Jacques VANHAEVERBEEK, | président de chambre, |
| Diane DEOM,            | conseiller d'État,    |
| Frédéric GOSSELIN,     | conseiller d'État,    |
| Béatrice DRAPIER,      | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.