CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 237.467 du 23 février 2017

A. 220.371/VIII-10.247

En cause : **HAGELSTEIN** Patrick,
ayant élu domicile chez
M^e^ Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 septembre 2016, Patrick HAGELSTEIN demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision de confirmation de la suspension par mesure d'ordre prise le 13 septembre 2016 et pour autant que de besoin de la suspension provisoire d'urgence par mesure d'ordre du 5 septembre 2016, lesquelles doivent être considérées comme une mesure de suspension unique" et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

Par une requête fondée sur l'article 36, § 1^er^, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, introduite le 1^er^ décembre 2016, le même requérant demande que soit, "en cas d'annulation de la décision de confirmation du 13 septembre 2016, ordonn[é] à la partie adverse de s'abstenir de confirmer la décision de suspension préventive prise dans l'urgence le 5 septembre 2016".

Par une requête introduite le 27 janvier 2017, le même requérant demande d'étendre l'objet du recours à "la décision de prolongation de la suspension par mesure d'ordre prise le 3 janvier 2017 par le Vice Premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur".

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé, par une requête motivée, l'application de l'article 36, § 1er, alinéa 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par une ordonnance du 19 janvier 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 février 2017 et la requête motivée leur a été notifiée.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Bertrand HEYMANS, loco Me Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mme Bénédicte FLAMEND, conseiller juriste, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Entré dans les services de police le 27 décembre 1982, le requérant, commissaire de police, est chef du poste d'Awans de la police de la route dépendant de la direction générale de la Police administrative de la police fédérale (DAH).

2. Le 26 août 2016, le service de surveillance du fonctionnement interne et qualité (TIWK) adresse un courrier au Procureur du Roi de Liège afin d'obtenir la confirmation qu'un dossier judiciaire aurait été ouvert à l'encontre du requérant. Cette information est apparue lors d'un rapport d'enquête préalable concernant le requérant.

3. Par un courrier du 26 août 2016, le Procureur du Roi de Liège confirme au TIWK qu'une information judiciaire est ouverte à charge du requérant.

4. Le 5 septembre 2016, le directeur général de la police administrative (DGA) décide de suspendre provisoirement le requérant par mesure d'ordre et d'assortir cette suspension d'une retenue de traitement égale à vingt-cinq pourcent de son traitement mensuel brut. Le requérant prend connaissance de cette décision le même jour.

Il s'agit du second acte attaqué.

5. Le 6 septembre 2016, le requérant est auditionné dans le cadre de la suspension provisoire d'urgence par mesure d'ordre.

6. Par une télécopie du 7 septembre 2016, le requérant communique au DGA l'identité de ses défenseurs.

7. Le 8 septembre 2016, un des défenseurs du requérant transmet le mémoire de défense au DGA.

8. Le 9 septembre 2016, le DGA transmet au ministre de l'Intérieur sa décision de suspendre le requérant en urgence provisoirement par mesure d'ordre, ainsi que le dossier complet.

9. Le 13 septembre 2016, le ministre des Finances décide, pour le ministre de l'Intérieur, absent, de confirmer la suspension provisoire urgente par mesure d'ordre, notifiée au requérant le 5 septembre 2016, pour une durée de quatre mois, cette mesure étant assortie d'une retenue de traitement égale à quinze pourcent de son traitement mensuel brut.

Cette décision constitue le premier acte attaqué.

10. Le 3 janvier 2017, le ministre de l'Intérieur décide de prolonger la suspension provisoire par mesure d'ordre du requérant pour une nouvelle durée de

quatre mois, du 5 janvier 2017 au 4 mai 2017, cette mesure étant assortie d'une retenue de traitement égale à quinze pourcent de son traitement mensuel brut.

Il s'agit de la décision à laquelle le requérant demande l'extension de l'objet de son recours.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts et conclut à l'annulation de la décision de confirmation de la suspension par mesure d'ordre prise le 13 septembre 2016.

V. En ce qui concerne la décision de confirmation de la suspension par mesure d'ordre prise le 13 septembre 2016 (premier acte attaqué)

V.1. Thèse des parties

Le quatrième moyen, qui est pris de la violation des articles 20, 2°, b et 59 et suivants de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, concerne le premier acte attaqué.

Le requérant relève que la confirmation de la suspension provisoire du 13 septembre 2016 est prise pour le ministre de l'Intérieur par le ministre des Finances, alors que les dispositions visées au moyen confient au seul ministre de l'Intérieur le pouvoir exclusif d'intervenir en l'espèce en qualité d'autorité disciplinaire supérieure et que ne figure au dossier aucun acte de délégation de compétence ou de signature autorisant le signataire de l'acte à se substituer à l'autorité compétente.

La partie adverse précise, dans sa note d'observations, qu'il n'y a, en l'espèce, pas d'acte formel écrit concernant la délégation de signature en faveur de Johan VAN OVERTVELDT mais que le ministre de l'Intérieur, Jan JAMBON n'était le jour de la signature de la décision attaquée, pas disponible, celui-ci a donc, comme cela est d'usage, prévu son remplacement par son collègue ministre, Johan VAN OVERTVELDT, comme l'atteste la décision attaquée.

Elle fait valoir qu'une absence du ministre ne peut pas toujours, vu son agenda chargé et ses obligations, être connue à l'avance et que c'est donc dans le cadre d'accords de travail entre ministres qu'une solution doit être trouvée lors d'une indisponibilité de l'un d'entre eux.

Elle ajoute qu'en ce qui concerne la question de la signature de la décision attaquée du 13 septembre 2016 par le Ministre Johan VAN OVERTVELDT, celui-ci n'aurait pas signé l'acte sans que le Ministre de l'Intérieur Jan JAMBON ne lui ait demandé de le faire et que cette signature n'aurait pas été apposée sur la décision attaquée au vu de la gravité intrinsèque des faits présumés.

Elle soutient que le fait qu'il n'existe pas d'acte formel n'empêche donc pas que le Ministre Johan VAN OVERTVELDT signe en tant que ministre de l'Intérieur à la demande du Ministre Jan JAMBON.

Au vu de ce qui précède, elle estime donc que le quatrième moyen n'est pas sérieux.

V.2. Appréciation

L'article 59, alinéa 2 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police dispose ce qui suit :

" Sans préjudice d'autres mesures d'ordre qui peuvent notamment être prises à l'occasion d'une procédure disciplinaire, le ministre de l'Intérieur peut 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."

L'article 63, alinéa 2, de la même loi dispose quant à lui :

" 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."

L'article 19 de la loi définit l'autorité disciplinaire ordinaire de la manière suivante :

" L'autorité disciplinaire ordinaire est :

1° en ce qui concerne les membres du personnel de la police locale :
[...]
2° en ce qui concerne les membres du personnel de la police fédérale :
[...]

b) pour les membres du cadre des officiers et les membres du personnel de niveau 1: le directeur général;
[...]
3° en ce qui concerne les membres du personnel de l'inspection générale :
[...]
4° en ce qui concerne les membres du personnel du Secrétariat de la police intégrée, structurée à deux niveaux :
[...]."

Il convient enfin de rappeler que l'article 96 de la Constitution prévoit que le Roi nomme et révoque ses ministres, ce qui implique la détermination de leurs attributions.

Par ailleurs, la délégation de pouvoirs est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Elle constitue une dérogation à l'exercice normal des compétences. Elle est en principe interdite, mais les dispositions attribuant une compétence peuvent en autoriser la délégation. Pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués. La délégation ne peut être que partielle, elle est de stricte interprétation et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail. Elle ne peut, en outre, avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente.

La délégation de pouvoirs doit faire l'objet d'une autorisation de déléguer, en principe expresse, mais peut être implicite en présence de certaines circonstances et lorsqu'elle ne porte que sur des points d'importance secondaire. Même expresse, elle ne peut être que partielle et ne porter que sur des points d'exécution ou de détail. Un acte de délégation est, en outre, requis, désignant le délégataire. Une délégation ne concernant que les membres du personnel doit être portée à leur connaissance mais pas publiée.

En l'espèce, la partie adverse admet qu'il n'existe aucun acte formel de délégation. L'existence d'un accord de travail, qui n'est d'ailleurs pas reproduit, comme l'indique la partie adverse, ne saurait aller à l'encontre du principe de l'exercice personnel des compétences, principe d'autant plus essentiel qu'il concerne ici les plus hautes autorités de l'État, et dispenser du respect des règles autrement applicables.

La compétence de suspendre un policier ou de confirmer la suspension d'urgence de celui-ci est attribuée au ministre de l'Intérieur, aucune faculté de délégation, qui porterait sur l'essence même du pouvoir attribué, ne lui étant réservée.

Outre l'absence d'habilitation, toute désignation expresse du ministre des Finances fait défaut.

L'impossibilité pour le ministre de l'Intérieur de déléguer la compétence de suspendre un policier est d'autant plus radicale que l'admettre reviendrait à méconnaître l'arrêté par lequel le Roi a déterminé les attributions de chacun des ministres. Seul l'acte de désignation d'un ministre, ou un autre acte émanant du Roi, peut prévoir quelles attributions il peut exercer en dehors de ses attributions naturelles, et dans quelles conditions.

L'état de nécessité ou le principe de continuité du service public ne saurait être invoqué pour justifier l'intervention du ministre des Finances, la décision en cause ne touchant pas aux intérêts fondamentaux de l'État et ne présentant pas un caractère d'urgence tel qu'elle devait être adoptée sans désemparer.

En l'espèce, le requérant ayant fait l'objet d'une suspension provisoire d'urgence le 5 septembre 2016, le délai de dix jours pour confirmer expirait le 15 septembre. L'acte attaqué ayant été pris le 13 septembre, il n'existait donc pas de raison d'agir à cette date, la partie adverse ne s'exprimant d'ailleurs pas sur le moment ni sur la longueur de l'absence du ministre de l'Intérieur.

La partie adverse suggère que la délégation ne portait que sur la signature de la décision.

La délégation de signature ou autorisation de signer est un procédé par lequel une autorité administrative autorise un agent à signer voire à rédiger et à signer l'*instrumentum* d'une décision qu'elle a préalablement arrêtée. L'autorisation de signer doit être explicite et l'acte qu'il s'agit de signer doit avoir été pris par l'auteur compétent. Si un pouvoir attribué à une autorité ne peut être exercé que par celle-ci, il peut être admis que son expression écrite soit revêtue de la signature d'une autre autorité.

En l'espèce, la partie adverse reste en défaut de prouver que le ministre de l'Intérieur a bien pris la décision de confirmer la suspension provisoire d'urgence et qu'il aurait demandé au ministre des Finances d'en signer l'*instrumentum*, ce que son absence l'empêchait de faire. Elle n'offre pas de le prouver mais se limite à affirmer qu'il ne peut en être qu'ainsi.

Il ressort de ce qui précède que le moyen est fondé.

VI. En ce qui concerne la suspension provisoire d'urgence par mesure d'ordre du 5 septembre 2016 (deuxième acte attaqué)

VI.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

L'auditeur rapporteur soutient, dans son rapport, que l'annulation de la décision du 13 septembre 2016 confirmant la suspension provisoire d'urgence par mesure d'ordre prise le 5 septembre 2016 n'anéantit pas cette dernière puisque l'article 63, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999, précité, prévoit qu'elle cesse de produire ses effets. Il cite à cet égard un arrêt n° 231.453 du 5 juin 2015, qui a jugé que la fin définitive des effets de la suspension provisoire amenait la disparition de l'objet du recours. Il en déduit que l'examen des trois premiers moyens de la requête qui ont pour objet la suspension provisoire d'urgence du 5 septembre 2016 ne se justifie donc pas.

VI.2. Appréciation

Comme indiqué lors de l'examen du quatrième moyen, le requérant ayant fait l'objet d'une suspension provisoire d'urgence le 5 septembre 2016, le délai de dix jours pour confirmer expirait le 15 septembre. En cas d'annulation de la décision du 13 septembre 2016 confirmant de la suspension provisoire d'urgence par mesure d'ordre, l'autorité compétente retrouverait, au moment de la notification de l'arrêt, un délai de deux jours pour reprendre une nouvelle décision, réfection qui, compte tenu de la nature du quatrième moyen reconnu fondé, ne poserait pas de difficulté.

L'annulation de la suspension provisoire d'urgence du 5 septembre 2016, par contre, empêcherait toute possibilité de la confirmer.

Il y a dès lors lieu d'examiner les trois premiers moyens de la requête qui concernent cette décision.

VII. Application de l'article 36, § 1er, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant fait valoir que si, en cas d'annulation de la décision du 13 septembre 2016 confirmant la suspension préventive urgente, le Conseil d'État devait faire application de l'enseignement de l'arrêt n° 231.453 du 5 juin 2015, il devrait constater la disparition de l'objet du recours dirigé contre cette décision.

Il estime que, dans ce cas, la fin des effets de cette décision impliquerait néanmoins que l'autorité ne pourrait plus la confirmer.

Il sollicite, pour autant que de besoin, qu'en même temps que le Conseil d'État annule la décision du 13 septembre 2016, il ordonne, en application de l'article 36, § 1er, alinéa 3, des lois coordonnées précitées, à la partie adverse de s'abstenir de confirmer la décision de suspension prise dans l'urgence, le 5 septembre 2016.

VII.2. Appréciation

L'article 36, § 1er, alinéa 3, des lois coordonnées précitées est ainsi rédigé :

" Lorsque son arrêt implique que l'autorité concernée s'abstienne de prendre une décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut lui ordonner une telle obligation d'abstention."

Comme indiqué au point VI.2. ci-dessus, en cas d'annulation de la décision du 13 septembre 2016 confirmant de la suspension provisoire d'urgence par mesure d'ordre, l'autorité compétente retrouverait, au moment de la notification de l'arrêt, un délai de deux jours pour reprendre une nouvelle décision.

Les conditions d'application de l'article 36, § 1er, alinéa 3, ne sont dès lors pas réunies.

VIII. Extension de l'objet du recours

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant demande que le recours visé dans la présente procédure soit étendu à la décision de prolongation de la suspension par mesure d'ordre prise le 3 janvier 2017 par le ministre de l'Intérieur.

Il fait valoir que cette décision est de toute évidence illégale dès lors qu'elle prolonge une mesure de suspension provisoire ayant été prise par une autorité incompétente.

Il précise cependant, qu'à titre conservatoire, et en lien avec cette requête, il a également introduit un recours en annulation et une demande de suspension contre la décision du 3 juin 2017 (affaire enrôlée sous le n° A. 221.345/VIII-10.383).

VIII.2. Appréciation

La présente affaire étant renvoyée à la procédure ordinaire, il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande.

IX. Renvoi de l'affaire à la procédure ordinaire

L'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, tel que remplacé par l'article 55, 2°, de l'arrêté royal du 25 avril 2007, ne permet de trancher définitivement l'affaire que si les conclusions du rapport de l'auditeur sont partagées par le Conseil d'État après débats succincts. Cette disposition ne permet pas de statuer sur le recours en annulation en un autre sens que les conclusions du rapport mais impose alors le renvoi à la procédure ordinaire. Dans l'état actuel de l'examen de la requête, il y a dès lors lieu de considérer que des débats succincts ne suffisent pas à trancher le recours en annulation et de renvoyer à la procédure ordinaire.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts et l'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le vingt-trois février deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence VAN HOVE. Jacques VANHAEVERBEEK.