

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 237.708 du 20 mars 2017

A. 220.965/VIII-10.331

En cause : **OUANNASSI** Abdelkader,
 ayant élu domicile chez
 M^e Vincent DE WOLF, avocat,
 avenue de la Toison d'Or 68/9
 1060 Bruxelles,

contre :

la commune d'Auderghem,
représentée par son collègue des Bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} décembre 2016, Abdelkader OUANNASSI demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du Conseil communal de la ville d'Auderghem du 05 octobre 2016 qui confirme les suspensions préventives par mesure d'ordre, du chef de violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité", et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

M^{me} Florence PIRET, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 31 janvier 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2017.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Daria JINGA, loco M^e Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Valentin BISET BENTCHIKOU, loco Me Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Florence PIRET, auditeur, a été entendue en son avis conforme au présent arrêt.

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. Le requérant est agent, adjoint administratif, niveau D, affecté au service de la Population de la partie adverse.

2. Le 14 juillet 2016, le secrétaire communal de la partie adverse convoque le requérant pour l'entendre sur des faits survenus la veille au matin, à savoir son appréhension sur son lieu de travail (service Population) par des inspecteurs de police qui lui ont ordonné "de les suivre immédiatement et l'ont emmené".

Informé de ce qu'une mesure de suspension préventive est envisagée, le requérant ne donne aucune information, indiquant qu'il souhaite d'abord prendre contact avec son syndicat.

À la suite de cette audition, le secrétaire communal décide le même jour de suspendre préventivement le requérant de ses fonctions, en application de l'article 311bis de la Nouvelle loi communale, au motif que "toute confiance dans l'intéressé est à ce point ébranlée qu'il ne peut poursuivre temporairement ses activités au sein de l'administration communale, spécialement au service Population où il a accès à

des données personnelles des citoyens et où il est en contact direct avec le public", que "le Collège ne se réunit pas avant le 19 juillet 2016", qu'il "n'[a] pas la possibilité, dans ce bref délai, de l'affecter à un autre service" et qu'il "ne connaît [pas] avec précision ce qui a justifié une telle mesure d'arrestation".

Cette décision est notifiée au requérant, par un courrier du 14 juillet 2016. Le courrier invite également le requérant à se présenter, le 19 juillet 2016, à la prochaine séance du collège des bourgmestre et échevins pour y être entendu.

3. Lors de la séance du 19 juillet 2016, le collège des bourgmestre et échevins prend acte de l'absence du requérant et décide "de confirmer la suspension par mesure d'ordre ordonnée par le Secrétaire communal et, par mesure d'ordre, de suspendre jusqu'au 30 août 2016 inclus M. OUANNASSI Abdelkader, adjoint administratif, niveau D, sans privation de traitement" et "de charger le Secrétaire communal et le Bourgmestre f.f. de s'enquérir auprès du Parquet si la nature des faits commis par M. OUANNASSI n'est pas telle qu'elle s'oppose à lui maintenir un accès au registre national".

Cette décision est motivée par le fait qu'étant absent à l'audition prévue devant le collège, le requérant "n'a pas pu apporter d'éléments permettant de garantir que les faits pour lesquels il a été appréhendé et interrogé ne sont pas constitutifs d'un risque pour son maintien en fonction au service Population, service ayant accès à des données à caractère personnel, parfois sensibles, de citoyens", que "les conditions de son arrestation, le fait même qu'il ait été appréhendé puis interrogé par la police laissent à penser qu'une investigation est menée sur des faits constitutifs d'infractions pénales", que "[c]ela suffit à justifier que l'administration communale (qui doit garantir aux citoyens la parfaite sécurité du traitement de leurs données personnelles) prenne, à titre de précaution, une mesure d'ordre qui l'écarte d'un service particulièrement sensible", qu'"[i]l n'y a pas d'autres solutions car il est chargé de la gestion des passeports, permis de conduire, etc...qui implique l'accès au Registre national" et qu' "il n'y a pas de possibilité, pour l'instant, de réaffecter M. OUANNASSI ailleurs, dans un service ne traitant pas des données à caractère personnel".

Cette décision est notifiée au requérant, par un courrier recommandé du 26 juillet 2016, réceptionné le lendemain. Le courrier convoque également le requérant à une audition, le 30 août 2016, devant le collège des bourgmestre et échevins.

4. Le 30 août 2016, le requérant est entendu par le collège des bourgmestre et échevins. Il expose que son interpellation du 13 juillet 2016 repose sur un malentendu, qu'il a été auditionné l'après-midi de son arrestation avant d'être relâché. Il estime ne pas devoir mettre son employeur au courant de la teneur des faits, tout en affirmant que ceux-ci ne concernent en rien l'utilisation ou la recherche de données dans le registre national .

À la suite de cette audition, le collège des bourgmestre et échevins décide "de suspendre jusqu'au 1^{er} novembre 2016 inclus M. OUANNASSI Abdelkader [...] avec une privation de 20 % de son traitement et de soumettre cette décision aux délibérations du prochain Conseil communal pour confirmation".

Cette décision est motivée par la considération que :

- le requérant "n'a pu apporter d'éléments permettant de garantir que les faits pour lesquels il a été appréhendé et interrogé ne sont pas constitutifs d'un risque pour son maintien en fonction au service Population, service ayant accès à des données à caractère personnel, parfois sensibles de citoyens" alors que "les conditions de son arrestation, le fait même qu'il ait été appréhendé puis interrogé par la police et l'existence d'une information judiciaire laissent à penser qu'une investigation est menée sur des faits constitutifs d'infractions pénales";
- "comme dans le passé, l'intéressé a été poursuivi pour des faits de pédophilie via internet (il a demandé à des mineurs de se dévêtir via caméras interposées), il y a une crainte réelle que les nouveaux faits soient en relation avec ce passé et qu'il y a eu une récidive";
- il n'y a pas de solutions de réaffectation dans d'autres services;
- interrogé sur cette affaire, le Parquet a confirmé qu'une information judiciaire était ouverte;
- il n'est pas justifiable de maintenir l'intégralité du traitement du requérant, dès lors qu'il ne devra plus accomplir aucune prestation pour l'administration communale et qu'il n'exposera plus de frais de déplacement pour se rendre à son travail;
- la perception de l'intégralité de son traitement aurait un effet démotivant à l'égard des autres membres du personnel de la commune, d'autant que plusieurs collègues ont dû se voir réaménager leur 4/5^{ème} pour faire face à la charge de travail que n'assume plus le requérant;
- le "traitement mensuel net dont bénéficie M. OUANNASSI, compte tenu de la retenue de 20 % appliquée sur le montant brut s'élève à 1.450,57 euros, soit l'équivalent du salaire de son niveau (niveau D) mais sans année d'ancienneté" et constitue donc un préjudice limité pour le requérant.

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier du 13 septembre 2016, c'est-à-dire en dehors du délai visé à l'article 315 de la Nouvelle loi communale. Le courrier invite également le requérant à se présenter, pour une audition, à la séance du 29 septembre 2016 du conseil communal.

5. Le 29 septembre 2016, le requérant et son conseil sont entendus par le conseil communal. Le conseil du requérant conteste les mesures prises à l'encontre de son client en critiquant les termes utilisés dans les différentes décisions administratives. Il explique que le requérant "a simplement été invité à être entendu" par les inspecteurs de police, qu'il n'a pas été détenu et qu'il "n'y a pas d'éléments sérieux qui justifient que les faits soient constitutifs d'une infraction pénale". Il rappelle que son client bénéficie de la présomption d'innocence et que la charge de la preuve repose sur l'autorité, alors que les faits ont trait à des éléments de sa vie privée et que l'administration ne peut préjuger d'un fait qu'elle ignore en se fondant sur les antécédents de l'intéressé. Il conclut en affirmant que le simple fait d'avoir été entendu par les services de police ne peut justifier une mesure de suspension préventive, demande la levée de cette mesure et la réintégration immédiate de son client.

À la suite de cette audition, le conseil communal décide :

- " de confirmer les décisions prises à l'égard de M.OUANNASSI A., adjoint administratif (niveau D) par le Collège échevinal en dates du :
 - 19 juillet 2016 (suspension préventive par mesure d'ordre avec maintien du traitement jusqu'au 30 août 2016 inclus [...]) et
 - 30 août 2016 (suspension préventive par mesure d'ordre avec privation de 20 % [...] du traitement, jusqu'au 1^{er} novembre 2016 inclus [...])".

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notamment motivé comme il suit :

- " Lors de l'audition, M^e CRISCENZO a insisté sur le fait que M.OUANNASSI n'a pas été arrêté mais simplement qu'il avait été invité à être entendu. Il a insisté sur la présomption d'innocence et sur le fait qu'il était inadmissible de demander à M. OUANNASSI de s'expliquer sur les raisons de l'invitation à être entendu dès lors qu'elles relèvent de la vie privée. M. OUANNASSI ni son conseil n'ont apporté d'éléments permettant de garantir que les faits pour lesquels M. OUANNASSI a été appréhendé et interrogé ne sont pas constitutifs d'un risque pour son maintien en fonction au service Population, service ayant accès à des données à caractère personnel, parfois sensibles, de citoyens puisqu'ils estiment cette demande illégitime et contraire tant à la présomption d'innocence qu'à la protection de la vie privée.

Les arguments avancés lors de l'audition devant le Conseil ne sont pas pertinents ni de nature à remettre en cause la nécessité des suspensions préventives prononcées par le Secrétaire communal puis par le Collège, la dernière avec retenue de traitement.

Que M. OUANNASSI n'ait pas été arrêté mais simplement invité à être entendu paraît manifestement être démenti tant par les circonstances de l'interpellation au service Population de M. OUANNASSI que par le comportement de M. OUANNASSI lui-même : en effet, s'il a simplement été invité à être entendu,

M. OUANASSI ne pouvait, sans violer gravement le règlement de travail, quitter ses fonctions sans avancer une quelconque preuve du caractère justifié de son absence. Une telle preuve du caractère justifié de son absence n'a jamais été fournie, pas même lors de l'audition devant le Conseil.

À supposer même que les termes «arrestation immédiate» utilisés par le Secrétaire communal soient inopportuns, il faut prendre en compte le contexte de cette décision : elle a dû être prise en toute urgence vu le caractère pour le moins extraordinaire des événements.

Quant à la présomption d'innocence, elle n'est pas affectée par la mesure de suspension préventive. La suspension préventive est effectivement une mesure destinée à prémunir l'administration, sa réputation, les collègues de travail comme les citoyens, des conséquences néfastes qui pourraient résulter de la présence dans les services d'un agent sous le coup de poursuites pénales. La suspension préventive ne se prononce effectivement pas sur la matérialité des faits retenus mais sur des circonstances qui peuvent être qualifiées de graves pour en tirer la conclusion que la présence de l'intéressé est nuisible au bon fonctionnement de la commune. C'est une mesure qui aménage l'attente d'une éventuelle sanction disciplinaire ou pénale.

Aux yeux du Conseil, les conditions de l'interpellation de M. OUANASSI (intervention de la police sur les lieux de travail et départ immédiat de celui-ci accompagné de la police), le fait même qu'il ait été appréhendé puis interrogé par la police et l'existence d'une information judiciaire laissent à penser qu'une investigation est menée sur des faits constitutifs d'infractions pénales. Le Parquet n'a pu effectivement se retrancher derrière le secret que parce qu'il y a une information et, par définition, il n'y a d'information préliminaire que parce qu'il y a une suspicion de faits infractionnels justifiant d'engager cette première étape de constitution d'un dossier pénal.

En outre, comme dans le passé, l'intéressé a été poursuivi pour des faits de pédophilie, via internet (il a demandé à des mineures de se dévêtir via caméras internet interposées en usant d'un faux profil le laissant passer lui-même pour mineur ou jeune adulte), il y a une crainte réelle que les nouveaux faits soient en relation avec ce passé et qu'il y ait eu une récidive.

Cela suffit à justifier que l'administration communale (qui doit garantir aux citoyens la parfaite sécurité du traitement de leurs données personnelles) prenne, à titre de précaution, une mesure d'ordre qui écarte M. OUANASSI.

Il n'y a pas d'autres solutions car il est chargé de la gestion des passeports, permis de conduire, etc ..., ce qui implique qu'il ait un accès au Registre national.

En outre, il n'y a pas de possibilité, pour l'instant, de réaffecter M. OUANASSI ailleurs, dans un service ne traitant pas de données à caractère personnel et qui implique des tâches routinières très encadrées et/ou faiblement informatisées (compte tenu des aptitudes limitées de l'intéressé).

La privation de traitement de 20 % du traitement est également légitime pour les raisons suivantes :

- 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;
- il n'est pas justifiable de maintenir l'intégralité de son traitement puisqu'il ne preste plus pour l'administration communale;
- il convient d'avoir égard à la circonstance que, par le fait de la suspension préventive, non seulement M. OUANASSI ne devra plus accomplir aucune

- prestation pour le compte de la commune mais aussi qu'[i]l ne devra plus exposer de frais de déplacement pour se rendre à son travail;
- les citoyens ne comprendraient pas, non seulement que l'on ne prenne aucune mesure de précaution à l'égard d'un agent appréhendé sur les lieux de travail et emmené par la police, mais qu'on le paie en intégralité;
 - la perception par M. OUANNASSI de l'intégralité de son traitement a un caractère démotivant à l'égard d'autres membres du personnel de la commune, d'autant que divers collègues ont dû se voir réaménager leur 4/5^{ème} pour faire face à la charge de travail que n'assume plus M. OUANNASSI.

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 et éviter toute perception par la population de ce qu'un agent appréhendé par la police, serait *de facto*, « récompensé » par un congé avec maintien intégral du traitement. Il faut également éviter d'exposer M. OUANNASSI à de graves difficultés financières.

Le traitement mensuel net dont bénéficie M. OUANNASSI, compte tenu de la retenue de 20 % appliquée sur le montant brut s'élève à 1450, 57 € soit l'équivalent du salaire de son niveau (niveau D) mais sans année d'ancienneté.

Cette retenue du traitement s'avère donc créer un préjudice limité à M. OUANNASSI et est également proportionnée à l'absence de toute prestation de celle-ci sur les collègues et la population.

Lors de l'audition devant le conseil, M. OUANNASSI ni son conseil n'ont évoqué que la retenue de traitement créait une gêne insupportable ou confrontait M. OUANNASSI à des difficultés financières graves".

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier du 5 octobre 2016. Un courrier daté du même jour informe également le Procureur du Roi du Parquet de Bruxelles de la décision du conseil communal de confirmer les mesures de suspension préventive prises à l'encontre du requérant et demande "si une information ou une instruction vous empêche encore de nous fournir quelque information que ce soit quant à la possibilité de maintenir l'intéressé dans une fonction l'amenant à manipuler des données personnelles à caractère personnel".

6. Par un courrier du 12 octobre 2016, le requérant est convoqué à la séance du 25 octobre 2016 du collège des bourgmestre et échevins, qui doit décider de la prolongation éventuelle de la suspension préventive par mesure d'ordre.

7. Le 25 octobre 2016, le collège décide, après avoir entendu le requérant, de proroger la suspension préventive avec privation de vingt pourcent de son traitement jusqu'au 25 janvier 2017 et de soumettre cette décision aux délibérations du prochain conseil communal pour confirmation.

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier du 28 octobre 2016. Le courrier invite également le requérant à se présenter à la séance du conseil communal du 24 novembre 2016.

Un nouveau courrier du 2 novembre 2016 informe le requérant que l'audition devant le conseil communal est reportée à la séance du 1^{er} décembre 2016.

8. Par un courrier du 25 octobre 2016, reçu par l'administration communale le 4 novembre 2016, le Procureur du Roi du Parquet de Bruxelles informe le bourgmestre de la commune d'Auderghem que "le dossier BR37.L5.18888/16 est classé sans suite" et que "[s]on office n'estime pas, à ce jour, devoir prendre de mesures particulières à l'encontre de Monsieur OUANNASSI".

9. Par un courrier du 30 novembre 2016 et courriel du même jour adressé au requérant, le bourgmestre f.f. et le secrétaire communal de la partie adverse informent le requérant que l'audition devant le conseil communal est annulée et qu'il est mis fin à la mesure de suspension préventive par mesure d'ordre. Le requérant est invité à reprendre ses fonctions d'adjoint administratif (niveau D), le 1^{er} décembre 2016, étant cependant affecté "dans un premier temps" au service de la mobilité.

IV. Objet du recours

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse relève que le recours est dirigé contre une délibération du conseil communal du 5 octobre 2016 confirmant les suspensions préventives par mesure d'ordre, alors qu'aucune délibération du conseil communal n'a été adoptée à cette date.

IV.2. Appréciation

Le courrier portant la date du 5 octobre 2016, identifié erronément dans le préambule de la requête comme étant la décision attaquée, ne constitue que la notification de la délibération du 29 septembre 2016 du conseil communal confirmant les suspensions préventives par mesure d'ordre prises par le collège des bourgmestre et échevins les 19 juillet et 30 août 2016.

L'objet du recours est cependant clairement identifiable à la lecture du rappel des faits et du dispositif de la requête, en sorte que l'erreur commise dans le préambule de la requête n'a pas pu tromper la partie adverse quant à l'identification de l'acte attaqué et n'est donc pas de nature à remettre en cause la recevabilité de la requête dont l'objet peut être rectifié.

Il y a lieu d'interpréter la requête comme étant dirigée contre la délibération du conseil communal du 29 septembre 2016 qui décide de confirmer les

décisions des 19 juillet et 30 août 2016 prises par le collège des bourgmestre et échevins de suspendre préventivement le requérant par mesure d'ordre.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste l'intérêt du requérant à demander la suspension de l'exécution de mesures qui ont cessé de produire leurs effets à la date du 1^{er} novembre 2016. Elle relève qu'au jour de l'introduction du recours, la suspension préventive était la conséquence d'une nouvelle décision du collège des bourgmestre et échevins adoptée le 25 octobre 2016, c'est-à-dire d'une décision postérieure et distincte de la délibération du conseil communal du 29 septembre 2016 visée dans le présent recours.

Elle ajoute "encore plus fondamentalement" que c'est l'objet même du recours qui a disparu, dès lors que le requérant n'est actuellement plus soumis à aucune mesure de suspension préventive et a été réintégré le 1^{er} décembre 2016 dans ses fonctions.

V.2. Appréciation

La circonstance qu'un acte a cessé de produire ses effets ne fait pas disparaître celui-ci de l'ordonnancement juridique. Le recours n'a donc pas perdu son objet.

Cela étant, le requérant n'a pas intérêt à demander la suspension de l'exécution d'une décision qui ne produit plus aucun effet.

En conséquence, la demande de suspension est irrecevable, à défaut d'intérêt.

VI. Indemnité de procédure

Les dépens sont réservés.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt mars deux mille dix-sept, par :

Pascale VANDERNACHT,
Katty LAUVAU,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Pascale VANDERNACHT.