

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

n° 242.555 du 9 octobre 2018

A. 224.920/VIII-10.784

En cause : **FICARROTTA** Giuseppe,
 ayant élu domicile chez
 M^e Christine DEFRAIGNE, avocat,
 avenue Blonden 20
 4000 Liège,

contre :

la Province de Liège, représentée
 par son collègue provincial,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mars 2018, Giuseppe FICARROTTA demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du Collège Provincial de LIÈGE du 01.02.18 considérant que: «En application des dispositions de l'article 106 du statut administratif du personnel provincial non enseignant, M. FICARROTTA est dans une situation de non-activité depuis le 23.10.17», décision constatant en conséquence que M. FICARROTTA n'a plus droit depuis le 23.10.17 au maintien de son droit au traitement" et d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Alain LEFEBVRE, premier 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 2 août 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 octobre 2018.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Louise ERNOUX-NEUFCŒUR, *loco* M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

1. Le requérant est agent provincial statutaire depuis le 1^{er} mai 1993.

2. Le 23 octobre 2017, il est placé sous mandat d'arrêt et inculpé d'assassinat à la suite, selon la requête, d'un homicide perpétré le 22 octobre 2017 dans un café de la place du Marché à Liège.

La partie adverse en est informée par un courrier du parquet du 15 novembre 2017.

3. Le 7 décembre 2017, le collège provincial décide d'entamer une procédure de suspension préventive à son encontre, conformément aux articles 85 à 92 du statut administratif du personnel provincial non enseignant, avec retenue de traitement et privation des titres à l'avancement, et le convoque à une audition prévue le 11 janvier 2018. Du fait de son incarcération, il est autorisé à être représenté par son avocat et à transmettre ses arguments par écrit.

4. Le 18 décembre 2017, les conseils du requérant contestent la régularité de la procédure de suspension préventive, soulignent que le requérant doit être entendu personnellement, rappellent qu'il conteste avec force les faits qui lui

sont reprochés, qu'il est présumé innocent, et s'inquiètent de ce que son traitement ne lui aurait plus été versé depuis son arrestation.

5. Le 21 décembre 2017, la partie adverse leur répond comme suit :

" Maître,
Le Collège provincial a bien pris connaissance des arguments invoqués dans votre courrier du 18 décembre 2017.
Partant, il a été décidé de reporter à une date ultérieure l'audition initialement fixée le 11 janvier 2018. Nous ne manquerons pas de revenir vers vous en temps utile afin de vous informer des suites données à cette procédure.
Concernant les traitements de Monsieur FICARROTTA, nous sommes en mesure de vous affirmer que ceux-ci ont bien été versés pour les mois de novembre et décembre 2017 sur le compte bancaire de l'intéressé [...].
À partir du mois de janvier 2018, ceux-ci seront versés sur le compte tiers de la SPRL CH DEFRAIGNE n° [...]"

6. Par une lettre du 1^{er} février 2018, la partie adverse s'adresse en ces termes au requérant :

" Votre situation administrative et pécuniaire a fait l'objet d'un examen approfondi par le Collège provincial ce 1^{er} février 2018.
Le même jour, le Collège provincial a constaté que vous vous trouvez, depuis le 23 octobre 2017 et sans discontinuité jusqu'à ce jour, en situation de non-activité telle que visée à l'article 106 du statut administratif du personnel provincial non enseignant.
Durant cette période de non-activité et en application du statut précité, vous n'aurez pas droit au traitement, ne pourrez faire valoir vos titres ni à l'avancement de traitement, ni à l'évolution de carrière, ni à la promotion et ne pourrez, en outre, recevoir de promotion.
Vos conseils M^e DEFRAIGNE ET VAN DER BEESEN, ont également été informés de cette décision par courrier".

La décision du 1^{er} février 2018 constatant la non-activité du requérant, est rédigée comme suit :

" LE COLLÈGE PROVINCIAL DE LIÈGE,
Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et les dispositions de la loi provinciale non abrogées;
Vu les statuts pécuniaire et administratif du personnel provincial non enseignant;
Attendu qu'un homicide a été perpétré en date du 22 octobre 2017 dans un café situé place du Marché à Liège;
Vu le courrier du 22 novembre 2017 adressé par le Parquet du Procureur du Roi à Madame la Directrice générale provinciale;
Attendu que Monsieur FICARROTTA Giuseppe, agent provincial statutaire, en fonction depuis le 1^{er} mai 1993, a été inculpé d'assassinat pour lesdits faits;
Attendu que Monsieur FICARROTTA a été placé sous mandat d'arrêt le 23 octobre 2017, conformément aux dispositions de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive;
Attendu que Monsieur FICARROTTA reste, depuis cette date, en défaut de se rendre sur son lieu de travail, d'y effectuer ses prestations et de fournir une autorisation ou une justification, la détention préventive n'en tenant pas lieu;
Attendu que la rémunération est la contrepartie du travail effectué (J. Sarot, Précis de fonction publique, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 474, n° 752; D. Renders, Droit administratif général Bruxelles, Bruylant, 2015, n° 298; Les retenues sur la rémunération du travail, actualitesdroitbelge.be, 21 avril 2016, C.E., 14 février 1956, Piette, n° 13407; 6 novembre 1969, Bollens, n° 13778 ;

voy. Egaleme nt, C.E., 24 février 2009, Sainthuile, n° 190.774; 3 mai 2000, Vandendoren, n° 87.008);

Vu l'article 106 du statut administratif du personnel provincial non enseignant, celui-ci disposant que «Sans préjudice de l'application éventuelle d'une peine disciplinaire, l'agent qui s'absente sans autorisation ou justification, est d'office dans la position administrative de la non-activité de service. Pendant la durée de son absence irrégulière l'agent n'a pas droit au traitement ; il ne peut faire valoir ses titres ni à l'avancement de traitement, ni à l'évolution de carrière, ni à la promotion. Il ne peut, en outre, recevoir de promotion»;

Attendu qu'il s'agit en l'espèce et par le présent acte d'opérer le constat cette non-activité en application de l'article 106 du statut administratif du personnel provincial non enseignant;

Attendu que cette non-activité a débuté, sans discontinuité jusqu'à ce jour, le 23 octobre 2017;

Que depuis cette date, l'intéressé n'a plus un droit subjectif au traitement;

Attendu que l'intéressé n'ayant plus accompli de prestations au profit de la Province depuis le 23 octobre 2017, il n'a plus droit, depuis cette même date, au maintien de son droit au traitement.

ARRÊTE

Article 1^{er} : En application des dispositions de l'article 106 du statut administratif du personnel provincial non enseignant, Monsieur FICARROTTA est dans une situation de non activité depuis le 23 octobre 2017;

Article 2 : Un recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, peut être porté devant le Conseil d'État contre la présente décision par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

Le Conseil d'État, section administration, peut être saisi par requête écrite, datée et signée par l'intéressé ou par un avocat inscrit au tableau de l'ordre des avocats et ce dans les 60 jours qui suivent la notification de la présente décision. L'envoi du recours au Conseil d'État doit se faire sous pli recommandé à la Poste.

Article 4 : Le présent arrêté sera notifié à :

- Monsieur FICARROTTA Giuseppe;
- Ses avocats, Maitres DEFRAIGNE et VAN DER BEESEN".

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié le même jour au requérant et à ses conseils.

IV. Compétence du Conseil d'État et recevabilité

IV.1. Thèse des parties

Le requérant expose que l'acte attaqué le place en position administrative de non-activité et que, s'agissant d'une décision administrative à portée individuelle, il est susceptible de recours au Conseil d'État, comme le précise expressément son article 2. Il précise qu'il n'existe pas de disposition statutaire spécifique réglant la situation administrative et pécuniaire de l'agent détenu, et que la décision de lui appliquer l'article 106 du statut relève du pouvoir d'appréciation de la partie adverse et est dès lors attaquantable.

Selon la partie adverse, l'acte attaqué ne décide pas de la mise en non-activité du requérant mais constate celle-ci, de sorte qu'il n'a pas intérêt à l'annulation d'un acte qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique dans la mesure où, même en l'absence de cet acte, aucune disposition de son statut ne lui donne le droit d'être payé. Elle ajoute qu'il dispose d'une action devant les tribunaux de l'ordre judiciaire s'il estime que son droit subjectif au paiement de son traitement est méconnu, et relève qu'il cite d'ailleurs un arrêt de la Cour d'appel de Liège selon lequel les traitements devraient lui être payés, démontrant ainsi qu'il dispose d'une action devant les juridictions judiciaires pouvant lui donner satisfaction.

IV.2. Appréciation

L'article 106 du statut administratif du personnel provincial non enseignant, est libellé comme suit:

" Sans préjudice de l'application éventuelle d'une peine disciplinaire, l'agent qui s'absente sans autorisation ou justification, est d'office dans la position administrative de la non-activité de service. Pendant la durée de son absence irrégulière, l'agent n'a pas droit au traitement; il ne peut faire valoir ses titres ni à l'avancement de traitement, ni à l'évolution de carrière, ni à la promotion. Il ne peut, en outre, recevoir de promotion".

Même si cette disposition organise une non-activité d'office en cas d'absence irrégulière, une telle position administrative n'intervient pas de plein droit et nécessite un acte juridique de l'autorité qui fait passer son agent de la position administrative d'activité de service à celle de non-activité. En l'espèce, le recours contre une décision de mise en non-activité a pour objet véritable et direct l'annulation de la décision qui modifie la position administrative du requérant et vise au rétablissement de sa position telle qu'elle était avant que la décision attaquée ne soit prise. La circonstance que l'acte attaqué a des répercussions, notamment, sur le droit au traitement du requérant et qu'une annulation lui permettrait de faire valoir des droits subjectifs à l'encontre de la partie adverse, ne suffit pas à exclure la compétence du Conseil d'État.

Le recours est recevable et le Conseil d'État est compétent pour en connaître.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de

traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse du requérant

Le requérant estime que l'acte attaqué "est susceptible de lui causer un préjudice grave difficilement réparable" en ce qu'il le prive de son traitement depuis le 23 octobre 2017 et de toute possibilité d'avancement de carrière. Il indique que d'un point de vue moral, bien qu'étant présumé innocent, il se voit appliquer une décision lourde de conséquences dès lors qu'elle le prive notamment de tout revenu, avec des effets similaires à ceux d'une sanction disciplinaire grave, en ce compris aux yeux des tiers, de sorte qu'il dénonce une atteinte manifeste à sa réputation. Il expose encore que la privation de tout traitement risque d'avoir des conséquences catastrophiques parce qu'il est propriétaire d'un immeuble affecté d'un emprunt hypothécaire payé au moyen de son traitement, qu'il s'agit d'un "crédit sur 20 ans", et qu'à défaut de paiement, celui-ci risque d'être rapidement dénoncé avec pour conséquence la vente publique de son immeuble alors qu'il paie son crédit depuis plusieurs années. Il ajoute qu'il a d'autres dettes récurrentes qui ne pourront plus être payées et que la s.p.r.l. Record Crédit Service a ainsi notifié une cession de rémunération à sa charge à la Province de Liège le 2 janvier 2018.

VI.2. Appréciation

Comme le relève la partie adverse, si, depuis le 1^{er} mars 2014, l'article 17, § 1^{er}, précité, ne mentionne plus la condition de l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, il convient toutefois de ne pas considérer, d'emblée, la demande de suspension comme étant irrecevable sur la seule base de la mention d'un tel risque de préjudice et non pas de l'urgence. Il y a lieu de rechercher si, sous couvert d'arguments invoqués pour justifier l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante n'invoque pas certains arguments pouvant justifier une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des

conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Cette condition ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit de manière concrète que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner.

Dans ce contexte, lorsque le requérant invoque une atteinte à ses intérêts d'ordre matériel, il lui incombe d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre l'issue de la procédure au fond. Le demandeur en référé doit donc, quant à l'exposé de sa situation matérielle, non seulement broser un tableau complet de celle-ci mais aussi soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates dès lors que la situation de chaque requérant est particulière et que le simple constat de la perte de sa rémunération ne saurait suffire à démontrer que l'absence de suspension de l'exécution de la décision attaquée entraînerait nécessairement les graves conséquences dénoncées dans la requête.

En l'espèce, le préjudice moral invoqué par le requérant ne peut être retenu. En effet, l'acte attaqué ne lui inflige pas une sanction disciplinaire pour des fautes qu'il aurait commises mais le met en position de non-activité en raison de son absence au travail due à sa mise sous mandat d'arrêt. Il ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence et le requérant ne fait valoir aucun élément précis et concret qui permettrait de constater que sa réputation serait mise à mal par le seul fait de l'acte attaqué.

Quant au préjudice matériel, force est de constater que la requête reste en défaut de fournir un exposé complet de la situation du requérant. Celui-ci ne précise pas quel est le revenu dont il est privé, s'il vit en couple avec des enfants à charge le cas échéant, si lui-même ou sa famille dispose d'autres revenus, si l'immeuble dont il

est propriétaire est uniquement son logement ou s'il est également, pour partie, donné en location et si ce logement est actuellement occupé (loué ?) ou non. Il ne donne pas davantage de précisions quant à la durée de son crédit, ni quant aux mensualités y afférentes, ni quant à la situation de ses comptes en banque et au montant des "autres dettes récurrentes" qu'il invoque. Enfin, il ne fournit aucun document à l'appui de sa requête, si ce n'est une notification de cession de rémunération pour un crédit à la consommation, indiquant un solde restant dû de 9.469,31 €, mais sans fournir la moindre explication à ce propos dans sa requête.

En conséquence, l'urgence à statuer n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le neuf octobre deux mille dix-huit, par :

Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA.

Frédéric GOSSELIN.