

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

n^o 249.724 du 4 février 2021

A. 232.808/VIII-11.601

En cause : **RUELLE Michel**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Thierry WIMMER et
 Adrien MASSET, avocats,
 rue Mitoyenne 9
 4840 Welkenraedt,

contre :

la commune de Perwez,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Marc UYTENDAELE et
 Patricia MINSIER, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} février 2021, Michel Ruelle demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la délibération du conseil communal de la commune de Perwez du 28 janvier 2021 décidant de le suspendre préventivement, dans l'urgence, à partir du 28 janvier 2021, et de le convoquer à une audition le vendredi 5 février 2021 à 13h30 devant le collège communal » et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 2 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 février 2021.

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

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Thierry Wimmer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, 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 directeur général de la commune de Perwez. Il indique qu'il exerce cette fonction depuis 28 années et qu'il doit être admis à la pension à compter du 1^{er} janvier 2022.

2. Le 3 novembre 2020, les conseils de la partie adverse adressent un courrier au Procureur du Roi du Brabant wallon afin de dénoncer, en application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, « des suspicions de falsification du registre des publications des règlements-taxes qui auraient été commises entre 2013 et 2019, ce qui peut fonder une infraction de faux en écritures publiques ».

3. L'acte attaqué mentionne qu'à la demande des autorités judiciaires, la partie adverse leur remet, le 13 janvier 2021, le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales.

4. Le 14 janvier 2021, le parquet du procureur du Roi confirme l'ouverture d'une information judiciaire.

5. Le 15 janvier 2021, le collège communal décide de prendre une mesure de dispense de service à l'égard du requérant, ce avec effet immédiat jusqu'au 28 janvier 2021. Cette délibération est motivée comme suit :

« [...] »

- Considérant qu'à la suite d'une dénonciation fondée sur l'article 29 du Code d'instruction criminelle, le Collège vient d'apprendre qu'une information pénale (N1.20.99.000452/2020) est actuellement en cours en raison de

- suspensions de faux et d'usage de faux dans le cadre de la tenue du registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales;
- Considérant qu'en raison de cette information pénale et des actes posés dans ce cadre, le Collège a décidé de fixer à l'ordre du jour du prochain Conseil communal, l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre du Directeur général, à qui incombe la responsabilité fonctionnelle de la tenue du registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales, l'adoption d'une mesure de suspension préventive immédiate et le dépôt de plainte avec constitution de partie civile du chef de faux et d'usage de faux et de toute autre infraction qu'il plaira au juge d'instruction de retenir, et ce, sans préjudice aucun de la présomption d'innocence du Directeur général;
 - Considérant que le prochain Conseil communal est fixé le 28 janvier 2021;
 - Considérant que dans l'attente des décisions qui seront prises par le Conseil communal, le Collège communal entend, à titre conservatoire et sans préjudice des décisions qui seront prises par le Conseil communal de dispenser le Directeur général de service;
 - Considérant que cette dispense de service permettra au Directeur général de préparer son éventuelle future défense et d'assurer la sérénité du service dans l'attente de la décision du Conseil communal;
 - Considérant que cette dispense de service a pour conséquence que celui qui en bénéficie ne fréquente pas les locaux professionnels, ni n'utilise les moyens notamment informatiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions;
 - Considérant que cette dispense de service ne fait pas grief au Directeur général qui bénéficie évidemment de la présomption d'innocence (aucune procédure n'étant actuellement ouverte à son encontre) et de son plein et entier traitement;
 - Considérant qu'il s'indique que dès notification de la présente, [le requérant] prenne contact avec [E. C.] afin d'organiser la mise en oeuvre concrète de cette mesure de dispense de service;
 - Au vu de ce qui précède;
 - Après en avoir débattu et en toute connaissance de cause :

DÉCIDE :

- Article 1^{er} : de prendre une mesure de dispense de service avec effet immédiat envers Monsieur Michel RUELLE, Directeur général et ce jusqu'au 28 janvier 2021 inclus.
- Article 2 : d'informer officiellement Monsieur Michel RUELLE, Directeur général, de la présente décision et de l'inviter à prendre contact, sans délai, avec [E. C.], afin d'organiser la mise en œuvre de cette dispense de service.

[...] ».

Il résulte de la motivation de cette délibération qu'outre la dispense de service, le collège communal décide de convoquer une séance du conseil communal à la date du 28 janvier 2021 afin de statuer sur trois points : l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre, l'adoption d'une mesure de suspension préventive immédiate et le dépôt de plainte avec constitution de partie civile du chef, entre autres, de faux et usage de faux.

6. Le requérant indique que le dimanche 17 janvier 2021, vers 19 heures 30, il est avisé, lors d'un échange oral avec le bourgmestre, de l'existence

d'une information pénale et d'une dispense de service qui lui serait prochainement imposée.

7. Il souligne également qu'il est informé de la teneur de la décision du 15 janvier 2021 par un courrier daté du même jour, qu'il ne réceptionne, selon ses dires, que le 19 janvier 2021.

Un courriel lui est néanmoins envoyé le dimanche 17 janvier 2021, à 20 heures 24, et indique que le message « a été lu » à cette date. Il comporte en pièce jointe la « délibération Collège 15.01.2021 Dispense de service.pdf ».

8. Le 22 janvier 2021, le requérant adresse un courrier à la partie adverse, en contestant la mesure de dispense de service et en sollicitant directement sa réintégration comme directeur général « avec effet immédiat dès ce lundi 25 janvier 2021 ». Il s'oppose également fermement à tout acte infractionnel dont il serait l'auteur.

9. Par un courriel du 25 janvier 2021, E. C., la directrice générale f.f. de la partie adverse, confirme la réception du courrier du requérant daté du 22 janvier 2021 et l'informe que « [l]e point sera inscrit au Collège communal le plus proche ».

10. Le 27 janvier 2021, ses conseils adressent un nouveau courrier à la partie adverse, entre autres pour lui indiquer qu'il « reprendra ses fonctions de Directeur général ce vendredi 29 janvier à la première heure ».

11. Le 28 janvier 2021, le collège communal prend acte du courrier du requérant contestant la mesure de dispense de service mais décide qu'il ne peut donner aucune suite favorable à sa demande « et ce, au vu des points prévus à l'ordre du jour du Conseil communal qui se tient ce jeudi 28 janvier 2021 à 19H30 ». Décision est également prise d'informer le requérant de la teneur de cette décision.

12. Un courrier du même jour est adressé à ses conseils, en réponse à leur courrier du 27 janvier 2020.

13. Par trois délibérations adoptées le même jour encore, le conseil communal décide respectivement :

- d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant (référence : HC03) ;

- de le suspendre préventivement, dans l'urgence, à compter de cette date et de le convoquer à une audition le vendredi 5 février 2021 à 13 heures 30 devant le collège communal en vue de la confirmation ou de l'infirmité de la mesure de suspension préventive (HC04) ;
- et de déposer plainte avec constitution de partie civile contre lui et contre X du chef de faux, d'usage de faux et de toute autre infraction qu'il plaira au juge d'instruction de retenir (HC05).

La deuxième délibération constitue l'acte attaqué.

14. Ces trois délibérations sont communiquées au requérant le vendredi 29 janvier 2021, par un courriel envoyé à 11 heures 06.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèse du requérant

Le requérant fait valoir qu'il a saisi le Conseil d'État avec toute la diligence requise puisqu'il s'est vu notifier l'acte attaqué le 29 janvier 2021 et qu'il a introduit la présente demande de suspension le 1^{er} février 2021. Il relève qu'il est amené à être entendu le 5 février 2021 par le collège communal, en vue de la confirmation ou de l'infirmité de la mesure de suspension préventive. Il observe à cet égard que c'est le conseil communal qui a adopté cette mesure, de sorte qu'il n'appartient pas au collège communal de la confirmer ou de l'infirmer, le collège pouvant tout au plus décider de convoquer le conseil communal pour proposer de mettre un terme à la suspension préventive décidée. Sur la base d'arrêts qu'il invoque, il considère que l'introduction d'une procédure en référé classique ne lui permettra pas d'obtenir une décision avant l'audition du 5 février 2021. Il affirme aussi démontrer que la suspension préventive prise à son encontre est immédiate et

que le respect des règles de procédure et de délais visés par le référé ordinaire ne permettra pas d'empêcher les conséquences irréversibles dans son chef. Il considère que l'acte attaqué est éminemment grave, *a fortiori* quand il vise un directeur général nommé depuis 28 années à cette fonction. Il ajoute que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, une décision comme l'acte attaqué emporte dans le chef de son bénéficiaire une atteinte grave irréversible à son honneur et à sa réputation. Il précise qu'en l'espèce, cet acte a été adopté sans qu'il ait été entendu et en se basant sur d'hypothétiques infractions pénales qui lui sont reprochées, « lesquelles restent entièrement contestées, et sont maintenant bien intégrées dans la pensée des conseillers communaux présents, ainsi que des membres de l'administration » qu'il dirige. Il ajoute que l'acte attaqué jette l'opprobre et le discrédit sur sa personnalité et son autorité ou, à tout le moins, donne lieu à une « interprétation par les tiers comme la preuve d'un manquement grave ». Il relève encore qu'il se voit interdit de tout accès aux locaux de l'administration communale et privé de tout usage de boîte de communication électronique, tandis qu'une directrice générale f.f. a été désignée préalablement à sa suspension provisoire. Il voit dans l'ensemble de ces éléments des indices probants complémentaires d'une atteinte à sa réputation, en soulignant en outre l'incidence de l'acte attaqué au regard de son ancienneté de service qui est de 28 ans, et faisant également valoir qu'« [a]u vu de son âge et de son ancienneté de service, [il] ne dispose plus d'un laps de temps qui lui permettra, par ses actions professionnelles convaincantes, de pouvoir rétablir un honneur bafoué par les considérations et approximations procédurales de la partie adverse ».

V.2. Appréciation

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire 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, 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. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

La procédure d'extrême urgence doit, quant à elle, demeurer exceptionnelle parce qu'elle réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des

débats. Conformément à l'article 17, § 4, précité, cette procédure dérogatoire à la procédure de référé ordinaire n'est envisageable que « dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ». Elle ne se conçoit donc que lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables irréversibles susvisées. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

En l'espèce, l'acte attaqué adopté le 28 janvier 2021 apparaît comme une mesure de suspension préventive qui revient, selon ses propres motifs, à « écarter sur-le-champ » le requérant en attendant son audition par le collège communal le vendredi 5 février 2021 à 13 heures 30. Cette mise à l'écart avec effet immédiat se fonde notamment sur l'article L1215-24, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD). Elle ne donne pas d'indication quant à la durée de ses effets mais doit, à très brève échéance, être suivie d'une nouvelle décision puisque, selon son article 2, l'audition précitée est organisée « en vue de la confirmation ou infirmation de la mesure de suspension préventive ». De plus, selon la motivation de cet acte, « en l'état, il n'y a pas lieu d'envisager une retenue de traitement, cette question devant être débattue dans le cadre du débat contradictoire qui se tiendra au moment de l'audition de l'intéressé, organisée en application de l'article L1215-24, alinéa 2 » précité. En tant que tels, ces éléments ne suffisent cependant pas à priver le recours de son effet utile puisqu'à la date où le présent arrêt est prononcé, l'acte attaqué continue de produire des effets juridiques.

En revanche et sans qu'il ne soit nécessaire de se prononcer sur la gravité et le caractère irréversible des effets allégués de l'acte attaqué, il convient de relever que, tels qu'ils sont invoqués par le requérant, ils ont en réalité pris cours avant même la date de son adoption. En effet, dès le 15 janvier 2021, le collège communal a décidé d'adopter une mesure de dispense de service à son égard, ce avec effet immédiat jusqu'au 28 janvier 2021. Avant de lui être notifiée par pli recommandé le 19 janvier 2021, cette mesure lui a été envoyée par courriel le dimanche 17 janvier 2021, qu'il a « lu » à 20 heures 24, ainsi qu'il le confirme à l'audience.

Cette dispense de service présente certes une nature différente de celle de l'acte attaqué mais il ressort de sa motivation qu'elle a eu pour conséquence « que celui qui en bénéficie ne fréquente pas les locaux professionnels, ni n'utilise les moyens notamment informatiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

Elle se fonde en outre sur le fait « qu'à la suite d'une dénonciation fondée sur l'article 29 du Code d'instruction criminelle, le Collège vient d'apprendre qu'une information pénale (N1.20.99.000452/2020) est actuellement en cours en raison de suspicions de faux et d'usage de faux dans le cadre de la tenue du registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales » et « qu'en raison de cette information pénale et des actes posés dans ce cadre, le Collège a décidé de fixer à l'ordre du jour du prochain Conseil communal, l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre du Directeur général, à qui incombe la responsabilité fonctionnelle de la tenue du registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales, l'adoption d'une mesure de suspension préventive immédiate et le dépôt de plainte avec constitution de partie civile du chef de faux et d'usage de faux et de toute autre infraction qu'il plaira au juge d'instruction de retenir, et ce, sans préjudice aucun de la présomption d'innocence du Directeur général ». De tels considérants indiquent que cette dispense de service s'est donc fondée sur les mêmes motifs que ceux qui justifient à présent l'acte attaqué et dont le requérant se prévaut pour invoquer une atteinte à son honneur et à sa réputation. Ladite mesure est par ailleurs contresignée par E. C., soit la « Directrice générale f.f. » de la commune, ce qui montre que ce grief, à le supposer pertinent, est également réalisé avant même que l'acte attaqué n'ait été adopté. Il s'ensuit que la dispense de service du 15 janvier 2021 a produit des effets largement comparables à ceux de l'acte attaqué, sans que le requérant n'ait jugé opportun de saisir le Conseil d'État d'un recours en extrême urgence contre cet acte.

Dans ces conditions, et à défaut d'expliquer en quoi l'acte attaqué adopté deux semaines plus tard engendrerait un dommage distinct de cette mesure, le requérant ne peut prétendre avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage qu'il invoque et saisir le Conseil d'État dès que possible, bien qu'il ait introduit la présente demande de suspension dès le 1^{er} février 2021, en ayant eu connaissance de l'acte attaqué le 28 janvier 2021. La circonstance qu'il ait tenté, par son courrier du 22 janvier 2021, suivi de celui de ses conseils du 27 janvier courant, d'obtenir sa réintégration à la suite de la mesure de dispense précitée, est sans incidence sur le constat qui précède. L'exercice de ce qui s'apparente à un et même deux recours gracieux n'a pas pour effet d'interrompre le délai de diligence dans lequel un requérant est tenu d'agir s'il entend bénéficier de la procédure d'extrême urgence. De même, le fait qu'il indique n'avoir reçu certaines pièces qu'en date du 29 janvier 2021 ne l'empêchait pas de saisir utilement le Conseil d'État selon la procédure d'extrême urgence contre la dispense de service, dès lors que, par les deux courriers précités, la légalité de cette mesure était déjà sérieusement mise en cause et qu'il en relevait le caractère hautement préjudiciable à ses yeux.

Il s'ensuit que la demande de suspension d'extrême urgence est irrecevable.

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 d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre
siégeant en référé, le 4 février 2021, par :

Raphaël Born,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born