

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

n° 255.034 du 17 novembre 2022

A. 232.808/VIII-11.601

En cause : **RUELLE** Michel,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et
Adrien MÀSSET, 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
Ethel DESPY, 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 cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 249.724 du 4 février 2021 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite par la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2022 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^{es} Thierry Wimmer et Pierre-Olivier Stassen, avocats, 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, a été entendu en son avis conforme contraire.

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 ont été exposés dans l'arrêt n° 249.724. Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant les éléments suivants.

1. Le 5 février 2021, le requérant est entendu par le collège communal de la partie adverse, qui, le 11 février 2021, décide de le suspendre préventivement pour une durée de quatre mois à partir de la notification de cette décision le 15 février suivant.

Le requérant n'exerce pas de recours contre cette décision.

2. Par un courrier du 4 mars 2021, le requérant demande à être admis à la pension anticipée au 1^{er} mai 2021 « à la condition expresse qu’aucune procédure disciplinaire ne soit poursuivie par le conseil communal à [son] encontre ».

3. Le 25 mars 2021, le conseil communal de la partie adverse approuve cette demande et décide « d’abandonner les poursuites disciplinaires le jour où [il] sera effectivement pensionné ».

4. Le 1^{er} mai 2021, le requérant est admis à la retraite.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève que « les actes attaqués » (sic) ont sorti tous leurs effets et ont été confirmés par le collège communal, après l’audition du requérant, et que celui-ci n’a pas contesté la décision de confirmation du collège communal fondée sur les mêmes motifs. Elle en conclut qu’il a perdu son intérêt à agir contre les actes attaqués, qui ne lui faisaient en tout état de cause pas grief selon elle.

Elle ajoute qu’il été admis à la pension de manière anticipée le 1^{er} mai 2021 et que les actes attaqués ne sont dès lors « plus susceptibles d’influencer la suite de sa carrière », et elle conclut qu’il ne justifie dès lors plus d’un intérêt à poursuivre l’annulation des actes attaqués.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique que suivant une jurisprudence constante du Conseil d’Etat, et notamment un arrêt n° 235.873 du 27 septembre 2016, un agent des services publics a en principe toujours un intérêt, à tout le moins moral, à contester la légalité d’une mesure de suspension préventive dont il a fait l’objet dès lors qu’elle a produit des effets même si ceux-ci ont cessé au moment où le Conseil d’Etat est appelé à statuer.

Il fait valoir qu’en l’espèce, l’acte attaqué décide de sa « suspension préventive [...] à partir du 28 janvier 2021, tout en le convoquant à une audition devant le collège communal le 5 février suivant », qu’une nouvelle décision sera

adoptée et notifiée par le collège communal respectivement les 11 et 15 février 2021, de sorte que « l'acte attaqué aura en réalité sorti ses effets du 28 janvier au 15 février 2021 ». Il estime que la délibération du 11 février 2021 « ne constitue d'aucune manière un acte confirmatif de l'acte attaqué » dans la mesure où, en adoptant celle-ci, le collège communal décide de le suspendre pour une nouvelle période de quatre mois, différente de la période visée par l'acte attaqué qui a pris court le 15 février 2021.

Il ajoute qu'il convient de tenir compte des raisons pour lesquelles aucun recours en annulation n'a été introduit ni à l'encontre de cette délibération du 11 février 2021 ni de celle du conseil communal du 25 mars 2021. Il explique que dans la mesure où il est lassé par l'attitude adoptée à son égard par la partie adverse, il a pris la décision d'anticiper son départ à la retraite, avec pour conséquence la clôture de la procédure disciplinaire initiée, et qu'il n'a pas souhaité multiplier les recours en annulation devant le Conseil d'État. Selon lui, il conserve malgré tout son intérêt à agir en annulation, « sachant que [l'acte attaqué] lui a causé un grief certain, notamment d'ordre moral, et a perturbé le déroulement de sa fin de carrière ».

Il poursuit en citant un arrêt n° 229.836 du 16 janvier 2015 selon lequel « la circonstance que le requérant a entre-temps été admis à la pension ne remet pas en question son intérêt au recours dans la mesure où l'acte attaqué lui a causé un préjudice professionnel d'ordre moral et a perturbé le déroulement de sa fin de carrière », et un arrêt de la Cour constitutionnelle n°117/99 du 10 novembre 1999.

Il explique que l'acte attaqué lui a causé « un préjudice moral conséquent puisqu'[il] a travaillé plus de 28 années consécutives en tant que Directeur général de la Commune de Perwez. Adopter une décision de suspension préventive en séance du Conseil communal sans l'entendre préalablement en ses moyens de défense et observations [l']a impacté gravement, créant une atteinte majeure à sa réputation et à son honneur ».

Il estime dès lors démontrer un intérêt actuel, personnel, direct et certain à agir en annulation contre l'acte attaqué.

IV.1.3. Le dernier mémoire du requérant

Le requérant cite le rapport de l'auditeur rapporteur auquel il précise se référer, et ajoute que les considérations avancées par la partie adverse dans le cadre de son dernier mémoire sont sans incidence sur la réflexion de celui-ci.

IV.2. Appréciation

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée d'office par le Conseil d'État.

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (A.G.), 244.015 du 22 mars 2019). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3) elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, comme le réplique pertinemment le requérant, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que son admission à la pension depuis le 1^{er} mai 2021 n'implique pas *ipso facto* et automatiquement la perte de son intérêt à agir en annulation (C. const., 10 novembre 1999, n° 117/99, B.6. et B.7.), et de la jurisprudence du Conseil d'État que l'épuisement des effets de l'acte attaqué n'exclut pas qu'il présente un intérêt à tout le moins moral à en solliciter l'annulation.

Cela étant, et conformément à la jurisprudence précitée de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, cette admission à la pension en cours de procédure ne dispense par le requérant de démontrer, et le Conseil d'État de vérifier d'office, la persistance de son intérêt, au sens susvisé, au regard des justifications qu'il donne dans ses écrits de procédure et des circonstances de l'espèce, dès lors que comme l'indique le rapport auquel il se réfère dans son dernier mémoire, la jurisprudence qui y est citée procède d'un examen au cas par cas.

L'acte attaqué se fonde dans son préambule sur les articles L1215-20 et L1215-24, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui disposent :

- « Art. L1215-20. 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 »;
- « Art. L1215-24. Avant de pouvoir prononcer une suspension préventive, il appartient à l'autorité d'entendre l'intéressé conformément à la procédure visée aux articles L1215-10 à L1215-18, le délai de douze jours ouvrables fixé à l'article L1215-12 étant toutefois réduit à cinq jours ouvrables.
En cas d'extrême urgence, l'autorité peut prononcer immédiatement la suspension préventive, à charge d'entendre l'intéressé tout de suite après la décision, conformément à la procédure visée à l'alinéa 1^{er} ».

Il indique plus précisément qu'il est pris sur la base de l'article L1215-24, alinéa 2, dudit Code dans la mesure où les différents motifs qu'il énumère « envisagés isolément ou considérés dans leur ensemble, conduisent à constater que la présence du [requérant] dans les services de l'Administration ne se concilie en rien avec l'intérêt de ceux-ci et qu'il s'impose [...] de, immédiatement et au bénéfice de l'extrême urgence, le suspendre préventivement », de sorte « qu'il convient donc d'écarter sur-le-champ le [requérant] et de le convoquer afin qu'il soit entendu par le Collège communal le vendredi 05 février 2021 à 13H30 dans le cadre de la procédure de suspension préventive, visant à infirmer ou confirmer sa suspension préventive [...] » ». Les « différents motifs » justifiant ainsi l'écartement immédiat du requérant sont exposés comme suit :

- à la suite de la dénonciation faite au procureur du Roi sur la base de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, une information judiciaire a été ouverte;
- à la demande des autorités judiciaires, la partie adverse leur a remis, le 13 janvier 2021, le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales;
- il existe des indices sérieux selon lesquels ledit registre pourrait être entaché de faux comme relevé dans la dénonciation au parquet;
- en vertu de la réglementation, la tenue de ce registre incombe personnellement au requérant;

- en raison des soupçons précités, une procédure disciplinaire a été ouverte à l'encontre de celui-ci, afin que la lumière soit faite sur cette affaire;
- sans préjuger aucunement de la réalité des faits reprochés, ces manquements, s'ils devaient être avérés, seraient d'une gravité telle qu'ils seraient susceptibles d'emporter une rupture définitive du lien de confiance entre le requérant et la partie adverse;
- il y a extrême urgence à ce que le requérant ne puisse avoir accès aux services de l'administration communale « afin qu'aucun reproche ne puisse lui être adressé d'avoir altéré des éléments de preuve nécessaires à l'établissement de la vérité dans le cadre des investigations mises en œuvre dans le cadre de la procédure répressive »;
- eu égard à l'importance des responsabilités du requérant, la réputation et la bonne gestion de la partie adverse ne peuvent se concilier avec le maintien en fonction du requérant « soupçonné d'avoir commis une infraction pénale et/ou des manquements professionnels graves dans l'exercice de ses fonctions et qu'il est donc dans l'intérêt de la commune et de l'administration que le Directeur général n'exerce pas ses fonctions tant qu'il n'a pas été établi qu'il a été soupçonné à tort ».

Comme l'a constaté l'arrêt n° 249.724, le requérant a fait l'objet, le 15 janvier 2021 soit 13 jours avant l'acte attaqué, d'une dispense de service, confirmée la veille de l'acte attaqué, « 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 ». Cette mesure, que le requérant n'a pas contestée par la voie juridictionnelle, a eu pour effet qu'il « ne fréquente pas les locaux professionnels ni n'utilise les moyens notamment informatiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions » et, comme le relève encore ledit arrêt, « a produit des effets largement comparables à ceux de l'acte attaqué ».

Il apparaît encore qu'après avoir adopté l'acte attaqué, la partie adverse a entendu le requérant le 5 février 2021 et l'a suspendu préventivement le 11 février suivant pour une durée de quatre mois prenant court le 15 février. Il n'est pas contesté que cette suspension préventive n'a pas été attaquée par le requérant et qu'elle est, partant, devenue définitive.

L'acte attaqué et la suspension préventive du 11 février 2021 ont pour fondement des dispositions spécifiques du Code précité (respectivement l'article L1215-24, alinéa 2, d'une part, et les articles L1215-21, L1215-22 et L1215-24, alinéa 1^{er}, d'autre part) et ont pour objet des mesures distinctes. Alors que l'acte attaqué ne vise qu'à éloigner le requérant de ses fonctions durant les quelques

jours nécessaires pour mener à bien une procédure de suspension préventive, celle décidée le 11 février 2021 possède par contre une portée bien plus large, comme le relève la jurisprudence citée dans le rapport, puisqu'après avoir entendu ses moyens de défense, l'autorité l'écarte du service durant quatre mois. Or cette suspension préventive est notamment fondée sur les mêmes motifs que ceux qui sont à la base de l'acte attaqué, dès lors que la partie adverse l'a adoptée parce qu'elle « n'aperçoit guère de raison de s'écarter des justes motifs retenus par le conseil communal pour décider de l'écartement immédiat [du requérant] et qu'il convient dès lors de le suspendre préventivement ». Il s'ensuit que ces mêmes motifs qui, selon le requérant, lui causent « un préjudice moral conséquent puisqu'[il] a travaillé plus de 28 années consécutives en tant que Directeur général de la Commune de Perwez », sont définitivement ancrés dans l'ordre juridique et ne disparaîtront pas en cas d'annulation de l'acte attaqué.

Il apparaît par ailleurs des termes de la suspension préventive du 11 février 2021 que celle-ci, non seulement se fonde sur les mêmes motifs que ceux de l'acte attaqué, mais complète en outre ceux-ci de nouveaux éléments, définitivement constatés faute d'avoir été attaqués, susceptibles de porter encore atteinte à la réputation du requérant dès lors qu'elle constate :

- qu'il « n'a pas produit des éléments dont il pourrait être déduit qu'aucune irrégularité ou qu'aucun manquement grave ne s'est produit dans la tenue des registres de publication des autorités communales »;
- que « la consistance du soupçon pouvant exister en l'espèce trouve sa confirmation dans le fait que le ministère public n'a pas classé le dossier sans suite et a ouvert une information pénale »;
- que si les manquements sont avérés, ils « porteraient gravement atteinte à son autorité et à l'exigence d'exemplarité qui pèse sur le premier responsable administratif de la commune »;
- que lors de son audition, il n'a « pas été en mesure, du moins en l'état actuel de la procédure, de démontrer qu'il était déraisonnable de s'interroger sur la manière dont il s'est acquitté de sa mission »;
- le soupçon de manquements graves dans la tenue du registre litigieux « suffit, au regard de l'intérêt du service, à justifier sa suspension préventive »;
- qu'il ne se conçoit pas, au regard de l'intérêt du service, « que la mission de directeur général, garant de la légalité, soit assumée par quelqu'un qui est soupçonné d'avoir gravement méconnu celle-ci, de surcroît dans l'exercice d'une mission dont la méconnaissance est de nature à provoquer pour la collectivité publique des conséquences lourdement dommageables ».

Dans un tel contexte, le requérant n'établit pas dans quelle mesure « une décision de suspension préventive en séance du Conseil communal sans l'entendre préalablement en ses moyens de défense et observations [l']a impacté gravement, créant une atteinte majeure à sa réputation et à son honneur ».

Il résulte des constats qui précèdent que la perturbation du « déroulement de sa fin de carrière » et l'atteinte à l'honneur dont excipe le requérant pour justifier son intérêt à agir, ont en réalité débuté dès le 15 janvier 2021 et perduré de façon continue jusqu'à son admission à la pension le 1^{er} mai 2021. L'écartement de ses fonctions durant 106 jours ininterrompus est cristallisé par trois actes administratifs distincts (la dispense de service du 15 au 28 janvier 2021, l'écartement sur-le-champ (l'acte attaqué) du 28 janvier au 14 février 2021 et la suspension préventive du 15 février au 30 avril 2021) qui sont tous justifiés par les mêmes motifs de fait et de droit, voire davantage pour ce qui est de la suspension du 11 février 2011.

Compte tenu de ces circonstances particulières de l'espèce, le requérant reste en défaut d'expliquer dans quelle mesure l'acte attaqué, qui comme il l'indique « a en réalité sorti ses effets du 28 janvier au 15 février 2021 » soit 18 jours sur les 106 susvisés, porterait atteinte à son honneur et à sa réputation d'une façon distincte de celle découlant de la dispense de service et de la suspension préventive susvisées qui font définitivement partie de l'ordre juridique, alors qu'elles sont justifiées par les mêmes motifs de droit et de fait que ceux qui fondent l'acte attaqué.

Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 17 novembre 2022 par la VIII^e chambre, composée
de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin