

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

n° 259.125 du 13 mars 2024

A. 241.410/VIII-12.476

En cause :

E. V.,
ayant élu domicile chez
M^e Fabienne RAEPSAET, avocat,
rue Jules Cockx 8-10 bte 18
1160 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Lambert,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 mars 2024, le requérant demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « des décisions suivantes :

- la décision de le suspendre à titre préventif par mesure d'ordre, avec effet immédiat, qui lui a été notifiée par un courrier du secrétaire général f.f. [Y. N.] du 27 février 2024,
- la décision du Conseil de l'Action sociale du 26 février 2024 de désigner [Y. N.] secrétaire général f.f.,
- le cas échéant, toute autre décision qui aurait été prise de le suspendre à titre préventif par mesure d'ordre, par le Conseil de l'Action sociale, notamment lors de sa séance du 26 février 2024 ».

II. Procédure

La partie adverse n'a pas déposé de note d'observations ni le dossier administratif.

Par une ordonnance du 7 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2024.

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

M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Victorine Nagels, *loco* Me Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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. Dossier administratif

L'exposé des faits qui suit se fonde sur les seules pièces déposées par le requérant, dès lors que la partie adverse s'est abstenue de déposer le dossier administratif dans la présente affaire.

Il échet toutefois de souligner que le dépôt d'un tel dossier est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Les éléments postérieurs à l'adoption de cet acte ne peuvent d'aucune manière justifier que la partie adverse s'affranchisse d'une telle obligation.

IV. Faits

1. Le requérant est directeur des établissements et services de soins de la partie adverse et indique siéger, à ce titre, comme membre du comité de direction. Il précise également détenir deux mandats au sein, respectivement, de BRULOCALIS et de IRISCARE.

2. Le 23 janvier 2024, paraît, dans le journal *La Libre Belgique*, un premier article intitulé « Plusieurs personnes dénoncent harcèlement, intimidations et “management de la terreur” au sein d'un CPAS bruxellois ».

3. Le requérant indique que le même jour, il en prend connaissance et que « dans la mesure où cet article concerne l'institution au sein duquel il est Directeur et membre du conseil de Direction, [il] a imprimé cet article depuis le site internet de la *Libre Belgique* ».

Il soutient, en revanche, n'avoir « à aucun moment affiché cette version imprimée de l'article dans les locaux de l'institution » mais avoir appris que, toujours le 23 janvier 2024, cet affichage est intervenu à deux endroits différents, avant d'être retiré.

4. Le 26 février 2024, paraît un second article, dans le même journal, intitulé « L'Auditorat du travail de Bruxelles enquête sur des accusations de harcèlement au sein du CPAS de Woluwe-Saint-Lambert ».

5. Le même jour, le conseil de l'action sociale désigne Y. N. comme secrétaire général faisant fonction.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

6. Le 27 février 2024, le requérant indique être invité à entrer dans le bureau de la présidente du CPAS et que « le courrier de notification de la décision administrative de suspension préventive de ses fonctions avec effet immédiat au titre de mesure d'ordre prise sur pied de l'article 311bis de la Nouvelle loi communale, lui est lu ».

Cette décision qui constitue le premier acte attaqué, est motivée comme suit :

« Je soussigné [Y. N.], Secrétaire général f.f. désigné à cet effet par le Conseil de l'Action sociale lors de sa séance du 26 février 2024 ;

Considérant qu'à la suite de la publication d'un article de *La Libre* le 23 janvier 2024 mettant en cause l'intégrité du secrétaire général et portant de graves critiques contre le fonctionnement de l'institution, le Conseil de l'action sociale a décidé de déposer plainte avec constitution de partie civile contre X (Pièce 1) ;

Considérant que cette plainte est déposée contre X du chef de :

- Calomnie, diffamation, dénonciation calomnieuse au sens des articles 443 et suivants du Code pénal ;
- Harcèlement au sens de l'article 442bis du Code pénal.
- Détournement au sens de l'article 245 du Code pénal
- Et toute autre infraction qu'il vous plaira de retenir

Considérant qu'il apparaît d'une enquête interne que le jour de la publication de cet article, celui-ci a été reproduit avec du matériel du CPAS par [le requérant] et qu'il a fait l'objet d'affichages au sein de l'institution (pièces 2 à 4) ;

Considérant que l'enquête pénale et l'enquête disciplinaire permettront de démontrer si ces faits sont imputables à l'intéressé, étant entendu qu'à ce stade il bénéficie de la présomption d'innocence ;

Considérant, cependant que la question se posant de savoir s'il a une responsabilité tant dans le contenu et la reproduction que dans la diffusion anonyme de cet article l'intérêt du service exige qu'il ne soit plus en fonction tant que des enquêtes à charge et à décharge n'auront pas permis de faire la clarté sur la situation ;

Considérant que l'intérêt du service est en jeu afin de préserver l'intégrité de preuves éventuelles et qu'au cas où celles-ci disparaîtraient, il ne puisse être reproché [au requérant] de ne pas y être étranger ;

Considérant également que dès lors que pèsent sur lui de tels soupçons, eu égard à l'exemplarité que doit manifester un membre du conseil de direction, il ne se conçoit pas, dans l'intérêt du service, qu'il puisse exercer normalement ses fonctions et notamment exercer son pouvoir hiérarchique ;

Considérant que la sérénité qui doit présider au bon fonctionnement du service exige que ne soit pas en fonction un agent à qui, à tort ou à raison, il est reproché d'avoir pris des initiatives qui visent précisément à la mettre à mal ;

Considérant qu'en vertu de l'article 311bis de la Nouvelle loi communale applicable en l'espèce : "En cas d'urgence, la suspension préventive à titre de mesure d'ordre peut être prononcée par le secrétaire communal. Durant la période précédant la confirmation par le collège, l'agent concerné conserve sa rémunération".

Considérant que le Secrétaire général étant personnellement mis en cause en l'espèce, il n'a pas pris part à la présente décision ;

Considérant pour le surplus qu'il convient de faire coïncider la suspension préventive [du requérant] avec la décision du Conseil de l'action sociale de déposer plainte avec constitution de partie civile à propos des faits dans lesquels il est susceptible d'être impliqué ;

Considérant, enfin que la présente mesure est une mesure d'ordre prise exclusivement dans l'intérêt du service et ne s'analyse en rien comme une sanction disciplinaire, qu'elle ne préjuge en rien de la culpabilité de l'agent qui bénéficie ainsi qu'il l'a été relevé déjà de la présomption d'innocence.

DECIDE :

Article 1^{er} :

Sur la base de l'article 311bis de la Nouvelle loi communale et des articles 51 et 52 de la Loi organique des CPAS, [le requérant] est suspendu à titre préventif par mesure d'ordre, avec effet immédiat, à dater de ce jour, pour une durée de 6 mois.

Cette mesure d'ordre sera soumise au plus prochain Conseil de l'Action en vue d'une confirmation.

Fait à Woluwe-Saint-Lambert, le 27 février 2024.

[Y. N.]

Secrétaire général f.f. ».

7. Par un courrier du 28 février 2024, la partie adverse informe le requérant que le conseil de l'action sociale qui aura lieu le 19 mars 2024, « sera amené à se prononcer sur la confirmation éventuelle de la suspension préventive à titre de mesure d'ordre prononcée en vertu des articles 51 et 52 de la Loi Organique sur les C.P.A.S. et 311*bis* de la Nouvelle Loi Communale par le Secrétaire général faisant fonction en date du 27 février 2024 ».

Par ce courrier, le requérant est avisé que, préalablement à la décision, il peut être entendu par cette instance ou faire parvenir un document écrit par courriel ou encore demander une audition en vidéo-conférence.

8. Le 11 mars 2024, le conseil de l'action sociale, réuni en séance extraordinaire, décide que le premier acte attaqué « cesse de produire ses effets ce 12 mars 2023 » (lire : 2024).

Cette délibération repose sur la motivation suivante :

« Le Conseil de l'Action sociale,

Considérant que [le requérant] a fait l'objet le 27 février 2024 d'une suspension préventive d'extrême urgence décidée par [Y. N.], secrétaire général ff, en application de l'article 311*bis* de la Nouvelle loi communale ;

Considérant qu'il a formé un recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'État contre [cette] décision ;

Considérant que d'autres faits le concernant impliquent que le Conseil de l'action est amené ce jour à prendre d'autres mesures de nature administrative et disciplinaire le concernant ;

Considérant en conséquence que la suspension préventive décidée par le secrétaire général ff, [Y. N.], cesse de produire ses effets ce 12 mars 2023 ;

[...] ».

V. Recevabilité

La recevabilité d'un recours en annulation touche à l'ordre public et doit donc être examinée d'office.

En règle, une requête en annulation ne peut viser qu'un seul acte. À défaut, elle n'est recevable qu'en son premier objet. S'il est admis que des actes connexes peuvent faire l'objet d'une seule et même requête, c'est à la condition que le lien entre ces actes soit à ce point étroit qu'il y aurait eu lieu de joindre les recours si les décisions litigieuses avaient été attaquées séparément.

En l'espèce, les deux premiers actes attaqués ont été adoptés à des dates différentes, les 26 et 27 février 2024. En outre, ces décisions matérialisent des actes juridiquement distincts tant quant à leur objet que quant à leur contenu et sont cristallisées dans deux *instrumentum* autonomes. Elles n'entretiennent donc aucun lien à ce point étroit pour considérer qu'il s'agit d'actes connexes.

Quant au troisième acte attaqué, il ne ressort pas du dossier administratif qu'un tel acte ait été adopté, de sorte que le recours est dépourvu d'objet quant à ce.

Le recours n'est recevable qu'en son premier objet.

VI. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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}.

VII. Exposé de l'extrême urgence

VII.1. Thèse du requérant

Le requérant invoque, au titre de l'extrême urgence, un préjudice d'ordre professionnel lié, d'une part, à son absence à la tête d'un département de plus de 150 personnes qu'il doit gérer et, d'autre part, à la suspension de l'accès à ses dossiers qui l'empêche d'effectuer ses autres mandats. Il mentionne également le risque d'atteinte à sa vie privée, compte tenu des réponses envoyées automatiquement aux correspondants qui cherchent à le contacter *via* sa messagerie professionnelle désactivée. Il relève encore le risque élevé que son propre nom sorte dans la presse, à la suite du prochain conseil communal lors duquel le dossier va être abordé, avec la conséquence qu'« une partie du public pourrait penser [qu'il] est suspendu parce qu'il est la personne mise en cause dans les articles » ou, du moins, qu'« associer son nom à ce scandale affectera sa réputation ». Il en déduit une atteinte particulièrement grave à son honneur et sa réputation, que ni un arrêt de suspension en procédure ordinaire, ni *a fortiori* un arrêt d'annulation ne pourraient, selon lui, empêcher. Il précise, enfin, qu'en introduisant sa demande le 6 mars 2024 (lire : le 7 mars 2024), il a fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État.

VII.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit expliquée de manière incontestable par le requérant dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le requérant fait valoir dans sa requête.

Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions pour que l'exécution de l'acte puisse être suspendue selon la procédure d'extrême urgence.

En l'espèce, il suffit de constater que, par la délibération du conseil de l'action sociale du 11 mars 2024, le premier acte attaqué a cessé de produire ses effets dès ce 12 mars courant. Le requérant ne démontre, dès lors, pas que l'exécution de cet acte serait encore de nature à causer des inconvénients d'une gravité suffisante dans son chef.

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.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Eu égard à la délibération du 11 mars 2024 qui décide que le premier acte attaqué cesse de produire ses effets le 12 mars 2024, la partie adverse doit être considérée comme la partie qui succombe dans ce litige et la partie requérante comme celle ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. En conséquence, il convient de faire droit à la demande de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 mars 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born