

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.109/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 18 novembre 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant les conditions de la suspension dans l'intérêt du service en application de l'article 77 du statut des agents des services du Gouvernement", a donné le 11 février 2004 l'avis suivant :

Examen du projet

1. Selon l'article 77 de l'arrêté du 22 juillet 1996 portant statut des agents des services du Gouvernement de la Communauté française,

"Aux conditions fixées par le Gouvernement, l'agent en activité de service peut être suspendu de ses fonctions lorsque l'intérêt du service le requiert."

L'objet du projet est de déterminer ces conditions.

L'article 4 du même arrêté dispose que toute mesure d'exécution à caractère réglementaire de ce statut sera soumise à l'avis du Conseil de direction et fera l'objet d'un rapport au Gouvernement publié au Moniteur belge en même temps que l'arrêté sur lequel il portera. Si l'avant-projet a bien été soumis à l'avis des conseils de direction, le rapport au Gouvernement prévu par cet article n'est en revanche pas joint à la demande d'avis adressée au Conseil d'État et le texte communiqué ultérieurement est à ce point sommaire qu'il ne peut être considéré comme tel; cette lacune doit être comblée.

2. L'application de l'article 77 précité a été étendue aux agents de certains organismes d'intérêt public dépendant de la Communauté française par les règles de leur propre statut; ces agents sont de la sorte "soumis à l'article 77 du statut des agents des Services du Gouvernement" au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet.

Il y a par conséquent lieu d'omettre l'article 1^{er} du projet, selon lequel

"Le présent arrêté s'applique aux agents et aux stagiaires des services du Gouvernement de la Communauté française et des Organismes d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII."

De deux choses l'une, en effet : soit ces agents et stagiaires sont soumis à l'application de l'article 77, précité, auquel cas cet article 1^{er} du projet constitue une redite inutile, soit tel n'est pas le cas et les deux dispositions comportent alors une contradiction qu'il s'impose de lever.

.../...

3. L'article 3, alinéa 5, du projet dispose que

"Lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales, la suspension dans l'intérêt du service peut être prononcée pour une durée indéterminée qui prend néanmoins fin, sans préjudice de l'application de l'alinéa précédent, à l'issue d'un délai de six mois à dater de la prise de connaissance de la décision judiciaire définitive par l'Autorité compétente pour émettre une proposition provisoire de sanction disciplinaire."

Le délégué admet que

"(...) les termes « sans préjudice de l'alinéa précédent » sont (...) une erreur. L'alinéa visé est en fait l'alinéa 3. Dans le cas visé à l'alinéa 5, la suspension dans l'intérêt du service prend fin sans préjudice d'une éventuelle suspension dans le cadre d'une procédure disciplinaire. À l'alinéa 5, il s'indique donc de remplacer les termes « de l'alinéa précédent » par les termes « de l'alinéa 3 »".

Semblable rectification laisserait toutefois incertain le sens exact de cette restriction par référence à l'alinéa 3. Elle devrait en effet également s'entendre comme signifiant que, "lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales, la suspension prononcée pour une durée indéterminée "prend néanmoins fin, au plus tard, à l'issue de l'action disciplinaire, comme prévu à la fin de l'alinéa 3. La précision fournie par le délégué semble, quant à elle, devoir être interprétée en ce sens que, "lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales, la suspension dans l'intérêt du service" est "prononcée pour une durée indéterminée". Dans ce cas, l'autorité disciplinaire peut, dans "un délai de six mois à dater de la prise de connaissance de la décision judiciaire définitive", décider une nouvelle suspension dans l'intérêt du service, et ce dans les conditions prévues à l'alinéa 3. Dans cette hypothèse, cette nouvelle suspension fondée sur l'alinéa 3 met fin à la précédente, décidée en application de l'alinéa 5. Qu'elles rendent ou non compte des intentions du rédacteur du projet, ces tentatives d'interprétation montrent en tout cas à quel point il serait hasardeux d'abandonner à l'exégèse le soin de déterminer le ou les sens qu'il conviendrait, selon les circonstances, de prêter aux termes "sans préjudice de l'application de l'alinéa (3)".

Quant au "délai de six mois à dater de la prise de connaissance de la décision judiciaire définitive par l'Autorité compétente pour émettre une proposition provisoire de sanction disciplinaire", il s'agit de celui prévu par le second alinéa de l'article 105 de l'arrêté du 22 juillet 1996, précité, cet article dispose comme suit :

"L'action disciplinaire ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou qui ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée.

En cas d'action pénale, l'action disciplinaire doit être entamée dans les six mois de la prise de connaissance de la décision judiciaire définitive par l'autorité qui est appelée à émettre la proposition provisoire."

Il y a d'abord lieu d'observer que ce n'est pas parce que l'autorité peut encore entamer une action disciplinaire "dans les six mois de la prise de connaissance de la décision judiciaire définitive" qu'il se justifie ipso facto d'établir en règle que la suspension dans l'intérêt du service prononcée pour une durée indéterminée perdurera durant cette période de six mois, et ce, notamment, même si l'autorité n'envisage aucunement d'entamer une action disciplinaire et laisse par conséquent expirer le délai sans agir.

Ensuite, la question reste ouverte de savoir comment il peut être assuré que "lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales" - au sens qu'il y a lieu de prêter à ces termes dans l'alinéa 5 -, il sera ensuite nécessairement statué sur ces poursuites par une "décision judiciaire définitive".

En effet, même si une telle décision paraît être la conclusion logique des poursuites pénales, elle n'en est pas la seule issue possible.

En l'absence d'éclaircissement à ce sujet, il est impossible de conclure qu'un classement sans suite, par exemple, ne peut plus intervenir à partir du moment où "l'agent fait l'objet de poursuites pénales", alors même qu'un tel classement ne peut guère être qualifié de "décision judiciaire définitive". Il résulte de l'imprécision du texte, qu'il pourrait ainsi advenir qu'un agent fasse l'objet d'une suspension pour une durée indéterminée parce qu'il fait, au moins en un certain sens, l'objet de poursuites pénales, et qu'ensuite intervienne une décision de classement sans suite, vouée à demeurer sans effet sur la suspension pour une durée indéterminée, alors que le texte ne ménage par ailleurs à l'agent aucune faculté de faire réexaminer sa situation administrative en fonction de l'évolution de l'affaire au pénal.

En conclusion, le texte doit être revu en s'inspirant, le cas échéant, des dispositions correspondantes dans des statuts similaires ¹.

4. La note accompagnant l'avant-projet adopté par le Gouvernement, "en première lecture", le 12 octobre 2000 précise notamment que

"Conformément à l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet devenu le statut des agents des Services du Gouvernement (avis 24.314/2), les dispositions du projet qui reproduiraient certains principes généraux risqueraient (...) d'être assimilées aux autres dispositions du projet et pourraient être ultérieurement modifiées sans plus s'apercevoir de leur nature particulière alors que les principes généraux ne peuvent être modifiés par le Gouvernement de la Communauté française. Le présent projet a dès lors pour objet de compléter, essentiellement par des règles de procédure, les principes précités."

Ces principes sont, en ce qui concerne la suspension dans l'intérêt du service, établis par l'article 15 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, lequel article dispose comme suit :

"§ 1^{er}. Lorsque l'intérêt du service le requiert, l'agent peut être suspendu de ses fonctions selon une procédure fixée par le statut, y compris un droit de recours.

Les règles visées à l'alinéa 1^{er} garantissent au moins :

- 1° le droit de l'agent d'être entendu préalablement au sujet des faits qui lui sont reprochés;
- 2° à l'agent l'assistance à tout stade de la procédure, d'un défenseur de son choix;
- 3° le droit de recours auprès d'une commission disposant au moins d'une compétence d'avis créée conformément à l'article 14, § 3, 8°.

(1) Voir par exemple : l'article 101 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant le statut des fonctionnaires de la Région; l'article 111 de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 portant le statut des fonctionnaires des services du Collège de la Commission communautaire française.

§ 2. Lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires en raison d'une faute grave pour laquelle il y a flagrant délit ou des indices probants, l'autorité prononçant la suspension dans l'intérêt du service peut décider que cette suspension comprend une retenue de traitement et une interdiction de faire valoir ses droits à la promotion.

Le cas échéant, ces mesures peuvent, conjointement avec la suspension dans l'intérêt du service, faire l'objet d'un recours visé au § 1^{er}.

La réduction de traitement ne peut être supérieure à celle fixée à l'article 14, § 4.

§ 3. Si, une fois terminé l'examen de son cas, l'agent fait l'objet d'une suspension disciplinaire, celle-ci rétroagit en dérogation à l'article 14, § 3, alinéa 2, 10°, à une date qui ne peut cependant être antérieure à celle à laquelle les mesures prises en application du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ont produit leurs effets. En ce cas, la durée de la suspension dans l'intérêt du service est imputée à due concurrence sur la durée de la suspension disciplinaire."

Contrairement aux deuxième et troisième paragraphes, le premier est rédigé de telle sorte qu'il ne peut être considéré comme directement applicable, puisqu'il prévoit que les droits qu'il énumère sont garantis par les règles statutaires organisant la suspension dans l'intérêt du service.

Comme, parmi ces droits, figure celui, pour l'agent, à "l'assistance à tout stade de la procédure, d'un défenseur de son choix", l'arrêté en projet doit donc être complété afin d'en garantir le respect.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS