

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 100.860 du 14 novembre 2001

A.77.781/VIII-2374

En cause : **DELTENRE** Jean,
 ayant élu domicile chez
 Me Philippe LEVERT, avocat,
 avenue Louise 149/21
 1050 Bruxelles,

 contre :

 la Ville de La Louvière,
 ayant élu domicile chez
 Me Alain GUERITTE, avocat,
 rue du Onze Novembre 14
 7000 Mons.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 mars 1998 par Jean DELTENRE, qui demande l'annulation de :

- la décision prise le 31 décembre 1997 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de La Louvière lui infligeant la sanction de la suspension de ses fonctions pendant une période d'un mois, avec privation de traitement;
- la décision, de date inconnue, du même collège, de le transférer au service de la voirie;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 5 avril 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 21 août 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 novembre 2001;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me DOCQUIER, loco Me GUERITTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

Le requérant est agent statutaire de la partie adverse. Jusqu'à l'adoption des actes attaqués, il était affecté au service des fêtes de la Ville.

Le 19 juin 1997, le requérant a été convoqué à une audition disciplinaire fixée le 7 juillet 1997 devant le collège des bourgmestre et échevins. La lettre de convocation était rédigée en ces termes :

" Nous vous signifions, par la présente, que vous êtes appelé à comparaître devant le collège des bourgmestre et échevins le lundi 7 juillet 1997 à 17 heures, au lieu habituel de ses réunions, à l'Hôtel de ville de La Louvière, aux fins d'être entendu dans vos explications au sujet des rapports établis par votre supérieur hiérarchique, Monsieur Jean-Claude MANSY, chef de bureau, en date des 11 et 12 juin 1997, concernant votre comportement professionnel, rapports que vous avez refusé de signer et même de recevoir, ainsi que du rapport établi par Monsieur André DUBY, Secrétaire communal faisant fonction, en date du 29 (22 en surcharge) janvier 1997, dont vous avez reçu copie le jour même, relatif à des propositions de mandater indûment libellées et des signatures contrefaites sur des déclarations de créances.

Il ressort de ces rapports que :

- en date du 21 mai 1997, vous êtes arrivé à votre bureau à 11 H 30, complètement éméché et vous avez tenu des propos à la fois déplacés et incohérents à votre chef de service;
- en date du 11 juin 1997, vous vous êtes présenté au travail à 12 H 45 dans un état d'ébriété avancé;

- en date du 23 janvier 1995, vous avez établi, ou fait établir, une proposition de mandater au profit de Messieurs Dany JONNART et Robert DELTENRE pour prestation de la musique de Leval au carnaval de Strépy-Bracquegnies des 19, 20 et 21 mars 1995, alors qu'il s'agissait de leur participation au Télévie de mars 1995. Sur la déclaration de créance du 13 mars 1995, les signatures de ces personnes ont été contrefaites;
- en date du 23 janvier 1995, vous avez établi, ou fait établir une proposition de mandater au profit de Monsieur Raymond DESSIMEON et Mademoiselle Françoise WILMART pour prestation de la musique de Bracquegnies au carnaval de Strépy-Bracquegnies des 19, 20 et 21 mars 1995, alors qu'il s'agissait de leur participation au carnaval des étudiants de Louvain-la-Neuve en mars 1995;
- en date du 11 mars 1996, vous avez établi, ou fait établir, une proposition de mandater au profit de Messieurs Dany JONNART et Willy POELAERT pour prestation de la musique de Leval au Carnaval de La Louvière, alors qu'il s'agissait de leur participation au carnaval des étudiants de Louvain-la-Neuve de mars 1996.
Sur la déclaration de créance du 8 mars 1996, les signatures de ces personnes ont été contrefaites.

En vertu des articles 299, 301 et 302 de la loi communale, vous disposez du droit de vous faire assister par un défenseur de votre choix, vous pouvez demander l'audition de témoins et vous pouvez aussi, ainsi que votre éventuel défenseur, consulter le dossier à partir de ce jour, pendant les heures de service et jusqu'au vendredi 4 juillet inclus, au service Secrétariat.

Il vous est également permis, si vous le souhaitez, de communiquer dans le même délai, vos moyens de défense par écrit au collège des bourgmestre et échevins".

L'audition a été reportée, tout d'abord au 18 août à la demande du requérant, ensuite au 15 septembre 1997 par décision de la partie adverse qui voulait examiner avec attention les conclusions et les pièces déposées par le requérant.

Le 15 septembre 1997, le collège des bourgmestre et échevins a entendu le requérant, assisté de ses avocats. A l'issue de l'audition, le bourgmestre a observé que la date du 29 janvier 1997 reprise dans la lettre de convocation était le résultat d'une erreur matérielle reconnue par le secrétaire communal faisant fonction et qu'il y avait lieu de lire le 22 janvier 1997, date du procès-verbal d'audition de Jean DELTENRE dont ce dernier a reçu copie le jour même. L'avocat du requérant a déposé des attestations de Willy POELART et Dany JONNART qui affirment avoir donné leur accord préalable au requérant pour qu'il signe en leur lieu et place.

A la suite du dépôt de ces pièces nouvelles par le requérant, le secrétaire communal adjoint a procédé, le 15 octobre 1997, à l'audition de Willy POELART, de Robert DELTENRE et de Danny JONNART.

Willy POELART a reconnu "avoir donné au requérant, dans le passé, l'autorisation de signer à sa place des documents relatifs à des prestations qu'il avait à effectuer pour la Ville, mais a affirmé que, n'ayant jamais participé au carnaval des étudiants à Louvain-la-Neuve, il n'a donné aucune autorisation à ce sujet". Il a précisé que "pour lui, l'attestation signée le 12 août 1997 à la demande expresse du requérant ne valait que pour des manifestations auxquelles il avait réellement participé et ne pouvait valoir ni pour Louvain-la-Neuve 1996, ni pour le Télévie 1995 car il n'était présent à aucune de ces manifestations".

Robert DELTENRE a déclaré n'avoir "jamais donné son accord à quiconque pour que des documents relatifs à des prestations musicales pour la Ville soient signés en son lieu et place" et ne pas avoir "été approché par le requérant pour signer une attestation selon laquelle il aurait donné son accord". Il a confirmé avoir reçu 1500,-francs "pour sa prestation au Télévie de mars 1995, ce qui, pour l'ensemble de l'orchestre, paraît correspondre à une somme globale de 20.000,-francs". Il a dit "avoir été très vexé du fait que son nom ait figuré sur un contrat relatif au carnaval de Bracquegnies car certains de son entourage l'ont suspecté d'avoir empoché 20.000,-francs à leur insu".

Dany JONNART a confirmé avoir "donné au requérant l'autorisation de signer à sa place les documents relatifs à des prestations à effectuer pour la Ville de manière à n'avoir pas à se déplacer à l'Hôtel de Ville de La Louvière". Il a déclaré que "ce qui lui importait, c'était d'être en possession de la somme d'argent prévue de manière à pouvoir payer ses musiciens dès la fin de la prestation". Il a précisé avoir "bien reçu 2 fois 20.000,-francs pour les manifestations auxquelles il a participé avec son orchestre, à savoir : le Télévie 1995 et le carnaval des étudiants de Louvain-la-Neuve 1996".

Par une lettre du 22 octobre 1997, le requérant a été convoqué à une nouvelle audition devant le collège des bourgmestre et échevins fixée le 10 novembre 1997. La convocation précise que cette audition portera sur les "deux attestations signées le 12 août 1997 par Messieurs Dany JONNART et Willy POELART par lesquelles ils certifient avoir donné leur accord pour que l'on signe les déclarations de créances du 13 mars 1995 et 8 mars 1996 à leur place".

Le 10 novembre 1997, le requérant et son avocat ont été entendus à nouveau et sur ce point précis par le collège des bourgmestre et échevins. Le 3 décembre 1997, l'avocat du requérant a émis des observations sur le procès-verbal de

l'audition du 10 novembre 1997, exposant notamment que l'audition de Dany JONNART, Willy POELART et Robert DELTENRE avait été faite en contravention avec l'article 304 de la Nouvelle loi communale relatif à l'audition de témoins.

Le 31 décembre 1997, le collège des bourgmestre et échevins a infligé au requérant, par une délibération longuement motivée, la sanction de la suspension pendant une période d'un mois avec privation de traitement.

Il s'agit du premier acte attaqué, qui a été notifié au requérant en annexe à une lettre recommandée du 8 janvier 1998.

Le requérant a été muté au service de la voirie. Cette mutation, qui constitue le second acte attaqué n'a fait l'objet d'aucun écrit notifié au requérant; à une date non précisée, il a ensuite été muté au service des sports;

Considérant que la partie adverse soutient que le second acte attaqué est une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours; qu'elle fait en outre valoir que le transfert du requérant au service de la voirie a eu lieu le 20 octobre 1997, de sorte que le recours introduit à l'encontre de cet acte le 9 mars 1998 serait tardif et, partant, irrecevable; qu'à l'audience elle a fait valoir que la mutation du requérant au service des sports le privait en tout état de cause de son intérêt à l'annulation du second acte attaqué;

Considérant que, dans un rapport du 11 juin 1997 adressé au secrétaire communal faisant fonction, le chef de service du requérant a dénoncé le comportement de ce dernier, faisant notamment état de "son accoutumance et sa dépendance à la boisson", et a exprimé l'opinion qu'il était urgent d'éloigner l'intéressé du service et de l'affecter autre part; que ce rapport est visé par le premier acte attaqué qui retient des faits d'alcoolisme sur le lieu du travail; qu'il s'avère que la mutation attaquée a pour origine des reproches adressés au requérant et est étroitement liée à la sanction disciplinaire; qu'elle modifie en outre de façon importante les conditions de travail du requérant; qu'il ne s'agit dès lors pas d'une simple mesure d'ordre intérieur mais d'un acte qui cause grief; que le recours dirigé contre cette mesure est recevable *ratione materiae*; que la décision de muter le requérant est un acte individuel qui devait lui être notifié; que, sans qu'il faille s'interroger sur le point de savoir quand le requérant a effectivement changé de service, il suffit de constater que la décision de le muter n'a pas fait l'objet d'un écrit qui aurait dû lui être notifié avec les mentions exigées par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que le délai de recours

contre cet acte n'a pas commencé à courir et que l'exception de tardiveté n'est pas accueillie;

Considérant que la mutation ultérieure du requérant au service des sports n'est qu'une confirmation de la volonté de la partie adverse de l'écarter du service des fêtes;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation des articles 288 et 300 de la Nouvelle loi communale, de la violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, de la violation du principe des droits de la défense et de l'excès de pouvoir"; qu'il expose que l'acte attaqué a été pris sur la base d'un dossier incomplet; qu'il explique qu'un rapport du secrétaire communal du 29 janvier 1997, établi à la suite de son audition du 22 janvier 1997, ne figure pas au dossier disciplinaire; qu'il précise à ce propos qu'il ne peut se rallier à la thèse selon laquelle la date du 29 janvier 1997 mentionnée sur la convocation du 19 juin 1997 serait une erreur matérielle et qu'il faudrait y lire le 22 janvier 1997; que, selon lui, le document daté du 22 janvier 1997 est le procès-verbal de son audition du 21 janvier ; qu'il observe que le dossier disciplinaire doit contenir toutes les pièces essentielles du dossier pour permettre à l'agent d'organiser sa défense et que pareille obligation exclut que l'autorité disciplinaire puisse se réserver le droit de choisir quelle pièce doit ou ne doit pas être soumise au débat contradictoire; qu'il souligne que le rapport du secrétaire est non seulement l'une des pièces essentielles du dossier disciplinaire mais aussi "le point de départ obligé de l'action disciplinaire dans la mesure où c'est sur la proposition du secrétaire communal que le collège échevinal est saisi de cette action"; qu'il conclut qu'en "l'absence d'un tel rapport, il faut considérer que les poursuites à la charge du requérant n'ont pas été valablement engagées";

Considérant que la partie adverse répond que c'est à la suite d'une erreur matérielle que la date du 29 janvier 1997 figure dans un rapport du 24 mars 1997 et que le secrétaire a bien établi, le 22 janvier 1997, un rapport d'audition du requérant qui figure au dossier, dont le requérant a pris connaissance et qui "répond parfaitement aux exigences de l'article 288 de la Nouvelle loi communale en ce qu'il reprend matériellement les griefs relatifs aux indications quant au paiement de divers musiciens, griefs résumés dans la convocation du 19 juin comme concernant des propositions de mandater indûment libellées et des signatures contrefaites sur des déclarations de créance"; qu'elle admet que le rapport du 22 janvier 1997 ne contient aucune proposition de peine mais estime que "ni le principe général du respect des droits de la défense, ni aucun autre principe général de droit n'exige qu'une sanction disciplinaire

soit précédée d'une proposition, portée à la connaissance des agents, lorsqu'aucun texte exprès ne requiert une telle proposition"; qu'elle ajoute que le rapport du 22 janvier 1997 "résulte d'une instruction approfondie réalisée par Monsieur le Secrétaire communal et d'une vérification systématique des griefs";

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant déduit de diverses pièces du dossier établies in tempore non suspecto qu'un rapport a bien été rédigé par le secrétaire communal le 29 janvier 1997; qu'il constate que ce rapport n'est pas produit et rappelle en quoi son absence constitue une violation des articles 288 et 300 de la Nouvelle loi communale; que, se référant à diverses pièces du dossier administratif, il ajoute que le rapport du 29 janvier 1997 est important parce qu'il permettrait de prouver que la partie adverse connaissait les faits qui lui ont été reprochés dès le mois de décembre 1996; que, rappelant le texte de l'article 317 de la Nouvelle loi communale, il soulève, "pour autant que de besoin", un moyen nouveau "pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, en ce que l'action disciplinaire était forclosée";

Considérant que l'article 288 de la Nouvelle loi communale porte que :

" Le collège des bourgmestre et échevins peut, sur rapport du secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires de [...] la suspension pour un terme qui ne pourra excéder un mois";

qu'il résulte des travaux préparatoires de cette disposition que le terme "rapport" vise la constitution du dossier disciplinaire par le secrétaire communal en sa qualité de chef du personnel communal; que ce rapport disciplinaire du secrétaire communal clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, saisit des poursuites l'autorité compétente pour punir et lui fournit des informations objectives sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire; qu'en l'espèce, le dossier administratif ne contient aucun rapport du secrétaire communal présentant ces caractéristiques; que le document établi par le secrétaire communal est un procès-verbal d'audition du requérant; qu'il consigne les réponses de celui-ci aux questions relatives aux modalités de paiement des musiciens et ne concerne donc qu'une partie des griefs formulés à l'encontre du requérant; qu'il ne qualifie pas les griefs et ne comporte aucune conclusion sur le caractère répréhensible des opérations dont il a été question; qu'il ne conclut pas à l'opportunité d'engager des poursuites disciplinaires, ne clôt pas la phase de constitution du dossier puisqu'il annonce des mesures d'information complémentaires et ne saisit pas le collège des bourgmestre et échevins; qu'aucune autre pièce du dossier, émanant du secrétaire communal ou d'une autre autorité communale, ne présente les caractéristiques qui sont celles du rapport visé à l'article 288 de la Nouvelle loi communale; qu'il s'ensuit que le collège des bourgmestre et échevins n'a pas été régulièrement saisi des poursuites

disciplinaires et que les droits de la défense du requérant ont été méconnus; que, dans cette mesure, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les deuxième et troisième moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne seraient pas de nature à entraîner une annulation plus étendue du premier acte attaqué;

Considérant qu'un quatrième moyen, dirigé contre le second acte attaqué, "est pris de la violation de l'article 283 de la Nouvelle loi communale, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe des droits de la défense et du caractère contradictoire des procédures administratives et de l'excès de pouvoir"; que dans une première branche, le requérant soutient que le second acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée complémentaire au premier acte attaqué et ne figurant pas parmi les sanctions énumérées à l'article 283 de la Nouvelle loi communale; que dans une deuxième branche, il expose qu'il n'a pas été entendu à propos de ce déplacement; que dans une troisième branche, il dénonce l'absence de motivation formelle de l'acte;

Considérant que la partie adverse répond que le moyen est irrecevable en tant qu'il critique une mesure d'ordre intérieur non susceptible de recours; qu'elle reproche au requérant de ne pas préciser la date de la mesure qu'il critique et de ne pas en démontrer la gravité; qu'à cet égard, elle explique que l'acte attaqué n'affecte ni la situation statutaire, ni la situation pécuniaire de l'intéressé; qu'elle affirme que cet acte n'a pas été pris dans l'intention de punir le requérant, ce qui aurait méconnu le principe "non bis in idem"; qu'elle estime dès lors qu'aucune audition préalable ne s'imposait et que l'acte constituant une simple mesure d'ordre ne devait pas être motivé en la forme;

Considérant qu'en l'absence de motivation formelle de l'acte attaqué, il n'est pas possible de vérifier que l'intention de la partie adverse n'était pas de sanctionner plus lourdement le requérant en lui imposant un déplacement vers un autre service; qu'en tout état de cause, ce déplacement, que le dossier fait apparaître comme lié au comportement du requérant, modifie radicalement son travail; qu'à supposer même qu'une telle mesure ne comporte aucune intention punitive, le principe audi alteram partem imposait l'audition préalable du requérant sur cette question précise; que le dossier ne contient aucune trace de pareille audition; que le moyen est fondé, à tout le moins dans ses deuxième et troisième branches,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulées :

- la décision prise le 31 décembre 1997 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de La Louvière infligeant à Jean DELTENRE la sanction de la suspension de ses fonctions pendant une période d'un mois, avec privation de traitement;
- la décision du même collège d'écarter Jean DELTENRE du service des fêtes de la ville de La Louvière.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatorze novembre deux mille un par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.