CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 102.644 du 18 janvier 2002

A.111.688/VI-16.130

En cause : **1. la Commune de Walhain**,

2. VANDENBOSCH Robert,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me France MAUSSION, avocat,
rue H. Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

LA VIe CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite par lettre recommandée à la poste le 18 octobre 2001 par la Commune de Walhain et par Robert VANDENBOSCH qui demandent la suspension de l'exécution de "l'arrêté royal du 7 septembre 2001 n'accueillant pas la candidature de Monsieur Robert VANDENBOSCH aux fonctions de Bourgmestre de la Commune de Walhain et requérant la présentation d'un candidat (...) autre que celui faisant l'objet de l'acte déposé le 5 juin 2001";

Vu la requête introduite simultanément par les mêmes requérants, qui demandent l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. PAQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 janvier 2002 fixant l'affaire à l'audience du 16 janvier 2002 à 9.30 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Gaëtan VAN HOOREBEKE , loco MAUSSION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. PAQUET, Auditeur;

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

Considérant que les éléments de fait nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Après les élections de 1994, M. Robert VANDENBOSCH, second requérant, a été nommé bourgmestre de la Commune de Walhain.

2. Par jugement prononcé le 6 février 1998 par le tribunal de première instance de Nivelles, Monsieur VANDENBOSCH a été condamné à une amende de 1.000 BEF avec sursis pour avoir illégalement exploité un dépotoir en sa qualité de bourgmestre et y avoir abandonné des déchets.

Monsieur VANDENBOSCH n'a pas fait appel de ce jugement.

3. Par arrêté royal du 20 avril 1999, le requérant a été suspendu de ses fonctions de bourgmestre de la Commune de Walhain pour une période de huit jours prenant cours le 1er mai 1999.

Par un arrêt n° 80.025 du 30 avril 1999, l'exécution de l'arrêté royal du 20 avril 1999 a été suspendue.

4. Un arrêté royal du 7 février 2000 a retiré l'arrêté royal du 20 avril 1999.

La notification de cet arrêté royal porte que "cette affaire est, par conséquent, classée sans suite".

5. Le 17 juin 1999, le directeur général de la Direction générale de la législation et des institutions nationales a, signant pour le ministre, convoqué le requérant pour être entendu sur la base de l'article 82 de la loi communale.

Il lui a été signalé que, par lettre du 14 avril 1999, le Gouverneur de la Province du Brabant wallon avait fait savoir que, par un arrêt du 3 mars 1999, la Cour de cassation avait décidé de rejeter un pourvoi en sorte que l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 26 septembre 1997 était coulé en force de chose jugée. Par cet arrêt, la Cour d'appel de Bruxelles a condamné le requérant à un emprisonnement principal de trois mois, assorti d'un sursis de trois ans, et à une amende de 500 francs, portée à 45.000 francs, pour avoir décidé le placement de chicanes dangereuses dans le centre de la commune qui avaient entraîné deux accidents graves de cyclomotoristes.

6. A la suite de cette audition, le ministre de l'Intérieur a fait savoir ce qui suit au requérant par une lettre du 15 février 2000 :

" Le 21 septembre 1999, vous avez été entendu par des fonctionnaires du département sur base de l'article 82 de la nouvelle loi communale à propos de l'affaire dite des chicanes.

A la lecture de cette audition, il ne me paraît pas adéquat de mettre en oeuvre les dispositions de l'article 82 de la loi communale.

Cette affaire est, dès lors, classée sans suite".

7. A la suite des élections communales du 8 octobre 2000, la liste conduite par le requérant a obtenu, à nouveau, la majorité des sièges au conseil communal.

8. Par acte déposé le 5 janvier 2001 entre les mains du Gouverneur de la Province du Brabant wallon, le requérant, qui avait obtenu 623 voix de préférence, a été présenté aux fonctions de bourgmestre de la commune de Walhain.

9. Par jugement prononcé le 8 décembre 2000, la 6ème chambre du tribunal correctionnel de Nivelles a condamné M. VANDENBOSCH avec sursis à une amende de 2.000francs portée à 40.000francs du chef de nouvelle infraction au Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et à la législation sur les déchets, infraction commise en dehors de l'exercice de ses fonctions.

M. VANDENBOSCH a interjeté appel de ce jugement.

Aucun arrêt n'est intervenu à ce jour.

10. Le 13 septembre 2001, le Gouverneur de la Province du Brabant wallon a écrit au Collège des bourgmestre et échevins de la Commune de Walhain pour lui notifier une copie certifiée conforme d'un arrêté royal du 7 septembre 2001.

Cet arrêté royal, qui constitue l'acte attaqué, est rédigé comme suit :

" Vu la nouvelle loi communale, notamment l'article 13, alinéa 1er;

Vu l'acte déposé entre les mains de M. le Gouverneur de la province du BRABANT WALLON le 5 janvier 2001 par lequel M. Robert VANDENBOSCH est présenté aux fonctions de bourgmestre de la commune de WALHAIN;

Considérant que l'acte de présentation est recevable;

Considérant que par lettre du 24 janvier 2001, M. le Procureur général près la Cour d'appel de BRUXELLES fait savoir que M. Robert VANDENBOSCH ne fait actuellement plus l'objet d'une information, d'une instruction ou de poursuites judiciaires dans son ressort, sans toutefois émettre, à cette date, formellement d'avis;

Considérant, toutefois, que par une lettre du 7 août 2001, M. le Procureur général près la Cour d'appel de BRUXELLES - invité par le Ministre de l'Intérieur à formuler formellement un avis - émet un avis négatif à l'égard de la candidature de M. Robert VANDENBOSCH;

Considérant qu'à l'appui de son avis, M. le Procureur général fait valoir que M. Robert VANDENBOSCH, condamné à trois reprises par les cours et tribunaux correctionnels depuis moins de quatre ans, ne paraît guère avoir fait preuve d'un grand respect pour les lois et règlements qui s'imposent à tout citoyen ainsi que, sinon davantage, aux personnes appelées à participer à l'exercice du pouvoir public; que si la première condamnation s'inscrit dans le cadre de l'exercice de la charge de bourgmestre, les deux autres ne manquent pas d'être préoccupantes eu égard aux fonctions ambitionnées puisqu'il s'agit de l'exploitation d'un dépotoir communal sans permis, de l'abandon non autorisé de déchets, d'infractions au CWATUP et à la législation relative aux déchets;

Considérant que par lettre du 26 janvier 2001, M. le Gouverneur de la province du BRABANT WALLON estime que, sans faire totalement abstraction des démêlés que connaît M. Robert VANDENBOSCH avec la justice, ceux-ci ne lui paraissent pas être d'une ampleur telle qu'ils pourraient faire obstacle à sa nomination aux fonctions de bourgmestre de la commune de WALHAIN;

Considérant que si l'avis de M. le Procureur général près la Cour d'appel de BRUXELLES du 7 août 2001 mérite d'être suivi, en revanche, il y a lieu de s'écarter de l'avis exprimé le 26 janvier 2001 par M. le Gouverneur de la province du Brabant wallon;

Considérant, en effet, que M. VANDENBOSCH a été condamné pénalement à trois reprises, en 1997 et 1998 pour des faits commis en sa qualité de bourgmestre de Walhain, et encore en 2000, pour des faits concernant un terrain privé;

Considérant tout d'abord que, le 26 septembre 1997, M. VANDENBOSCH a été condamné par la Cour d'appel de BRUXELLES à un emprisonnement principal de trois mois avec sursis et à une amende de 500 frs portée, par application de la loi sur les décimes additionnels légaux, à 45.000 frs;

Considérant que les faits reprochés étaient liés à la décision prise le 31mai 1991 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de WALHAIN de mettre en place un casse-vitesse qui s'est révélé gravement dangereux, n'étant ni suffisamment visible de nuit, ni signalé de façon exceptionnelle eu égard au fait que le danger était tout à fait anormal et de nature à tromper la légitime confiance des usagers;

Considérant qu'à propos spécialement de M. VANDENBOSCH, la Cour a souligné qu'il convenait de prendre en compte :
- la gravité des conséquences de ses fautes et négligences;
- sa qualité de bourgmestre de la commune et la responsabilité qui en découle ainsi que sa profession d'entrepreneur de travaux publics;
- son obstination, en dépit des objurgations d'un garde-champêtre et d'une pétition d'habitants après un grave accident;
- la circonstance qu'après le second accident - mortel -, il ait fait reproche à cet officier de police judiciaire d'avoir appliqué sur les chicanes une peinture fluorescente et une lampe clignotante;

Considérant qu'à décharge, la Cour n'a retenu que l'absence d'antécédents judiciaires du prévenu et l'ancienneté des faits;

Considérant que le pourvoi en cassation introduit contre cet arrêt a été rejeté le 3 mars 1999 et que partant, l'arrêt du 26 septembre 1997 est coulé en force de chose jugée;

Considérant par ailleurs que par jugement du tribunal de première instance de NIVELLES du 6 février 1998, M. VANDENBOSCH a été sanctionné pénalement pour la seconde fois; qu'il a en effet été condamné avec sursis, à une amende de 1.000 frs portée à 200.000 frs;

Considérant que les faits reprochés étaient liés à une série d'infractions aux dispositions légales et réglementaires applicables en matière de déchets (exploitation d'un dépotoir sans permis, abandon non autorisé de déchets);

Considérant qu'à nouveau, le tribunal s'est exprimé en termes durs à l'égard de M. VANDENBOSCH, soulignant notamment la mauvaise volonté du prévenu à se soumettre à une réglementation qui ne correspondait pas à sa vision personnelle d'une bonne administration de l'environnement;

Considérant que M. VANDENBOSCH n'a pas interjeté appel de cette décision;

Considérant enfin que par jugement rendu le 8 décembre 2000, la 6ème chambre du tribunal correctionnel de NIVELLES a une nouvelle fois sanctionné M. VANDEN-BOSCH, le condamnant, avec sursis, à une amende de 200 frs, portée à 40.000 frs, du chef de nouvelles infractions au CWATUP et à la législation sur les déchets;

Considérant que bien qu'il s'agisse cette fois de faits privés, le tribunal a rappelé la qualité d'entrepreneur et de bourgmestre du prévenu pour rejeter le moyen de défense tiré d'une erreur invincible et, surtout, souligné la mauvaise volonté manifestée, notamment par le prévenu, après que tout malentendu ait été dissipé sur l'étendue de ses obligations;

Considérant que M. VANDENBOSCH a interjeté appel de ce jugement;

Considérant qu'il est donc indéniable qu'entre 1997 et 2000, soit en trois ans, M. VANDENBOSCH a été condamné pénalement à trois reprises et ce au terme d'attendus souvent sévères;

Considérant pourtant que le bourgmestre, premier magistrat de la commune, est, entre autres, le représentant du gouvernement dans la commune; qu'en cette qualité, il est chargé de l'exécution des lois et des arrêtés - en ce compris en matière environnementale -, sauf attribution formelle au collège échevinal ou au conseil communal;

Considérant qu'il est par ailleurs le chef de la police administrative et est chargé de tâches spécifiques relatives à la police communale, ce qui inclut la sécurité des voies communales;

Considérant que pour exercer pareilles prérogatives, il convient de porter son choix sur un candidat qui jouit de l'autorité morale et du crédit requis, tant à l'intérieur de la commune que vis-à-vis de l'extérieur;

Considérant qu'en raison des condamnations pénales dont M. VANDENBOSCH a été l'objet et de la sévérité de l'appréciation portée par les tribunaux sur son comportement, M. VANDENBOSCH ne jouit plus de Notre confiance; que plus particulièrement, il ne dispose plus de l'autorité morale et du crédit indispensables à l'exercice de la fonction de bourgmestre et n'offre pas les qualités requises pour la gestion des affaires communales;

Considérant qu'il ne saurait être fait droit à la candidature de M. VANDENBOSCH aux fonctions de bourgmestre de la commune de WALHAIN:

Considérant qu'il y a lieu de requérir la présentation d'un autre candidat à ces fonctions;

Sur la proposition de notre Ministre de l'Intérieur,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er. - La candidature de M. Robert VANDENBOSCH aux fonctions de bourgmestre de la commune de WALHAIN, arrondissement de NIVELLES, province du BRABANT WALLON, n'est pas accueillie.

Article 2 . - La présentation d'un candidat aux fonctions de bourgmestre de la commune de WALHAIN, autre que celui faisant l'objet de l'acte déposé le 5 janvier 2001 entre les mains de M. le Gouverneur de la province du BRABANT WALLON est requise.

Article 3. -Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté";

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précitées, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave, difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un moyen, le second de la requête, "de la violation des articles 13 et 82 de la loi communale, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance de la présomption d'innocence et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que l'acte attaqué est entaché de contradiction dans les motifs, en ce qu'il se fonde, notamment, sur deux condamnations pénales pour des faits ayant entraîné deux actions disciplinaires contre le requérant, alors que ces actions furent classées sans suite, la première sur le vu de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 80.025 du 30 avril 1999; qu'il affirme "qu'on ne peut, à la fois, admettre en clôturant une procédure disciplinaire qu'un bourgmestre ne s'est pas rendu coupable de manquements graves aux devoirs de (sa) charge (...) et déduire de ces mêmes faits que l'intéressé ne dispose plus de l'autorité morale et du crédit indispensables à l'exercice de la fonction de bourgmestre et n'offre pas les qualités requises pour la gestion des affaires communales"; qu'il fait valoir encore que le jugement prononcé le 8 décembre 2000 par le tribunal correctionnel de Nivelles ne pouvait être retenu, fût-ce pour considérer que des faits nouveaux constituaient avec les faits antérieurs un comportement de nature à justifier l'appréciation portée, sans que soient examinées les circonstances particulières de la cause, les dénégations de l'intéressé et sans qu'il soit tenu compte de ce que le jugement était frappé d'appel;

Considérant que la partie adverse soutient que le requérant fait un "fallacieux amalgame" entre la procédure disciplinaire applicable à un bourgmestre en fonction, envisagée par l'article 82 de la nouvelle loi communale, et la procédure de nomination d'un nouveau bourgmestre, prévue par l'article 13 de la même loi; qu'elle affirme que si les procédures disciplinaires n'ont finalement pas été menées à leur terme durant le précédent mandat du requérant, cette circonstance est dénuée de pertinence, les condamnations pénales et les sanctions disciplinaires étant de nature différente, prononcées par des autorités différentes, autonomes dans leur sphère de compétence respective, "l'examen effectué à l'occasion spécifique de la procédure de nomination d'un candidat (étant) encore une troisième opération indépendante des deux autres";

Considérant que l'acte attaqué est fondé sur trois condamnations pénales prononcées à l'encontre du requérant en 1997, 1998 et 2000;

Considérant que la partie adverse a retenu, notamment, pour fonder la décision attaquée, les faits et la condamnation pénale prononcée à leur suite par le tribunal de Nivelles le 8 décembre 2000, alors cependant que le requérant a régulièrement fait appel de ce jugement; que si l'arrêté royal attaqué mentionne l'existence de

cet appel, il tient néanmoins les faits pour établis et comme justifiant le rejet de la candidature du requérant;

Considérant que l'acte attaqué repose sur trois motifs expressément invoqués comme formant un tout; que l'un d'entre eux apparaît ainsi comme irrelevant; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant sur recours en suspension ou en annulation, de décider, en lieu et place de la partie adverse, si les deux premiers motifs invoqués pourraient, le cas échéant, justifier à eux seuls l'arrêté royal attaqué; que, dès lors, le moyen pris de l'erreur dans les motifs et de la violation de la présomption d'innocence apparaît sérieux et susceptible de justifier l'annulation;

Considérant que, pour justifier le risque de préjudice grave difficilement réparable, le requérant soutient que l'arrêté royal attaqué contient "la pire des condamnations morales"dont puisse être l'objet un bourgmestre régulièrement présenté par la majorité des élus communaux, puisqu'il énonce qu'il n'est pas digne de confiance, qu'il ne dispose pas du crédit nécessaire à l'exercice de sa fonction et qu'il n'offre pas les qualités requises pour la gestion des affaires communales; qu'il affirme que cette indignité l'atteint sur le plan personnel, à l'égard de ses collègues bourgmestres, des membres du conseil communal, du personnel communal, de l'ensemble de la population et des autorités de tutelle; qu'il fait valoir encore qu'en vertu de l'article 4 de la loi communale, il continue à exercer la fonction de bourgmestre tout en étant déclaré indigne par l'arrêté royal attaqué et que ce seul énoncé suffit à justifier le dommage considérable qu'il subit;

Considérant que la partie adverse affirme que, par application de l'article 4 de la loi communale, le requérant a continué et continuera à exercer ses fonctions jusqu'à son remplacement par un nouveau bourgmestre, que la suspension éventuelle de l'arrêté attaqué ne changerait rien à sa situation et que son exécution immédiate n'est pas de nature à lui causer un préjudice grave et difficilement réparable, fût-il moral, qu'un arrêt d'annulation serait impuissant à réparer;

Considérant que l'arrêté royal attaqué porte notamment que "en raison des condamnations pénales dont M. VANDENBOSCH a été l'objet et de la sévérité de l'appréciation portée par les tribunaux sur son comportement, M. VANDENBOSCH ne jouit plus de Notre confiance; que plus particulièrement, il ne dispose plus de l'autorité morale et du crédit indispensables à l'exercice de la fonction de bourgmestre et n'offre pas les qualités requises pour la gestion des affaires communales";

Considérant que, prononcé par les plus hautes autorités de l'Etat, un tel désaveu est de nature à porter au requérant un préjudice grave, difficilement réparable, d'autant plus qu'en attendant la nomination définitive du bourgmestre, il continue à exercer la fonction;

Considérant que, les conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précité, étant remplies, la demande est accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté royal du 7 septembre 2001 en ce qu'il décide:

" Article 1er. - La candidature de M. Robert VANDENBOSCH aux fonctions de bourgmestre de la commune de WALHAIN, arrondissement de NIVELLES, province du BRABANT WALLON, n'est pas accueillie.

Article 2. - La présentation d'un candidat aux fonctions de bourgmestre de la commune de WALHAIN, autre que celui faisant l'objet de l'acte déposé le 5 janvier 2001 entre les mains de M. le Gouverneur de la province du BRABANT WALLON, est requise".

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le dix-huit janvier deux mille deux par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. R. ANDERSEN.