

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 107.189 du 30 mai 2002

A.74.870/VIII-2749

En cause : **KNAEPEN** Rita,

ayant élu domicile chez
Me Philippe Charpentier, avocat,
rue de la Résistance, 15
4500 Huy,

contre :

la commune de Clavier,

ayant élu domicile chez
Me Renaud DUQUESNE, avocat,
rue Victor Libert 8
6900 Marche-en-Famenne.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 juillet 1997 par Rita KNAEPEN qui demande l'annulation de la délibération du 24 juin 1997 par laquelle le conseil communal de Clavier décide de la suspendre préventivement pour une durée de quatre mois, à titre de mesure d'ordre, avec retenue de traitement et privation des titres à l'avancement à dater du 25 juin 1997;

Vu l'arrêt n°67.532 du 17 juillet 1997 ordonnant la suspension de l'exécution de la délibération précitée;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

Vu l'ordonnance du 4 décembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 15 mars 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me CHARPENTIER, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me DUQUESNE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

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 :

1. La requérante était garde champêtre à Clavier.

2. Le 5 mars 1997, son chef de corps, le garde champêtre en chef de la commune, établit un rapport la concernant. Ce rapport est relatif à des indemnités kilométriques versées à la requérante pour des déplacements en vue de suivre une formation à propos de laquelle le chef de corps avait émis un avis défavorable. Il relate également des faits qui se seraient produits en 1994 et en 1996.

On peut y lire notamment ce qui suit :

" (...)

Nous considérons que :

- 1° M^{me} KNAEPEN a commis un faux en écriture, un détournement des deniers publics et une escroquerie en s'appropriant des fonds et ce en connaissance de cause.
- 2° M^{me} KNAEPEN manque et compromet la dignité de notre profession et fonction.
- 3° M^{me} KNAEPEN apporte une très mauvaise image de notre corps de police.
- 4° M^{me} KNAEPEN déstabilise ses collègues et porte atteinte à leur dignité.
- 5° M^{me} KNAEPEN par son comportement déstabilise notre corps de police.
- 6° M^{me} KNAEPEN n'est plus dans de bonnes conditions pour assumer son rôle dans notre village.

RESUMÉ

- 1° M^{me} KNAEPEN a falsifié un document et a donc commis un faux matériel.

- 2° M^{me} KNAEPEN a falsifié un document par des actes similaires (sic); elle a donc commis un faux intellectuel.
- 3° M^{me} KNAEPEN s'est approprié volontairement et illicitement des deniers à son profit; elle a donc commis un détournement.
- 4° M^{me} KNAEPEN a falsifié un document afin de s'approprier une chose, en l'occurrence des fonds, appartenant à autrui, elle a donc commis une escroquerie.

Vu ce qui précède,

Vu la fonction de l'intéressée qui doit être intègre,

Vu les réactions que de tels faits peuvent apporter à la population,

Vu la gravité des faits pour un policier en fonction, nous considérons qu'un tel membre n'a plus sa place dans la hiérarchie d'une police communale.

Vu que la présence de l'intéressée est incompatible avec l'intérêt du service, nous proposons une suspension préventive à titre de mesure d'ordre.

Nous souhaitons donc, Monsieur le Bourgmestre, une sanction disciplinaire à l'encontre de Madame KNAEPEN et nous proposons la

DÉMISSION D'OFFICE

...".

3. Le 19 mars 1997, le bourgmestre de la commune de Clavier transmet au Procureur du Roi de Huy le dossier disciplinaire établi à charge de la requérante; il sollicite son accord pour entamer une procédure disciplinaire et, "Dans le cadre de la suspension préventive à titre de mesure d'ordre prévue par l'article 310 de la nouvelle loi communale", il exprime le souhait de connaître son intention au sujet de poursuites pénales éventuelles.

Le 26 mars 1997, le premier substitut du procureur du Roi de Huy répond qu'il ouvre un dossier pénal pour les faits dénoncés et qu'il marque son accord quant à l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

4. Le 8 avril 1997, la requérante est avertie de l'ouverture d'un dossier disciplinaire et invitée à comparaître devant le conseil communal pour être entendue sur les faits suivants :

- " 1.1. Ne pas avoir respecté les instructions données par Monsieur le Bourgmestre en réclamant, le 24 décembre 1996, des frais de déplacement pour vous rendre à Herstal suivre les cours d'Inspecteur de police, alors qu'il vous avait été précisé lors de votre demande d'inscription que vous ne pourriez bénéficier de cet avantage.
Cet acte constitue une nouvelle fois un refus de vous soumettre aux ordres de l'autorité supérieure ce qui a été constaté à plusieurs reprises durant votre carrière.
- 1.2. Avoir, le 24 décembre 1996, falsifié le formulaire "Rapport-Relevé kilométrique" destiné à la demande de remboursement des frais de déplacement visés au point n° 1.

Les mentions relatives au visa du Chef de Corps et du garde champêtre en chef ont été volontairement enlevées sachant que votre supérieur hiérarchique était opposé à votre participation aux cours dont question.

Il s'agit, dans ce cas, d'un faux en écriture pour détourner des fonds publics.

1.3. Avoir réclamé 8 kms en trop par déplacement aller/retour Clavier-Herstal ce qui représente pour 11 trajets 88 kms x 7,60 frs = 669 frs.

1.4. Avoir réclamé 3 heures de prestation supplémentaire pour un service d'ordre à un enterrement à Terwagne le 18 janvier 1997. Ce service exigeait une présence maximale de 30 minutes, le convoi funèbre venant de Huy. Soit un supplément de 2 heures 30 x 482 frs = 1.205 frs.

Ces deux derniers faits doivent également être considérés comme un détournement de fonds publics.

1.5. Malgré l'invitation que le Collège échevinal vous avait faite le 10 février 1997, vous avez montré beaucoup de réticences pour rembourser la somme de 8.360 frs que vous aviez reçue pour les dits frais de déplacement. C'est seulement le 10 mars 1997 que cette opération a été effectuée avec intervention de votre avocat. Cette réticence démontre une nouvelle fois votre refus d'accepter les ordres de l'autorité supérieure".

La lettre de convocation précise qu'une sanction disciplinaire est envisagée, mais ne fait pas état de l'éventualité d'une suspension préventive.

5. L'audition a lieu le 27 mai 1997 et le procès-verbal en est établi séance tenante.

6. Le 24 juin 1997, le conseil communal décide de suspendre la requérante préventivement pour une durée de quatre mois, à titre de mesure d'ordre, avec retenue de traitement et privation des titres à l'avancement à partir du 25 juin 1997, conformément aux articles 310 à 316 de la nouvelle loi communale.

Cette décision est motivée comme suit :

" Un dossier répressif étant actuellement en cours d'information au parquet de Monsieur le procureur du Roi, il est prématuré de se prononcer définitivement sur la sanction disciplinaire à infliger.

Il est par conséquent inutile d'examiner à ce stade les faits et les accusations reprochés à Madame KNAEPEN. Le dossier répressif et un éventuel jugement du tribunal correctionnel viendront ou non étayer les faits dénoncés par le chef de corps.

A ce stade, il s'impose toutefois de prendre une mesure de suspension préventive d'une durée de 4 mois conformément à l'article 312 de la loi communale.

En effet, en vertu de l'article 310 de cette même loi, la personne faisant l'objet de poursuites pénales ou d'une procédure disciplinaire peut être suspendue préventivement à titre de mesure d'ordre lorsque sa présence est incompatible avec le service.

Que sans vouloir se prononcer sur la matérialité des faits, il convient de constater que ceux-ci tels que dénoncés par le chef de corps se révèlent particulièrement graves (falsification de documents, non-respect des instructions du bourgmestre ...).

De plus, à la lecture des conclusions du conseil de Madame KNAEPEN, on doit constater que les rapports avec son chef de corps sont pour le moins tendus.

Un maintien de Madame KNAEPEN dans ses fonctions serait par conséquent très nuisible au bon fonctionnement du service de la police communale de Clavier.

En conclusion, la mesure de suspension préventive de 4 mois éventuellement renouvelable jusqu'à l'issue des poursuites pénales est la plus adéquate".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen, le quatrième de la requête, "de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29.7.1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et de l'article 149 de la Constitution belge, et de l'article 310 de la nouvelle loi communale du 24 juillet 1988, et excès et/ou détournement de pouvoir"; qu'elle fait notamment valoir que "la seule motivation du bourgmestre (a) été de sanctionner la requérante parce que celle-ci n'aurait pas remboursé les frais discutés dans un délai suffisamment bref" alors que dans une lettre du 4 mars 1997, le même bourgmestre signalait qu'il levait l'interdiction de participer au cours de formation d'inspecteur de police puisqu'elle était disposée à rembourser les frais et qu'elle les a effectivement remboursés rapidement; qu'elle souligne que le préambule de la décision attaquée qualifie cette décision de "sanction préventive" et mentionne que "la sanction disciplinaire définitive ne sera infligée que postérieurement à la décision pénale"; qu'elle reproche à la partie adverse d'avoir estimé "inutile d'examiner à ce stade les faits et les accusations reprochés à Madame KNAEPEN", alors qu'elle aurait dû mentionner les circonstances particulières rendant impossible son maintien en service; qu'elle souligne que le conseil communal constate que les faits "tels que dénoncés par le chef de corps, se révèlent particulièrement graves (falsification de documents, non-respect des instructions du bourgmestre)" mais n'indique pas en quoi ces faits seraient particulièrement graves; qu'elle reproche à l'acte attaqué de n'avoir pas pris en compte les conclusions qui contestaient l'existence d'une falsification de documents et relève que le document qu'elle aurait falsifié a, après son dépôt, "fait l'objet d'une double falsification par X"; qu'elle conteste que la tension éventuelle entre un chef de corps et un de ses agents puisse servir de fondement à une suspension préventive; qu'enfin, elle se demande "quel élément nouveau aurait pu amener le conseil communal à prendre une sanction d'écartement du service", dès lors que les faits reprochés remontaient au mois de janvier et qu'ensuite, "pendant plus d'un mois, le Bourgmestre, la requérante et leurs avocats respectifs ont correspondu et qu'il n'y avait pas, à ce moment, le moindre problème de maintien en service de la requérante";

Considérant que la partie adverse répond que la décision attaquée n'inflige aucune sanction disciplinaire à la requérante mais se borne à appliquer l'article 310 de la nouvelle loi communale; qu'elle soutient que la décision est bien motivée à cet égard et que la procédure a été régulièrement suivie; qu'elle met en exergue le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration en cette matière; qu'elle souligne que, lors de son audition, la requérante a reconnu avoir falsifié des formulaires afin de faire valoir un droit et que c'est sur la base de cette audition que la décision a été prise; qu'elle se réfère au rapport du chef de corps et indique que "pour le surplus, le dossier répressif et un éventuel jugement du Tribunal Correctionnel viendront - ou non - étayer les faits dénoncés par le Chef de corps"; qu'elle estime qu'une décision de suspension préventive ne devait pas être plus amplement motivée, dès lors que le dossier, plus particulièrement le PV d'audition et le rapport du chef de corps, démontre "que l'intérêt du service nécessitait la mesure de suspension préventive";

Considérant que la requérante prend un moyen, le cinquième de la requête, de l'absence de proportionnalité et de l'absence de motivation de la décision attaquée; qu'elle indique que les termes de l'acte attaqué, les circonstances dans lesquelles il a été pris et la mesure de retenue de traitement imposent de considérer que la décision attaquée constitue une sanction; qu'elle observe que néanmoins la partie adverse n'a pas du tout justifié pourquoi elle prenait une mesure préventive d'une durée de quatre mois ni la retenue de traitement et la privation des titres à l'avancement à partir du 25 juin 1997;

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie adverse répète qu'elle n'a pas infligé une sanction disciplinaire à la requérante; qu'elle relève que la loi garantit un traitement net égal au minimum des moyens d'existence et que suivant l'issue de la procédure disciplinaire, la retenue de traitement pourra être revue;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse ajoute, à propos des quatrième et cinquième moyens, que la motivation par référence est admise, que "la décision querellée outre le fait qu'elle énonce l'ensemble des faits reprochés à la partie requérante et qu'elle justifie l'incompatibilité du maintien avec les nécessités du service, fait mention de l'appréciation du chef de corps relativement aux dits faits" et que "cet avis emporte, si besoin en est, la justification de la sanction prise et de sa proportionnalité"; que, se fondant précisément sur cet avis, la partie adverse expose qu'il est inexact de soutenir qu'elle aurait retenu un grief non initialement mentionné; qu'elle rappelle que cet avis "fait état de ce que le comportement de la partie incriminée

déstabilise ses collègues et porte atteinte à leur dignité, ce qui a induit, sans contestation possible, des relations conflictuelles et tendues";

Considérant que l'arrêt n° 67.532 du 17 juillet 1997 qui a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué s'exprime comme suit :

" Considérant sur les quatrième et cinquième moyens réunis que l'intérêt du service de nature à justifier une suspension préventive doit s'apprécier en fonction des faits qui font l'objet des poursuites pénales ou disciplinaires; qu'en l'espèce, une procédure pénale est ouverte; que la décision attaquée ne se prononce pas sur la matérialité des faits retenus mais les qualifie néanmoins de particulièrement graves; qu'il apparaît de la décision attaquée même que le seul motif de l'écartement du service consiste dans les rapports tendus entre la requérante et son chef; que ce grief ne figure pas au nombre de ceux initialement reprochés à la requérante; que la partie adverse ne dit pas en trouver la preuve dans le dossier mais dans les conclusions du conseil de la requérante, c'est-à-dire dans le système de défense de la requérante; qu'il s'ensuit que la suspension préventive n'est justifiée par aucun fait admissible et adéquat; que, pour ce qui concerne la privation de traitement et des droits à l'avancement, qui constitue une décision spécifique, l'acte attaqué ne contient aucun motif";

Considérant que la partie adverse n'a avancé aucun argument de nature à réfuter ces constatations; qu'elle a, en substance, répété la thèse soutenue à l'encontre de la demande de suspension; que l'on ne peut pas retenir les développements consacrés, dans le dernier mémoire, à la motivation par référence; que, sans devoir examiner si l'acte attaqué pouvait ou non en principe être motivé par référence au rapport du chef de corps, il suffit de constater, d'une part, que ce rapport mentionne que la requérante déstabilise ses collègues sans aucunement préciser comment, et d'autre part, que le conseil communal ne fait pas état de rapports tendus entre la requérante et ses collègues, mais de ses rapports avec son supérieur hiérarchique; que les deux moyens, en tant qu'ils sont pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de proportionnalité sont fondés;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du 24 juin 1997 par laquelle le conseil communal de Clavier décide de suspendre Rita KNAEPEN préventivement pour une

durée de quatre mois, à titre de mesure d'ordre, avec retenue de traitement et privation des titres à l'avancement à dater du 25 juin 1997.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,05 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente mai deux mille deux par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.