CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.460 du 12 novembre 2002

A.86.250/VIII-3089

En cause : **SACRE** Jean-Pierre,

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

contre :

l'Association intercommunale "Bureau Economique de la Province de Namur",

ayant élu domicile chez
Mes Paul HEGER et
Denis HEGER, avocats,
rue du Séminaire 1
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 août 1999 par Jean-Pierre SACRE, qui demande l'annulation de la décision du comité de direction de la partie adverse du 22 juin 1999, par laquelle il est "suspendu provisoirement à titre de mesure d'ordre, jusqu'au prononcé par le juge répressif de la décision à prendre à la suite de la plainte déposée contre Madame RUSSO le 23 mars 1999";

Vu l'arrêt n° 85.304 du 14 février 2000 suspendant l'exécution de l'acte attaqué;

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 9 avril 2002 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 21 août 2002 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 octobre 2002;

Entendu, en son rapport, M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BAYET et Me HEGER, avocats, 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 faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le requérant est agent statutaire de la partie adverse. Il porte le grade de conseiller. Il était affecté au service "Aide aux entreprises".

Le 19 novembre 1998, Carmelo RUSSO, ex-compagne du sieur GUILLAUME qui a été gestionnaire du site "Jemeppe 2000" à Jemeppe-sur-Sambre, a sollicité une rencontre avec le directeur général de la partie adverse. Cette rencontre a eu lieu le 24 novembre 1998. Carmelo RUSSO a accusé le requérant d'avoir, à la fin des années quatre-vingts et jusqu'en 1991, perçu des commissions chaque fois qu'il envoyait des candidats locataires sur le site de "Jemeppe 2000". Elle a précisé que le requérant aurait mis en oeuvre la même pratique avec un sieur JOURDAIN, gestionnaire du site "Franière Industrie". Elle a encore affirmé que le requérant aurait perçu une commission de près de trois millions de francs lors de la vente par le couple GUILLAUME-RUSSO du bâtiment Eldorel Kalorik du zoning de Gembloux à la société Kouperman. Elle a ajouté que le requérant avait entrepris, à titre privé, des démarches pour racheter le site de "Jemeppe 2000".

Carmelo RUSSO a confirmé ses accusations par un courrier du 30 novembre 1998. Elle a précisé, notamment, que la commission qui avait été versée au requérant lors de la vente du bâtiment Eldorel Kalorik était de 2 millions et demi de francs et que cela avait créé "un froid" entre le requérant et GUILLAUME, parce que le requérant exigeait 3 millions de francs.

Le 10 février 1999, le requérant a été entendu "à titre d'information". Il a été mis au courant de la teneur du courrier de Carmelo RUSSO et a répondu aux questions posées par le directeur général et le directeur du secrétariat général de la partie adverse. Le requérant a admis qu'il avait travaillé et entretenu des relations de convivialité avec le couple GUILLAUME-RUSSO et qu'il avait même envisagé de prendre un congé sans solde d'un an pour gérer avec eux le site "Jemeppe 2000". Il a reconnu aussi qu'il avait tenté de racheter ce site à titre privé. En revanche, il n'a pas été question des commissions prétendument perçues par le requérant.

Les 18, 19 et 24 février 1999, l'avocat du requérant a écrit au directeur général de la partie adverse que son client déniait toutes les accusations formulées contre lui sans aucune preuve par Carmelo RUSSO. Il a donné des éclaircissements sur le compromis de vente du site "Jemeppe 2000" signé par son client et sur sa prétendue qualité d'actionnaire d'une société Recobat faillie. Il a également transmis à la partie adverse une lettre de l'avocat BUYSSE, séquestre judiciaire du site "Jemeppe 2000", qui a aussi fait l'objet d'accusations de la part de Carmelo RUSSO.

Le 23 février 1999, le directeur général et le directeur du secrétariat général de la partie adverse ont entendu à nouveau Carmelo RUSSO. Celle-ci a confirmé ses accusations et donné de nombreux détails.

La partie adverse a complété le dossier disciplinaire en y ajoutant notamment les pièces relatives à la vente du site Kalorik à la société Kouperman, pour laquelle son autorisation était requise. Il en ressort que cette vente a été faite par l'intermédiaire de Carmelo RUSSO qui a retiré de l'opération une plus-value de vingt-cinq millions de francs. Cette opération a été rendue possible par la circonstance que le conseil d'administration de la partie adverse a autorisé la vente du bien "appartenant ou ayant appartenu" à la société Kalorik.

Le 4 mars 1999, le requérant a été convoqué à une audition disciplinaire fixée le 16 mars 1999. Les faits qui lui sont reprochés sont les suivants :

- dans le cadre de la revente de l'immeuble Kalorik à la société Kouperman en 1989, "avoir favorisé une relation personnelle dans la réalisation d'une opération immobilière lui procurant un bénéfice très important au détriment d'une entreprise s'installant dans la région", "avoir informé de façon erronée l'entreprise Kouperman du contenu de la décision du conseil d'administration en glissant dans cette information les mots "appartenant ou ayant appartenu"qui n'étaient pas repris dans la décision" et "avoir rédigé une proposition en vue d'obtenir une seconde décision du conseil d'administration couvrant cette information erronée";
- dans le cadre des activités exercées sur le site de "Jemeppe 2000" jusqu'à sa mise sous séquestre, "avoir apporté au couple GUILLAUME-RUSSO une assistance qui n'a pas fait abstraction de tout esprit partisan et qui n'a pas respecté l'obligation de discrétion (art. l^{er} et 11 des statuts)", "avoir posé des actes d'intermédiaire commercial dans le but d'en tirer des avantages personnels sous la forme de commissions" et "avoir proposé votre entrée au service d'une société alors que se déroulait, à votre connaissance, une activité en marge des règles légales et notamment des lois sociales (main d'oeuvre en noir)";
- dans le cadre de la revente du site "Jemeppe 2000", "avoir posé des actes sortant de votre mission et de nature à nuire à notre institution (aide apportée à Excite Invest, adjudicataire définitif qui ne disposait pas de fonds et recherchait à revendre)" et "avoir participé à une société en formation qui a signé avec Excite Invest une convention de rachat du site "Jemeppe 2000", ceci en contravention à l'article 11 des statuts".

Le 23 mars 1999, l'avocat du requérant a déposé un acte de défense auquel était joint un dossier de pièces. Il en ressort notamment que le requérant a déposé plainte en se constituant partie civile le 23 mars 1999 contre Carmelo RUSSO, du chef de calomnies et de diffamations. L'avocat du requérant a ensuite plaidé devant le comité de direction. Il a notamment demandé qu'il soit sursis à statuer sur les poursuites disciplinaires jusqu'à l'aboutissement de l'action publique.

Le 27 avril 1999, le comité de direction de la partie adverse a décidé de surseoir à statuer jusqu'au prononcé par le juge répressif de la décision à prendre sur la plainte déposée par le requérant contre Carmelo RUSSO, de rouvrir les débats en vue de décider d'une éventuelle suspension préventive avec ou sans privation de traitement et de charger le directeur général de la partie adverse d'établir un rapport sur cette question.

Le directeur général de la partie adverse a rédigé un rapport au terme duquel il a proposé de suspendre préventivement le requérant jusqu'à l'aboutissement des poursuites pénales intentées à l'encontre de Carmelo RUSSO avec maintien d'une partie de sa rémunération, tout en lui permettant d'exercer une activité professionnelle compatible avec la dignité de sa fonction.

Ce rapport a été communiqué au requérant en annexe à une lettre du 19 mai 1999.

Le 15 juin 1999, le comité de direction a entendu le requérant et son avocat.

Le 22 juin 1999, le comité de direction a décidé, à l'unanimité, de "suspendre provisoirement le requérant jusqu'au prononcé par le juge répressif de la décision à prendre à la suite de la plainte déposée par Madame RUSSO le 23 mars 1999", de l'autoriser à exercer une activité professionnelle compatible avec la dignité de sa fonction à la condition d'en informer au préalable le comité de direction qui peut s'y opposer, de l'autoriser dès à présent à exercer un emploi de consultant pour la Société générale de Banque et de le priver de la moitié de son traitement mensuel brut.

A la suite de l'arrêt du 14 février 2000 ordonnant la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, le requérant a été réintégré dans son service et les poursuites disciplinaires sont toujours interrompues dans l'attente de l'aboutissement de l'action pénale introduite par le requérant;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen du vice des motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration; qu'il rappelle que l'acte attaqué repose sur le motif que ses fonctions l'appellent à être en relation permanente avec les milieux d'affaires et à remplir des tâches multiples et délicates supposant une relation de confiance avec ses supérieurs hiérarchiques; qu'il constate que les faits étaient connus de la partie adverse depuis la fin du mois de novembre 1998 et qu'il a pu continuer à exercer ses fonctions pendant sept mois soit jusqu'au 23 juin 1999; qu'il estime que la circonstance qu'aucune mesure d'éloignement n'a été prise à son encontre pendant cette période est de nature à dénier la nécessité qu'il y avait de l'écarter du service;

Considérant que la partie adverse répond que, comme il ressort de la motivation formelle de l'acte attaqué, la suspension préventive a bien été justifiée par l'intérêt du service et non par d'autres motifs; qu'elle précise que l'acte attaqué a été

précédé d'un rapport du directeur général de la partie adverse qui concluait à la nécessité d'écarter le requérant provisoirement dans l'intérêt du service; qu'elle en déduit que la question de savoir si la présence du requérant était de nature à nuire ou non au bon fonctionnement du service a été examinée attentivement; qu'elle précise que c'est à l'occasion de la décision de surseoir à statuer à la suite du dépôt par le requérant d'une plainte pénale contre Carmelo RUSSO que la décision de suspension préventive a été envisagée mais n'a cependant été prise que parce que l'intérêt du service le requérait; qu'elle ajoute qu'en l'espèce, la mesure de suspension ne pouvait être prise au moment des faits, une instruction du dossier s'étant avérée indispensable avant d'intenter l'action disciplinaire et qu'il était sans intérêt d'envisager une telle mesure d'ordre dès la convocation du 4 mars 1999, la procédure disciplinaire se déroulant selon la même procédure respectueuse des droits de la défense que celle qui aurait été suivie pour l'adoption d'une mesure de suspension préventive; qu'elle fait encore valoir que si l'intérêt du service ne l'avait pas justifié, la décision attaquée n'aurait pas été adoptée, la procédure pénale étant une condition suffisante mais non nécessaire de la prise d'une telle mesure;

Considérant que le requérant réplique notamment que la suspension préventive a pour but de prémunir le service public et sa réputation en attendant l'issue de la procédure disciplinaire et repose sur la considération que les agissements commis par l'agent sont de nature à nuire à l'intérêt du service; qu'il en conclut qu'une telle mesure doit nécessairement être décidée dès que l'autorité est en mesure d'apprécier la compatibilité de la présence de l'agent avec l'intérêt du service;

Considérant que la suspension préventive d'un agent ne peut être confondue avec la sanction disciplinaire dont elle a vocation à aménager l'attente; qu'elle n'est pas une étape nécessaire de la procédure disciplinaire; qu'elle ne peut être prise que dans l'intérêt du service; que, partant, elle doit être prise dès qu'il apparaît que le maintien de l'agent en fonction est de nature à nuire gravement à l'intérêt du service;

Considérant qu'en l'espèce, les accusations qui ont justifié l'intentement des poursuites disciplinaires étaient connues de la partie adverse dès le mois de novembre 1998; que cette dernière, dès le 4 mars 1999, a considéré son information suffisante pour entamer une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant; que, dès ce moment, se posait la question de l'opportunité d'une suspension préventive du requérant; que c'est seulement à partir du 27 avril que cette question a été envisagée, et qu'elle n'a été décidée que le 22 juin;

Considérant que la partie adverse ne justifie pas ces délais, mais explique "qu'ayant décidé de surseoir à statuer au disciplinaire, le Conseil de Direction se devait de veiller au bon fonctionnement des services de l'Intercommunale en décidant d'examiner si une mesure d'ordre devait être prise et de faire précéder toute décision à ce sujet d'une information et d'un débat respectueux des droits de la défense";

Considérant que ce n'est pas à partir du 27 avril que le Conseil de Direction devait se soucier du bon fonctionnement des services, mais bien dès la connaissance de la mise en cause de l'un de ses agents;

Considérant que la partie adverse n'allègue pas avoir appris, peu avant le 27 avril, un élément de fait qui aurait ruiné la confiance qu'elle maintenait au requérant depuis quelque cinq mois; que le seul élément nouveau dont elle se prévaut, est la décision de surseoir à la poursuite de la procédure disciplinaire à la suite du dépôt d'une plainte au pénal par le requérant contre Carmelo RUSSO; que ce seul élément n'était pas de nature à justifier une rupture des relations de confiance entre parties; que, partant, ce motif invoqué pour justifier l'acte attaqué n'est pas légalement admissible et que le moyen est fondé;

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

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du comité de direction de la partie adverse du 22 juin 1999, par laquelle Jean-Pierre SACRE est suspendu provisoirement à titre de mesure d'ordre, jusqu'au prononcé par le juge répressif de la décision à prendre à la suite de la plainte déposée contre Madame RUSSO le 23 mars 1999.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros sont mis à charge de la partie adverse.

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

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

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.