

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 114.014 du 20 décembre 2002

A.123.469/VIII-3137

En cause : **SIMONS** Jean-Pierre,
rue du bon Pasteur 53 B17
1140 Bruxelles,

contre :

la Ville de Bruxelles,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
Place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 4 juillet 2002 par Jean-Pierre SIMONS, tendant à la suspension de l'exécution de "la décision de lui infliger la peine disciplinaire de la démission d'office prise le 29 avril 2002 par le conseil communal de la Ville de Bruxelles";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

Vu l'ordonnance du 11 juillet 2002 accordant au requérant le bénéfice de la procédure gratuite dans les procédures en suspension et en annulation;

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

Vu le rapport de M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 novembre 2002 fixant l'affaire à l'audience du 13 décembre 2002 à 10.30 heures;

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

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me HAEGEMAN, avocat, comparaisant pour le requérant, et Me VAN DE GEHUCHTE, loco Me LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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 demande de suspension se présentent comme suit :

1. Jean-Pierre SIMONS est né à Lommel le 1^{er} mars 1951. Le 9 septembre 1975, il est admis en qualité d'agent de police stagiaire à la Ville de Bruxelles, avec effet au 4 août 1975. Il est nommé à titre définitif le 8 octobre 1976 et est actuellement agent brigadier principal.

2. Le 10 juillet 1995, le requérant est arrêté par la B.S.R. de Bruxelles et incarcéré pour usage de faux documents en vue d'obtenir l'immatriculation d'une voiture volée.

3. Le 7 août 1995, toujours détenu, il fait l'objet d'une audition administrative. Il déclare avoir été interpellé alors qu'il se trouvait à l'agence d'assurances AXA. Bien qu'il affirme avoir acheté le véhicule en toute bonne foi, il est placé sous mandat d'arrêt pour faux en écriture et usage de faux.

4. Le 17 août 1995, le collège des bourgmestre et échevins place le requérant en non activité sans traitement avec effet au 11 juillet 1995.

5. Le 8 septembre 1995, le requérant est remis en liberté mais reste inculpé. Le même jour, le Commissaire de police en Chef décide de l'écarter de ses fonctions en

attendant qu'une décision soit prise sur la proposition de suspension préventive dont il fait l'objet, à la suite de l'information pénale ouverte à sa charge.

6. Par une lettre recommandée à la poste, datée du 14 septembre 1995, reçue le 19 septembre suivant, le bourgmestre convoque le requérant pour le 26 septembre 1995, afin de l'entendre dans le cadre de la suspension préventive sur les manquements suivants : faux en écriture et usage de faux.

7. L'audition a bien lieu le 26 septembre 1995. Le Chef de corps est invité à donner lecture du rapport établissant l'existence d'une information à charge de l'intéressé et l'incompatibilité avec l'intérêt du service que sa présence comporte.

Quant au requérant, il déclare n'avoir "rien fait de mauvais. J'ai fait confiance à un inconnu qui m'a volé".

Par un arrêté du même jour, le bourgmestre décide de suspendre celui-ci préventivement pour une durée de 4 mois, avec retenue de traitement de 50 % et privation des titres à l'avancement, à partir du 8 septembre 1995.

8. La suspension préventive est reconduite de 4 en 4 mois, après audition du requérant, jusqu'au 21 décembre 1998. Lors de l'audition qui a lieu à cette date, le requérant demande une diminution du taux de la retenue sur traitement. Le Bourgmestre ordonne immédiatement une enquête sociale.

A dater du 8 février 1999, eu égard aux résultats de cette enquête, le taux de retenue sur traitement est ramené de 50 à 20 %. La suspension préventive est prorogée dans ces conditions jusqu'au dernier arrêté du 4 février 2000.

9. Le 20 mars 2000, le Procureur du Roi de Bruxelles envoie au Chef de corps copie du jugement rendu le 3 janvier 2000 par le Tribunal de Première Instance jugeant en matière correctionnelle, condamnant Jean-Pierre SIMONS à un emprisonnement de 6 mois avec sursis de 3 ans pour la partie de la peine excédant la détention préventive et à une amende de 200 francs (40.000 francs avec les décimes additionnels) ou un emprisonnement subsidiaire d'un mois.

Les préventions retenues sont les suivantes :

" - entre le 27 mars 1995 et le 11 juillet 1995

dans l'intention frauduleuse de dissimuler l'origine délictueuse d'un véhicule volé dans la nuit du 28 au 29 mars 1995, avoir rédigé ou fait rédiger une fausse facture

d'achat datée soit disant du 30 juin 1995 portant sur la vente pour un montant de 1.000.150 Fr d'un véhicule de marque BMW 525 TDS par la S.A. Auto Claude sise rue de France à 5050 Fraire au nommé SIMONS Jean-Pierre, ainsi qu'une demande d'immatriculation signée le 7 juillet 1995 portant sur un véhicule de marque BMW dont le numéro de châssis a été modifié,

- le 10 juillet 1995

ayant trouvé une chose mobilière appartenant à autrui ou en ayant obtenu par hasard la possession, en l'espèce une vignette douanière du modèle 705 portant le numéro 336.4158 appartenant à la firme S.A. Mercédès, l'avoir frauduleusement celée ou livrée à des tiers,

- à une date indéterminée, entre le 27 mars 1995 et le 11 juillet 1995

au préjudice de la S.A. Locadif, avoir recelé en tout ou en partie, un véhicule de marque BMW 525 TDS chose enlevée, détournée ou obtenue à l'aide d'un crime ou d'un délit".

Le 11 janvier 2000, le requérant interjette appel de ce jugement. De nouvelles mesures de suspension préventive sont prises de 4 en 4 mois avec privation de traitement de 20%.

10. Le 7 janvier 2002, la Cour d'appel de Bruxelles rend son arrêt. Elle confirme le jugement entrepris sous les émendations suivantes :

1. La peine d'emprisonnement est ramenée à 4 mois;
2. Il sera sursis pendant 3 ans à l'exécution de cette peine d'emprisonnement de 4 mois qui excède la détention déjà subie;
3. L'amende est convertie en une somme de 991,57 euros pouvant, à défaut de paiement, être remplacée par un emprisonnement subsidiaire de 10 jours.

11. Le 5 février 2002, le Commissaire divisionnaire - Chef de zone fait rapport au collègue échevinal sur les faits à charge du requérant, tenus pour établis par les juridictions pénales. Il propose de déférer l'intéressé à la discipline du conseil communal, auquel il demandera la peine disciplinaire de la démission d'office.

12. Le 20 février 2002, un rapport social est dressé : il en résulte que, après paiement de ses charges, le requérant dispose d'environ 572 euros par mois pour vivre.

13. Le 21 mars 2002, le requérant est convoqué pour audition par le conseil communal lors de sa séance du 29 avril 2002. Les faits qui lui sont reprochés sont les suivants :

" avoir gravement compromis la dignité de votre fonction d'inspecteur de police en ayant encouru une condamnation pénale entraînant une peine d'emprisonnement pour les faits tels qu'ils sont établis dans l'arrêt du 7 janvier 2002 rendu par la Cour d'Appel de Bruxelles, décision coulée en force de chose jugée".

14. L'audition disciplinaire a bien lieu le 29 avril 2002. Le requérant maintient avoir acheté en toute bonne foi un véhicule qui s'est avéré volé. Le procès-verbal est dressé séance tenante et signé par le requérant.

15. Par délibération du 29 avril 2002, le conseil communal décide de lui infliger la peine disciplinaire de la démission d'office avec effet au 30 avril 2002.

Cette délibération est, notamment, motivée comme suit :

" ...

Considérant que M. Jean-Pierre SIMONS a gravement compromis la dignité de sa fonction et a porté atteinte à la confiance du public;

Considérant en effet que le 3 janvier 2000, la 56ème chambre du Tribunal correctionnel de Bruxelles a condamné l'intéressé à un emprisonnement de six mois assorti d'un sursis de trois ans pour ce qui excède la durée de la détention préventive déjà subie et à une amende de deux cents francs, portée à 40.000 francs ou un mois d'emprisonnement subsidiaire :

- pour avoir exécuté les infractions ou coopéré directement à leur exécution,

- pour avoir, par un fait quelconque, prêté pour leur exécution, une aide telle que sans leur assistance les crimes et délits n'eussent pu être commis,

- pour avoir, par dons, promesses, menaces abus d'autorité ou pouvoir, machinations ou artifices coupables, directement provoqué ces crimes ou ces délits,

- avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, avoir commis des faux en écritures authentiques et publiques, en écritures de commerce, de banque ou en écritures privées, soit par fausses signatures, soit par contrefaçon ou altération d'écritures ou de signatures, soit par fabrication de conventions, dispositions, obligations ou décharges, ou par leur insertion après coup dans les actes, soit par addition ou altération de clauses, de déclarations ou de faits que ces actes avaient pour objet de recevoir ou de constater, pour avoir notamment :

- entre le 27 mars 1995 et le 11 juillet 1995

dans l'intention frauduleuse de dissimuler l'origine délictueuse d'un véhicule volé dans la nuit du 28 au 29 mars 1995, avoir rédigé ou fait rédiger une fausse facture d'achat datée soit disant du 30 juin 1995 portant sur la vente pour un montant de 1.000.150 Fr d'un véhicule de marque BMW 525 TDS par la S.A. Auto Claude sise rue de France à 5050 Fraire au nommé SIMONS Jean-Pierre, ainsi qu'une demande d'immatriculation signée le 7 juillet 1995 portant sur un véhicule de marque BMW dont le numéro de châssis a été modifié, et d'avoir, avec la même intention frauduleuse ou le même dessein de nuire, fait usage desdites fausses pièces sachant qu'elles étaient fausses,

- le 10 juillet 1995

ayant trouvé une chose mobilière appartenant à autrui ou en ayant obtenu par hasard la possession, en l'espèce une vignette douanière du modèle 705 portant le numéro 336.4158 appartenant à la firme S.A. Mercedes, l'avoir frauduleusement celée ou livrée à des tiers,

- à une date indéterminée, entre le 27 mars 1995 et le 11 juillet 1995

au préjudice de la S.A. Locadif, avoir recelé en tout ou en partie, un véhicule de marque BMW 525 TDS, chose enlevée, détournée ou obtenue à l'aide d'un crime ou d'un délit;

Considérant que le 7 janvier 2002, la Cour d'Appel de Bruxelles, 14ème chambre, siégeant en matière correctionnelle a confirmé le jugement entrepris sous les émendations suivantes :

- la peine d'emprisonnement prononcée à charge de M. Jean-Pierre SIMONS est ramenée à quatre mois;
- il sera sursis pendant trois ans à l'exécution de la partie de cette peine d'emprisonnement de quatre mois qui excède la détention déjà subie, dans les termes et conditions de la loi sur la suspension, le sursis et la probation;
- la peine d'amende est convertie en une somme de 991,57 EUR pouvant, à défaut de paiement dans le délai légal, être remplacée par un emprisonnement subsidiaire de dix jours;

Considérant que le dossier déposé à la consultation par les membres du Collège, l'intéressé et son défenseur éventuel, était accompagné d'une traduction effectuée par un traducteur assermenté;

Entendu l'intéressé dans ses explications, dont procès-verbal a été dressé;

Considérant que l'intéressé invoque sa bonne foi dans toute la transaction en question;

Considérant néanmoins que sur le plan judiciaire les faits ont été établis et qu'une condamnation a été prononcée;

Considérant dès lors qu'il s'indique de lui infliger une sanction maximale; ...".

16. Par courrier du 30 avril 2002, le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale informe la partie adverse que la délibération infligeant la sanction ne soulève aucune objection de sa part.

17. Par lettre du 3 mai 2002, recommandée à la poste et reçue le 7 mai suivant, le collège des bourgmestre et échevins notifie la sanction au requérant, avec indication des voies de recours possibles;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 6 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 282, 283, 286, 287, 301, 303 et 305 de la Nouvelle loi communale, de l'article 97 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet

1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit et des principes d'une bonne administration et plus spécialement du devoir de soin, de l'exigence de la proportionnalité de la sanction à la faute, du défaut de motivation, du caractère inadéquat, vague et imprécis de la motivation, du manquement au principe de la continuité et du principe d'égalité, de la violation des droits de la défense et du droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial; qu'en substance, le requérant expose que ni la convocation ni la décision attaquée ne précisent les faits reprochés et moins encore en quoi ils doivent être considérés comme des agissements compromettant la dignité de la fonction et souligne que les faits reprochés ne sont pas concrètement indiqués, en méconnaissance de l'article 301 de la Nouvelle loi communale, alors que sa condamnation pénale n'est pas un fait "émanant de lui-même, mais uniquement une circonstance qu'il subit"; qu'il soutient que la seule indication que les faits, par ailleurs commis dans la vie privée, compromettent la dignité de la fonction, ne constitue par une motivation adéquate, et fait valoir que, dans ces conditions, les droits de la défense ont été violés, ayant axé sa défense uniquement sur la condamnation pénale définitive et non sur ces aspects; qu'il allègue que, contrairement à ce qu'exigent les articles 287 et 292 de la Nouvelle loi communale, le conseil communal n'a pas été saisi d'un rapport du secrétaire communal ou du chef de corps si bien qu'il n'a pu délibérer avec l'objectivité et l'indépendance requises, puisqu'il était à la fois l'autorité qui poursuivait et décidait; que le requérant soutient également que la possibilité ne lui a pas été donnée d'émettre des réserves quant aux déclarations actées au procès-verbal; qu'il fait encore valoir que l'acte attaqué se borne à renvoyer à la condamnation pénale sans motiver le choix de la sanction disciplinaire et qu'à aucun moment les manquements reprochés n'ont été mis en relation avec le service, les relations professionnelles et la dignité de la fonction pour justifier le choix de la sanction maximale; qu'il expose également que la peine disciplinaire infligée est manifestement disproportionnée en ce qu'aucun reproche ne lui a été adressé quant à l'exercice de ses fonctions, qu'il n'a pas été tenu compte de la suspension préventive avec privation de traitement depuis 1995 et du temps écoulé depuis les faits; que le requérant conclut en ces termes :

" (...) en omettant d'apprécier elle-même le comportement, situé sur le terrain privé du requérant, et en omettant d'apprécier l'influence de celui-ci sur la dignité de la fonction, tout en lui infligeant une peine maximale, non seulement le défaut de motivation est mis en évidence, mais également le défaut de proportionnalité de la peine avec l'infraction";

qu'enfin, le requérant estime que la sanction n'a pas été infligée dans un délai raisonnable;

Considérant que la partie adverse répond notamment que le respect de l'obligation de motivation formelle doit être apprécié en tenant compte non seulement des indications figurant dans l'acte mais aussi des éléments dont l'administré avait connaissance avant la notification de la décision, par d'autres documents le renseignant avec précision et à suffisance sur les motifs de cette décision et observe qu'en l'espèce le requérant a fait l'objet de plusieurs mesures le suspendant préventivement de ses fonctions et motivées par le fait que sa présence au sein du service serait cause de désordre, dès lors que les manquements reprochés étaient incompatibles avec l'exercice de la fonction de policier, laquelle implique notamment de procéder à des constatations et de dresser des procès-verbaux; que la partie adverse en conclut que le requérant ne pouvait ignorer, en raison de ces décisions et des rapports de son chef de corps les précédant, que les poursuites disciplinaires étaient justifiées par les poursuites pénales dont il faisait l'objet; qu'elle fait valoir que la circonstance que les faits reprochés se sont produits en dehors des heures de service ne fait pas obstacle à ce qu'ils puissent être sanctionnés disciplinairement et s'en explique en ces termes :

" Dans le cas d'espèce, et bien que cela ne figure pas expressis verbis dans la décision attaquée, les faits, qui avaient trait à la vie privée du requérant, ont été considérés comme pouvant justifier l'infliction d'une sanction disciplinaire ainsi que cela résulte des décisions de suspension préventive qui ont été prises à l'égard du requérant.

Le conseil communal n'avait pas à juger les faits eux-mêmes mais à se prononcer sur l'incidence que pouvait avoir la condamnation pénale, laquelle établit le bien-fondé des préventions mises à charge du requérant, sur l'exercice des fonctions de policier";

que la partie adverse soutient que les raisons pour lesquelles une peine maximale a été infligée sont dans le droit fil des antécédents de la procédure, et spécialement des décisions de suspension préventive, indiquant clairement que les faits reprochés sont incompatibles avec l'exercice de la fonction d'agent de police et affirme que dès lors que les faits sont définitivement établis par l'arrêt de la Cour d'appel et qu'ils sont incompatibles avec la fonction d'agent de police, seule une peine maximale impliquant la rupture du lien entre l'agent et l'administration pouvait être envisagée; qu'elle en conclut ce qui suit :

" Il s'ensuit que le requérant a été informé de manière suffisante, que ce soit par le biais de la motivation de la décision attaquée, ou par des éléments d'informations extérieurs à celle-ci mais antérieurs à la notification de la décision attaquée, des raisons ayant justifié l'infliction d'une sanction disciplinaire mais également des motifs pour lesquels l'autorité a estimé devoir prononcer une sanction maximale";

Considérant que pour être adéquatement motivé, au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'acte juridique unilatéral qui porte une sanction disciplinaire doit indiquer les manquements retenus à charge de l'intéressé, la disposition légale dont il est fait

application et les raisons pour lesquelles l'autorité administrative a choisi la sanction infligée; que ces motifs doivent être énoncés dans l'instrumentum de l'acte; qu'en outre, une suspension préventive est une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service et non une mesure disciplinaire; qu'en écartant provisoirement du service un agent pour le motif qu'il fait l'objet de poursuites pénales, le bourgmestre ne peut préjuger de la décision qui sera éventuellement prise sur le plan disciplinaire par le conseil communal; qu'il s'ensuit que les motifs exprimés par la mesure d'ordre ne peuvent suffire à motiver adéquatement la peine disciplinaire; que, compte tenu de l'arrêt prononcé le 7 janvier 2002 par la Cour d'appel de Bruxelles, la partie adverse ne pouvait remettre en cause la matérialité des faits établis par cette décision judiciaire mais restait libre de décider si ceux-ci appelaient une sanction disciplinaire et le taux de celle-ci; qu'une telle décision, indépendante tant de la suspension préventive que de la condamnation pénale, doit reposer sur un examen des faits envisagés sous leur aspect disciplinaire et comporter des motifs propres qu'elle exprime;

Considérant en l'espèce que l'acte attaqué constate que le requérant, en raison des condamnations pénales prononcées pour les faits qu'elles indiquent, a gravement compromis la dignité de sa fonction et qu'il s'impose de lui infliger une sanction maximale; que ledit acte n'expose pas les raisons pour lesquelles seule une telle sanction aurait été adéquate compte tenu des manquements reprochés; qu'il appartenait à la partie adverse, avant de prendre une mesure grave rompant le lien juridique entre le requérant et elle, de procéder à un examen approfondi des données de la cause et de la situation telle qu'elle se présentait au moment où elle a statué et d'exprimer dans sa délibération les motifs qui commandaient que la sanction maximale de la démission d'office fût infligée; que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en la forme; que, dans cette mesure, le moyen est sérieux;

Considérant, quant au préjudice grave difficilement réparable que lui causerait l'exécution immédiate de l'acte contesté, que le requérant expose qu'il a non seulement perdu son emploi mais également sa seule source de revenus, ce à quoi s'ajoute "le regard que les autres portent sur lui et qu'il porte sur lui-même"; qu'il produit une attestation du CPAS selon laquelle, depuis le 1^{er} mai 2002, il perçoit le minimum de moyens d'existence pour un montant de 583,66 euros par mois;

Considérant que la partie adverse répond que le préjudice moral allégué découle avant tout de la condamnation pénale qui a été prononcée à l'encontre du requérant et que le déshonneur et l'opprobre dont il se plaint sont la conséquence de son propre comportement; qu'en ce qui concerne le préjudice matériel, la partie adverse fait valoir qu'il n'est fondé sur aucune donnée concrète et que le rapport social concernant

la situation financière du requérant est insuffisant à établir la réalité du préjudice qu'il invoque; qu'elle s'interroge notamment quant à l'époque à laquelle le requérant a contracté des dettes pour s'acheter une voiture;

Considérant qu'il est constant que, depuis l'adoption de l'acte attaqué, le requérant n'a d'autres ressources que l'allocation de 583,66 euros allouée par le CPAS, et que son loyer et les charges s'élèvent à 370 euros, ce qui lui laisse 213,66 euros par mois pour vivre; qu'outre l'âge du requérant et son état de santé, les conséquences de l'acte attaqué risquent de le conduire à l'exclusion sociale; que, dans ces circonstances, le risque de préjudice grave est établi à suffisance;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision d'infliger à Jean-Pierre SIMONS la peine disciplinaire de la démission d'office prise le 29 avril 2002 par le conseil communal de la Ville de Bruxelles.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt décembre deux mille deux par :

M. GEUS,	président de chambre,
M. VAN MICHEL,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

F. VAN MICHEL.

J.-Cl. GEUS.