

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 115.347 du 31 janvier 2003

A.67.047/VIII-3173

En cause : **LERUITTE** André,
ayant élu domicile chez
Me Alain BAYARD, avocat,
rue Fabry 13
4000 Liège,

contre :

**la Députation permanente du Conseil
provincial de Liège.**

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 janvier 1996 par André LERUITTE qui demande l'annulation de l'arrêté du 26 octobre 1995 par lequel la Députation permanente du Conseil provincial de Liège lui inflige la peine disciplinaire de la démission d'office à dater du 1^{er} novembre 1995;

Vu l'arrêt n° 58.635 du 15 mars 1996 rejetant la demande de suspension;

Vu le mémoire ampliatif;

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

Vu l'ordonnance du 30 août 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 17 décembre 2002 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 janvier 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me MINGUET, loco Me BAYARD, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. COLLARD, directeur et M^{me} PIROTTE, attachée, 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 faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 3 mai 1994, le directeur de l'Institut supérieur industriel liégeois (ISIL) signale au greffier provincial que, le 27 avril 1994, le requérant a été trouvé dans un café voisin de l'établissement pendant les heures de service et que des articles parus dans la presse critiquent son comportement dans la vie privée (accusation de proxénétisme; exercice de la fonction indépendante de courtier en assurances sans autorisation de cumul).

2. Le requérant comparaît le 26 avril 1994 devant la 8^{ème} Chambre du Tribunal correctionnel de Liège, étant "prévenu d'avoir à Seraing et ailleurs dans le royaume, à plusieurs reprises :

A. entre le 31 mai 1990 et le 16 avril 1992, été souteneur pour avoir vécu en tout ou en partie aux dépens d'une personne dont il exploite la prostitution, en l'espèce H. M.;

B. entre le 31 mars 1988 et le 31 décembre 1988, et en septembre 1990, pour satisfaire les passions d'autrui, embauché, entraîné ou détourné en vue de la débauche ou de la prostitution, même de son consentement, une personne majeure, en l'espèce T. C.;

C. notamment le 16 janvier 1991, par un moyen quelconque de publicité, même en dissimulant la nature de son offre ou de sa demande sous des artifices de langage, fait connaître qu'il facilite la prostitution d'autrui ou qu'il désire entrer en relation avec une personne se livrant à la débauche".

Le Tribunal constate que la prévention A n'est pas établie, au bénéfice du doute, que la prévention B consiste en une tentative des faits repris à cette prévention,

que la prévention C est établie telle que libellée, que les préventions retenues procèdent d'une même intention délictueuse et ne doivent entraîner qu'une seule peine, que le prévenu n'a pas d'antécédents judiciaires spécifiques, qu'il y a lieu de tenir compte de la longueur de la période infractionnelle, de la répétition des faits et de l'atteinte manifeste aux bonnes moeurs et que le prévenu se trouve dans les conditions pour bénéficier d'un sursis partiel, susceptible de favoriser son amendement.

Pour ces motifs, il décide ce qui suit :

" Acquitte LERUITTE de la prévention A;

Le condamne, pour les préventions B disqualifiée et C, à une seule peine de six mois d'emprisonnement avec sursis de trois ans pour la partie de la peine qui dépasse la durée de la détention préventive ...;

Le condamne en outre à l'interdiction des droits de l'article 31- 1°, 3°, 4° et 5° du code pénal pendant cinq ans ...".

3. Le 5 mai 1994, le chef du service du personnel propose à la Députation permanente :

" 1) de prendre connaissance du présent rapport et de ses annexes, concernant Monsieur LERUITTE André, chauffeur-mécanicien de chauffage central définitif à l'Institut supérieur industriel liégeois, desquels il ressort que l'intéressé :

1.1. a été en absence injustifiée, le 27 avril 1994;

1.2. exercerait une activité professionnelle en cumul, non déclarée et, par conséquent, non autorisée, en contravention à l'article 30 du règlement général organique;

1.3. a fait l'objet d'un jugement rendu en audience publique le 26 avril 1994, du chef de proxénétisme et d'incitation à la débauche ou à la prostitution; cette décision étant toutefois frappée d'appel (cfr. lettre du 1^{er} juin 1994 de Madame GILLET, Procureur du Roi à Liège) ce qui contreviendrait à l'article 29 du règlement organique en portant atteinte à la confiance du public dans l'institution provinciale et en compromettant l'honneur et la dignité de sa fonction;

2) de charger l'Administration centrale provinciale de procéder à la retenue-traitement qui s'impose pour ladite absence injustifiée, ce qui entraînera un décalage dans l'octroi des augmentations barémiques;

3) de dire si, pour ces différentes raisons et compte tenu de son passé disciplinaire, elle décide d'ouvrir un dossier disciplinaire à charge de Monsieur LERUITTE;

4) dans l'affirmative:

4.1. de fixer les date et heure de son audition;

4.2. de déterminer les fonctionnaires chargés d'y assister;

4.3. d'adopter le projet d'arrêté concrétisant cette mesure".

4. Le 30 juin 1994, la Députation permanente décide :

- que l'intéressé subira une retenue de traitement proportionnelle à son absence, soit la journée du 27 avril 1994;
- qu'un dossier disciplinaire est ouvert pour les faits relatés le 5 mai par la direction de l'ISIL et par le Procureur du Roi dans sa lettre du 1^{er} juin 1994.
- que l'intéressé sera entendu le 13 juillet 1994.

Ces décisions sont notifiées au requérant le 1^{er} juillet 1994.

5. Lors de sa séance du 8 septembre 1994, la Députation permanente décide d'infliger au requérant la peine disciplinaire de la suspension d'une durée de quatre mois à dater du 1^{er} octobre 1994 pour absence injustifiée du 27 avril 1994 et exercice du cumul professionnel non déclaré et par conséquent non autorisé.

Les accusations de proxénétisme et d'incitation à la débauche ne sont pas retenues, l'affaire étant toujours pendante devant la Cour d'appel.

Cette sanction est notifiée au requérant le 16 septembre 1994. Elle n'a fait l'objet d'aucun recours.

6. Le 13 avril 1995, la Cour d'appel rend son arrêt. Elle confirme le jugement entrepris sous les émendations suivantes :

- " - le prévenu est déchargé des condamnations prononcées à sa charge du chef des préventions B disqualifiée et C réunies sauf en ce qui concerne l'indemnité de 1.000 francs à verser à l'État et les frais;
- la suspension simple du prononcé de la condamnation est ordonnée pendant une durée de cinq ans ...".

Le 27 juin 1995, le Procureur général GIET envoie une copie de cet arrêt au Gouverneur.

7. Le 7 juillet 1995, le directeur VERJUS fait rapport à la Députation permanente. Il propose de prendre acte de l'arrêt du 13 avril 1995 et de choisir entre deux solutions : soit clore le dossier disciplinaire ouvert le 30 avril 1994, soit constater que l'intéressé a compromis l'honneur et la dignité de sa fonction. Au cas où cette dernière solution serait retenue, il y aurait lieu de fixer la date et l'heure de l'audition et de déterminer la composition de la délégation de fonctionnaires chargés d'y assister.

8. Lors de sa séance du 13 juillet 1995, la Députation permanente décide d'entendre le requérant le 7 septembre 1995 à 11 heures, en raison du dossier disciplinaire ouvert à sa charge et des préventions retenues contre lui par l'arrêt du 13 avril 1995.

Cette délibération est notifiée au requérant le 27 juillet 1995.

A la demande de l'intéressé, malade, l'audition est reportée au 5 octobre 1995 à 11 heures. A cette date, elle a effectivement lieu en présence du seul conseil du requérant, celui-ci étant en congé de maladie du 1^{er} au 31 octobre 1995.

Le compte rendu de l'audition est notifié au requérant le 10 octobre 1995; celui-ci le signe sans observation.

9. Le 26 octobre 1995, la Députation permanente décide :

- " En application de l'article 33 du règlement général organique des services provinciaux et en raison des préventions retenues à charge de l'intéressé par le jugement du 26 avril 1994 par le Tribunal correctionnel de Liège, jugement confirmé, sous certaines émendations, par l'arrêt du 13 avril 1995 de la Cour d'appel de Liège, la peine disciplinaire de la démission d'office est infligée, à dater du 1^{er} novembre 1995, à Monsieur LERUITTE, précité".

Cette délibération est motivée comme suit :

- " Considérant que si la Cour d'appel a accordé à l'intéressé la suspension simple du prononcé de la condamnation pendant une durée de cinq ans, il n'en demeure pas moins que la matérialité des faits retenus par le premier juge est confirmée;

Considérant que l'intéressé a, sans conteste, contrevenu aux dispositions de l'article 29 du règlement général organique des services provinciaux aux termes duquel les agents doivent, dans le service comme dans la vie privée, éviter tout ce pourrait porter atteinte à la confiance du public ou compromettre l'honneur ou la dignité de leur fonction;

Considérant que Monsieur LERUITTE a déjà, au cours de sa carrière provinciale, entamée le 30 août 1982, fait l'objet de trois peines disciplinaires, à savoir le "rappel à l'ordre", "la retenue de traitement" et la "suspension disciplinaire", pour motifs d'absence et/ou refus de pointage, insubordination, absence injustifiée et exercice d'un cumul professionnel non déclaré et conséquemment non autorisé;

Vu la loi provinciale et les articles 29 et 33 du règlement général organique des services provinciaux précité ...";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable; qu'il observe que les faits reprochés se sont produits du mois de mars au mois de décembre 1988, au mois de septembre 1990 et le 16 janvier 1991, que le dossier disciplinaire a été ouvert le 30 juin 1994 et le 13 juillet 1995, et que l'acte attaqué date du 26 octobre 1995;

Considérant que les faits reprochés au requérant étaient connus de la partie adverse depuis le mois de mai 1994 mais faisaient l'objet de poursuites pénales qui ont donné lieu à un arrêt de la Cour d'appel du 13 avril 1995, porté à la connaissance du Gouverneur de province le 27 juin 1995; que le rapport établi à l'intention de la

Députation permanente a été dressé le 7 juillet 1995; que la première audition disciplinaire, fixée au 7 septembre 1995, a été reportée au 5 octobre suivant à la demande du requérant; que l'acte attaqué a été pris le 26 octobre 1995 et notifié le 8 novembre suivant; que la partie adverse était en droit d'attendre l'issue de la procédure pénale afin que la Cour d'appel établisse de manière définitive la matérialité des faits; que la procédure disciplinaire a été menée sans retard; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 33 du règlement général organique des services provinciaux; qu'il relève qu'aux termes de l'alinéa 3 de cette disposition, la démission d'office est prononcée par la députation permanente sur la proposition du directeur-chef de service ou d'office, par la députation permanente, le directeur entendu; que, selon lui, il ne résulte pas de l'acte attaqué que ces formalités ont été respectées;

Considérant que les faits de la cause ont fait l'objet de rapports de P. MERCHIER, directeur de l'ISIL, I. FAGNANT, directeur général de l'enseignement de la province de Liège et du directeur VERJUS, affecté au service du personnel de l'administration centrale; que P. MERCHIER était présent lors de l'audition du 5 octobre 1995; que le moyen manque en fait;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l'absence d'audition préalable, soutenant qu'en ne l'entendant pas personnellement, la partie adverse a violé une formalité substantielle;

Considérant que l'audition du requérant était prévue le 7 septembre 1995; qu'elle a été reportée au 5 octobre suivant à la demande de l'intéressé qui était malade; qu'à cette dernière date, son avocat s'est présenté seul devant la députation permanente, porteur d'un certificat médical justifiant l'absence du requérant du 1^{er} au 31 octobre 1995; que ce certificat autorisait les sorties et ne déclarait pas le requérant dans l'incapacité physique ou morale de se présenter devant l'autorité disciplinaire; qu'au demeurant l'avocat du requérant n'a pas sollicité un nouveau report de l'audition; que, dans ces conditions, la députation permanente a pu légitimement considérer que l'état de santé du requérant n'était pas de nature à justifier qu'il ne compareisse pas personnellement; qu'au surplus le requérant a signé sans observation le compte rendu de l'audition du 5 octobre 1995; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation de l'obligation "d'examiner sérieusement les circonstances concrètes du dossier" et dès lors de l'obligation de motivation; que, dans sa requête, le requérant fait valoir que la partie

adverse s'est référée aux faits tels qu'ils ont été retenus par les juridictions judiciaires, sans chercher à se faire une opinion par elle-même, notamment en prenant connaissance du dossier répressif; qu'il lui reproche également de n'avoir tenu aucun compte d'une attestation élogieuse établie le 10 juin 1992, donc postérieurement aux faits litigieux, par le directeur-adjoint de l'ISIL; qu'il en conclut que la partie adverse n'a pas exercé correctement son pouvoir d'appréciation des faits; que, dans son mémoire ampliatif, le requérant souligne qu'une qualification pénale unique peut couvrir une multitude de comportements différents, plus ou moins graves, et reproche à la partie adverse de n'avoir pas examiné son comportement effectif alors qu'il n'a jamais cessé de clamer que la procédure pénale était le fruit de la vengeance d'une ancienne amie; qu'il poursuit en ces termes :

" Il semble également contradictoire d'une part, d'invoquer les deux ordres juridiques différents que sont le droit pénal et le droit disciplinaire pour justifier la sanction malgré la suspension du prononcé obtenue devant la Cour d'appel et, d'autre part, de se tenir strictement au libellé d'infractions déclarées établies par les juridictions répressives, sans, précisément, exercer son contrôle, en tant qu'autorité administrative, sur les situations elles-mêmes";

qu'en annexe à son dernier mémoire, le requérant verse au dossier un certificat de bonnes vie et moeurs établi le 8 octobre 2002 avec mention "néant au casier judiciaire" qui, selon lui, constitue la démonstration tangible que la Cour d'appel a eu raison de lui faire confiance; qu'il ajoute que l'arrêt de la Cour montre que, sous une qualification juridique et pénale grave, cette juridiction a reconnu que les faits en eux-mêmes n'avaient pas "cette gravité excessive qu'on peut attacher, à première lecture, à la simple constatation de la réunion des éléments constitutifs de l'infraction"; qu'il fait valoir que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et insuffisante en ce qu'il lui inflige une sanction particulièrement lourde malgré la clémence manifestée par la juridiction répressive;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de l'erreur dans la qualification juridique des faits, "en ce que la partie adverse (...) considère que "l'intéressé a, sans conteste, contrevenu aux dispositions de l'article 29 du règlement général organique des services provinciaux aux termes duquel les agents provinciaux doivent, dans le service comme dans la vie privée, éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la confiance du public ou compromettre l'honneur ou la dignité de leur fonction", alors qu'elle s'abstient d'indiquer en quoi les faits litigieux seraient constitutifs d'une faute disciplinaire et ce d'autant plus en l'espèce, s'agissant de faits relevant de la vie privée du requérant, ceux-ci ne pouvaient justifier - à les supposer établis - une peine disciplinaire que pour autant qu'ils aient un effet sur le service - quod non au vu de l'attestation précitée du 10 juin 1992 de Monsieur MERCHIEERS, Directeur-adjoint de l'établissement où le requérant était affecté lors des faits"; que, dans son mémoire ampliatif, le requérant fait également valoir que les faits reprochés n'ont causé

directement aucun préjudice à la partie adverse, le problème résultant en réalité de la publicité de la procédure pénale et particulièrement de la relation qui en a été donnée dans la presse locale;

Considérant qu'un sixième moyen est pris de la violation du principe de proportionnalité; que le requérant expose qu'une sanction capitale lui a été infligée et que le choix de cette peine n'est pas motivé alors que celle-ci repose sur les mêmes faits que ceux qui ont justifié la suspension pure et simple du prononcé par la Cour d'appel; qu'il allègue "que la prétendue confirmation "sous certaines émendations" par l'arrêt de la Cour d'appel du jugement correctionnel est à cet égard non seulement inexacte mais encore totalement irrelevante, l'autorité disciplinaire n'étant tenue par la chose jugée au pénal qu'en ce qui concerne la matérialité des faits mais non leur appréciation, a fortiori en cas de suspension du prononcé de la condamnation comme en l'espèce"; qu'il ajoute que la simple référence à son passé disciplinaire est inadéquate, d'autant que "la sanction prononcée en 1994 l'a été dans le cadre de la procédure disciplinaire intentée par l'arrêté du 30 juin 1994 qui, à l'origine, visait également les faits "pénaux" sur lesquels la décision querellée a précisément statué, faits qui n'ont finalement pas été retenus par la décision disciplinaire du 8 septembre 1994"; que, dans son mémoire ampliatif, le requérant souligne qu'il a été puni à deux reprises pour les mêmes faits et que le taux de la deuxième peine a été déterminé en tenant compte de la première sanction infligée dans le même dossier; que, dans son dernier mémoire, le requérant expose encore ce qui suit :

" Le requérant a été invité à comparaître devant la Députation permanente pour trois faits :

- Absence illégale
- Cumul de professions non autorisées
- Infraction à l'article 29 du règlement général.

La décision de la Députation permanente de Liège du 8 septembre 1994 décide de statuer sur les deux premiers faits et d'attendre l'issue de la procédure pénale pour statuer sur le troisième.

Elle inflige au concluant la peine disciplinaire de suspension d'une durée de quatre mois.

Plusieurs mois plus tard, le dossier est à nouveau examiné, l'arrêt de la Cour d'appel de Liège étant connu.

Si le requérant n'avait pas interjeté appel du jugement du Tribunal correctionnel - ce qui était évidemment son droit, d'autant plus qu'il était fondé puisque la Cour d'appel accorde la suspension simple du prononcé - les trois faits auraient été examinés ensemble dès le mois de septembre 1994 et la Députation permanente aurait infligé au requérant une seule peine.

Lorsque la Députation permanente évoque donc cette première sanction déjà encourue, on aurait pu penser que la juridiction tenait le raisonnement suivant :

- Pour l'ensemble des faits portés à notre connaissance, l'intéressé devait subir une peine de ...
- On lui a déjà infligé telle peine
- Voici le «complément» de sanction que son comportement mérite.

Or, c'est exactement l'inverse qui prévaudra.

La Députation permanente va invoquer l'existence de trois peines antérieures pour justifier le fait qu'elle recourt à la sanction - pratiquement - la plus grave. Cette motivation est inadéquate et ne peut être acceptée.

Pour fixer la peine disciplinaire du requérant, la Députation permanente devait, au mieux, tenir compte des états de service du requérant au moment où le dossier lui a été présenté la première fois, exactement de la même manière qu'une juridiction répressive fixe la peine d'un délinquant en fonction du casier judiciaire établi lors de la citation de Monsieur le Procureur du Roi";

Considérant, sur les quatrième, cinquième et sixième moyens réunis, que les procédures pénales et disciplinaires poursuivent des finalités fondamentalement différentes, même si elles ont été entamées en raison de la commission des mêmes faits; que l'autorité disciplinaire est tenue par la décision du juge pénal en ce qui concerne la constatation de ces faits mais non par l'appréciation portée sur eux; qu'il appartient à l'autorité disciplinaire d'apprécier discrétionnairement la sanction la plus appropriée qu'il convient d'appliquer à l'auteur de ces faits; que le souci manifesté par le juge répressif de ne pas compromettre le reclassement professionnel de l'intéressé n'interdit nullement à l'autorité administrative de considérer que le lien de confiance qui doit exister entre elle et son agent est irrémédiablement brisé; que, pour ce faire, elle n'est pas tenue de revoir les pièces de l'instruction pénale, les faits étant établis; que selon l'article 29, alinéa 5, du statut du personnel de la partie adverse, les agents provinciaux "doivent, dans le service comme dans la vie privée, éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la confiance du public ou compromettre l'honneur ou la dignité de leur fonction"; que, pour l'application de cette disposition, il n'est nullement requis que l'autorité administrative ait personnellement subi un préjudice; que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la partie adverse a considéré que le maintien en service du requérant n'était plus possible en raison des circonstances de la cause; que la partie adverse, informée des griefs formulés à l'encontre du requérant, a scindé la procédure disciplinaire, lui infligeant dès le 8 septembre 1994 la peine de la suspension disciplinaire pour une durée de quatre mois en raison d'une absence injustifiée d'une journée et d'un cumul professionnel non autorisé; que, s'agissant du grief relatif au proxénétisme et d'incitation à la débauche, la partie adverse a attendu l'issue de la procédure pénale pour adopter l'acte attaqué; que, pour apprécier la gravité de la peine portée par celui-ci, elle était fondée à tenir compte d'une sanction devenue définitive faute d'avoir été contestée et punissant des faits différents de ceux dont les juridictions pénales étaient saisies; qu'enfin, et même en faisant abstraction du passé disciplinaire du requérant, la démission

d'office infligée pour incitation à la débauche et à la prostitution, fût-elle commise dans le cadre de la vie privée, ne peut être tenue pour disproportionnée par rapport au manquement reproché; qu'il s'ensuit que l'acte attaqué est adéquatement motivé; que les moyens ne sont pas fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente et un janvier deux mille trois 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.