

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 120.864 du 24 juin 2003

A.81.013/VIII-2938

En cause : **MOREELS** Willy,

Lange Weg 59
3090 Overijse,

contre :

la Commune d'Ixelles,

ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
avenue F.D. Roosevelt, 84/3
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 novembre 1998 par Willy MOREELS qui demande l'annulation de "l'arrêté du bourgmestre d'Ixelles du 9 septembre 1998 infligeant au requérant la sanction disciplinaire de trois jours de suspension";

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 11 décembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 17 juin 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 septembre 2002;

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

Entendu, en ses observations, Me GENERET, loco Me COENRAETS, avocat, 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 membre du personnel de la police d'Ixelles depuis 1978; il a le grade d'inspecteur principal de première classe depuis 1993.

Le 14 mai 1998, Françoise MAES, psychologue au bureau d'aide aux victimes de la police d'Ixelles, établit, à la demande du commissaire-adjoint un rapport sur la manière dont le requérant a pris en charge le père d'un jeune homme s'étant suicidé le 31 mars 1998 .

Le 18 mai 1998, le commissaire-adjoint a transmis ce rapport au commissaire en chef de la police d'Ixelles.

Le 29 mai 1998, le bourgmestre d'Ixelles écrit à Paul VANKEERBERGHEN, le père du jeune homme qui s'est suicidé, pour lui adresser ses condoléances et pour s'excuser de la manière dont il a été reçu au commissariat dans les minutes ayant suivi ce douloureux événement. Cette lettre comporte notamment le passage suivant :

" (...) Chacun à la commune d'Ixelles pourra témoigner que je n'ai cessé de donner des instructions pour que nos administrés soient accueillis avec le respect et la courtoisie auxquels ils ont droit. A plus forte raison quand ils viennent de perdre un être cher entre tous, à la suite d'un drame. Ce minimum d'humanité, qui me semble un devoir de conscience, un de mes agents ne l'a pas eu. Cette affaire n'en restera pas là mais les suites que je compte y réserver ressortissent à la gestion interne du Corps de police et, pour le moment, vous comprendrez que je ne puisse en dire davantage (...)"

Le 10 juin 1998, le requérant est entendu par le commissaire-adjoint-inspecteur principal.

Le 18 juin 1998, le commissaire en chef a établi le rapport disciplinaire du chef de corps visé à l'article 292 de la Nouvelle loi communale, qu'il a adressé au bourgmestre, en ces termes :

" Je sou mets à votre appréciation, en vue d'une éventuelle sanction disciplinaire, le comportement de l'Inspecteur Principal de 1^{ère} Classe Willy MOREELS lors du décès par suicide de Vincent VANKEERBERGHEN.

La relation des faits est la suivante :

Le 31 mars 1998 à 6h55, nos services de police sont requis pour un cadavre découvert rue Gray sous le pont de l'avenue de la Couronne. Il s'agit d'un suicide. Monsieur MOREELS est l'officier de garde et se rend sur les lieux.

Après les constatations d'usage et l'avis au Magistrat qui signale dépêcher sur place une équipe de la P.J.P. et un médecin légiste, Monsieur MOREELS sollicite l'assistance de Madame Françoise MAES, psychologue attachée au Bureau d'Aide aux Victimes. Il est alors 9 heures.

Dans un rapport circonstancié, Madame MAES expose les différentes étapes de son intervention.

Elle se rend immédiatement chez Monsieur MOREELS qui se trouve en compagnie du père du défunt, Monsieur Paul VANKEERBERGHEN. Celui-ci est bouleversé, «visiblement choqué ».

Madame MAES est invitée à l'accompagner pour qu'il puisse reconnaître le corps de son fils.

Elle demande un peu plus de détails, mais ne reçoit qu'une explication laconique et ce, en présence du père.

En outre, elle signale que le Bureau d'Aide aux Victimes ne dispose pas d'un véhicule.

Monsieur MOREELS s'énerve : «A quoi ça sert d'avoir un B.A.V. s'ils n'ont même pas de voiture !.. »

Sur ces entrefaites se présente Madame Anne HERSCOVICI, Conseiller communal. Elle connaît Monsieur VANKEERBERGHEN et, ayant appris la triste nouvelle, est venue lui prêter assistance. Très aimablement, elle propose de le véhiculer.

Accompagnés de Madame MAES, ils se rendent à l'Institut Médico-Légal. Monsieur VANKEERBERGHEN a, en effet, cru comprendre que le corps de son fils y reposait. On vérifie. Le corps ne s'y trouve pas.

Madame MAES téléphone à Monsieur MOREELS. Il lui signale que le cadavre est toujours sur place et qu'il faut se dépêcher car la Croix-Rouge va bientôt l'emmener.

Madame HERSCOVICI et ses deux passagers font aussitôt route vers la rue Gray. Monsieur VANKEERBERGHEN identifie son fils. Il est alors 9h45.

De retour au commissariat, il complète sa déposition. Les photos Polaroid prises sur les lieux du suicide traînent sur le bureau de l'officier.

Monsieur VANKEERBERGHEN est profondément abattu. La présence de Madame HERSCOVICI le réconforte quelque peu. Il demande à Madame MAES de s'occuper plutôt de la mère de son fils dont il vit séparé depuis plusieurs années.

Madame MAES accepte bien volontiers et contacte l'intéressée qui lui fait part de son intention de se rendre à l'Institut Médico-Légal pour voir une dernière fois son fils avant l'autopsie prescrite.

Notre psychologue l'y rejoint en métro et, tant bien que mal, la soutient durant cette pénible épreuve...

Dans le courant du mois d'avril, Madame MAES téléphone encore aux parents «afin de prendre de leurs nouvelles et d'estimer la nécessité d'un suivi ».

Le 6 mai, elle contacte Madame HERSCOVICI qui, à ce moment-là, lui signale combien Monsieur VANKEERBERGHEN avait été choqué par l'attitude de Monsieur MOREELS. Celui-ci, en effet, lui aurait annoncé sans ménagement : «votre fils s'est suicidé. Il s'est jeté du pont Gray. Pouvez-vous venir au commissariat ? ...» En outre, l'agent de permanence n'aurait pas été avisé par l'officier, ce qui aurait eu pour résultat de faire attendre ce père déjà si affligé, «le temps de se renseigner», après lui avoir fait répéter plusieurs fois son identité.

Même scénario pour Madame HERSCOVICI que l'on aurait «d'abord envoyée à la Brigade judiciaire».

Dans les conclusions de son rapport, Madame MAES fait remarquer : «La collaboration est plutôt très bonne entre les officiers et notre service. Nous sommes partenaires à part entière. Malheureusement, ce ne fut pas le cas cette fois-ci ... ».

Madame HERSCOVICI, apparemment très déçue de la mauvaise collaboration entre Monsieur MOREELS et le B.A.V., se serait raillée à ce point de vue...

Entendu à ce propos par le Commissaire Adjoint Inspecteur Principal Thierry LISSENS, responsable du Contrôle Interne, Monsieur MOREELS réfute les allégations de Madame MAES.

Selon ses dires, Madame HERSCOVICI ne lui aurait personnellement rien reproché quant à la qualité de l'accueil (elle serait d'ailleurs arrivée avec Monsieur VANKEERBERGHEN), mais souhaitait savoir, sans plus, s'il était ou non normal qu'un décès soit annoncé aux proches par l'officier instrumentant.

Monsieur MOREELS ajoute qu'il avait pris soin de téléphoner préalablement au médecin traitant de la famille, avant de prévenir le père (cet entretien, qui eut lieu à 7h55, est effectivement consigné dans le procès-verbal).

Il précise encore :

- qu'il aurait simplement estimé «déplorable » que le B.A.V. ne dispose pas d'un véhicule.
- que les photos Polaroid n'avaient pas été «exhibées délibérément», tout en admettant qu'il aurait pu les cacher
- que c'est à 9h40 seulement qu'il fut avisé que le médecin légiste et les membres de la P.J.P. quittaient les lieux et que le corps devait être transféré à l'Institut Médico-Légal de Bruxelles
- qu'il a toujours été de coutume de faire appel à la Croix-Rouge pour le transport des cadavres.

Je vous laisse juge, Monsieur le Bourgmestre, de ce qui précède.

Pour ma part, j'estime que Monsieur MOREELS a commis d'incontestables indécrotesses. Outre les photos laissées à vue sur son bureau, il aurait pu se montrer plus explicite vis-à-vis de Monsieur VANKEERBERGHEN et de Madame MAES, ce qui aurait évité ce « détour » inutile par l'Institut Médico-Légal suivi d'une véritable « course contre la montre » pour arriver rue Gray avant que la Croix-Rouge n'enlève le corps.

Pareille bousculade pouvait être évitée en d'aussi tragiques circonstances.

Le fait que Monsieur MOREELS ait indiqué dans son P.V. que Monsieur VANKEERBERGHEN et Madame MAES se rendaient «sur les lieux du drame» (non à I.M.L.) ne démontre pas pour autant que ses explications avaient été suffisamment claires et précises.

Dans son rapport, Madame MAES stipule que les faits lui ont été «très brièvement» résumés.

Je constate, par ailleurs, que Monsieur MOREELS ne conteste pas la manière dont il averti Monsieur VANKEERBERGHEN, manière assez surprenante pour un policier qui suit une formation axée notamment sur la communication avec les victimes, même si le contexte de base est quelque peu différent.

Une telle « légèreté » est inadmissible et me surprend de la part de cet officier de police.

Si vous jugez utile, Monsieur le Bourgmestre, d'infliger une sanction disciplinaire à Monsieur MOREELS qui est revêtu de la qualité d'Officier de Police judiciaire, je rappelle qu'il y aura lieu, conformément à l'article 293 de la nouvelle loi communale, de recueillir l'accord préalable de Monsieur le Procureur Général près la Cour d'Appel".

Le 8 juillet 1998, le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles donne son accord pour que le requérant soit déféré à la discipline du bourgmestre d'Ixelles.

Le 28 juillet 1998, le requérant est invité à se présenter devant le bourgmestre d'Ixelles le 9 septembre 1998.

Cette convocation précise qu'il sera entendu à propos de faits susceptibles de justifier une sanction disciplinaire, décrits en ces termes :

" Avoir manqué au devoir professionnel de réserve et de discrétion en ayant apporté un mauvais accueil, en date du 31 mars 1998, sans aucun ménagement, auprès d'un particulier dont le fils s'était suicidé, en ne relatant que de façon laconique les faits, se trompant d'endroit où reposait le défunt, toujours sur les lieux à 9 heures 45, les faits s'étant déroulés à 6 heures 55, et en laissant malencontreusement traîner les photos prises sur les lieux du drame, sur son bureau, accessible à quiconque et dès lors au père de la victime".

La convocation comprend les mentions nécessaires à l'exercice des droits de la défense. Le requérant en accuse réception le 29 juillet 1998.

Le 8 septembre 1998, l'avocat du requérant adresse au bourgmestre d'Ixelles un mémoire de défense.

Le 9 septembre 1998, le bourgmestre entend le requérant assisté de son avocat.

Le 9 septembre 1998 également, le bourgmestre d'Ixelles inflige au requérant la sanction disciplinaire de la suspension pendant trois jours.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui contient la motivation et le dispositif suivants :

" Attendu que les faits reprochés, faits exposés au rapport du chef de corps du 18.06.98 et également à la convocation du 28.07.98, sont établis,

(*) qu'ils constituent un manquement aux devoirs professionnels

~~(*) qu'ils sont de nature à compromettre la dignité de la fonction~~

Le Bourgmestre arrête :

Il est infligé à Monsieur Willy MOREELS, inspecteur principal de 1^{ère} classe la sanction suivante : trois jours de suspension";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 305, § 3, de la Nouvelle loi communale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe d'examen complet et loyal des circonstances de l'affaire et du défaut de motivation; qu'il expose que la motivation de l'acte attaqué, qu'il qualifie de clause de style, n'est pas adéquate en ce que, d'une part, elle n'énonce pas des motifs exacts, pertinents et admissibles qui devraient fonder la sanction, et, d'autre part, elle fait apparaître que l'autorité disciplinaire ne s'est pas livrée à un examen soigneux, objectif et complet de l'ensemble des faits qui sont à l'origine de l'action disciplinaire et des moyens de défense qu'il a invoqués;

Considérant que la partie adverse répond que la motivation formelle de l'acte attaqué est admissible puisqu'elle se rallie clairement et sans ambiguïté au rapport du chef de corps et à la convocation à l'audition disciplinaire, ces deux documents, connus du requérant, décrivant de la même manière les faits qui lui sont reprochés; qu'elle ajoute que l'acte attaqué précise à quel égard les faits sont répréhensibles, en les qualifiant de "manquement aux devoirs professionnels"; qu'elle en déduit que "par la référence

explicite et certaine aux pièces du dossier précédemment mentionnées, le bourgmestre indique clairement son désaccord tant avec la version des faits tels qu'ils sont rapportés par l'intéressé qu'avec la réfutation des charges retenues contre lui"; que la partie adverse rappelle encore que le formulaire type qui a été utilisé pour la sanction disciplinaire attaquée envisage deux hypothèses : soit les griefs disciplinaires constituent des manquements aux devoirs professionnels, soit ils portent atteinte à la dignité de la fonction; qu'elle soutient qu'en biffant l'hypothèse liée à la dignité de la fonction, le bourgmestre montre qu'il a procédé à un examen du dossier et qu'il a considéré que les faits mentionnés dans le rapport du chef de corps et dans la convocation constituent un manquement aux devoirs professionnels;

Considérant que le requérant réplique notamment que la motivation de l'acte attaqué n'énonce aucun motif pour justifier le choix de la sanction de trois jours de suspension, sanction qualifiée de "majeure" par l'article 283 de la Nouvelle loi communale; qu'il déduit de cette circonstance qu'en utilisant un formulaire type et en ne tenant nul compte des arguments de défense présentés dans son mémoire et lors de son audition, le bourgmestre n'a pas manifesté l'exercice effectif de sa compétence de choix de la sanction; qu'il fait observer que le rapport du chef de corps, auquel se réfère l'acte attaqué, est basé uniquement sur les affirmations faites par une psychologue du bureau d'aide aux victimes près d'un mois après les faits et au vu des propos et sentiments que cette psychologue attribue au père du défunt d'après des déclarations que lui aurait faites une conseillère communale qui accompagnait le père au moment des faits; qu'il souligne le fait qu'aucune mesure d'instruction n'a été menée ni auprès du père du défunt pour s'enquérir de ses sentiments véritables ni auprès de la conseillère communale qui a assisté aux faits, ni auprès de l'agent "permanencier" en service au moment des faits; qu'il en conclut que l'autorité disciplinaire n'a pu raisonnablement tenir les faits pour établis, d'autant que le chef de corps a estimé que "la légèreté" telle qu'elle résulte du rapport de la psychologue est "surprenante de la part de cet officier de police"; que le requérant conteste encore que l'acte attaqué puisse se référer au rapport du chef de corps parce qu'en ce qui concerne le motif figurant dans ce rapport selon lequel "Monsieur MOREELS ne conteste pas la manière dont il avisa Monsieur VANKEERBERGHEN", il n'a pas eu l'occasion à ce stade d'exercer ses droits de la défense et parce que ce rapport contient des inexactitudes évidentes que, malgré ses dénégations, le bourgmestre a reprises à son compte alors même qu'elles étaient aisément vérifiables; qu'ainsi il soutient qu'il n'était pas de garde et a pris en charge ce dossier, ce qui atteste de sa disponibilité; qu'il fait valoir que la conseillère communale est arrivée en même temps que le père de la victime, de sorte qu'aucun argument ne pouvait être pris du "scénario" de son arrivée pour attester du mauvais accueil dont il aurait fait preuve;

Considérant que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs s'applique à tous les actes individuels des autorités administratives; qu'il s'ensuit que les motifs énoncés dans la décision disciplinaire doivent permettre à l'agent et, par la suite au Conseil d'Etat, de connaître les faits qui lui sont reprochés, la qualification donnée à ceux-ci et les raisons ayant conduit l'autorité à choisir la peine; qu'en l'espèce, la partie adverse n'a apporté aucune réponse aux arguments de défense du requérant; qu'elle n'a même pas cherché à vérifier ses explications en procédant à l'audition de témoins alors qu'on ne voit pas comment l'autorité disciplinaire aurait pu vérifier la réalité des faits de l'espèce sans entendre le père du jeune qui s'est suicidé, la conseillère communale qui l'a accompagné et l'agent qui assurait la permanence ce jour-là; qu'en réalité, la partie adverse n'a pas procédé à une réelle instruction; qu'elle s'est bornée à entériner la version des faits très défavorable au requérant et contestée par ce dernier, qui lui était présentée par un des protagonistes des événements litigieux, la psychologue, sans aucunement en vérifier le bien-fondé; que ce dossier révèle deux versions contradictoires des faits, celle de la psychologue et celle du requérant, entre lesquelles il est impossible de trancher; que dès lors, compte tenu de la manière dont la partie adverse a procédé, il est impossible de vérifier, sur le vu de ce dossier, la matérialité des faits reprochés au requérant; qu'en outre, en se référant purement et simplement au rapport disciplinaire du chef de corps et à la convocation à l'audition disciplinaire, qui ne comprennent aucune proposition motivée de peine, la motivation de l'acte attaqué ne contient aucune considération qui permettrait de comprendre le choix de la sanction majeure de la suspension pendant trois jours et de vérifier que le bourgmestre a effectivement exercé son pouvoir d'appréciation à cet égard; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation du principe général d'impartialité et de la présomption d'innocence; qu'il soutient que le bourgmestre a eu un comportement partial en manifestant, préalablement à l'exercice des droits de la défense, sa conviction quant à la culpabilité du requérant et son intention de le punir; qu'il se réfère aux termes utilisés par le bourgmestre dans sa lettre du 29 mai 1998 adressée au père du jeune homme qui s'est suicidé le 31 mars 1998:

Considérant que la partie adverse répond que le bourgmestre n'a pas été partie à la cause et n'a pas participé à l'instruction du dossier; qu'elle précise que le bourgmestre a fait preuve de la plus grande réserve en affirmant qu'il ne pouvait rien dire quant aux suites qui seraient réservées aux faits reprochés au requérant; qu'elle estime qu'en affirmant que "l'affaire n'en restera pas là", le bourgmestre a seulement annoncé

qu'une procédure disciplinaire serait mise en oeuvre, mais sans préjuger en rien du résultat de celle-ci;

Considérant que le requérant réplique que la lettre signée par le bourgmestre le 29 mai 1998 ne se borne pas à aviser le père de la victime du fait que "cette affaire n'en restera pas là" - ce qui manifeste déjà en soi l'intention de punir -, mais indique clairement que la culpabilité du requérant est tenue pour établie; qu'il en déduit qu'avant même que le chef de corps ait établi son rapport et que le requérant ait pu fournir quelque explication que ce soit, l'autorité disciplinaire s'était déjà fait une opinion et avait pris la décision, voire l'engagement à l'égard d'un administré, de sanctionner le coupable; qu'il ajoute que le dossier n'a jamais été instruit à décharge; qu'il affirme que le père de la victime est, par ailleurs, un ami d'une conseillère communale et une bonne connaissance du bourgmestre, comme ce dernier l'a dit au requérant lors de l'audition disciplinaire;

Considérant que le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie dans la procédure disciplinaire, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé, soit encore que les circonstances donnent à penser qu'elle ne pourrait traiter de l'affaire sans préjugé; que ce principe est également violé lorsqu'une personne intervient avec un parti-pris qui pourrait compromettre la sérénité des débats et de la décision; qu'en l'espèce, les termes de la lettre que le bourgmestre d'Ixelles a écrite le 29 mai 1998 au père du jeune homme qui s'est suicidé indiquent non seulement que le bourgmestre entendait bien mener des poursuites disciplinaires, mais encore que sa conviction était d'ores et déjà formée sur la culpabilité du requérant qui, selon les termes utilisés par le bourgmestre, "n'a pas eu le minimum d'humanité qui semble un devoir de conscience"; qu'un tel préjugé constitue une manifestation évidente de partialité subjective; qu'exprimé à un moment où les poursuites disciplinaires n'étaient pas encore entamées et où, partant, le requérant n'avait pas eu l'occasion d'exercer ses droits de la défense, il était de nature à exclure toute confiance du requérant en l'impartialité de l'autorité compétente pour exercer la discipline à son égard; qu'après avoir exprimé un tel manque d'impartialité subjective, le bourgmestre ne pouvait statuer régulièrement sur les poursuites disciplinaires menées contre le requérant; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les troisième et quatrième moyens qui, à les supposer fondés, n'entraîneraient pas une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du bourgmestre d'Ixelles du 9 septembre 1998 infligeant à Willy MOREELS la sanction disciplinaire de trois jours de suspension.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre juin deux mille trois par :

M ^{me} DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

O. DAURMONT.