CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 121.292 du 3 juillet 2003

A.96.494/VIII-3471

En cause : **MENTEN** Paul**,**
avenue du Roi Soldat, 18
1070 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 octobre 2000 par Paul MENTEN qui demande l'annulation "de l'arrêté royal du 12 août 2000 lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office de ses fonctions de commissaire de police adjoint à Forest et pour autant que de besoin, de la décision de Madame V. PAULUS DE CHATELET, Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (de lui) infliger la sanction disciplinaire de la révocation";

Vu l'arrêt n° 91.977 du 5 janvier 2001 mettant hors de cause le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, suspendant l'exécution de l'arrêté royal du 12 août 2000 précité et rejetant la demande de suspension pour le surplus;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 20 février 2003 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 16 mai 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 juin 2003;

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

Entendu, en ses observations, M. CARRE, conseiller adjoint, 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 de la cause sont les suivants :

1. Le 4 décembre 1997, le commissaire en chef de la commune de Forest, chef de corps, entérine un rapport suivant lequel le requérant a accumulé du retard dans le traitement d'un dossier judiciaire. Tenant compte des antécédents disciplinaires de l'intéressé et des plaintes de son chef de service quant à sa conduite générale, il est proposé de le déférer au bourgmestre "qui pourrait éventuellement décider d'une mesure de suspension préventive et aviser Monsieur le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en vue d'obtenir une sanction de la compétence de Monsieur le Gouverneur".

2. Le 13 janvier 1998, le bourgmestre f.f. convoque le requérant pour le 17 février 1998 afin d'être entendu sur un manquement libellé comme suit :

" Une lettre émanant de Monsieur le procureur du Roi nous a été transmise. Il s'inquiétait du retard dans le traitement d'un dossier qui vous avait été confié. A la fin du mois de novembre vous avez retrouvé un dossier qui vous avait été confié le 20 mars 1997.
Vous aviez reçu trois rappels de l'office de Monsieur le Procureur du Roi.
Monsieur VERMEULEN, Commissaire-adjoint inspecteur se plaint de votre conduite en général".

L'audition est reportée au 26 mars 1998 en raison de l'absence du requérant pour maladie. A cette date, elle est une nouvelle fois remise pour le même motif.

3. Le 25 mai 1998, le chef de corps transmet au bourgmestre un nouveau rapport sur le comportement du requérant.

Il est reproché à l'intéressé de n'avoir pas été en état de travailler le 12 mai 1998 à 8H00, pour avoir été probablement sous l'influence de boissons alcoolisées et de médicaments.

4. Le 5 juin 1998, le bourgmestre adresse une nouvelle convocation pour audition au requérant.

Outre le fait initialement reproché, un deuxième grief était formulé en ces termes :

" Le mardi 12 mai 1998 vers 8h.00, alors que vous commenciez votre service, vous avez été trouvé dans un état second, vous rendant inapte à exercer vos fonctions".

L'audition, fixée au 3 juillet 1998, n'a pas eu lieu en raison de l'absence du requérant pour cause de maladie.

Le 6 juillet 1998, le bourgmestre établit un procès-verbal de non-comparution et décide de convoquer l'intéressé au prochain conseil communal, les faits incriminés justifiant, selon lui, une sanction majeure.

5. Le 9 octobre 1998, un autre bourgmestre f.f. convoque le requérant pour audition par le conseil communal le 27 octobre 1998. Cette comparution est annulée, le bourgmestre ayant, le 26 octobre 1998 retiré la décision de convocation devant le conseil communal, prise le 6 juillet 1998, par son prédécesseur et décidé d'envoyer le dossier disciplinaire au Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

6. Le dossier disciplinaire est transmis au gouverneur le 9 novembre 1998.

7. Le 29 juin 1999, le gouverneur convoque le requérant pour audition le 19 juillet 1999 sur les deux manquements reprochés. L'audition a bien eu lieu à cette date. Le requérant signe le procès-verbal sans formuler d'observations.

8. Par arrêté du gouverneur du 16 septembre 1999, le requérant est révoqué. Cette décision lui est notifiée par lettre recommandée à la poste le 20 septembre 1999. Il s'agit du second acte attaqué "pour autant que de besoin".

9. Le 4 octobre 1999, le requérant introduit le recours organisé par l'article 290, § 2, de la Nouvelle Loi Communale.

Il y invoque :

- la violation de l'article 317 de la Nouvelle Loi Communale (prescription);
- la violation du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du respect du délai raisonnable (erreur du Bourgmestre et délai excessif entre la transmission du dossier au gouverneur et sa convocation pour audition);
- violation du principe de proportionnalité.

10. Le 3 novembre 1999, le requérant est informé que son dossier est à l'étude.

11. Le 4 novembre 1999, le ministre réclame le dossier au gouverneur, qui le lui transmet le 10 novembre suivant.

12. Le 10 février 2000, le ministre demande au gouverneur pour quel motif sept mois se sont écoulés entre la transmission du dossier disciplinaire par la commune et la convocation de l'intéressé à comparaître devant elle.

Le gouverneur donne des explications le 15 février 2000.

13. Le 10 février 2000, le requérant est convoqué pour audition le 2 mars suivant par un conseiller délégué à cette fin. Par lettre du 23 février 2000, le requérant est informé du report de cette audition, des actes de procédure restant à accomplir.

14. Le 30 mars 2000, le Ministre demande au Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles l'accord prévu par l'article 293 de la Nouvelle Loi Communale pour sanctionner le premier manquement reproché.

15. Le 30 mars 2000, le Ministre écrit ce qui suit au requérant :

" (...)

Votre recours et votre dossier disciplinaire ont fait l'objet d'une étude approfondie au sein de mon département.
Il ressort notamment du dossier que le premier des faits reprochés, tel qu'il est mentionné dans la décision mentionnée sous rubrique, à savoir le retard dans le traitement d'un dossier malgré des rappels du procureur du Roi (les faits datant de fin 1997), est un fait qui relève de l'exercice des missions de police judiciaire qui étaient les vôtres de par votre qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi.
La gouverneure était dès lors tenue, en vertu de l'article 293 de la nouvelle loi communale, de demander l'accord du procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles pour prendre une sanction disciplinaire à votre égard.

Pour que le Roi, statuant en tant qu'autorité disciplinaire en degré d'appel, puisse prendre éventuellement une sanction à votre égard, j'ai demandé, par lettre de ce jour, l'accord du Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles.
Ma lettre au Procureur général, ainsi que la réponse de celui-ci seront bien évidemment versées au dossier disciplinaire et vous seront dès lors accessibles.

Je vous tiendrai au courant de la suite de la procédure ...";

Le 10 avril 2000, le Procureur général donne l'accord demandé.

16. Par lettre du 28 avril 2000, le requérant est convoqué pour audition disciplinaire en date du 31 mai 2000.

17. L'audition a bien eu lieu à cette date.

Le requérant explique comment le retard dans le traitement du dossier judiciaire avait pu se produire. Il expose que, le jour où il avait été reconnu incapable d'assurer son service et conduit à l'hôpital pour examen, il prenait des médicaments à la suite à une fracture du crâne et que ceux-ci, combinés à l'absorption d'un verre de bière, étaient cause de son état. Son conseil met l'accent sur les irrégularités de la procédure et ses lenteurs.

18. Par arrêté royal du 12 août 2000, le requérant est démis d'office de ses fonctions.

Cette décision est, notamment, motivée comme suit :

" (...)

Considérant que le requérant a déjà subi trois sanctions disciplinaires, respectivement d'un jour de suspension avec privation de traitement en date du 19 juillet 1985 pour faits de négligence, de quinze jours de suspension avec privation de traitement en date du 3 avril 1992 pour faits de négligence et ivresse en service, et d'un mois de suspension avec privation de traitement en date du 24 avril 1996 pour abandon de poste et ivresse publique;
que ces sanctions, étalées sur toute la carrière du requérant, étaient de nature à faire réfléchir celui-ci sur les conséquences que pourraient avoir de nouveaux manquements à ses devoirs professionnels, manquements dont il s'est pourtant rendu coupable à plusieurs reprises, puisqu'il a négligé, dans le courant de l'année 1997, d'accomplir ses devoirs concernant un dossier qui lui avait été confié et qu'il a été découvert, le 12 mai 1998, dans un état le rendant inapte au service, dû à la consommation d'alcool et de médicaments;
que ces faits sont suffisamment prouvés, au regard des éléments développés plus haut;
que le requérant, officier de police, au lieu de montrer, comme il se devait, un exemple positif et édifiant au sein du corps de police de Forest, a eu, en commentant les faits pour lesquels il est poursuivi, un comportement indigne d'un officier de police;
qu'aux termes du rapport du 23 octobre 1997 du Commissaire adjoint inspecteur de police J. VERMEULEN, le requérant a déjà été mis sur "une voie de garage", en ne

recevant que des tâches qui sont nettement inférieures aux compétences requises pour sa fonction et qui lui laissent le minimum absolu de responsabilités;
que, toujours aux termes de ce rapport, la compréhension manifestée pour les problèmes psychiques et relationnels du requérant n'a eu aucun effet sur le comportement personnel et professionnel de celui-ci;
qu'enfin, à la lecture de ce rapport il ressort que l'impact de l'état général et du comportement du requérant sur ses relations avec les autres membres du personnel et avec le public est dramatique, et que le requérant met gravement en péril le fonctionnement du service de police;
que ces éléments doivent être pris en compte pour déterminer le taux de la peine à infliger au requérant;
que selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, il est permis à l'autorité disciplinaire de statuer sur les faits en tenant compte du contexte dans lequel ils se sont produits sans que les éléments de celui-ci constituent nécessairement de nouveaux griefs sur lesquels le requérant devait spécialement être entendu;
que, contrairement aux reproches émis par le conseil du requérant lors de son audition la jurisprudence du Conseil d' Etat admet que l'autorité ne méconnaît pas les droits de la défense si, d'abord, elle estime que les faits reprochés au requérant et pour lesquels il a été entendus constituent une faute grave au regard des devoirs d'un fonctionnaire de police et, qu'ensuite, elle invoque des événements qui ne sont pas contestés par le requérant non dans le but de les réprimer mais de justifier sa décision d'infliger une sanction disciplinaire plus sévère;
que, toujours selon cette jurisprudence du Conseil d'Etat, l'autorité disciplinaire peut, sans violer le principe de proportionnalité estimer que des événements antérieurs non contestés dans lesquels le comportement du requérant avait été mis en cause justifiaient le choix d'une peine plus sévère;
qu'en commettant les faits pour lesquels il est poursuivi, le requérant a manqué à son devoir professionnel de zèle et d'efficacité tel que défini dans la circulaire POL 43, a mis gravement en péril le fonctionnement du service de police et a eu un comportement qui compromet la dignité de la fonction;
qu'il est dès lors impossible de poursuivre les relations professionnelles entre le corps de police de Forest et le requérant;
qu'une sanction disciplinaire maximale telle que prévue à l'article 283 de la nouvelle loi communale s'impose;
Considérant néanmoins que le comportement du requérant ne résultait pas d'une intention de nuire;
que ce comportement, pour indigne qu'il soit dans le chef d'un officier de police, ne paraît pas devoir emporter la sanction de la révocation;
que la sanction prise par la gouverneure à l'encontre du requérant apparaît donc, à cet égard, comme disproportionnée (...)".

Cet arrêté qui constitue le premier acte attaqué est notifié au requérant par lettre recommandée à la poste le 18 août 2000;

Considérant que, à la suite de l'introduction par le requérant du recours au Roi prévu par l'article 290, § 2, de la Nouvelle Loi Communale, Celui-ci a annulé la révocation décidée par le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et y a substitué la sanction de la démission d'office; que, dès lors, dans la mesure où il a pour objet l'annulation de la révocation, le recours n'est pas recevable;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 305, § 1er, et 317 de la Nouvelle Loi Communale, de la violation

des principes généraux du droit, notamment de bonne administration et d'équitable procédure, de l'erreur dans les motifs, de la fausse motivation et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient que les faits étaient prescrits et développe le moyen notamment dans une première branche où il rappelle le texte de l'article 305, § 1er, de la Nouvelle Loi Communale; qu'il constate qu'un procès-verbal de non-comparution a été établi par le bourgmestre le 6 juillet 1998, mais que ce n'est que trois mois plus tard, le 9 octobre 1998, que le bourgmestre faisant fonction l'a convoqué à comparaître le 27 octobre devant le conseil communal; qu'il relève aussi que le bourgmestre faisant fonction a décidé, le 26 octobre 1998, de transmettre le dossier au Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et que ce n'est que le 9 novembre 1998, soit quatre mois après la clôture du procès-verbal de non-comparution, que le dossier a effectivement été transmis au Gouverneur;

Considérant que la partie adverse répond que des procès-verbaux intitulés "procès-verbal de non-comparution" ont été dressés les 19 février, 26 mars et 6 juillet 1998 pour constater l'absence du requérant pour des raisons de santé et afin de reporter son audition; que, selon elle, ces constats d'absence n'entraînent pas les conséquences prévues par l'article 305, § 1er, de la Nouvelle Loi Communale; qu'elle se demande pourquoi le requérant attache ces conséquences au procès-verbal du 6 juillet 1998 et non à ceux des 19 février 1998 et 26 mars 1998 qui ont pourtant le même contenu;

Considérant qu'en réplique, le requérant explique qu'il existe une différence fondamentale entre les procès-verbaux des 19 février et 26 mars 1998 et celui du 6 juillet 1998, puisque les premiers ont été suivis d'un arrêté du bourgmestre précisant que le requérant serait reconvoqué, tandis que le dernier a été suivi d'un arrêté du bourgmestre décidant, cette fois, de le convoquer au prochain conseil communal;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse développe les mêmes arguments que dans son mémoire en réponse;

Considérant que l'article 305, § 1er, de la Nouvelle Loi Communale porte ce qui suit :

" L'autorité disciplinaire se prononce sur la sanction disciplinaire à infliger dans les deux mois de la clôture du procès-verbal de la dernière audition, de renonciation ou de non-comparution.

Si aucune décision n'est prise dans le délai susvisé, l'autorité disciplinaire est réputée renoncer aux poursuites pour les faits mis à charge de l'intéressé";

Considérant que le délai de deux mois imparti à l'autorité disciplinaire pour se prononcer sur la sanction est un délai préfixe, établi dans l'intérêt de l'agent poursuivi; qu'il s'agit d'un délai de rigueur;

Considérant que le requérant a été convoqué pour être entendu par le bourgmestre à propos du retard dans le traitement d'un dossier; qu'une convocation lui a été adressée le 13 janvier 1998 pour le 17 février suivant et une autre le 5 mars 1998 pour le 26 mars; que le requérant ne s'est pas présenté aux dates indiquées et que son absence pour cause de maladie était justifiée par des certificats médicaux; que, dans les deux cas, le bourgmestre a pris un arrêté décidant de reconvoquer l'intéressé et lui en adressé copie; qu'ensuite, le requérant a reçu une nouvelle convocation pour une audition par le bourgmestre à propos du retard dans le traitement d'un dossier et de son inaptitude à exercer ses fonctions le 12 mai 1998; qu'à la date fixée, le requérant était à nouveau couvert par un certificat médical et ne s'est pas présenté; que, le 6 juillet 1998, le bourgmestre ne s'est pas contenté de constater l'absence du requérant pour cause de maladie mais a aussi estimé "que, vu les faits incriminés, une sanction majeure s'impose" et a décidé de convoquer l'intéressé au prochain conseil communal, ce qui fut fait le 9 octobre 1998 pour la séance du conseil communal du 27 octobre 1998; qu'ainsi, après avoir acté deux fois une cause d'excuse et remis l'audition à plus tard, le bourgmestre a fait suivre le procès-verbal de non-comparution du 6 juillet 1998 d'une convocation devant le conseil communal à des fins disciplinaires; que la décision de convoquer le requérant devant le conseil communal a été retirée et que ce n'est finalement que le 16 septembre 1999 que le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a décidé de révoquer le requérant; qu'il existe donc une différence entre les simples constats d'absences excusées des 9 et 26 mars 1998 et le procès-verbal de non-comparution du 6 juillet 1998 qui ne se borne pas à un tel constat mais produit les effets de droit prévus par l'article 305, § 1er, de la Nouvelle Loi Communale; que la décision de convoquer le requérant devant le conseil communal a été retirée; qu'il ressort à l'évidence de la chronologie des faits que plus de deux mois se sont écoulés entre le procès-verbal de non-comparution et la sanction; que la circonstance qu'un recours a été exercé contre la décision du gouverneur devant une autorité disposant d'un pouvoir de réformation n'est pas de nature à couvrir le vice constaté; que seuls les vices susceptibles d'être réparés au cours de la procédure d'appel peuvent être couverts par la décision rendue sur recours; que tel n'est pas le cas de la méconnaissance d'un délai de rigueur dans la première phase de la procédure; que la première branche du moyen est fondée;

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

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 12 août 2000 infligeant à Paul MENTEN la sanction disciplinaire de la démission d'office de ses fonctions de commissaire de police adjoint à Forest.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

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 trois juillet deux mille trois par :

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

Le Greffier, Le Président,

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