

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 124.227 du 15 octobre 2003

A.96.697/VIII-3516

En cause : **la Ville de Boussu,**

ayant élu domicile chez
Me Alain COLMANT, avocat,
rue du Onze Novembre 9
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement.

Partie intervenante :

GODEFROID Michel,
ayant élu domicile chez
Me Joëlle DIEU, avocat,
rue des Archers 2A bte 34
7000 Mons.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 octobre 2000 par la ville de Boussu qui demande l'annulation de l'arrêté du 25 août 2000 par lequel le Gouvernement de la Région wallonne annule la délibération du 31 janvier 2000 prise par le conseil communal de la ville de Boussu infligeant à Michel GODEFROID la sanction disciplinaire de la démission d'office;

Vu la requête introduite le 5 janvier 2001 par laquelle Michel GODEFROID demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 18 janvier 2001 accueillant cette intervention;

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 7 avril 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les lettres valant dernier mémoire;

Vu l'ordonnance du 18 août 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 octobre 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me COLMANT, avocat, comparaissant pour le requérant, M^{me} SINNAEVE, attachée, comparaissant pour la partie adverse, et Me DIEU, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le 18 février 1999, Michel GODEFROID, agent de police à titre définitif à la ville de Boussu depuis environ 27 ans, rédige un certificat de bonnes vie et moeurs totalement vierge, au profit du frère de sa compagne, René COTTON, alors que 7 condamnations en matière de roulage devaient y figurer.

Il agit ainsi sur la demande insistante de René COTTON qui souhaite obtenir un logement social à la suite de l'arrêté de démolition de l'immeuble qu'il occupe, pris par le bourgmestre.

Michel GODEFROID signe le certificat litigieux "pour le commissaire de police, l'agent de police" sans avoir de délégation de la signature du bourgmestre.

2. Le 1^{er} mars 1999, le commissaire de police-chef de corps rapporte les faits au bourgmestre en ces termes :

" OBJET : Demande de sanction disciplinaire à l'encontre d'un agent de police

Ce vendredi 26 février 1999, j'ai été informé par l'officier DUPONT Luc, que l'agent de police GODEFROID Michel a rédigé en date du 18 février 1999, un certificat de bonnes vie et moeurs pour le nommé COTTON René.

Le service population qui rédige la partie identité de la personne a averti immédiatement l'officier DUPONT que l'agent de police Michel GODEFROID avait retiré lui-même ce certificat, manière inhabituelle de procéder.

L'agent GODEFROID Michel a lui-même rédigé la partie destinée au casier judiciaire en y apposant le cachet « NEANT » alors que diverses condamnations étaient à y inscrire.

Ce même agent de police a signé le certificat de bonnes vie et moeurs, sans avoir délégation de la signature du Bourgmestre, et en y ajoutant «pour le Commissaire de Police, l'agent de police».

Copies de ce bonnes vie et moeurs ont été récupérées dans les CPAS de Boussu et de Hornu où COTTON René souhaite obtenir un logement social. L'original n'est toujours pas en notre possession à ce jour.

Il s'agit ici d'un faux en écriture commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et un dossier judiciaire est en cours d'élaboration à l'encontre de GODEFROID Michel.

Vu la gravité des faits, je souhaiterais, Monsieur le Bourgmestre, qu'une sanction majeure soit infligée à l'agent GODEFROID Michel faisant partie du service de police. Dans l'attente de cette mesure disciplinaire, je souhaiterais également que l'agent GODEFROID soit suspendu préventivement.

(...)"

3. Le 15 mars 1999, le bourgmestre convoque Michel GODEFROID pour audition le 1^{er} avril 1999 pour l'entendre "au sujet du certificat de bonnes vie et moeurs relatif à M. COTTON René, dont vous avez complété vous-même la partie destinée au casier judiciaire en y indiquant de faux renseignements. Vous avez en outre signé vous-même ce document alors que vous ne disposez pas de la délégation de signature".

4. L'audition a lieu le 1^{er} avril 1999. Le bourgmestre rappelle les faits et fait remarquer "qu'il s'agit d'un faux, ce qui représente une faute grave, spécialement pour un policier dans l'exercice de ses fonctions".

Michel GODEFROID reconnaît les faits et se déclare conscient de leur gravité. Le délégué syndical qui l'assiste fait observer que l'intéressé n'a retiré aucun avantage matériel de son intervention : il a agi par souci "humanitaire" afin que son "beau-frère" obtienne un logement social. Il demande qu'il en soit tenu compte lors de

la détermination de la sanction ainsi que de la teneur des condamnations qui auraient dû figurer sur le certificat, étant des infractions de roulage. Il insiste pour que la sanction soit juste et proportionnelle aux faits.

5. Le 8 juin 1999, le bourgmestre décide de soumettre le dossier disciplinaire de l'intéressé au conseil communal.

Le 1^{er} juillet 1999, Michel GODEFROID est convoqué pour audition par le conseil. Hospitalisé à cette date, il ne peut comparaître et est convoqué de nouveau pour le 13 septembre 1999.

L'audition a bien lieu à cette date. L'intéressé est assisté par son avocat qui demande la clémence. Tout en admettant qu'un faux a été commis, il souligne que c'est dans un but humanitaire et que son client compte une ancienneté de 25 ans sans avoir fait l'objet du moindre reproche.

6. Le 13 octobre 1999, le conseil communal inflige à Michel GODEFROID la sanction disciplinaire de la démission d'office prenant cours "le premier jour du mois suivant l'agrément de la présente délibération par l'autorité de tutelle".

Cette décision est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée à la poste du 20 octobre 1999 et, à la même date, le dossier disciplinaire est transmis à la Région wallonne.

7. Par arrêté du 22 novembre 1999, l'autorité de tutelle annule la délibération du conseil communal du 13 octobre 1999.

Cette décision est, notamment, motivée comme suit :

" (...)

Considérant que l'article 303 de la Nouvelle Loi communale susmentionnée stipule en son alinéa 1 que "le PV d'audition reproduit fidèlement les déclarations de la personne entendue" et en son alinéa 6 qu' "il comprend l'énumération de tous les actes de procédure requis par la loi et mentionne si chacun d'eux a été accompli";

Considérant que, dans le cas présent, le procès-verbal d'audition ne contient aucune question posée à M. GODEFROID et, a fortiori, aucune réponse ni intervention de l'intéressé; qu'il ne reprend pas non plus la liste des actes de procédure;

Considérant que la délibération du 13 octobre 1999 ne motive la décision de sanction que par la relation succincte des faits et l'énumération des actes de procédure; que par contre, l'autorité communale ne s'explique pas sur les motifs qui l'ont conduite à infliger une sanction maximale;

Considérant au contraire que la lecture du procès-verbal d'audition par le conseil communal laisse entendre des circonstances atténuantes accordées à l'agent incriminé;

Considérant au vu de ce qui précède que la délibération du conseil communal de BOUSSU du 13 octobre 1999 viole d'une part la Nouvelle Loi communale, plus précisément les articles 303, alinéas 1 et 6 et 305, et d'autre part, la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs;

(...)"

Cet arrêté est notifié à la commune par lettre datée du même jour.

8. Le 30 novembre 1999, le bourgmestre reprend la procédure disciplinaire. Il convoque l'intéressé pour audition par le conseil communal le 16 décembre 1999.

9. L'audition a lieu à cette date.

Michel GODEFROID est représenté par sa compagne et par son conseil de l'époque. Le bourgmestre entame la séance en rappelant la décision du conseil communal du 13 octobre 1999 démissionnant d'office Monsieur GODEFROID et signale que le Gouvernement wallon a annulé cette délibération pour différents motifs qu'il conteste :

- Monsieur GODEFROID ne s'est pas exprimé : il ne l'a pas souhaité.
- Sanction maximale : la démission d'office n'est pas la sanction maximale, elle a été suggérée par le conseil de Monsieur GODEFROID.
- Pas de rappel des actes de procédure dans le PV d'audition : ceux-ci ont été énumérés dans la délibération du conseil communal du 13 octobre 1999.

Le 27 janvier 2000, la représentante de Michel GODEFROID formule les remarques suivantes au bas du procès-verbal d'audition :

- " 1) Je tiens à préciser que le PV d'audition ne mentionne pas le fait qu'un membre du conseil communal a momentanément quitté la séance durant mon audition.
2) Je répète ci-après l'observation mentionnée lors de la signature du PV d'audition du 07/12/1999 à savoir que les condamnations figurant au casier judiciaire de mon frère sont uniquement des infractions de roulage".

10. En séance du 31 janvier 2000, le conseil communal décide à nouveau d'infliger la sanction de la démission d'office à Michel GODEFROID.

Cette délibération est notamment motivée comme suit :

" (...)

Considérant que M. M. GODEFROID a complété lui-même la partie d'un certificat de bonnes conduite, vie et moeurs réservée au casier judiciaire en y apposant la mention "néant" alors que diverses condamnations devaient y être mentionnées;

Considérant en outre que l'intéressé a signé lui-même ce document alors qu'il ne disposait pas de la délégation de signature à cet effet;

(...)

Vu sa délibération du 13/10/99 décidant d'infliger à M. M. GODEFROID, agent de police, la sanction disciplinaire de la démission d'office;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22/11/99 décidant d'annuler la délibération susvisée du conseil communal;

Considérant que les faits reprochés à l'intéressé ne peuvent rester sans suite en raison de leur gravité et qu'il y a donc lieu de reprendre la procédure disciplinaire en ce qui concerne les points incriminés;

(...)

Vu les remarques formulées par M^{me} COTTON Nadèche;

Considérant que la nature des condamnations non reproduites sur le certificat de bonnes conduite, vie et moeurs établi par M. M. GODEFROID était connue et que cet élément figure dans le dossier disciplinaire et que cette remarque n'apporte donc aucun élément nouveau;

Considérant que les conseillers communaux présents à l'audition du 16/12/99 et énumérés au procès-verbal sont bien les conseillers présents au cours de toute l'audition;

Considérant que l'intéressé a manqué à son devoir de loyauté, que les faits reprochés altèrent gravement la relation de confiance qui doit exister entre l'intéressé, ses supérieurs hiérarchiques et la Commune et qu'ils sont de nature à donner lieu à une sanction maximale;

(...)"

Cette décision est notifiée à l'intéressé par lettre du 3 février 2000, recommandée à la poste. Le même jour, le dossier disciplinaire est communiqué à l'autorité de tutelle.

11. Le 6 mars 2000, la Région wallonne fait savoir au collège échevinal qu'elle n'a pas annulé la délibération communale du 31 janvier 2000, démettant d'office Michel GODEFROID.

Le bourgmestre en informe le requérant par lettre du 14 mars 2000, recommandée à la poste.

12. Le 28 mars 2000, Michel GODEFROID saisit la Région wallonne du recours prévu par l'article 20 du décret du 1^{er} avril organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne.

13. Le 25 août 2000, la Région wallonne annule la délibération du conseil communal du 31 janvier 2000 démettant d'office Michel GODEFROID.

Cet arrêté est, notamment, motivé comme suit :

" (...)

Considérant que la délibération du 31 janvier 2000 motive la décision de sanction par la simple relation des faits et l'énumération des actes de procédure; que, par contre, l'autorité communale n'avance comme motif qui l'a conduite à infliger une sanction maximale, que le fait que «l'intéressé a manqué à son devoir de loyauté, que les faits reprochés altèrent gravement la relation de confiance qui doit exister entre l'intéressé, ses supérieurs hiérarchiques et la commune et qu'ils sont de nature à donner lieu à une sanction maximale».

Considérant que la loi du 29 juillet 1991 exige une motivation adéquate, c'est-à-dire pertinente et sérieuse, excluant toute clause de style et ayant un rapport de proportionnalité avec l'importance de la décision; que lorsqu'il s'agit de décisions qui ont fait l'objet de discussions et au sujet desquelles l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation, la justification doit être plus détaillée;

Considérant que, dans le cas présent, on ne peut nier ni l'importance de la décision ni le large pouvoir d'appréciation de l'autorité disciplinaire;

Considérant qu'aucun des éléments «à décharge» figurant dans le dossier disciplinaire ne se retrouve dans la décision ;

Considérant qu'à la lecture du dossier complet, la sanction infligée paraît nettement disproportionnée par rapport aux faits reprochés ;

Considérant, en effet, que la fraude n'a pas été faite dans un but de profit pour lui-même et ne prouve pas un esprit de malhonnêteté foncière avec un risque de récidive mais que c'est clairement un fait isolé dans le but de venir en aide à un membre de sa famille dans une situation de détresse;

Considérant dès lors que la délibération est prise en violation d'une part de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en ce qu'elle se contente d'une formule de style pour justifier la hauteur de la sanction et d'autre part du principe général de bonne administration et d'équitable procédure en ce qu'elle méconnaît le principe de proportionnalité entre les griefs et la sanction,

(...)".

14. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est notifié au collègue échevinal de BOUSSU par lettre du 29 août 2000.

15. Par délibération du 21 décembre 2000, le conseil communal décide, pour la troisième fois, d'infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office de Michel GODEFROID.

Cette décision, est motivée comme suit :

" (...)

Vu le rapport du 01/03/99 de M. R. DELHAYE, commissaire de police, décrivant les faits reprochés à M. Michel GODEFROID, agent de police, dans l'exercice de ses fonctions;

Considérant que M. M. GODEFROID a complété lui-même la partie d'un certificat de bonnes conduite, vie et moeurs réservée au casier judiciaire en y apposant la mention "néant" alors que diverses condamnations devaient y être mentionnées;

Considérant en outre que l'intéressé a signé lui-même ce document alors qu'il ne disposait pas de la délégation de signature à cet effet;

Vu l'arrêté du 08/06/99 par lequel M. le Bourgmestre décide de soumettre le dossier disciplinaire au Conseil communal;

Vu sa délibération du 31/01/2000 décidant d'infliger à M. M. GODEFROID la sanction disciplinaire de la démission d'office;

Vu l'Arrêté du 25/08/2000 de M. le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne annulant la délibération du Conseil communal du 31/01/2000 précitée;

Considérant qu'il s'agit de la deuxième annulation;

Considérant que les faits reprochés à l'intéressé ne peuvent rester sans suite en raison de leur gravité et qu'il y a donc lieu de recommencer la procédure disciplinaire devant le Conseil communal;

Vu la lettre de convocation pour audition le 21/11/2000 par le Conseil communal, adressée à M. M. GODEFROID par pli recommandé daté du 03/11/2000;

Considérant que M. M. GODEFROID était représenté par Maîtres J. DIEU et E. VANCOPPENOLLE, avocats, lors de cette audition;

Vu le procès verbal d'audition par le Conseil communal du 21/11/2000, adressé à M. GODEFROID et à Maîtres J. DIEU et E. VANCOPPENOLLE, par pli recommandé daté du 24/11/2000;

Vu les remarques relatives à ce procès verbal formulées par lettre du 04/12/2000 par Maître J. DIEU;

Considérant que ces remarques mettent l'accent sur des éléments déjà connus et n'apportent rien de nouveau quant au fond;

Considérant que l'intéressé, en sa qualité d'agent de police a prêté serment; qu'à ce titre, il a notamment juré obéissance aux lois du peuple belge; que, de surcroît, le fait a été commis par un agent de police dont l'exercice de la fonction implique spécialement de respecter et de faire respecter les règles légales et administratives;

Considérant dès lors qu'il a manqué à son devoir de loyauté; qu'il a, par son geste, obtenu ce qu'il n'aurait pas pu obtenir par la voie administrative normale et que ce qui est reproché à l'intéressé, même s'il ne s'agit que d'un fait isolé, accompli avec

l'intention de venir en aide à un membre de sa famille, altère gravement la relation de confiance qui doit exister entre l'intéressé, ses supérieurs hiérarchiques et la Commune;

Considérant qu'en raison de ce qui précède, la sanction de la révocation pourrait être prononcée,

Considérant cependant que cette sanction priverait l'intéressé de ses droits à la pension, aux allocations de chômage et à l'assurance maladie, secteur indemnités; qu'en raison de l'état de santé de l'intéressé, une décision de révocation le sanctionnerait gravement sur le plan social et que dans ces circonstances, la sanction immédiatement inférieure, à savoir la démission d'office, s'impose;

(...)"

Le 10 février 2001, le Gouvernement wallon, autorité de tutelle, informe le collège échevinal qu'il ne s'est pas opposé à l'exécution de cette délibération. Le recours formé par Michel GODEFROID auprès de l'autorité de tutelle est toujours pendant;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'en une première branche, elle reproche à l'acte attaqué de considérer que la peine disciplinaire infligée est manifestement disproportionnée par rapport aux faits reprochés et que la requérante aurait dû avoir égard aux éléments à décharge pour prononcer une peine moins sévère, alors que la délibération annulée se réfère expressément au procès-verbal d'audition du 16 décembre 1999 qui souligne le but poursuivi par l'intervenant, étant d'aider sa famille, fait mention du souhait de son conseil que lui soit évitée l'indignité de la révocation et fait état de la gravité des manquements qui ont altéré la relation de confiance entre l'intéressé et son employeur; qu'en une seconde branche, la partie requérante soutient que la délibération annulée a pris en considération tous les éléments à charge et à décharge, de sorte qu'elle est adéquatement motivée;

Considérant qu'il appartient à l'autorité disciplinaire d'apprécier concrètement les éléments avancés par l'agent incriminé à l'appui de sa défense, tels qu'ils sont relatés par le procès-verbal d'audition et d'exprimer, dans sa décision, la conclusion à laquelle elle a abouti compte tenu de ceux-ci; que la simple référence à ce procès-verbal, qui ne peut être assimilé à un avis ou à une proposition, ne constitue pas une motivation répondant au prescrit de la loi du 29 juillet 1991; que la délibération annulée repose sur le motif suivant :

" Considérant que l'intéressé a manqué à son devoir de loyauté, que les faits reprochés altèrent gravement la relation de confiance qui doit exister entre l'intéressé, ses supérieurs hiérarchiques et la Commune et qu'ils sont de nature à donner lieu à une sanction maximale ...";

qu'une telle motivation, étant purement stéréotypée, et ne justifiant pas le taux de la peine prononcée, est insuffisante; qu'en annulant la décision litigieuse pour les motifs qu'elle a énoncés, l'autorité de tutelle a correctement motivé son arrêté et n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,47 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze octobre 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.