CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 128.245 du 18 février 2004

A.82.795/VIII-3736

En cause : **MOURMEAUX** Jean-Louis**,**

ayant élu domicile chez
Mes Jean-Pierre LOTHE et
Jöel-Pierre BAYER, avocats,
rue Danhaive 6
5002 Saint-Servais,

contre :

la Ville de Namur,

ayant élu domicile chez
Me Hugues HIERNAUX, avocat,
résidence "La Colline"
rue Julien Colson 49/4
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 mars 1999 par Jean-Louis MOURMEAUX qui demande l'annulation de la décision du 5 janvier 1999, par laquelle le conseil communal de Namur lui inflige la sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de trois mois, à partir du 8 janvier 1999;

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 22 août 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 9 décembre 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 23 janvier 2004;

Entendu, en son rapport, M^me^ GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me SOMMERS, loco Mes LOTHE et BAYER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me SCHAFFNER, loco Me HIERNAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. KOVALOVSKY, 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 éléments utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le requérant, entré à la police de Namur le 1^er^ octobre 1992, y a été nommé à titre définitif le 22 novembre 1993. Au moment de l'acte attaqué, il était agent-brigadier, affecté à une section de police secours.

2. Le 8 mai 1998, le requérant fait partie d'un groupe d'agents désignés pour procéder à la fouille des spectateurs avant un concert au théâtre de verdure de Namur. A cette occasion, un certain nombre d'objets sont saisis. Ils sont étiquetés et rangés afin d'être restitués à la fin du concert. Les objets qui ne sont pas récupérés le jour même sont entreposés à la permanence de police.

3. Parmi les objets confisqués et non récupérés par leur propriétaire à la fin du concert figure un petit canif bleu que le requérant a, sans s'en cacher, gardé par devers lui.

Lorsque le propriétaire de ce canif se présente au commissariat de police pour reprendre cet objet, il est constaté qu'il ne se trouve pas parmi les objets entreposés à la permanence de police après le concert. Un commissaire adjoint de police rédige un rapport à propos de cet incident qui est évoqué par un autre commissaire adjoint devant

les membres de sa section; un collègue du requérant déclare alors connaître l'identité de l'auteur des faits, mais ne la révèle pas.

4. Spontanément ou non, le requérant remet le canif au service de contrôle interne le 14 mai 1998. L'objet est ensuite restitué à son propriétaire, qui ne sera apparemment pas informé de ce qu'il était resté en possession du requérant.

Entendu lorsqu'il a restitué le canif, le requérant déclare notamment :

" ...

A la fin du service j'ai rassemblé les objets que les propriétaires n'avaient pas récupérés. On a mis ces objets dans une caisse. Parmi ces objets se trouvait un canif qui ne portait plus son étiquette. Je me le suis approprié. Je l'ai rangé dans mon armoire vestiaire.

Je ne peux pas expliquer ce geste.

Je me rends compte maintenant qu'il s'agissait là d'un détournement d'un objet saisi et donc d'un comportement indigne d'un fonctionnaire de police.

...".

5. Le chef de corps du requérant établit un rapport à l'intention du bourgmestre. Il y constate la gravité du fait commis par le requérant, précisant qu'il s'agit du "grave délit pénal de détournement commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions" et "d'une faute professionnelle grave qui compromet la dignité de la fonction ... encore plus inadmissible pour un policier ayant suivi et réussi récemment la formation d'officier de police communale". Le rapport conclut en proposant, d'une part, "en urgence" une suspension préventive par mesure d'ordre et, d'autre part, à l'issue de la procédure disciplinaire, "la sanction maximale de la démission d'office".

6. Le 15 mai 1998, un procès-verbal à charge du requérant pour détournement commis par un fonctionnaire de police est établi et est transmis au procureur du Roi de Namur.

7. Le 20 mai 1998, le bourgmestre de Namur convoque le requérant pour une audition le 2 juin suivant; après avoir exposé les faits, il conclut : "J'estime que la gravité et la nature des faits m'obligent à entreprendre une procédure disciplinaire à votre égard pour manquement aux devoirs professionnels. Une suspension préventive par mesure d'ordre n'est d'ailleurs pas à exclure, ce qui me conduit à appliquer le délai prévu par l'article 314 NLC ...".

Après l'audition du requérant et les observations formulées par son conseil, des auditions et devoirs complémentaires sont prescrits par le bourgmestre tant au sujet du comportement d'autres agents qu'à propos des circonstances de la restitution du canif par le requérant. Ces auditions et devoirs complémentaires donnent lieu à un nouveau rapport du chef de corps, qui constate notamment : "Cette poursuite d'enquête a par ailleurs permis de démontrer l'intention délibérée de l'agent Jean-Louis MOURMEAUX non seulement de s'approprier le canif mais aussi de le garder. En effet, ce n'est qu'à la suite de l'enquête interne qui avait abouti à le désigner comme auteur du détournement, et seulement cinq jours après les faits, que l'intéressé, interpellé par le CAI BIZZOTTO Sergio, a reconnu qu'il avait pris le canif, déclarant à ce moment que cet objet se trouvait à son domicile". Les propositions de suspension préventive et de sanction disciplinaire sont réitérées.

9. Le requérant est une nouvelle fois entendu par le bourgmestre le 24 juin 1998 et un procès-verbal de cette audition est établi.

10. Par une décision notifiée au requérant le 8 juillet 1998, le bourgmestre suspend l'intéressé préventivement, par mesure d'ordre, pour une durée de quatre mois, dans l'attente de l'issue de la procédure pénale.

Après une nouvelle audition du requérant, cette mesure d'ordre est prolongée pour une période de deux mois.

11. Par jugement du 27 novembre 1998, le tribunal correctionnel de Namur déclare établie la prévention mise à charge du requérant d'avoir soustrait un couteau qui ne lui appartenait pas mais accorde à l'intéressé la suspension simple du prononcé de la condamnation, pour les motifs suivants :

" Attendu qu'il appert des éléments au dossier et des aveux du prévenu que la prévention est établie telle que libellée à la citation;

Attendu que la gravité des faits résulte non seulement de leur nature mais surtout de la qualité de leur auteur, sous-officier à la police communale de Namur, qui, au service de la population et en charge, de par ses fonctions, du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, n'a pas hésité à dérober le bien d'autrui, risquant ainsi, en outre, de porter atteinte à la renommée et à l'honneur du corps de police namurois tout entier;

Attendu que le prévenu qui n'a jamais subi de condamnation antérieure et semble avoir pris conscience de l'indignité de son comportement, sollicite une mesure de suspension simple du prononcé de la condamnation et se trouve toujours dans les conditions exigées par la loi pour pouvoir en bénéficier;

Qu'une condamnation pénale achèverait de ruiner définitivement sa carrière et lui enlèverait toute chance de réinsertion professionnelle;

Qu'il y a lieu, en conséquence, de lui accorder le bénéfice de la suspension simple du prononcé de la condamnation compte tenu de ses bons antécédents et en vue d'éviter son déclassement".

12. Le 15 décembre 1998, estimant que son "seuil de compétence est dépassé en raison de la gravité des faits", le bourgmestre fait savoir au requérant qu'il a décidé d'en référer au conseil communal et invite l'intéressé à se présenter afin d'être entendu par ledit conseil le 5 janvier 1999.

Le requérant, assisté de son conseil, est entendu à la date prévue. A cette occasion, la défense fait valoir que la sanction de la démission d'office qui est proposée serait disproportionnée et qu'une suspension disciplinaire, couvrant tout ou partie de la suspension préventive, serait plus appropriée.

13. Le 5 janvier 1999, le conseil communal décide d'infliger au requérant la sanction de la suspension pour une durée de trois mois, avec effet le lendemain de la notification de la décision, notification faite le 7 janvier 1999. Il s'agit de l'acte attaqué. Il contient, notamment, les motifs suivants :

" ...

Attendu que le 27 novembre 1998, le Tribunal correctionnel de Namur a prononcé un jugement disant la prévention établie (c'est-à-dire avoir soustrait frauduleusement un couteau ne lui appartenant pas) mais accordant toutefois la suspension simple du prononcé au motif "que le prévenu n'a jamais subi de condamnation antérieure et semble avoir pris conscience de l'indignité de son comportement (...); qu'une condamnation pénale achèverait de ruiner définitivement sa carrière et lui enlèverait toute chance de réinsertion professionnelle";

Considérant que le Tribunal (tout en confondant, accessoirement, une formation d'officier suivie avec succès par l'intéressé à une fonction qu'il lui prête - quod non - de sous-officier à la Police communale) indique également "que la gravité des faits résulte non seulement de leur nature mais surtout de la qualité de leur auteur, sous-officier à la police communale de Namur, qui, au service de la population et en charge, de par ses fonctions, du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, n'a pas hésité à dérober le bien d'autrui, risquant ainsi, en outre, de porter atteinte à la renommée et à l'honneur du corps de police namurois tout entier";

Attendu que selon une jurisprudence constante, la suspension du prononcé, d'une condamnation n'a pas pour effet de faire perdre sa compétence à l'autorité disciplinaire;

(...)

Attendu que les faits reprochés, dûment établis judiciairement, sont à l'évidence des manquements aux devoirs professionnels et des agissements compromettant la dignité de la fonction au sens de l'article 282 N.L.C. et justifient une sanction disciplinaire; que nonobstant la valeur de l'objet en cause, il s'agit d'un délit commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions; que pareil comportement est tout à fait inadmissible dans le chef, en particulier, d'un policier;

Considérant que l'ébranlement sérieux de la confiance qui résulte de pareils agissements pourrait légitimement conduire à faire choix d'un écartement définitif des services de police; que les considérants du jugement précité comme l'argumentation développée à ce propos par la défense conduisent néanmoins à éviter une sanction maximale (démission d'office ou révocation) sous peine d'encourir le risque d'une censure de la part du Conseil d'Etat du chef de non-respect du principe de proportionnalité; que la gravité des faits et la qualité de l'intéressé excluant à l'évidence une sanction mineure, il y a lieu de retenir une sanction majeure; que dans ce cadre, la suspension - dont le principe est d'ailleurs accepté par la défense - est la sanction la plus appropriée; qu'il est légitime, pour les mêmes raisons de gravité des faits et de qualité de l'intéressé, de la fixer au seuil maximum prévu par l'article 285 N.L.C., soit trois mois;

Attendu que l'article 316, alinéa 4 N.L.C. stipule que si, à la suite d'une suspension préventive avec retenue de traitement, la sanction disciplinaire peut produire ses effets au plus tôt le jour de l'entrée en vigueur de la suspension préventive; qu'il s'agit là d'une faculté, non d'une obligation; que s'à a fixé un seuil maximum de rétroactivité potentielle, le législateur a simplement entendu que l'autorité disciplinaire ne puisse aller au-delà (cfr. Commentaire permanent de droit communal, édit. U.G.A.: Personnel communal, régime disciplinaire, n' 677.24); qu'à l'inverse, il a donné toute latitude à l'autorité disciplinaire de donner à la sanction qu'il prononce un effet rétroactif ou non :

- "le rapport sur le projet de loi du 24 mai 1991 sur le régime disciplinaire du personnel communal relève "qu'aucune sanction disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé" (...). Si une suspension préventive assortie de retenue de traitement (...) est suivie d'une sanction de (...) suspension disciplinaire (...), la sanction disciplinaire peut produire ses effets au plus tôt le jour de l'entrée en vigueur de la suspension préventive mais c'est à l'autorité disciplinaire de décider dans cette limite, la date de prise d'effet" (ibid. n° 677.24);
- dans le même sens: "une sanction disciplinaire ne peut en principe être infligée avec effet rétroactif (...). A titre exceptionnel, l'effet rétroactif sera cependant autorisé (...), notamment (...) lorsque l'intéressé était déjà suspendu préventivement avant de se voir infliger une mesure disciplinaire" (Statut des administrations locales et provinciales, Régime disciplinaire, 1.8.3 10/32.6, édit. Ced-Samson - références à l'appui- arrêts C.E. 16-125, 19.346 et 26.145);
- si le membre du personnel est révoqué avec effet rétroactif (ibid., 1.10.7) : ce qui signifie a contrario et s'il le fallait encore que la loi n'interdit pas de révoquer sans effet rétroactif;
- dans l'hypothèse, précisément, de la prononciation d'une sanction maximale, il n'est certainement pas déraisonnable de penser que pour de raisons sociales notamment, une autorité disciplinaire quelconque ne souhaiterait pas assortir d'effet rétroactif sa décision de démission d'office ou de révocation (d'autant que la suspension préventive, dans le cas de poursuites pénales, peut être extrêmement longue);
- ce qui vaut pour les sanctions maximales vaut pour les sanctions majeures, l'article 316, al. 3 N.L.C. les mettant en l'occurrence sur le même pied;

Considérant qu'une suspension préventive avec retenue de traitement peut donc être suivie dans le temps d'une suspension disciplinaire sans qu'il y ait nécessairement absorption par la première, d'autant que les deux mesures ne sont pas de même nature, la première étant conservatoire;

Considérant que de toute manière et dans le cas présent, les effets financiers pour l'agent sont similaires, qu'il y ait effet rétroactif ou non de la sanction; que la volonté unanime du Conseil est dès lors d'éviter la rentrée en service immédiate de M. MOURMEAUX; que l'intérêt du Corps comme la prise de conscience (ou son accentuation) dé la gravité des faits et de la sanction dans le chef de l'intéressé

commandent de ne donner effet à la sanction qu'au lendemain de la date de notification de la présente décision - le Conseil insistant pour que cette notification ait lieu dès ce 7 janvier";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, plus particulièrement du défaut de motivation formelle adéquate; qu'il est, selon lui, "paradoxal, incompatible et partant inadéquat de fonder le vote d'une sanction disciplinaire sur une motivation qui servait de soutènement à une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, le juge pénal ayant eu précisément le souci d'éviter à l'inculpé un déclassement professionnel et l'opprobre d'une peine"; qu'il reproche ensuite à l'acte attaqué de constituer une pétition de principe, dès lors que le principe de la sanction se fonde sur la perpétration d'un délit par le requérant, éléments qui, à son estime, ne justifient ni la nature ni la durée de la sanction; qu'il fait encore valoir que l'acte attaqué ne tient aucun compte des circonstances atténuantes invoquées, qu'il ne prend pas en compte "l'insignifiance de l'objet" et n'a pas égard à "l'absence de préjudice in concreto à l'intérêt du service";

Considérant qu'en réplique, le requérant conteste avoir isolé l'un ou l'autre élément de la décision attaquée; que, pour lui, la référence à la gravité des faits et à sa fonction particulière "constitue des considérations creuses et stéréotypées dès l'instant où il n'est pas mentionné en quoi les faits sont graves et ont été de nature à avoir une répercussion néfaste sur le fonctionnement du service et le prestige de la fonction"; qu'il ajoute que "le dossier disciplinaire ne fait nullement apparaître que la méconduite de l'agent aurait été grave au point de faire obstacle au fonctionnement du service et de nuire à l'image de prestige de la fonction et justifierait partant le prononcé d'une peine qui non seulement relève de la catégorie des sanctions majeures mais qui, parmi celles-ci, est en outre la plus grave quant à ses effets et à sa durée, à savoir la suspension de trois mois";

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'agent, la disposition légale dont il est fait application et les raisons pour lesquelles l'autorité administrative a choisi la sanction infligée;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué vise dans son préambule les articles 281 à 317 de la Nouvelle loi communale et indique de la sorte que les dispositions de ladite loi relatives au régime disciplinaire du personnel communal lui servent de fondement; qu'il constate que la matérialité des faits a été établie par le juge pénal et qu'il s'agit d'un délit commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions; que, selon

l'autorité disciplinaire, un tel comportement est constitutif d'un manquement aux devoirs professionnels et compromet la dignité de la fonction; qu'à ce propos, il est plus particulièrement fait référence à l'article 282 de la Nouvelle loi communale; que, dans les circonstances de la cause, le requérant a été suffisamment informé de la raison pour laquelle une sanction lui a été infligée; qu'au demeurant, il a lui-même déclaré, le 14 mai 1998, que le fait de s'être approprié un canif saisi constituait "un détournement d'un objet saisi et donc un comportement indigne d'un fonctionnaire de police"; que le conseil communal a passé en revue les sanctions susceptibles d'être infligées; qu'il a exclu les sanctions maximales en tenant compte à la fois des motifs du jugement correctionnel qui a accordé la suspension du prononcé de la condamnation et des arguments de la défense; qu'il n'était pas nécessaire de reproduire ces arguments, dès lors que les sanctions maximales étaient exclues; que l'acte attaqué expose ensuite "que la gravité des faits et la qualité de l'intéressé excluant à l'évidence une sanction mineure, il y a lieu de retenir une sanction majeure; que dans ce cadre, la suspension - dont le principe est d'ailleurs accepté par la défense - est la sanction la plus appropriée; qu'il est légitime, pour les mêmes raisons de gravité des faits et de qualité de l'intéressé, de la fixer au seuil maximum prévu par l'article 285 N.L.C., soit trois mois"; qu'isolée de son contexte, la mention de la gravité des faits et de la qualité de l'intéressé pourraient être qualifiées de formules stéréotypées; que ces termes sont cependant utilisés après un rappel de l'appréciation de la gravité des faits par le tribunal correctionnel et de l'existence d'un délit commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions; que, sur le plan de la motivation formelle et sans préjudice de l'examen de la proportionnalité, l'acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles et a dûment informé le requérant des motifs pour lesquels la sanction de la suspension disciplinaire de trois mois lui était infligée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris du défaut de base légale, de la violation des principes nulla poena sine lege et non bis in idem et des articles 283 à 286 de la Nouvelle loi communale; que le requérant reproche à l'acte attaqué de ne pas faire rétroagir la sanction de la suspension disciplinaire à la date de début de la suspension préventive par mesure d'ordre; qu'il déduit du considérant selon lequel "dans le cas présent, les effets financiers pour l'agent sont similaires, qu'il y ait effet rétroactif de la sanction ou non" que la sanction disciplinaire n'a été assortie d'aucune privation de traitement et constitue donc une peine non prévue par la loi; que, selon lui, la partie adverse, en procédant comme elle l'a fait, a reconnu que la suspension préventive constituait déjà une sanction et a donc méconnu le principe non bis in idem; qu'il ajoute, dans son mémoire en réplique "qu"il convient d'annuler l'acte querellé qui, à défaut du retrait de la suspension préventive, crée l'insécurité juridique, notamment quant à la

question du maintien de la double retenue de traitement (celle de 25 % assortissant la mesure d'ordre, et celle de 50 % inhérente à la peine disciplinaire) en violation du principe non bis in idem";

Considérant que la partie adverse avait la faculté mais non l'obligation de faire coïncider la suspension disciplinaire avec la période de suspension préventive; que la circonstance qu'elle n'a pas opté pour la rétroactivité de la suspension disciplinaire n'affecte pas la légalité de la sanction; que la sanction infligée est une de celles prévues par la Nouvelle loi communale; qu'elle succède à une suspension préventive qui est une mesure de nature différente; que le requérant n'établit en aucune façon la violation des dispositions et principes visés au moyen; que le moyen n'est pas fondé; que l'argumentation développée en réplique à propos du retrait de la suspension préventive et du règlement de ses conséquences financières constitue un moyen nouveau et, partant irrecevable;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l'inadéquation des motifs et de l'appréciation illégale des faits plus précisément, de la violation du principe de proportionnalité; que, se référant au contenu du premier moyen il soutient que la sanction n'est pas justifiée et qu'elle "s'avère tant sur le plan correctif que dissuasif, manifestement disproportionnée et déraisonnable par rapport à la faute, même si celle-ci au-delà de l'insignifiance de la matérialité du fait a pu être judiciairement qualifiée de détournement"; qu'il soutient que la non-rétroactivité de la sanction en accentue la gravité morale; qu'il invoque encore une violation du principe d'égalité en citant le cas d'un agent sanctionné moins lourdement pour une faute plus grave; qu'il développe son argumentation dans son mémoire en réplique en faisant notamment valoir que c'est par son attitude et sa volonté que le canif a pu être restitué à son propriétaire qui n'a rien su du détournement, en sorte que l'affaire n'a eu aucune répercussion sur le fonctionnement du service ou le prestige de la fonction;

Considérant que le premier moyen a été jugé non fondé; qu'en la matière, le Conseil d'Etat ne peut se substituer à l'autorité disciplinaire dans l'appréciation de la gravité de la sanction, sauf si cette appréciation était révélatrice d'une erreur manifeste; que tel n'est pas le cas en l'espèce; qu'il n'est nullement établi que toute autorité ayant à apprécier les mêmes faits se serait à l'évidence montrée plus clémente; qu'au demeurant, le requérant a lui-même admis qu'il avait eu un comportement indigne d'un policier et suggéré qu'une suspension disciplinaire serait plus adéquate que la démission d'office proposée par le chef de corps; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit février deux mille quatre 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.