CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 133.843 du 13 juillet 2004.

A.153.537/VI-16.716

En cause : **HONDERMARCQ** Robert,

ayant élu domicile chez
Me Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la Ville de Soignies.

LE PRESIDENT DE LA VIe CHAMBRE DES VACATIONS SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 9 juillet 2004 par Robert HONDERMARCQ, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 2 juillet 2004 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de Soignies décharge le requérant de l'ensemble de ses attributions pendant la durée de l'enquête administrative et ne réaffecte pas les attributions retirées au requérant à l'un ou l'autre échevin en particulier, mais les gère collégialement;

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2004, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 12 juillet 2004 à 15.30 heures;

Vu le dossier administratif déposé par la partie adverse;

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

Entendu, en leurs observations, Mes Vincent DE WOLF et Hervé PENNINCKX, avocats, comparaissant pour le requérant, et Me Stéphanie MENNA, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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;

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 demande de suspension se présentent comme suit :

Le requérant est échevin de la ville de Soignies et a dans ses attributions les compétences suivantes : travaux, voiries, équipement urbain et rural, bâtiments communaux, cimetières, électricité, télédistribution, marchés, plantations, écocantoniers (?), projets et études, agriculture, remembrements, comices agricoles, wateringues, qualité de la vie, assurances. Il dispose au sein de l'administration communale d'un bureau équipé d'ordinateurs, et de l'assistance de deux membres du personnel communal dont l'un est plus particulièrement affecté à son rôle politique. Les ordinateurs en question contiennent notamment des données relatives à son parti politique, ses membres et ses sympathisants. En outre, depuis le 1er juillet 2004, le requérant est devenu député fédéral. Il exerce par ailleurs la profession de vétérinaire. Dans le cadre de cette profession, il reconnaît qu'il lui est arrivé d'utiliser l'infrastructure mise à sa disposition par la commune, ainsi que les services de ses collaboratrices.

Le 2 juillet 2004, le collège des bourgmestre et échevins a été convoqué à 16 h 30. L'ordre du jour annonçait de délibérer sur un problème au service de l'état civil. Mais dès l'ouverture de la séance, le bourgmestre a expliqué qu'il venait, avec un échevin et le secrétaire communal, de saisir, dans les bureaux du service des travaux, des documents et du matériel susceptibles de démontrer que certains membres du personnel occupés dans ce service travaillent pour le compte d'une firme privée durant leurs heures de service, et il a demandé au collège de décider l'ouverture d'une enquête administrative à ce sujet. Cette enquête a été décidée par le collège, à l'unanimité, le requérant compris. Au cours de la même réunion, immédiatement après, le collège prit, par six voix et une abstention, celle du requérant, une décision actée de la manière suivante :

« Monsieur le Bourgmestre donne lecture de différents courriers, rapports, factures, ..., trouvés sur le matériel saisi et émanant de la société BEVA.

Monsieur l'Echevin HONDERMARCQ explique qu'il arrive parfois que, sur le temps de midi, du courrier soit tapé, pour son compte, par ces deux personnes.

Monsieur le Bourgmestre exprime son incrédulité quant à cette possibilité en montrant le volume de certaines des pièces dont il a les copies papier.

Monsieur le Bourgmestre suspend la séance et demande un entretien a Monsieur l'Echevin FLAMENT.

Après réouverture de la séance, Monsieur l'Echevin VERSLYPE exprime la stupéfaction de ses collègues par rapport au message passé par Monsieur le Bourgmestre à Monsieur l'Echevin FLAMENT. Il demande s'il s'agit d'un problème de majorité.

Monsieur le Bourgmestre répond par la négative en déclarant que le Collège fait du bon travail et qu'il maintient son souhait de continuer avec la majorité présente.

Monsieur le Bourgmestre fait état de la proposition qu'il a faite au Chef de groupe MR, à savoir : que le Collège prenne la décision de décharger Monsieur l'Echevin Robert HONDERMARCQ de ses attributions pendant la durée de l'enquête administrative.

Monsieur l'Echevin HONDERMARCQ s'étonne de la manière dont le Bourgmestre a mené cette affaire et estime que, si problème il y a, il aurait pu se régler, par exemple, au cours d'un entretien "d'homme à homme".

Monsieur le Bourgmestre répond qu'il a déjà été amené auparavant à effectuer certains rappels à l'ordre courtois, mais que maintenant, sa patience est épuisée, et il ajoute, en rappelant qu'il est en possession des factures de la société BEVA reprenant des coûts administratifs et frais de dactylographie pour des travaux effectués, manifestement, durant les heures de service de ces deux agents.

Il rappelle que le siège de cette société est au domicile de Monsieur HONDERMARCQ.

Monsieur l'Echevin FLAMENT demande à Monsieur le Bourgmestre deux choses :

1. de lui confirmer qu'il ne s'agit pas d'un problème de majorité;
2. s'il est possible d'avoir une enquête rapide et discrète.

Monsieur le Bourgmestre répond :

1. qu'il ne s'agit, en aucun cas d'une remise en cause de la majorité;
2. qu'il ne peut préjuger de rien dans ces circonstances.

Monsieur l'Echevin FLAMENT demande au Bourgmestre qui a-t-il l'intention d'interroger.

Monsieur le Bourgmestre répond qu'à priori, tout le personnel administratif et technique de Mécaville, à l'exception des ouvriers, peut être susceptible d'apporter des informations.

Monsieur le Bourgmestre précise également que le retrait d'attributions qu'il demande, deviendrait, le cas échéant, définitif en fonction des éléments qui apparaîtront lors de l'enquête.

Monsieur le Bourgmestre conclut, avant de passer au vote qu'il entend bien toutefois, qu'à partir de ce moment, et jusqu'à la conclusion de l'enquête administrative, aucune pression ne devra être exercée tant sur les agents actuellement en cause que sur les éventuels témoins.

Après une suspension de séance demandée par Monsieur l'Echevin FLAMENT, ce dernier déclare à Monsieur le Bourgmestre que son groupe est disposé à marquer son accord sur sa proposition.

En conséquence,

7 membres sont présents au vote.

Par 6 oui et 1 abstention,

DECIDE :

Article 1er : de décharger Monsieur l'Echevin Robert HONDERMARCQ de l'ensemble de ses attributions pendant la durée de l'enquête administrative.

Article 2: de ne pas réaffecter les attributions retirées à Monsieur HONDERMARCQ à l'un ou l'autre échevin en particulier. Les dossiers seront gérés collégialement».

Il s'agit de l'acte attaqué. La presse locale lui a donné une large publicité, en des termes parfois approximatifs ou excessifs;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la demande de suspension au motif que l'acte attaqué est une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation;

Considérant que si la répartition des attributions entre les membres d'un collège des bourgmestre et échevins – répartition qui porte sur la préparation et le suivi des dossiers, la décision restant collégiale – est, en règle, une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas de nature à être attaquée devant le Conseil d'Etat, il n'en va pas de même lorsque, comme en l'espèce, une modification radicale des attributions d'un échevin, consistant en le retrait complet de toute attribution, est décidée en fonction du comportement que cet échevin a eu ou est soupçonné d'avoir eu; qu'une modification décidée dans de telles conditions fait grief et peut faire l'objet d'un recours en annulation, et, partant, d'une demande de suspension devant le Conseil d'Etat; que la demande est recevable *ratione materiae*;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 83 de la Nouvelle loi communale, de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 12.608 du 19 octobre 1967, *Derwael*, de l'incompétence et de la partialité de l'auteur de l'acte, de l'excès de pouvoir,

en ce que le requérant a fait l'objet d'une mesure non prévue par la réglementation qui lui est applicable, en tant qu'échevin, et que la mesure litigieuse présente manifestement un caractère disciplinaire et a été prise en fonction de l'attitude prêtée au requérant,

alors que, première branche, l'article 83 de la Nouvelle loi communale prévoit de manière limitative les sanctions pouvant être infligées à un échevin; qu'il s'agit exclusivement de la révocation ou de la suspension des fonctions pour un terme ne dépassant pas trois mois,

alors que, seconde branche, l'article 83 octroie exclusivement au gouverneur de la province, sur avis conforme et motivé de la députation permanente du conseil provincial, la compétence disciplinaire sur les échevins;

Considérant que l'acte attaqué ne retire pas au requérant sa qualité d'échevin, ni la rémunération y afférente; que lorsque le bourgmestre a indiqué «que le retrait d'attributions qu'il demande, deviendrait, le cas échéant, définitif en fonction des éléments qui apparaîtront lors de l'enquête», loin de préjuger, il indique qu'il attend le résultat de l'enquête avant de prendre ou de proposer une mesure définitive; qu'ainsi situé dans son contexte, l'acte attaqué se présente comme une mesure d'ordre destinée

à assurer le bon fonctionnement de l'administration communale et à sauvegarder la confiance que le public doit avoir en elle, aussi longtemps que la lumière n'est pas faite sur les faits; qu'une telle mesure ne revêt pas un caractère disciplinaire et peut être décidée par le collège des bourgmestre et échevins, en sa qualité d'organe responsable de l'administration de la commune; qu'attribuant à l'acte attaqué une portée qu'il n'a pas, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des droits de la défense, du principe du contradictoire ou du principe «*audi alteram partem*», du principe de *fair-play*, de l'excès de pouvoir,

en ce que le requérant a été interrogé, par surprise, sans qu'il ait la possibilité d'organiser sa défense, et de consulter le «dossier disciplinaire» rédigé à son encontre, lequel n'avait d'ailleurs pas été inventorié; qu'il relève que le bourgmestre s'est contenté de montrer «le volume de certaines des pièces dont il a les copies papier», qu'il apparaît qu'une enquête était déjà en cours contre le requérant depuis près d'un mois, et que l'on s'interrogera sur la possibilité matérielle d'imprimer en un laps de temps très court (moins d'un quart d'heure) des courriers, des rapports, des factures, dont certaines sont «volumineuses»; qu'il ajoute qu'il n'a pas pu bénéficier de la présence du défenseur de son choix, ni demander l'écartement des pièces réunies contre lui de manière irrégulière, ni même les consulter,

alors que les principes visés au moyen prévoient un certain nombre de garanties procédurales dans le cadre d'une procédure disciplinaire, que même à supposer qu'il ne s'agisse pas d'une procédure disciplinaire, la mesure litigieuse porte atteinte aux attributions du requérant en tant qu'échevin, et que le principe appelé *«audi alteram partem*» impose une contradiction réelle des thèses des parties en présence;

Considérant que la partie adverse soutient que les principes visés au moyen ne s'appliquent pas, parce que la procédure en cause n'est pas disciplinaire;

Considérant que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation du principe de «*fair-play*», qui n'est pas une règle de droit; qu'en tant qu'il est pris de la violation des droits de la défense en matière disciplinaire, il n'est pas sérieux pour la même raison que le premier moyen;

Considérant, en tant que le moyen est pris de la violation du principe du contradictoire, que la décision contestée a pour effet de priver le requérant de la mission de préparer les dossiers dont il avait jusque-là la charge, de les présenter au collège et d'en assurer le suivi; que cette activité est essentielle pour un mandataire politique, dont la vocation est d'imprimer aux dossiers qu'il traite une orientation conforme à ce qu'il

estime bon pour le pouvoir public à la gestion duquel il contribue; que, sauf en cas d'urgence, avant de prendre une mesure grave fondée sur le comportement d'une personne, qu'elle soit agent public, administré ou mandataire politique, l'autorité doit l'en informer, lui donner connaissance de la mesure envisagée et des raisons qui, selon elle, la motive, permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue et notamment les raisons de fait ou de droit qui le fondent, et recueillir ainsi toutes informations utiles avant de prendre une décision en toute connaissance de cause;

Considérant qu'en l'espèce, il n'est pas soutenu que le retrait des attributions du requérant aurait été porté à l'ordre du jour de la réunion du collège des bourgmestre et échevins au cours de laquelle il a été décidé; qu'il est au contraire allégué, non contredit, et confirmé par la déclaration faite par le bourgmestre au début de la première des délibérations produites aux débats, que le point de l'ordre du jour à l'occasion de l'examen duquel l'acte attaqué a été pris concernait «un certain nombre de problèmes de personnel en instance au service de l'état civil», c'est-à-dire une matière qui ne concerne en rien les attributions du requérant; que cette première décision, que le requérant a votée, concernait l'ouverture d'une enquête administrative dans un service qui, cette fois, relève des attributions du requérant, mais sans que celui-ci soit mis personnellement en cause, sans quoi il aurait dû s'abstenir de siéger, et apparemment sans même qu'il ne se doute qu'il pourrait être mis en cause à ce sujet; que juste après que la décision a été prise d'ouvrir une enquête administrative, le bourgmestre a mis directement en cause la «société» du requérant, laquelle, selon lui, n'est pas une société mais la dénomination sous laquelle il exerce sa profession de médecin vétérinaire, en qualité de travailleur indépendant; qu'après une brève suspension de séance pour se concerter avec le chef du groupe politique dont le requérant fait partie, le bourgmestre a proposé de décharger le requérant de ses attributions; qu'il apparaît ainsi que le requérant a été pris au dépourvu par la tournure qu'a prise une délibération dont l'objet annoncé était tout autre; qu'il n'a pas été informé de l'intention de la partie adverse d'adopter la délibération attaquée, et qu'il a encore moins disposé d'un délai raisonnable pour faire valoir son opinion ou tous autres arguments à ce sujet, le cas échéant après avoir pris les conseils qu'il aurait pu juger utiles; qu'il n'est pas allégué qu'une urgence subite aurait nécessité l'adoption de cette mesure sans laisser au requérant le temps d'être entendu dans des conditions qui respectent le principe visé au moyen; que, dans cette mesure, le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe de légalité, du principe de motivation interne des actes de l'administration, du principe de l'inviolabilité parlementaire consacré par les articles 22, 29 et 59, alinéas 2 et 3, de la Constitution, des articles 458 et 550*bis*, § 1er, du Code pénal, et de la violation

des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'excès de pouvoir,

en ce que, première branche, la décision litigieuse n'est motivée que par la «découverte» de fichiers «saisis» à l'insu du requérant sur les ordinateurs mis par la commune à sa disposition, et que les personnes qui se sont permises ces intrusions dans des fichiers auxquels ils n'avaient pas accès, commettent une infraction contraire au principe d'inviolabilité parlementaire, le respect dû au secret professionnel du vétérinaire et, plus simplement à la vie privée du requérant, ainsi qu'au respect du secret de la correspondance; qu'il ajoute que ces mesures attentatoires aux fondements de la démocratie n'ont pas été ordonnées par un magistrat de l'ordre judiciaire habilité à ce faire, qu'elles ne sont pas prévues par un texte de loi et qu'elles ne font pas suite à l'introduction d'une plainte disciplinaire devant les services du gouverneur, de sorte que la décision attaquée se fonde sur des pièces recueillies de manière illégale,

et en ce que, seconde branche, la motivation de la décision n'explique en rien la raison pour laquelle la décision litigieuse devait être préférée à toute autre,

alors que les notions de secret professionnel, d'inviolabilité parlementaire, de secret de la correspondance sont des notions constitutionnelles qui revêtent un caractère d'ordre public, et qu'il est interdit de saisir un bien lors d'une perquisition chez un parlementaire sans que le président de l'assemblée concernée ne soit présent et que toute perquisition ou saisie est nulle si elle n'a pas été effectuée de cette manière; qu'il précise que les fichiers électroniques ne peuvent faire l'objet d'un accès que dans les conditions fixées par l'article 550*bis* du Code pénal, et que ni le bourgmestre, ni le secrétaire communal, ni un autre échevin n'étaient autorisés à fouiller dans les fichiers des ordinateurs mis à disposition personnelle du requérant et à se saisir de correspondances et d'autres documents, ainsi que de disquettes personnelles;

Considérant, sur la première branche, que les documents dont le bourgmestre et le secrétaire communal ont pris possession – en parlant abusivement de «saisie» – figuraient sur les ordinateurs de deux membres du personnel communal qui étaient mis à la disposition du requérant pour le seconder dans l'exercice de sa fonction d'échevin, que ce soit dans les aspects administratifs ou dans les aspects politiques que celle-ci comporte normalement; qu'en l'absence de condamnation des auteurs de cette prise de possession, ou à tout le moins, vu l'urgence qui préside au référé, en l'absence de poursuites engagées contre eux, le Conseil d'Etat ne peut tenir pour établi ni pour vraisemblable que ceux-ci auraient agi en violation de dispositions sanctionnées pénalement, la présomption d'innocence s'appliquant également au bourgmestre, au secrétaire communal et à l'échevin que cette branche du moyen met en cause; que la prise de possession de documents entre les mains de membres du personnel communal pourrait se justifier sur la base de l'article 123, 10°, de la Nouvelle loi communale, qui

charge le collège de «la surveillance des employés salariés par la commune», ou sur celle de l'article 26*bis*, § 2, qui fait du secrétaire communal le chef du personnel et le charge, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, de diriger les services communaux; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant, sur la deuxième branche, que le requérant n'indique pas quelle mesure alternative aurait pu être prise; que ni le secret professionnel, ni l'immunité parlementaire ne font obstacle à ce que les chefs d'une administration communale vérifient l'usage que les employés de la commune font du matériel qui est mis à leur disposition pour l'exercice de leurs fonctions; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable consistant en une atteinte à son honneur, à sa réputation, qui est particulièrement susceptible de souffrir des rumeurs circulant sur son compte; qu'il ajoute que cette situation est critique dès lors que ces faits sont portés à la connaissance de la presse par des indiscrétions, vraisemblablement de mandataires politiques; qu'il fait valoir qu'en tant que vétérinaire, il est soumis à un Code de déontologie qui prévoit une obligation de secret professionnel; qu'il ajoute que la lecture des articles de presse démontre le préjudice grave et difficilement réparable du requérant placé du fait de la décision litigieuse dans une situation similaire à la suspension disciplinaire, et que sa situation au sein du collège a été changée dans la mesure où il n'y exerce plus aucune responsabilité;

Considérant que le préjudice invoqué ne peut être retenu en tant qu'il est lié à des manquements à la déontologie du vétérinaire; qu'en effet, les documents qui sont arrivés à la connaissance du bourgmestre et d'autres personnes proviennent tous de l'administration communale et du matériel mis par l'administration communale à la disposition de ses agents en vue de l'accomplissements des tâches de la commune et de ses mandataires; que si le requérant y a déposé des informations qui présentent un caractère confidentiel ou qui sont couvertes par le secret professionnel, il a commis une imprudence dont il lui appartiendra éventuellement de répondre devant les autorités disciplinaires de son ordre professionnel;

Considérant, par contre, que l'atteinte à l'honneur et à la réputation est réelle; que même si la presse a déformé ou amplifié la portée de l'acte attaqué, il est notoire que de telles déformations, certes regrettables, sont coutumières d'une partie de la presse avide de diffuser sans précaution ni nuance des informations sur tout ce qui semble ne pas se dérouler correctement au sujet ou aux alentours de personnalités en

vue; qu'en l'espèce, il était manifestement inexact d'écrire que le requérant «est suspendu», la suspension étant une sanction disciplinaire qui n'a pas été prononcée en l'espèce; que la partie adverse n'a rien fait pour tenter d'éviter de telles exagérations, pourtant prévisibles;

Considérant que l'atteinte à une des composantes essentielles de la fonction d'échevin est également établie et de nature à causer un préjudice grave difficilement réparable, en empêchant le requérant d'exercer une partie des missions inhérentes à sa charge; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence se justifie par la circonstance qu'un préjudice tel que celui qui est invoqué ne peut utilement être limité que par une décision rapide; que, par ailleurs, le requérant a veillé à saisir le Conseil d'Etat sans tarder;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué sont remplies,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de la décision du 2 juillet 2004 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de Soignies décharge Robert HONDERMARCQ de l'ensemble de ses attributions pendant la durée de l'enquête administrative et ne réaffecte pas les attributions retirées à celui-ci à l'un ou l'autre échevin en particulier, mais les gère collégialement.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre des vacations siégeant en référé, le treize juillet deux mille quatre par :

M. LEROY, président de chambre,
M[me] MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. LEROY.