

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 137.536 du 23 novembre 2004

A.157.018/VI-16.795

En cause : **HONDERMARCQ** Robert,
ayant élu domicile chez
Me Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or, n° 68/9,
1060 Bruxelles,

contre :

LA VILLE DE SOIGNIES,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles.

LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 2 novembre 2004 par Robert HONDERMARCQ, qui tend, selon la procédure d'extrême urgence, à la suspension de l'exécution de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Soignies du 25 octobre 2004 le déchargeant des attributions qui lui ont été confiées par la délibération du 2 janvier 2001, et répartissant ces attributions parmi les autres membres du collège;

Vu la requête introduite le 3 novembre 2004 par le même requérant qui demande l'annulation du même acte;

Vu l'ordonnance du 9 novembre 2004 ordonnant que le recours soit examiné par une chambre plénière;

Vu l'ordonnance du 9 novembre 2004, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 10 novembre 2004 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes Vincent DE WOLF et Hervé PENNINCKX, avocats, comparaissant pour le requérant et Me Marc UYTTENDAELE, 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;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. Robert HONDERMARCQ est échevin de la Ville de Soignies où il fait partie de la majorité PS-MR dirigeant la vie communale, en sa qualité d'élu sur la liste MR.

A ce titre, diverses compétences lui ont été attribuées: travaux, voiries, équipement urbain et rural, bâtiments communaux, cimetières, électricité, télédistribution, marchés, plantations, éco-cantonnier, projets et études, agriculture, remembrements, comices agricoles, wateringues, qualité de la vie et 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 l'assiste plus particulièrement dans ses activités politiques.

Depuis le 1^{er} juillet 2004, il est devenu député fédéral. Par ailleurs, il exerce la profession de vétérinaire sous l'appellation commerciale de "société BEVA".

2. Le 2 juillet 2004, le bourgmestre, accompagné d'un échevin et du secrétaire communal, saisit, dans le bureau des collaboratrices du requérant, des documents et du matériel informatique susceptibles de démontrer que celles-ci, durant leurs heures de service, travaillent pour le compte de la "société BEVA" sur ordre du requérant, ce que celui-ci reconnaîtra tout en minimisant l'ampleur de ce travail.

3. Le même jour, le collège des bourgmestre et échevins décide de décharger le requérant de l'ensemble de ses attributions pendant la durée de l'enquête administrative, et de les gérer de manière collégiale.

4. Par arrêt n° 133.843 du 13 juillet 2004, le Conseil d'Etat ordonne la suspension de l'exécution de cette décision du 2 juillet 2004.

5. Le 20 juillet 2004, le collège des bourgmestre et échevins décide de retirer sa décision du 2 juillet 2004.

6. Le 30 août 2004, le secrétaire communal établit un rapport d'enquête administrative à propos des faits reprochés au requérant.

7. Le même jour, le collège décide d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil communal la question de la communication du dossier au gouverneur de la Province.

Il aurait également décidé d'y inscrire la question du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile.

8. Le même jour, il décide d'entendre le requérant sur la question de l'opportunité de lui conserver ses attributions, et de procéder à son audition le 20 septembre 2004.

9. Le 6 septembre 2004, notamment à la demande du requérant, il repousse l'audition de celui-ci au 28 septembre 2004.

10. Le 13 septembre 2004, le conseil communal décide, par 22 «oui» et 2 abstentions, de déposer plainte contre le requérant et contre X avec constitution de partie civile entre les mains d'un juge d'instruction.

11. Le même jour et à la même majorité, il décide d'informer le gouverneur de cette plainte et de lui communiquer le dossier.

12. Le 28 septembre 2004, le collège entend le requérant assisté de son conseil.

13. Le 25 octobre 2004, il prend acte des remarques émises par le requérant dans un courrier du 15 octobre 2004 à propos de la rédaction du procès-verbal d'audition du 28 septembre 2004.

14. Le même jour, il prend la délibération qui suit :

" Considérant que le 2 juillet 2004, le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'ordonner une enquête administrative afin de déterminer si du travail pour le compte de tiers avait été réalisé par du personnel communal durant les heures de service et avec du matériel de l'administration communale;

Considérant qu'il ressort du rapport du 30 août 2004 établi par Monsieur le Secrétaire communal, à l'issue de l'enquête administrative exécutée à la suite de ladite décision du collège des bourgmestre et échevins que :

- Mademoiselle Michèle HONDERMARCQ et Madame Laurence SOETAERT reconnaissent que, à l'insu de leurs supérieurs hiérarchiques et sur injonction de l'échevin HONDERMARCQ, elles ont effectué des prestations au bénéfice du Bureau BEVA ou du vétérinaire HONDERMARCQ, pendant leurs heures de service; qu'il ne s'agissait pas d'un travail occasionnel ou marginal, et que ce travail pouvait les occuper pendant un temps significatif;

- l'Echevin HONDERMARCQ leur a ordonné d'effectuer ce travail et contrôlait leur activité de manière telle qu'il ne pouvait ignorer qu'il était réalisé pendant les heures de service, au détriment des tâches que devaient effectuer les intéressées pour le compte de l'administration communale;

Considérant qu'en sa séance du 13 septembre 2004, le Conseil communal a décidé de charger Maître Marc UYTENDAELE et Maître Anne FEYT de déposer plainte contre Monsieur HONDERMARCQ et contre X avec constitution de partie civile entre les mains d'un juge d'instruction, en raison de ces faits;

Considérant que, parallèlement, en sa séance du 13 septembre 2004, le Conseil communal a également décidé d'informer Monsieur le Gouverneur de la province de Hainaut du dépôt de la plainte contre Monsieur Robert HONDERMARCQ et contre X avec constitution de partie civile entre les mains d'un juge d'instruction et de lui donner communication du dossier à charge pour lui d'examiner quelles conséquences il estime devoir en tirer;

Considérant que, indépendamment des décisions prises par le Conseil communal et des suites qui y seront éventuellement réservées, le collège des bourgmestre et échevins estime qu'il y a lieu de s'interroger sur la question de savoir si les faits rapportés par Mesdames SOETAERT et HONDERMARCQ ne doivent pas avoir des conséquences sur le plan politique, et plus particulièrement s'ils ne doivent pas conduire à un retrait des attributions qui ont été confiées à l'échevin HONDERMARCQ par délibération du 02 janvier 2001;

Considérant que s'agissant là d'une mesure qui serait prise en raison du comportement de l'intéressé, il s'indiquait de l'entendre préalablement à un éventuel retrait d'attributions;

Considérant qu'en sa séance du 6 septembre 2004, le Collège des bourgmestre et échevins a marqué son accord sur le report de date d'audition sollicitée par Monsieur l'Echevin HONDERMARCQ; que cette audition a été fixée au 28 septembre 2004;

Considérant que le 28 septembre 2004, Monsieur HONDERMARCQ a été entendu par le Collège des bourgmestre et échevins, accompagné de ses conseils Maîtres DE WOLF et PENNINCKX;

Considérant qu'à cette occasion, ceux-ci ont déposé des conclusions écrites;

Vu le procès-verbal d'audition de Monsieur l'Echevin HONDERMARCQ du 28 septembre 2004;

Vu les réserves émises par Monsieur l'Echevin HONDERMARCQ par la voie de Maîtres DE WOLF et SIMONART par courrier daté du 15 octobre 2004 à l'encontre de la rédaction du procès-verbal de l'audition de Monsieur l'Echevin HONDERMARCQ, annexé au procès-verbal d'audition de Monsieur l'Echevin HONDERMARCQ;

Considérant que Monsieur HONDERMARCQ et ses conseils invoquent l'irrégularité de la procédure qui a conduit le Conseil communal à décider d'une plainte avec constitution de partie civile et à informer le Gouverneur des faits de la cause;

Considérant que, notamment, sont invoquées une violation de l'immunité parlementaire, une perquisition qui revêtirait un caractère irrégulier, une violation du droit au secret des lettres, une violation des droits de la défense par le Secrétaire communal dans le cadre de l'enquête administrative, etc...;

Considérant qu'il appartiendra aux autorités compétentes en matière disciplinaire et pénale d'examiner le bien-fondé de ces différents arguments et l'impact que ceux-ci doivent avoir sur le sort à réserver aux procédures pénale et disciplinaire qui sont ou seraient menées sous leur égide;

Considérant que, en l'espèce, la question qui se pose n'est pas d'examiner la validité du processus qui a conduit à saisir les autorités judiciaires d'une action pénale et à informer le Gouverneur de cette situation, mais bien de déterminer si, politiquement, il s'indique encore que Monsieur l'Echevin HONDERMARCQ conserve les attributions qui lui ont été confiées par délibération du 02 janvier 2001;

Considérant, à ce propos, qu'à supposer que des irrégularités aient été commises dans la procédure ayant conduit aux délibérations du Conseil communal du 13 septembre 2004, celles-ci seraient indifférentes quant à la décision que doit prendre le Collège des bourgmestre et échevins à propos du retrait éventuel des attributions de Monsieur HONDERMARCQ;

Considérant, en effet, qu'il apparaît que l'Echevin HONDERMARCQ, même s'il en minimise l'ampleur, ne conteste pas la réalité des faits décrits par Mesdames SOETAERT et HONDERMARCQ;

Considérant que de tels faits sont de nature, d'une part, à remettre en cause les liens de confiance politique qui doivent exister entre Monsieur HONDERMARCQ et les autres membres du collège et, d'autre part, de rendre problématiques les rapports que l'échevin entretient avec les agents de l'administration;

Considérant, de surcroît, que dans sa déclaration de politique communale, telle qu'elle a été établie dans la délibération du 21 juin 2001, le collège a promu comme principes d'action la transversalité, le décloisonnement et la visibilité ce qui conduit chaque échevin dans l'exercice des compétences qui lui ont été attribuées, à entrer en contact avec n'importe quel fonctionnaire de l'administration;

Considérant que, compte tenu des faits reconnus par l'intéressé, il n'est pas opportun politiquement qu'il puisse continuer à avoir des contacts et à donner des injonctions aux agents communaux;

Considérant, en outre, que le collège estime que les faits reconnus par l'intéressé, même minimisés dans la proportion qu'il indique, donnent sur le plan politique et vis-à-vis de la population une image inadéquate et dépréciée de la manière dont le collège des bourgmestre et échevins exerce ses fonctions;

Considérant, en conséquence que chacune de ces deux circonstances justifie, à elle seule, que l'Echevin HONDERMARCQ se voie retirer les attributions qui lui ont été confiées par la délibération du 02 janvier 2001, étant entendu qu'il reste membre du collège et à ce titre participe à l'ensemble des délibérations collégiales de celui-ci;

Revu sa délibération du 02 janvier 2001;

A l'unanimité,

DECIDE

Article premier : de décharger Monsieur l'Echevin Robert HONDERMARCQ des attributions qui lui ont été confiées par la délibération du 02 janvier 2001;

Article 2: de répartir ces attributions comme suit parmi les autres membres du Collège des Bourgmestre et Echevins: (...).".

Il s'agit de la décision dont la suspension de l'exécution est ici demandée.

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours, l'acte attaqué s'analysant, selon elle, non comme une sanction disciplinaire déguisée, mais bien comme une mesure d'ordre intérieur fondée sur des considérations d'opportunité politique, insusceptible de recours devant le Conseil d'Etat; qu'elle souligne notamment que l'acte querellé fait clairement apparaître que les faits reconnus par le requérant sont de nature à mettre en cause, sur le plan politique, le lien de confiance qui doit exister entre les membres du collège et à rendre inopportun, toujours sur le plan politique, le fait que le requérant puisse préparer et exécuter, en rapport direct avec l'administration, certaines décisions du collège; qu'elle ajoute que, compte tenu des faits reconnus par le requérant, le collège a estimé que, politiquement, la décision de lui conserver ses attributions était de nature à nuire à l'image de marque de l'ensemble des membres de cet organe;

Considérant qu'en prévision de cette exception, le requérant s'est référé, dans sa requête, à ce qu'a jugé, sur ce point, l'arrêt n° 133.843 du 13 juillet 2004;

Considérant que la décision attaquée ne constitue pas l'expression d'une profonde divergence politique entre membres du collège, mais a été prise en raison du comportement, tenu pour un manquement, du requérant; que, dans cette mesure, elle est de nature à lui faire grief et constitue un acte susceptible de recours; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse conteste l'extrême urgence dont le requérant invoque le bénéfice; qu'elle souligne que, contrairement à la décision ayant fait

l'objet dudit arrêt n° 133.843, la délibération ici attaquée n'est pas limitée dans le temps à la période nécessaire pour mener l'enquête administrative, en sorte qu'une procédure de référé ordinaire aurait pu intervenir "bien avant la fin de la législature communale" et rendre éventuellement au requérant les attributions qui étaient les siennes;

Considérant que, sur ce point également, le requérant se réfère à ce qu'a jugé l'arrêt n° 133.843 précité;

Considérant qu'il apparaît des écrits et des plaidoiries des parties que l'une et l'autre vivent le présent litige déjà dans la perspective des prochaines élections communales; qu'il est de l'intérêt des deux parties que la présente demande de suspension soit jugée dans les délais les plus brefs, tout allongement de la procédure risquant de plus en plus de causer au requérant le préjudice qu'il souhaite éviter; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un moyen unique "de la violation du principe général de droit d'impartialité et, notamment, de la violation des adages «Nemo judex in causa sua», «Justice should not only be done, but should also be seen to be done», du principe «Audi alteram partem», du principe général de droit de bonne administration et plus précisément, en ce qu'il impose à l'administration un devoir de loyauté vis-à-vis de l'administré, ainsi que de l'obligation pour l'autorité de prendre tous les avis lui permettant de prendre une décision en étant dûment éclairée quant aux conséquences de son choix (également appelée «zorgvuldigheidsplicht»), du détournement de procédure", et "des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes de l'administration, du principe général de motivation des actes de l'administration, de l'absence, de l'illégalité et de l'erreur dans la motivation"; qu'il reproche, en substance, au collège des bourgmestre et échevins d'avoir pris la décision attaquée après avoir démontré, notamment par les délibérations du 13 septembre 2004 relatives au dépôt de plainte avec constitution de partie civile et à la communication du dossier au gouverneur, sa conviction de la commission par le requérant d'actes graves sur le plan pénal et disciplinaire; qu'il indique encore que le préjugé, la conviction

acquise et la partialité du collège sont démontrés par les éléments suivants qui constituent une continuité de comportement:

- subterfuges utilisés le 2 juillet 2004 pour faire adopter le premier retrait d'attributions;
- propos du bourgmestre reproduits dans la presse;
- délai mis par le collège pour lui restituer ses attributions à la suite de l'arrêt n° 133.843 du 13 juillet 2004;
- refus de l'entendre avant de fixer à l'ordre du jour du conseil les questions du dépôt de la plainte avec constitution de partie civile et de la communication du dossier au gouverneur;
- refus de l'entendre lors de la séance du conseil communal du 13 septembre 2004;
- décisions sur les questions du dépôt de la plainte avec constitution de partie civile et de la communication du dossier au gouverneur sans audition préalable;
- défaut de réponse, par l'acte querellé, à l'argument de préjugé et de partialité;
- lors du conseil communal du 26 octobre 2004, refus réitérés du bourgmestre de donner la parole au requérant;
- nouveaux propos du bourgmestre reproduits dans la presse;

qu'il ajoute encore ne pouvoir comprendre les raisons pour lesquelles ses attributions lui ont été retirées, alors que, lors de sa reprise de fonction en juillet et durant les mois qui ont suivi, aucune difficulté n'est née, ni avec le public, ni avec les fonctionnaires; qu'il en déduit que seule l'intention méchante à son encontre explique l'attitude de la partie adverse;

Considérant que la partie adverse fait observer que les références à une jurisprudence relative à des procédures disciplinaires manquent de pertinence, s'agissant, en l'espèce, non d'une procédure disciplinaire, mais bien pour un organe collégial de déterminer si, politiquement, il s'indique qu'un échevin conserve les attributions qui lui ont été antérieurement confiées; qu'elle soutient, à titre principal et en substance que, si elle devait effectivement faire preuve d'impartialité dans la manière dont elle établissait les faits susceptibles de fonder une éventuelle décision de retrait d'attributions, en revanche elle disposait d'une grande latitude dans les conséquences politiques à tirer de ces faits; qu'à titre subsidiaire, elle estime que la suspension ordonnée par l'arrêt n° 133.843 du 13 juillet 2004 ne saurait être tenue pour une preuve de partialité au moment de prendre l'acte aujourd'hui attaqué, sauf à rendre impossible toute réfection d'un acte suspendu ou annulé par le Conseil d'Etat; qu'elle conteste le retard allégué pour restituer au requérant ses attributions après l'arrêt du 13 juillet 2004, soulignant avoir retiré dès le 20 juillet la décision dont l'exécution avait été suspendue; qu'elle soutient que le

requérant n'avait aucun droit à être entendu avant que le conseil communal ne décide de déposer une plainte avec constitution de partie civile ou de communiquer le dossier au gouverneur; que, selon elle, l'absence de questions posées lors de l'audition du requérant le 28 septembre 2004 ne saurait être tenue pour une preuve de partialité, dès lors surtout que le requérant, même s'il en minimisait la portée, reconnaissait la matérialité du travail accompli pour le compte de tiers par des employées communales et avec l'infrastructure de la commune; qu'elle ajoute encore que les déclarations du bourgmestre reproduites par la presse peuvent être déformées, et que, à les supposer même exactement reproduites, elles ne sont entachées d'aucune partialité; qu'elle souligne enfin avoir organisé trois procédures distinctes pour éviter tout reproche de partialité; qu'elle déposa plainte avec constitution de partie civile sur le vu des résultats de l'enquête administrative pour se conformer au prescrit de l'article 29 du Code d'instruction criminelle et pour préserver les intérêts de la Ville de Soignies; qu'en ce qui concerne la procédure disciplinaire, se sachant sans compétence à cet égard, elle se contenta de transmettre le dossier au gouverneur, à charge pour lui d'en tirer toutes les conséquences qu'il estimerait utiles; que, pour le surplus, il lui appartenait, indépendamment de la qualification pénale ou disciplinaire des faits de la cause, d'examiner si ceux-ci étaient de nature à compromettre le bon fonctionnement du collège dans l'hypothèse où le requérant conserverait les attributions qui lui avaient été confiées; qu'elle soutient n'avoir ainsi fait preuve d'aucune partialité; qu'elle considère enfin la motivation de la décision attaquée comme adéquate et dépourvue de toute erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que toute décision fondée sur des faits ou des indices implique que son auteur en apprécie la portée ou la pertinence; qu'en l'espèce, mis en possession de divers documents émanant de la "société BEVA" et découverts sur les ordinateurs personnels utilisés par les collaboratrices du requérant, le bourgmestre a pu, sans faire preuve de partialité, décider de mener une enquête en compagnie de l'échevin NOEL ayant l'informatique dans ses attributions, et du secrétaire communal, enquête qui le conduisit, le 2 août 2004, dans le bureau desdites collaboratrices; qu'il appartint alors au collège des bourgmestre et échevins de décider s'il fallait donner une suite, et laquelle, aux éléments révélés par cette visite; que, s'il estima devoir immédiatement priver le requérant de ses attributions, sans respecter le moindre droit de défense, irrégularité qui serait sanctionnée par l'arrêt n° 133.843 du 13 juillet 2004, ledit collège ne fit pas pour autant preuve de partialité à l'égard du requérant; que ledit arrêt n° 133.843 reposa au collège la question de la suite à donner aux éléments de fait et indices ainsi découverts;

Considérant que c'est la structure de l'administration qui imposait au même collège de répondre à nouveau à cette question, et ce sur trois plans: au plan pénal, au plan disciplinaire et au plan de l'organisation du collège même, aux points de vue fonctionnel et politique; qu'il ne pouvait se soustraire à cette responsabilité sous prétexte qu'il s'était déjà prononcé: il était la seule autorité habilitée à prendre ces décisions; que le reproche de partialité doit ainsi être apprécié compte tenu des contraintes inhérentes à l'organisation de l'administration active;

Considérant qu'aucun des faits dans lesquels le requérant prétend discerner des indices de partialité, ne peut avoir cette portée; que la dénonciation au Procureur du Roi des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit ne constitue pour toute autorité constituée qu'une obligation imposée par l'article 29 du Code d'instruction criminelle, ce qui exclut tout choix de sa part; que la constitution de partie civile dans une procédure se heurtant de surcroît à une immunité parlementaire doit s'interpréter comme une mesure destinée à préserver les intérêts de la Ville auxquels la partie adverse se devait de veiller; que celle-ci devait, en bon père de famille, déposer une telle plainte avec constitution de partie civile dès qu'elle considérait qu'existaient des indices de faits reprochables, et pas seulement après s'être forgé une conviction quant à la culpabilité du requérant; qu'il en allait de même de la communication du dossier au gouverneur; que les autres éléments de fait vantés par le requérant, ne peuvent pas non plus être considérés comme des indices de partialité dans le chef du collège;

Considérant, pour le reste, que la motivation formelle de l'acte attaqué permet manifestement au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles ses attributions lui ont été retirées, cette décision n'étant pas nécessairement et seulement liée à des difficultés survenues avec le public ou avec des agents communaux;

Considérant que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, pour que soit accueillie une demande de suspension, n'est pas remplie,

DE C I D E :

Article 1^{er} :

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-trois novembre deux mille quatre par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.