

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 145.173 du 31 mai 2005

A.160.842/VIII-4931

En cause : **VAN LAENEN** René,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Dominique FRANCHIMONT,
avocat,
rue Beeckman 25
4000 Liège,

contre :

la Zone de Police de Grâce-Hollogne/Awans.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 mars 2005 par René VAN LAENEN qui demande l'annulation de la décision du 28 février 2005 du Collège de police de la zone Grâce-Hollogne/Awans aux termes de laquelle il est suspendu à partir du 27 août 2004 et pendant toute la durée de la procédure pénale en cours avec une retenue de traitement de 25 %;

Vu la demande introduite simultanément par le même requérant tendant à la suspension de l'exécution de la décision précitée;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 10 mai 2005, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 23 mai 2005;

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

Entendu, en leurs observations, Me GERMAIN, loco Me FRANCHIMONT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me CONTIME, loco Me SPADAZZI, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits antérieurs au 26 août 2004 ont été exposés de manière exhaustive dans l'arrêt n° 139.674 du 24 janvier 2005 qui a suspendu l'exécution de la décision du Collège de police de la zone de police Grâce-Hollogne/Awans du 27 août 2004 infligeant au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office; que depuis lors, la situation a évolué de la manière suivante:

1. Après avoir demandé où et quand il pouvait reprendre son service, le requérant a été convoqué pour une audition en vue d'une suspension provisoire. Il a été entendu par le collège de police le 25 février 2005.

2. Le 28 février 2005, le collège de police, après avoir rappelé les antécédents de la cause, a pris la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué:

"(...)

3. Motivation de la proposition de suspension provisoire

Eu égard aux éléments de fait du dossier,

Considérant l'existence d'une procédure disciplinaire initiée à votre rencontre suite au rapport introductif N° CS/079/2003 en date du 27 mars 2003, vous signifié le 14 avril 2003;

Considérant que le collège de police, en date du 23 mai 2003, vous a jugé coupable des faits reprochés;

Considérant que le collège de police propose, à la même date, de vous infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office;

Considérant que la sanction disciplinaire de la démission d'office entraîne l'écartement définitif de l'intéressé;

Considérant, dès lors, que votre présence au sein de la police locale est incompatible avec l'intérêt du service et pourrait gravement mettre en péril la dignité de la fonction;

Vu l'existence d'une procédure pénale (procédure en appel) pour les mêmes faits non aboutie à ce jour;

Vu la suspension urgente prise par le chef de corps et confirmée par le collège de police, suspension ayant pris ses effets le 5 juin 2003, et les différentes décisions de suspension provisoire par mesure d'ordre intérieur (voir références ci-dessus);

Vu le recours introduit le 21 septembre 2004 par l'Inspecteur VAN LAENEN René tendant à la suspension et à l'annulation de l'exécution de la décision précitée du collège prise en séance du 27 août 2004;

Vu l'arrêt du 24 janvier 2005 du Conseil d'Etat suspendant l'exécution de la décision du collège de police du 27 août 1994 de vous infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office à la date du 5 juin 2003;

Considérant que les conditions légales en matière de suspension provisoire sont réunies.

(...)

6. Décision

Vu les dispositions de la loi du 13 mai 1999, notamment les articles 2, 3 et 59 à 65;

Attendu les éléments de droit et de fait visés au point 3;

Attendu votre audition visée au point 5, laquelle n'est pas de nature à réfuter les éléments de droit et de fait visés au point 3;

Considérant que la suspension provisoire par mesure d'ordre ne remet pas en cause le principe général de la présomption d'innocence;

Que le collège est d'avis d'attendre l'issue de la procédure pénale actuellement pendante devant la Cour d'Appel de Liège, sous réserve du caractère définitif de la décision à intervenir;

En sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure:

Le collège de police décide de vous suspendre, conformément aux dispositions de l'article 61, alinéa 3, de la loi du 13 mai 1999, pendant toute la durée de la procédure pénale en cours.

Cette nouvelle prolongation de suspension prend cours à la date du 27 août 2004.

Cette suspension provisoire prononcée à votre égard comportera une retenue de traitement de vingt-cinq pour cent du traitement brut.

(...)"

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la requête, "de l'illégalité de la décision quant à ses motifs, du défaut de motifs, de la violation du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit se fonder sur des motifs de droit et de fait légalement admissibles, de la violation des règles de motivation interne requise pour tout acte administratif, de la violation de l'article 59 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de la présomption d'innocence, de la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 139.674 du Conseil d'Etat du 24 janvier 2005"; que, se référant au contenu de l'article 59 de la loi du 13 mai 1999, il expose que la décision attaquée n'explique pas les raisons pour lesquelles sa présence au sein de la police locale serait incompatible avec l'intérêt du service, si ce n'est par le fait que le collège de police l'a estimé coupable des faits reprochés et que ce collège a estimé devoir infliger la sanction de la démission d'office qui entraîne son écartement; que, selon le requérant, cette motivation n'est pas légalement admissible; qu'il rappelle que les faits datent du 26 novembre 2002 et ont été immédiatement connus de l'autorité qui, à l'époque, ne l'a pas écarté du service mais l'a seulement muté dans une section où il a accompli ses fonctions à la satisfaction de son

chef de corps; qu'il rappelle aussi qu'il conteste le fait qui lui est reproché et soutient que, même si ce fait était établi, il ne serait pas pour autant démontré qu'il aurait gravement manqué à ses obligations professionnelles;

Considérant que la partie adverse répond en substance que la décision attaquée n'est pas une "décision initiale" mais une "décision subséquente" qui ne devait pas reproduire tous les antécédents de fait et de procédure de l'affaire, bien connus de l'intéressé; que, pour la partie adverse, "l'argument soulevé par le requérant relève davantage du juridisme que du moyen"; qu'elle déclare se fonder sur un dossier administratif particulièrement dense dont il ressort que le requérant est bien l'auteur des faits qui lui sont reprochés et, tout en précisant qu'elle n'a rien à voir dans la procédure pénale, voit une confirmation de sa conviction dans le jugement du tribunal correctionnel de Liège du 3 mars 2004; que, pour la partie adverse, le requérant confond la procédure disciplinaire et la procédure de suspension temporaire; qu'elle explique que dans le cadre de la seconde de ces procédures, l'objectif n'est pas de punir, mais de mettre fin à une situation troublée; que, selon elle, "le trouble provoqué par l'introduction d'un recours par Monsieur VAN LAENEN contre la décision disciplinaire initiale au sens strict du 22-05-2003 (...) risquait d'être gravement attentatoire au fonctionnement adéquat du service"; que la partie adverse soutient que l'appréciation de la possibilité de maintenir l'agent en service est une question d'opportunité;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, "de l'illégalité de la décision quant à ses motifs, du défaut de motifs, de la violation du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit se fonder sur des motifs de droit et de fait légalement admissibles, de la violation des règles de motivation interne requise pour tout acte administratif, de la violation du principe de proportionnalité et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs"; qu'il expose que la décision de suspension est assortie d'une retenue de traitement de 25 % du traitement brut, "soit la retenue maximale", alors que cette retenue de traitement n'est nullement justifiée et n'est pas motivée par la décision attaquée;

Considérant que la partie adverse répond que la loi du 13 mai 1999 précitée permet d'assortir la suspension préventive d'une retenue de traitement et qu'étant laissée à la discrétion de l'autorité, la décision ne devait pas être formellement motivée sur ce point; qu'elle ajoute que les antécédents de la cause justifient amplement cette mesure, que l'argument est soulevé pour la première fois par le requérant et qu'une motivation spécifique de la mesure de retenue de traitement n'aurait pu que constituer une redondance n'apportant rien de plus à la situation juridique de l'intéressé;

Considérant que le requérant prend un moyen, le septième de la requête, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il expose que "la décision attaquée ne respecte pas les prescriptions de cette loi puisque cette décision n'est absolument pas motivée en la forme dans la mesure où elle se contente de suspendre le requérant pendant toute la durée de la procédure pénale sans expliquer nullement les circonstances de fait et de droit qui l'ont amenée à prendre une telle décision et d'autant plus que cela est tout à fait en contradiction avec l'attitude de la partie adverse prise antérieurement, soit de ne pas attendre l'issue de la procédure pénale" et qu' "en outre, la décision attaquée ne répond nullement aux arguments de fait et de droit qui avaient été invoqués par le requérant lors de son audition du 25 février et notamment développés dans une note intitulée: «moyens de défense» déposée par le requérant le 25 février 2005"; qu'il fait notamment valoir, dans le développement du moyen, que l'incompatibilité de sa présence avec l'intérêt du service est déduite de ce que la partie adverse l'a estimé coupable des faits reprochés et lui a infligé la sanction de la démission d'office qui entraîne l'écartement de l'intéressé, ce qui ne constitue pas une motivation légalement admissible; qu'il observe qu'aucun autre motif d'incompatibilité n'est invoqué et soutient que cette incompatibilité serait contredite par la circonstance qu'immédiatement après les faits litigieux, il a été maintenu pendant plusieurs mois en service;

Considérant que la partie adverse répond en substance que la motivation de la décision attaquée ne se limite pas à une vague référence à l'intérêt du service mais s'appuie sur le dossier répressif, sans pour autant méconnaître le principe de la présomption d'innocence; que les autorités disciplinaires ayant tenu pour établis les faits imputés au requérant, la partie adverse estime qu'elle était obligée de prendre "la décision a quo"; que la partie adverse argumente encore sur l'application du principe de proportionnalité et défend le bien-fondé de la sanction disciplinaire de la démission d'office; qu'elle considère que le requérant lui reproche en réalité de n'avoir pas décidé immédiatement d'une mesure de démission d'office et fait valoir à ce propos que le choix du moment où une sanction disciplinaire est adoptée relève de l'opportunité et échappe au contrôle du Conseil d'Etat;

Considérant les deuxième, troisième et septième moyens contiennent des griefs relatifs à la motivation de la décision attaquée et peuvent être examinés ensemble;

Considérant que l'acte attaqué est un acte soumis à l'obligation de motivation formelle prescrite par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que le contrôle juridictionnel de pareil acte porte sur l'existence de motifs exprimés dans l'acte et sur l'admissibilité ou le caractère adéquat de ces

motifs; que les seuls motifs qui peuvent être pris en considération sont ceux qui sont exprimés dans l'acte; que le dossier ou des explications ultérieures ne peuvent pallier les lacunes de l'acte;

Considérant que l'article 59, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police dispose que:

" Sans préjudice d'autres mesures d'ordre déterminées par le Ministre de l'Intérieur qui peuvent notamment être prises à l'occasion d'une procédure disciplinaire, le bourgmestre ou, selon le cas, le collège de police peut suspendre provisoirement par mesure d'ordre le membre du personnel de la police locale qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire, d'une information judiciaire ou d'une poursuite pénale et dont la présence au sein de la police locale est incompatible avec l'intérêt du service";

que l'article 64 de la même loi dispose que:

" L'autorité qui prononce la suspension provisoire peut décider que celle-ci comportera retenue de traitement. La retenue de traitement ne peut excéder vingt-cinq pour cent du traitement brut. L'autorité garantit à l'intéressé un traitement net égal au montant du minimum de moyens d'existence tel que fixé en vertu de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. En cas de prestations à temps partiel ce montant est réduit proportionnellement à l'ampleur des prestations";

Considérant que la faculté de suspendre provisoirement un membre du personnel est subordonnée à deux conditions qui doivent être remplies cumulativement, à savoir, d'une part, l'existence d'une procédure disciplinaire, d'une information judiciaire ou de poursuites pénales et, d'autre part, l'incompatibilité de la présence de l'agent avec l'intérêt du service; qu'en l'espèce, il ressort de l'acte attaqué qu'une procédure disciplinaire est en cours à charge du requérant et que celui-ci fait l'objet d'une poursuite pénale; qu'en revanche, absolument rien, dans l'acte attaqué, n'indique en quoi sa présence au sein de la police locale, fût-ce dans une autre section que celle à laquelle il était affecté au moment des faits litigieux, serait incompatible avec l'intérêt du service; qu'immédiatement après les faits, la partie adverse elle-même a estimé que le requérant pouvait continuer à exercer ses fonctions dans la police sans inconvénient pour le service, puisqu'elle s'est bornée à affecter l'intéressé dans une autre section; que l'acte attaqué ne révèle pas l'élément du nouveau qui, depuis lors, aurait pour conséquence que la présence du requérant serait subitement devenue incompatible avec l'intérêt du service; que s'il fallait considérer, comme semblent l'indiquer les motifs exprimés dans l'acte, que l'incompatibilité avec l'intérêt du service résulte de la nature même de la sanction infligée, il faudrait aussi constater que, si la décision d'infliger au requérant la sanction de la démission d'office n'a pas disparu de l'ordre juridique, son exécution a été suspendue, ce qui implique qu'elle ne peut actuellement produire aucun effet; que dans sa note d'observations, la partie adverse fait bien état du trouble qui serait provoqué par un recours introduit par le requérant; que cet argument ne figure pas

dans l'acte attaqué et qu'il est en outre dénué de toute pertinence, d'une part, parce que l'autorité ne peut pas faire obstacle, fût-ce indirectement, à ce qu'un agent exerce les recours qui lui sont ouverts par la réglementation en vigueur, et, d'autre part, parce que l'on n'aperçoit pas concrètement en quoi l'exercice d'un recours administratif serait de nature à compromettre l'intérêt du service et enfin, parce qu'il est avéré qu'au moment de l'acte attaqué, l'instruction du recours visé par la partie adverse était terminée;

Considérant que, dans le cadre de la réglementation disciplinaire applicable aux membres du personnel de police, l'autorité a la faculté mais non l'obligation de suspendre provisoirement l'agent poursuivi disciplinairement qui fait aussi l'objet de poursuites pénales; qu'elle n'a pas l'obligation de surseoir à statuer au disciplinaire dans l'attente de la décision sur le plan pénal; que la partie adverse a d'ailleurs décidé d'infliger au requérant la peine disciplinaire de la démission d'office - décision dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 139.674 du 24 janvier 2005 - ; qu'en décidant, par l'acte attaqué, d'attendre l'issue de la procédure pénale, la partie adverse a radicalement modifié son point de vue, sans en donner le motif;

Considérant qu'en cas de suspension préventive, l'autorité disciplinaire peut opérer une retenue sur le traitement de l'agent suspendu provisoirement; que, même si elle dispose à cet effet d'un large pouvoir d'appréciation, elle n'est pas pour autant autorisée à prendre une décision arbitraire; qu'il lui incombe d'indiquer les raisons de cette mesure complémentaire, ce que l'acte attaqué ne fait pas;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les deuxième, troisième et septième moyens sont manifestement fondés;

Considérant que le requérant prend un moyen, le quatrième de la requête, "de l'illégalité de la décision quant à ses motifs, de la violation des droits de la défense, de l'absence de base légale et de la violation de l'article 61 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police"; qu'il relève dans l'acte attaqué une contradiction en ce qu'il décide de le suspendre mais parle aussi de prolongation de suspension; qu'il soutient que, dans un cas comme dans l'autre, la décision est illégale puisqu'une nouvelle suspension ne pouvait être prononcée que pour une durée de quatre mois et que celle qui lui est infligée l'est pour une durée indéterminée, qu'une suspension illégale ne pouvait pas être prolongée et qu'il était impossible de prolonger, le 28 février 2005, une suspension provisoire de quatre mois qui avait été décidée le 3 juin 2004;

Considérant que la partie adverse répond qu'en prenant la décision attaquée, elle a déduit les conséquences logiques de l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 janvier 2005 et n'a pas pris de décision rétroactive mais s'est replacée dans la situation qui existait à la veille de l'acte dont l'exécution a été suspendue; qu'elle répète que la suspension provisoire était justifiée puisqu'il existait une procédure disciplinaire et des poursuites pénales et que le service était perturbé par les remous que l'affaire engendrait; que, selon elle, le raisonnement du requérant s'apparente à un sophisme dès lors que l'intéressé sait très bien que la décision attaquée n'est pas une "première décision" mais qu'elle se situe dans le prolongement de l'arrêt du Conseil d'Etat et de la procédure qui a précédé cet arrêt;

Considérant que le requérant prend un moyen, le sixième de la requête, de la violation de l'article 61 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police; qu'il expose ce qui suit: "la décision attaquée prévoit que le requérant est suspendu pendant toute la durée de la procédure pénale en cours. Elle ne prévoit pas quand cette mesure prendra fin. Or, l'article 61, alinéa 3, de la loi du 13 mai 1999 prévoit que la suspension ne peut s'étendre au-delà de quatre mois après qu'une décision judiciaire définitive ait été prononcée ou que le dossier soit classé sans suite ou l'action pénale éteinte";

Considérant que la partie adverse répond en décrivant la procédure de suspension provisoire; qu'elle fait à nouveau valoir que les conditions de la suspension provisoire étaient réunies et même renforcées par l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 janvier 2005; qu'elle fait valoir qu'il lui incombait de "modaliser la situation disciplinaire de Monsieur VAN LAENEN jusqu'au moment du prononcé définitif de la décision judiciaire le concernant ", ce qui est l'objet de l'acte attaqué;

Considérant que l'acte attaqué est ambigu dans la mesure où il qualifie la mesure prise à l'encontre du requérant de suspension provisoire mais aussi de prolongation d'une suspension antérieurement prononcée; qu'il faut exclure l'hypothèse d'une prolongation de suspension provisoire; qu'en effet, la dernière décision portant prolongation de la suspension provisoire du requérant date du 3 juin 2004 et a produit ses effets pour une durée de quatre mois, soit du 5 juin 2004 au 5 octobre 2004; qu'il n'était pas possible, le 28 février 2005, de prolonger une mesure qui avait cessé de produire ses effets depuis le 6 octobre 2005;

Considérant que l'acte attaqué doit donc être considéré comme une nouvelle mesure de suspension préventive, même s'il se situe dans le cadre d'une procédure disciplinaire en cours; que selon l'article 61, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 13 mai 1999,

la suspension provisoire est prononcée pour une durée maximale de quatre mois; qu'elle peut être prolongée dans les cas prévus par les alinéas 2 et 3 de la même disposition; qu'étant techniquement une nouvelle décision, elle ne pouvait être prononcée que pour une durée de quatre mois, sans préjudice d'éventuelles prolongations qui, le cas échéant, ne pourraient être décidées que pour une même durée, la situation de l'agent, notamment quant à l'incompatibilité avec les intérêts du service, devant être revue à intervalles réguliers de quatre mois; que la dérogation prévue par l'alinéa 3 de la disposition considérée ne porte pas sur le réexamen régulier de la situation mais sur le délai d'un an qui peut être dépassé dans les cas prévus par le texte; qu'en l'espèce, l'acte attaqué décide d'une suspension provisoire jusqu'à l'issue de la procédure pénale, c'est-à-dire pour une durée indéterminée et sans garantie de réexamen à intervalles réguliers; que les quatrième et sixième moyens sont manifestement fondés;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué rend sans objet la demande de suspension de son exécution,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 28 février 2005 du Collège de police de la zone Grâce-Hollogne/Awans aux termes de laquelle René Van LAENEN est suspendu conformément à l'article 61, alinéa 3, de la loi du 13 mai 1999, à partir du 27 août 2004 et pendant toute la durée de la procédure pénale en cours, avec une retenue de traitement de 25 %.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente et un mai deux mille cinq par:

M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me} LEJEUNE, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

L. LEJEUNE.

S. GEHLEN.