CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 191.945 du 27 mars 2009

A. 161.712/VIII-4979

En cause : **GODEFROID** Michel,

ayant élu domicile chez
Me J. DIEU, avocat,
rue des Archers 2A bte 5
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne.

Partie intervenante:

la commune de BOUSSU,

ayant élu domicile chez
Me E. BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 avril 2005 par Michel GODEFROID qui demande l'annulation de «l'absence de décision de la Région wallonne, ensuite d'un courrier de mise en demeure lui demandant de statuer sur le recours introduit le 28 mars 2001 par [le requérant] contre la décision prise par le conseil communal de Boussu en date du 21 décembre 2000 lui infligeant la peine de la démission d'office, recours fondé sur l'article 20 du décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne»;

Vu l'ordonnance du 19 avril 2005 qui accorde à la partie requérante le bénéfice du *pro deo* dans la procédure;

Vu la requête introduite le 5 juillet 2005 par laquelle la commune de Boussu demande à intervenir dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 23 août 2005 qui accueille cette requête;

Vu le dossier administratif;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de Mme BOLLY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérante et intervenante;

Vu l'ordonnance du 11 décembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 janvier 2009, où elle a été mise en continuation au mois de mars 2009;

Vu l'ordonnance du 25 février 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 mars 2009;

Vu la note complémentaire déposée par la partie requérante;

Entendu, en son rapport, M. KOVALOVSZKY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. DIEU, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me C. DELHOUX *loco* Me E. BALATE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier 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 de la cause se présentent comme suit:

Le 18 février 1999, Michel GODEFROID, agent de police à titre définitif à la ville de Boussu depuis environ 27 ans, rédige un certificat de bonnes vie et moeurs

totalement vierge, au profit du frère de sa compagne, René COTTON, alors que sept condamnations en matière de roulage devaient y figurer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]».

Le 15 mars 1999, le bourgmestre convoque Michel GODEFROID en vue d'une audition «au sujet du certificat de bonnes vie et moeurs relatif à M. COTTON René, dont vous avez complété vous-même la partie destinée au casier judiciaire en y indiquant de faux renseignements». Il ajoute: «Vous avez en outre signé vous-même ce document alors que vous ne disposez pas de la délégation de signature».

L'audition a lieu le 1er avril 1999. Le bourgmestre rappelle les faits et fait remarquer «qu'il s'agit d'un faux, ce qui représente une faute grave, spécialement pour un policier dans l'exercice de ses fonctions». Le requérant reconnaît les faits et se déclare

conscient de leur gravité. Le délégué syndical qui l'assiste fait observer que l'intéressé n'a retiré aucun avantage matériel de son intervention et qu'il a agi par souci «humanitaire» afin que son «beau-frère» obtienne un logement social. Il demande qu'il en soit tenu compte lors de la détermination de la sanction ainsi que de la teneur des condamnations qui auraient dû figurer sur le certificat, étant des infractions de roulage. Il insiste pour que la sanction soit juste et proportionnelle aux faits.

Le 13 septembre 1999, le requérant comparaît devant le conseil communal. Il est assisté par son avocat qui demande la clémence. Tout en admettant qu'un faux a été commis, il souligne que c'est dans un but humanitaire et que son client compte une ancienneté de 25 ans sans avoir fait l'objet du moindre reproche.

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

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

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

Cette décision est, notamment, motivée comme suit :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette délibération est notamment motivée comme suit :

«[...]
Considérant que M. M. GODEFROID a complété lui-même la partie d'un certificat de bonnes conduite, vie et moeurs réservée au casier judiciaire en y apposant la mention "néant" alors que diverses condamnations devaient y être mentionnées;
Considérant en outre que l'intéressé a signé lui-même ce document alors qu'il ne disposait pas de la délégation de signature à cet effet;
[...]
Vu sa délibération du 13/10/99 décidant d'infliger à M. M. GODEFROID, agent de police, la sanction disciplinaire de la démission d'office;
Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22/11/99 décidant d'annuler la délibération susvisée du conseil communal;
Considérant que les faits reprochés à l'intéressé ne peuvent rester sans suite en raison de leur gravité et qu'il y a donc lieu de reprendre la procédure disciplinaire en ce qui concerne les points incriminés;
[...]
Vu les remarques formulées par M^{me} COTTON Nadèche;
Considérant que la nature des condamnations non reproduites sur le certificat de bonnes conduite, vie et moeurs établi par M. M. GODEFROID était connue et que cet élément figure dans le dossier disciplinaire et que cette remarque n'apporte donc aucun élément nouveau;

Considérant que les conseillers communaux présents à l'audition du 16/12/99 et énumérés au procès-verbal sont bien les conseillers présents au cours de toute l'audition;
Considérant que l'intéressé a manqué à son devoir de loyauté, que les faits reprochés altèrent gravement la relation de confiance qui doit exister entre l'intéressé, ses supérieurs hiérarchiques et la Commune et qu'ils sont de nature à donner lieu à une sanction maximale;
[...]».

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

Le 6 mars 2000, la Région wallonne fait savoir au collège des bourgmestre et échevins qu'elle n'a pas annulé la délibération communale du 31 janvier 2000 démettant d'office Michel GODEFROID. Le bourgmestre en informe le requérant par lettre du 14 mars 2000, recommandée à la poste.

Le 28 mars 2000, Michel GODEFROID saisit la Région wallonne du recours prévu par l'article 20 du décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne.

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

Cet arrêté est, notamment, motivé comme suit :

«[...]
Considérant que la délibération du 31 janvier 2000 motive la décision de sanction par la simple relation des faits et l'énumération des actes de procédure; que, par contre, l'autorité communale n'avance comme motif qui l'a conduite à infliger une sanction maximale, que le fait que "l'intéressé a manqué à son devoir de loyauté, que les faits reprochés altèrent gravement la relation de confiance qui doit exister entre l'intéressé, ses supérieurs hiérarchiques et la commune et qu'ils sont de nature à donner lieu à une sanction maximale".
Considérant que la loi du 29 juillet 1991 exige une motivation adéquate, c'est-à-dire pertinente et sérieuse, excluant toute clause de style et ayant un rapport de proportionnalité avec l'importance de la décision; que lorsqu'il s'agit de décisions qui ont fait l'objet de discussions et au sujet desquelles l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation, la justification doit être plus détaillée;
Considérant que, dans le cas présent, on ne peut nier ni l'importance de la décision ni le large pouvoir d'appréciation de l'autorité disciplinaire;
Considérant qu'aucun des éléments "à décharge" figurant dans le dossier disciplinaire ne se retrouve dans la décision;
Considérant qu'à la lecture du dossier complet, la sanction infligée paraît nettement disproportionnée par rapport aux faits reprochés;
Considérant, en effet, que la fraude n'a pas été faite dans un but de profit pour lui-même et ne prouve pas un esprit de malhonnêteté foncière avec un risque de récidive mais que c'est clairement un fait isolé dans le but de venir en aide à un membre de sa famille dans une situation de détresse;

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

Par un arrêt n/ 124.227 du 15 octobre 2003, le Conseil d'Etat rejette le recours introduit par la ville de Boussu contre cet arrêté.

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

Cette décision est motivée comme suit :

«[...]
Vu le rapport du 01/03/99 de M. R. DELHAYE, commissaire de police, décrivant les faits reprochés à M. Michel GODEFROID, agent de police, dans l'exercice de ses fonctions;
Considérant que M. M. GODEFROID a complété lui-même la partie d'un certificat de bonnes conduite, vie et moeurs réservée au casier judiciaire en y apposant la mention "néant" alors que diverses condamnations devaient y être mentionnées;
Considérant en outre que l'intéressé a signé lui-même ce document alors qu'il ne disposait pas de la délégation de signature à cet effet;
Vu l'arrêté du 08/06/99 par lequel M. le Bourgmestre décide de soumettre le dossier disciplinaire au Conseil communal;
Vu sa délibération du 31/01/2000 décidant d'infliger à M. M. GODEFROID la sanction disciplinaire de la démission d'office;
Vu l'Arrêté du 25/08/2000 de M. le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne annulant la délibération du Conseil communal du 31/01/2000 précitée;
Considérant qu'il s'agit de la deuxième annulation;
Considérant que les faits reprochés à l'intéressé ne peuvent rester sans suite en raison de leur gravité et qu'il y a donc lieu de recommencer la procédure disciplinaire devant le Conseil communal;
Vu la lettre de convocation pour audition le 21/11/2000 par le Conseil communal, adressée à M. M. GODEFROID par pli recommandé daté du 03/11/2000;
Considérant que M. M. GODEFROID était représenté par Maîtres J. DIEU et E. VANCOPPENOLLE, avocats, lors de cette audition;
Vu le procès verbal d'audition par le Conseil communal du 21/11/2000, adressé à M. GODEFROID et à Maîtres J. DIEU et E. VANCOPPENOLLE, par pli recommandé daté du 24/11/2000;
Vu les remarques relatives à ce procès verbal formulées par lettre du 04/12/2000 par Maître J. DIEU;
Considérant que ces remarques mettent l'accent sur des éléments déjà connus et n'apportent rien de nouveau quant au fond;
Considérant que l'intéressé, en sa qualité d'agent de police a prêté serment; qu'à ce titre, il a notamment juré obéissance aux lois du peuple belge; que, de surcroît, le fait a été commis par un agent de police dont l'exercice de la fonction implique spécialement de respecter et de faire respecter les règles légales et administratives;
Considérant dès lors qu'il a manqué à son devoir de loyauté; qu'il a, par son geste, obtenu ce qu'il n'aurait pas pu obtenir par la voie administrative normale et que ce qui est reproché à l'intéressé, même s'il ne s'agit que d'un fait isolé, accompli avec l'intention de venir en aide à un membre de sa famille, altère gravement la relation

de confiance qui doit exister entre l'intéressé, ses supérieurs hiérarchiques et la Commune;
Considérant qu'en raison de ce qui précède, la sanction de la révocation pourrait être prononcée,
Considérant cependant que cette sanction priverait l'intéressé de ses droits à la pension, aux allocations de chômage et à l'assurance maladie, secteur indemnités; qu'en raison de l'état de santé de l'intéressé, une décision de révocation le sanctionnerait gravement sur le plan social et que dans ces circonstances, la sanction immédiatement inférieure, à savoir la démission d'office, s'impose;
[...]».

Par un courrier du 10 février 2001, le Gouvernement wallon, autorité de tutelle, informe le collège des bourgmestre et échevins qu'il ne s'est pas opposé à l'exécution de cette délibération.

Par une lettre du 1er mars 2001, Michel GODEFROID introduit, auprès du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, le recours prévu par l'article 20 du décret du 1er avril 1999 précité.

Par une lettre du 14 octobre 2004, le requérant, qui n'a reçu la notification d'aucune décision, met le ministre en demeure de statuer sur son recours, conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que le ministre n'a pris aucune décision dans le délai de quatre mois prévu par l'article 14, § 3, précité; que son silence est réputé constituer une décision de rejet; qu'il s'agit de l'objet du recours;

Considérant que la partie intervenante conteste l'intérêt à agir du requérant, pour le motif que le recours n'est dirigé que contre la décision implicite du ministre et que l'annulation de celle-ci laisserait subsister la sanction disciplinaire prononcée par l'autorité communale;

Considérant qu'aux termes de l'article 20 du décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police unicommunales et pluricommunales de la Région wallonne, devenu l'article L 3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation:

«Tout membre du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle peut introduire un recours auprès du Gouvernement contre cette décision. [...]»;

Considérant qu'en son arrêt n/ 190.728 du 20 février 2009, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat s'est explicitement

prononcée comme suit à propos de la nature du recours prévu par l'article L 3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation:

> «Considérant que le recours formé par le requérant auprès du Gouvernement wallon est un recours organisé par l'article L 3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'il s'ensuit qu'il s'agit d'un recours devant obligatoirement être exercé préalablement à la saisine du Conseil d'Etat; que c'est la décision prise sur recours, et elle seule, qui pourra être déférée à la censure du Conseil d'Etat puisqu'elle remplace la décision initiale, ce recours étant de réformation et non d'annulation»;

Considérant qu'en application de cette jurisprudence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, et en vue d'éviter des divergences de jurisprudence nuisibles à la sécurité juridique, l'acte attaqué doit être interprété comme étant la décision implicite du ministre de faire sienne la sanction prononcée par le conseil communal, pour les motifs exprimés dans la décision communale; que la décision implicite qui constitue l'objet du recours remplace la décision du conseil communal du 21 décembre 2000, laquelle a cessé d'exister; que l'annulation de l'acte attaqué ne ferait pas revivre la décision du conseil communal; que, partant, l'intérêt du requérant est établi; que l'exception soulevée par la partie intervenante doit être rejetée;

Considérant qu'un moyen, le cinquième de la requête, est pris du «dépassement du délai raisonnable» et de la violation du «principe de bonne administration»; que le requérant fait valoir que la partie adverse a violé notamment le principe du délai raisonnable en s'abstenant de prendre une décision, alors que les éléments de fait ou de droit du présent dossier sont similaires aux précédents; qu'il ajoute que tant la commune de Boussu que la Région wallonne «l'ont contraint à des années de procédure, pour aboutir par deux fois à des décisions similaires et à une dernière fois - peut-on l'espérer- à contraindre l'administration à agir, alors que la partie adverse a eu l'occasion de dire à deux reprises que la sanction est à tout le moins disproportionnée»;

Considérant que la partie intervenante estime que le grief concerne la décision du conseil communal, dont l'annulation n'est pas expressément demandée dans la requête; qu'elle relève qu'à supposer que le délai raisonnable soit dépassé, le requérant est à l'origine de cette situation, puisqu'il a attendu plus de trois ans pour adresser une mise en demeure à la partie adverse; que dans son dernier mémoire, elle ajoute que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit être apprécié au regard des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, ainsi que du comportement de l'agent poursuivi et qu'il y a donc lieu de tenir compte de la longueur du délai dans lequel le requérant a adressé à la partie adverse une mise en demeure sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie intervenante, le grief est dirigé notamment contre la décision attaquée; que le moyen est recevable;

Considérant que l'article 20 du décret du 1er avril 1999 ne prescrit aucun délai à l'autorité saisie du recours qu'il organise; que, toutefois, l'agent sanctionné disciplinairement par l'autorité communale est en droit d'attendre qu'il soit statué sur son recours dans un délai raisonnable;

Considérant que la partie adverse a été saisie du recours du requérant par un courrier daté du 1er mars 2001; que l'autorité ne s'est jamais explicitement prononcée sur ce recours, même après avoir été saisie, par un courrier daté du 14 octobre 2004, de la mise en demeure prévue par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que le délai dans lequel cette mise en demeure a été adressée à la partie adverse s'avère indifférent pour apprécier si le principe visé au moyen a été respecté; qu'en effet, la procédure prévue par la disposition précitée ne tend qu'à permettre au requérant de faire sanctionner l'abstention de l'administration lorsque celle-ci est tenue de statuer; que la partie adverse était tenue de statuer dans un délai raisonnable, indépendamment de la mise en oeuvre de cette procédure par le requérant; que tel n'a pas été le cas; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci, à les supposer fondés, n'étant pas de nature à donner lieu à une annulation aux effets plus étendus;

Statuant par défaut à l'égard de la Région wallonne,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision implicite de rejet du recours introduit auprès du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique par Michel GODEFROID contre la décision du conseil communal de Boussu du 21 décembre 2000 lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le vingt-sept mars deux mille neuf par :

M.	LEROY,	président de chambre,
M.	QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
M.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS. M. LEROY.