

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 206.419 du 6 juillet 2010
185.525/XII-5248

En cause : la COMMUNE DE HAALTERT
assistée et représentée par
Me Bart Van Baeveghem, avocat,
ayant son cabinet à Termonde
Brusselstraat 108
où il est fait élection de domicile

contre :

1. la RÉGION FLAMANDE,
 2. la COMMISSION D'APPEL POUR LES AFFAIRES
DISCIPLINAIRES
- assistées et représentées par
Me Bart Staelens, avocat,
ayant son cabinet à Bruges
Stockhouderskasteel,
Gerard Davidstraat 46, boîte 1
où il est fait élection de domicile

Partie intervenante :

Dirk MUYLAERT
assisté et représenté par
Me Erik Mewissen, avocat,
ayant son cabinet à Bruges
Ridderstraat 24
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 17 octobre 2007, poursuit l'annulation de la décision de la commission d'appel pour les affaires disciplinaires du 12 septembre 2007 qui a jugé fondé l'appel que D.M. a interjeté contre la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Haaltert

du 18 juin 2007, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office, et qui lui applique la sanction disciplinaire de la suspension pendant deux mois.

II. Déroulement de la procédure

2. L'arrêt n° 179.609 du 14 février 2008 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée.

La requérante a introduit une requête en poursuite de la procédure.

La partie défenderesse a déposé un mémoire en réponse et la requérante a déposé un mémoire en réplique.

Dirk Muylaert a introduit une requête en intervention. L'intervention a été accueillie par ordonnance du 22 mai 2008. La partie intervenante a déposé un mémoire.

M. Bart Weekers, auditeur, a rédigé un rapport.

La requérante et la partie défenderesse ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 4 mai 2010.

M. Johan Lust, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Bart Baeveghem, avocat, qui comparaît pour la requérante, et Me Pieter-Jan Staelens, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

M. Bart Weekers, auditeur, a donné un avis.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. Faits

3. Le 12 septembre 2007, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Haaltert inflige à D.M., assistant technique, la sanction disciplinaire de la démission d'office pour le motif que de fin octobre 2006 à fin

novembre 2006, les prestations qu'il a effectuées avec le tracteur équipé de râteaux à fauche étaient insuffisantes.

Sur recours de D.M., la commission d'appel pour les affaires disciplinaires (ci-après : commission d'appel) réforme la décision collégiale et lui impose la sanction disciplinaire de la suspension pendant deux mois.

IV. Recevabilité

4. Dans le mémoire en réponse, les parties défenderesses soutiennent que la requérante « n'a qualité ni intérêt pour attaquer devant votre Conseil la décision de la commission d'appel ».

Dès lors que dans le dernier mémoire, les parties défenderesses déclarent renoncer à l'exception, il n'y a pas lieu de statuer à ce sujet.

V. Premier moyen

Point de vue des parties

5. La requérante prend un premier moyen de la « violation de l'article 162 de la Constitution, combiné avec ses articles 10 et 11 ».

Il est notamment précisé que l'article 141 du décret communal accorde un droit de réformation à la commission d'appel, ce qui implique qu'en cas d'appel, le pouvoir de décision concernant l'affaire même est cédé et que la commission d'appel dispose du même pouvoir discrétionnaire et de la même liberté d'appréciation que l'autorité disciplinaire communale initiale. Ce pouvoir de réformation ne se concilie pas avec l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, selon lequel la loi doit consacrer le principe de l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine. Le pouvoir de réformation va au-delà de l'éventuel recours à la tutelle d'approbation administrative.

Il n'est pas compatible avec l'autonomie communale qu'un organe désigné dans le cadre de la tutelle administrative puisse prendre une décision qui enlève toute force obligatoire à une décision disciplinaire de l'autorité disciplinaire communale en se substituant à cette décision. Sont de ce fait également violés, les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution, qui requièrent en effet que l'autonomie constitutionnelle de chaque commune puisse s'exercer pleinement et soit respectée. Dès lors qu'il ne revient pas au Conseil d'État de constater l'inconstitutionnalité de l'article 141 de la Constitution, une question préjudicielle

doit être posée à la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de l'article 141 du décret communal avec « l'article 162, alinéa 2, 2° et 6°, de la Constitution, combiné avec ses articles 10 et 11 ».

6. Dans le mémoire en réponse, les parties défenderesses soulèvent tout d'abord l'irrecevabilité du moyen. Elles observent que la requérante n'a fait valoir aucune exception devant la commission d'appel, dans laquelle elle aurait soutenu que le droit de réformation devait être dénié à la commission d'appel. Se référant aux « principes dits de bonne citoyenneté », les parties défenderesses estiment que la requérante ne peut adopter une attitude « qui consisterait à développer ses arguments devant la commission d'appel mais ensuite, lorsqu'intervient une décision qui ne lui agréé pas, à saisir [le Conseil d'État] pour défendre la thèse que la commission ne pourrait en aucun cas réformer une décision ».

En outre, les parties défenderesses se demandent comment la question préjudicielle proposée peut être mise en relation avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Enfin, les parties défenderesses contestent que le pouvoir de réformation porte atteinte à l'autonomie des communes.

7. Dans le dernier mémoire, les parties défenderesses rappellent que la requérante ne peut invoquer pour la première fois, devant le Conseil d'État, l'inconstitutionnalité de la procédure d'appel, dès lors qu'elle ne l'a pas fait devant la commission d'appel et a accepté purement et simplement la procédure devant cette commission. En ce qui concerne la question préjudicielle proposée, les parties défenderesses constatent « que ce qui est en fait demandé, c'est un contrôle au regard de l'art. 162 de la Constitution », à savoir un article à propos duquel la Cour constitutionnelle n'a pas de pouvoir de contrôle.

Appréciation

8. Selon la requérante, « il n'y avait aucune utilité » à soulever le premier moyen devant la commission d'appel. À cet effet, elle souligne dans le mémoire en réplique que la commission d'appel – organe de l'administration active – n'était pas elle-même compétente pour connaître du problème de constitutionnalité que soulève le moyen en cause, ni à tout le moins pour poser une question préjudicielle à ce sujet.

C'est à juste titre que les parties défenderesses ne le contestent pas.

Celles-ci estiment toutefois que cela n'empêche pas que la requérante aurait dû indiquer « qu'elle n'accepte pas purement et simplement la réformation et qu'elle attaquera toute réformation par tous les moyens devant [le Conseil d'État] », qu'elle aurait à tout le moins dû émettre une réserve. Selon les parties défenderesses, il s'agit d'une question de fair-play procédural, de clarté et de transparence, qui n'aurait nullement violé les droits de toute partie au litige.

Le Conseil d'État ne partage pas cet avis. Le fait qu'aucune partie n'aurait subi de préjudice si la requérante avait également soulevé le moyen en cause devant la commission est sans pertinence en l'espèce. On ne peut pas s'attendre à ce qu'une partie soulève des objections dont elle doit raisonnablement supposer qu'elles sont appelées à être rejetées. Il n'y a pas lieu d'opposer à la requérante l'irrecevabilité du moyen en raison de son attitude devant la commission d'appel.

9. Aux termes de l'article 141 du décret communal, la commission d'appel pour les affaires disciplinaires dispose d'un droit de réformation.

Selon le moyen, cette disposition soulève des questions au regard de la garantie que la requérante aperçoit au profit des communes dans l'article 162, alinéa 2, 2° et 6°, de la Constitution, à savoir que leurs décisions ne peuvent être soumises qu'à une tutelle (d'approbation) dans la mesure où elles violent la loi ou lèsent l'intérêt général. Dans le dernier mémoire, la requérante se réfère en outre à cet égard à l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985. Il faut néanmoins relever à ce propos qu'à l'article 3 du décret du 19 mars 2004 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, le parlement flamand a exclu l'application de l'alinéa 2 de l'article 8 précité.

Suivant la requérante, la violation de la garantie précitée, qui était cependant respectée sous l'empire de l'ancien régime, constitue manifestement *ipso facto* une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Au demeurant, dans le dernier mémoire, la requérante donne encore une autre « définition » de la violation alléguée du principe d'égalité. Cette définition porte essentiellement sur la différence entre les dispositions des articles 113, 114 et 115 du décret communal, relatifs à l'évaluation du personnel, qui contrairement à l'article 141 en matière disciplinaire, ne prévoient pas de possibilité d'appel externe assortie d'un pouvoir de réformation et ne portent donc pas atteinte à la garantie que les communes puisent dans l'article 162, alinéa 2, 2° et 6°.

10. Vu l'article 26, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, il y a lieu de soumettre à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée par la requérante.

DÉCISION

1. La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 141 du décret communal du 15 juillet 2005 viole-t-il l'article 162, alinéa 2, 2° et 6°, de la Constitution et l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où l'article 141 précité accorde un pouvoir de réformation à la Commission d'appel pour les affaires disciplinaires, alors que l'article 162, alinéa 2, 2° et 6°, de la Constitution postule le principe de l'autonomie communale et que les décisions des organes communaux ne peuvent être soumises à une tutelle (d'approbation) que pour autant qu'elles violeraient la loi ou léseraient l'intérêt général et alors que les articles 113, 114 et 115 du décret communal du 15 juillet 2005 ne prévoient aucune possibilité d'appel externe assortie d'un pouvoir de réformation et respectent ainsi l'article 162, alinéa 2, 2° et 6°, de la Constitution en prévoyant uniquement - sauf pour les grades décrétaux – une procédure d'appel interne et ensuite simplement la tutelle administrative classique ? ».

2. Les débats sont rouverts.

3. Après réception de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, chaque partie disposera d'un délai de trente jours pour déposer un mémoire, avant que le membre compétent de l'auditorat ne rédige un rapport complémentaire.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 6 juillet 2010, par le Conseil d'État, XIIe chambre, composée de :

	Dierk Verbiest,	président de chambre,
	Johan Lust,	conseiller d'État,
	Geert van Haegendoren,	conseiller d'État,
assistés de		
	Silja Doms,	greffier.

Le greffier

Le président

Silja Doms

Dierk Verbiest

**TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.**