

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 214.094 du 23 juin 2011

A.191.816/VIII-6787
A.193.709/VIII-7038

En cause : **MONARD** Jean-Paul,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

contre :

la ville de Charleroi, représentée par
son Bourgmestre,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 mars 2009 par Jean-Paul MONARD qui demande l'annulation de "la décision du 15 janvier 2009 de Monsieur le Bourgmestre de la Ville de Charleroi par laquelle il lui inflige la sanction disciplinaire de (la) démission d'office";

Vu la requête introduite le 20 août 2009 par Jean-Paul MONARD qui demande l'annulation de "la décision du 22 juin 2009 du conseil communal de la Ville de Charleroi par laquelle est confirmée, à la date du 28 janvier 2009, la décision du 15 janvier 2009 de Monsieur le Bourgmestre de la Ville de Charleroi lui infligeant la sanction disciplinaire de (la) démission d'office";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 3 mai 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 17 juin 2011;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Hervé FRANSENS, loco Me Nathalie TISON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. LANGOHR, auditeur;

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

Considérant que ces deux requêtes concernent des décisions étroitement liées; qu'il y a lieu, dans l'intérêt d'une bonne justice, de joindre les affaires afin de les examiner conjointement;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant est, au moment des faits, commissaire au sein des services de police de la zone de Charleroi.

2. Il a été affecté à Marcinelle jusqu'au 3 juin 2004, date de sa mutation temporaire au poste de police de Lodelinsart. Celle-ci deviendra définitive à partir du 1^{er} octobre 2005 et sera contestée par un recours en annulation enrôlé sous le numéro A.175.440/VIII-5615, toujours pendant.

3. Ayant appris l'existence d'une enquête judiciaire le mettant en cause, la partie adverse demande au procureur du Roi de Charleroi, le 2 août 2006, le numéro de notice y relatif. Le 3 août 2006, elle lui demande si le requérant est cité dans un dossier aux références 52.95.403-06.

4. Le 28 septembre 2006, elle informe le requérant qu'elle a appris qu'il était cité dans un dossier judiciaire - le précité 52.95.403-06 -, qu'un dossier administratif est constitué à sa charge et qu'elle entend faire application de

l'article 56, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.

5. Le 4 octobre 2006, le procureur du Roi de Charleroi informe la partie adverse de ce qu'une information judiciaire du chef de violation du secret professionnel a été ouverte contre le requérant.

6. Les 26 mars, 15 août et 10 novembre 2007, la partie adverse demande au procureur du Roi si une décision judiciaire définitive a été rendue à ce sujet, à quoi il est chaque fois répondu que l'information judiciaire se poursuit.

7. Le 7 novembre 2007, le comité P informe la partie adverse de ce qu'il a été constaté que le requérant a commis des faits susceptibles de constituer des fautes disciplinaires et déontologiques.

8. Le 19 novembre 2007, la partie adverse demande une "copie de l'enquête" (sic) au procureur du Roi, qui refuse.

9. Le 26 juin 2008, le tribunal correctionnel de Charleroi condamne le requérant à six mois d'emprisonnement et 550 euros d'amende assorti d'un sursis de trois ans.

10. Le 4 juillet 2008, le procureur du Roi de Charleroi communique le dossier répressif à la partie adverse.

11. Le 10 juillet 2008, celle-ci envisage de suspendre préventivement le requérant et l'entend à ce sujet le 22 juillet suivant. Elle y renonce en date du 29 juillet 2008, au motif que les conditions de l'article 59 de la loi du 13 mai 1999, précitée, ne sont pas remplies dès lors qu'aucune procédure disciplinaire n'a été entamée à son encontre.

12. Le 11 septembre 2008, le bourgmestre de Charleroi, autorité disciplinaire supérieure, notifie au requérant un rapport introductif au terme duquel il se propose de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

13. Le 9 octobre 2008, le requérant dépose un mémoire en défense.

14. Le 13 octobre 2008, l'autorité disciplinaire supérieure sollicite l'avis du procureur du Roi de Charleroi en application de l'article 24, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999, précitée. Celui-ci répond, le 16 octobre 2008, qu'il se rallie à la proposition de sanction précitée.

15. Le 17 octobre 2008, le bourgmestre entend le requérant, et le 23 octobre, il se propose à nouveau de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

16. Le 28 octobre 2008, le requérant introduit une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline.

17. Le 1^{er} décembre 2008, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale dépose un rapport d'expertise aux termes duquel il est d'avis que la sanction envisagée est adéquate. Après avoir entendu le requérant le 15 décembre 2008, ce conseil "émet l'avis, à la majorité des voix, que les faits poursuivis sont établis; qu'ils peuvent effectivement être qualifiés de manquement/s disciplinaire/s imputable/s au requérant; que ceux-ci ont, en l'espèce, été correctement présentés et sont, dans les circonstances particulières de la cause, en effet, de nature à justifier la sanction de la démission d'office envisagée par l'autorité".

18. Le 15 janvier 2009, l'autorité disciplinaire supérieure inflige au requérant la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué dans la première affaire.

19. Le 22 juin 2009, le conseil communal de la ville de Charleroi confirme la décision du 15 janvier 2009 susvisée.

Il s'agit de l'acte attaqué dans la seconde affaire;

Considérant, quant au recours enrôlé sous le n° A.191.816/VIII-6787, que le requérant prend un premier moyen de la violation des formalités substantielles, de l'article 24 de la loi du 13 mai 1999 précitée, et des droits de la défense, et de l'excès de pouvoir; qu'il reproche à la partie adverse de n'avoir pas joint à sa proposition de sanction du 23 octobre 2008 l'avis du procureur du Roi et d'avoir ainsi violé une forme substantielle prévue à l'alinéa 4 de l'article 24 de la loi du 13 mai 1999, précitée; qu'il ajoute qu'il s'agit également d'une violation des droits de la défense dès lors que la communication de l'avis devait lui permettre d'exercer son recours au conseil de discipline en pleine connaissance de cause; qu'il ajoute que cet avis était simplement mentionné dans la proposition de sanction, sans que lui-même puisse savoir que le procureur du Roi s'était rallié à la proposition sans autre motivation; qu'il souligne que la communication intervenue après le dépôt de son recours était tardive, violant ainsi les droits de la défense, alors même que la loi

prévoit que l'avis doit être porté à la connaissance de l'agent avant le prononcé de la sanction disciplinaire devant l'autorité disciplinaire supérieure;

Considérant que la teneur de l'avis donné par le procureur du Roi, se ralliant à la proposition de sanction du 23 octobre 2008, a été reproduite dans le corps même de celle-ci; que la partie adverse ne devait et ne pouvait communiquer au requérant aucune autre information, puisque l'avis précité se bornait à cette considération; que, dès lors, l'avis du procureur du Roi a été communiqué au requérant complètement et dans le délai requis; qu'il importe peu que le requérant ait pu supposer qu'un avis plus circonstancié avait été émis, jusqu'à ce qu'il reçoive connaissance de l'instrumentum de l'avis à l'occasion de la procédure devant le conseil de discipline, pareille supposition n'ayant pu porter aucune atteinte aux droits de la défense; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des droits de la défense et du principe d'impartialité, des adages "nemo iudex in causa sua" et "justice should not only be done, but should also be seen to be done", de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10 et 11 de la Constitution, et de l'excès de pouvoir; qu'il conteste que l'autorité disciplinaire supérieure puisse être valablement à la fois l'auteur du rapport introductif, soit l'autorité poursuivante, et l'auteur de la sanction disciplinaire attaquée, et avoir encore, à plusieurs reprises au cours de la procédure, fait clairement apparaître sa volonté de le sanctionner, au motif que l'impartialité exigerait qu'on ne puisse être juge et partie, que dès lors, les fonctions de poursuite et de sanction soient distinctes et qu'en outre, l'impartialité exigerait que l'autorité qui sanctionne soit exempte de parti pris; qu'il soutient que l'article 6 de la CEDH produit des effets directs en droit belge et que la Cour européenne des droits de l'homme a consacré son application aux agents des services publics; qu'il fait observer que la Cour constitutionnelle a déjà considéré qu'en matière disciplinaire, les droits de la défense doivent être respectés en tant que principe général de droit, et que le Conseil d'État a admis que le principe général du droit de l'impartialité est applicable à l'administration active, notamment en matière disciplinaire; qu'il met en cause la compatibilité de la loi du 13 mai 1999, précitée, avec le principe d'impartialité garanti par l'article 6 de la CEDH, dès lors que le cumul des fonctions d'instruction et de sanction dans le chef du bourgmestre tel qu'il résulte de la loi précitée créerait une apparence de partialité, contraire au principe d'impartialité et aux droits de la défense; qu'il invite dès lors le Conseil d'État à écarter l'application de la loi du 13 mai 1999, précitée, et à annuler l'acte attaqué pour violation des dispositions internationales précitées; qu'il rappelle encore que le principe d'impartialité objective signifie qu'il ne peut exister, aux yeux de l'agent, aucune

apparence de partialité dans le chef de l'autorité, ce qui ferait obstacle à ce qu'une autorité puisse à la fois poursuivre et sanctionner; qu'il ajoute que la partie adverse a fait preuve de partialité subjective car elle aurait abordé son cas avec un a priori défavorable qui se serait manifesté par des réflexions ironiques lors de son audition le 17 octobre 2008;

Considérant que le requérant estime encore qu'à la différence des autres membres du personnel des services publics, les membres des services de police peuvent être jugés et poursuivis par une seule et même personne, et qu'il propose dès lors, à titre subsidiaire, de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

" La loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, en ses articles 17, 38 et 38bis, combinés à son article 20, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politique, en ce que la combinaison des ces articles 17, 20 38 et 38bis a pour effet de permettre en l'espèce qu'une seule autorité, soit l'autorité disciplinaire supérieure, soit chargée de la poursuite et d'infliger la sanction disciplinaire aux membres du personnel des services de police visés à l'article 20, 1°, de cette loi, alors que les droits de la défense et le principe d'impartialité, qui sont des principes généraux de droit interne et qui sont également garantis par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politique, sont applicables à toutes les procédures disciplinaires dans la fonction publique et exigent pour les autres agents de la fonction publique que les fonctions de poursuite et de jugement soient distinctes et alors que rien ne justifie la différence de traitement entre les membres du personnel des services de police et les autres agents de la fonction publique ?";

Considérant que le requérant ajoute dans son mémoire en réplique que l'arrêt n° 141/2003 prononcé par la Cour constitutionnelle le 29 octobre 2003 démontre que le principe d'impartialité, à l'instar des droits de la défense, est un principe général d'ordre public et que le respect des droits de la défense implique le droit d'être entendu par une autorité indépendante et impartiale; qu'il considère que l'argument tiré des nécessités de fonctionnement de l'administration active est contredit par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent qui prévoit en son article 14, § 3, alinéa 2, 6°, "que l'autorité qui prononce la peine disciplinaire n'est pas la même que celle qui la propose" et les articles L1215-7 et 1215-8 du Code de la démocratie locale qui prévoient une séparation entre les fonctions d'instruction et de sanction et, en outre, l'intervention d'organes collégiaux qui se prononcent sur la sanction disciplinaire; que, selon lui, le législateur avait la possibilité de prévoir au sein même du cadre institué par la loi du 7 décembre 1998

organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux une séparation des fonctions de poursuite et d'instruction, en faisant intervenir des organes collégiaux tels que le conseil ou le collège de police;

Considérant que le principe d'impartialité constitue un principe général de droit qui s'applique dans l'exercice de la fonction disciplinaire, mais doit se concilier avec la structure de l'administration active; qu'il doit inspirer l'interprétation des lois, sans toutefois prévaloir sur celles-ci, si ce n'est dans les cas où ses exigences sont consacrées par des sources de droit hiérarchiquement supérieures à la loi; que ni les garanties prévues par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni les dispositions de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne s'appliquent aux poursuites disciplinaires à l'égard d'un fonctionnaire public, dès lors qu'elles ne revêtent aucun caractère juridictionnel; que le Conseil d'État ne pourrait dès lors écarter l'application de la loi en raison d'une prétendue violation de ces dispositions;

Considérant, quant à la demande de question préjudicielle, que le requérant conteste les dispositions de la loi du 13 mai 1999, précitée, en ce qu'elles instaурeraient un cumul des fonctions d'accusation ou de poursuite, d'instruction, et de décision; que la Cour constitutionnelle a jugé dans son arrêt n° 141/2003, du 29 octobre 2003, que la situation particulière de certains agents publics peut justifier un traitement différencié au regard du principe selon lequel il y a lieu de dissocier, en droit disciplinaire, la fonction d'instruction du dossier et la fonction de décision; que dans le présent cas, l'application des dispositions critiquées n'a cependant pas provoqué un tel cumul des fonctions d'instruction et de décision; qu'en effet, si la décision d'engager une procédure disciplinaire ne constitue ni un acte d'accusation, ni un acte d'instruction; qu'il en va de même du rapport introductif prévu par la loi du 13 mai 1999, précitée, de sorte que le fait de l'établir ne compromet pas en soi l'impartialité de l'autorité qui est ensuite amenée à statuer sur la sanction; qu'en l'espèce, les faits reprochés à l'agent avaient fait l'objet d'une condamnation pénale et n'appelaient aucune mesure d'instruction proprement dite; qu'en ce qui concerne l'audition de l'agent, il y a lieu d'observer que c'est le requérant qui a sollicité lui-même, par la voix de son conseil, d'être entendu par l'autorité disciplinaire en personne - suggérant qu'il s'agisse d'un échevin - plutôt que par un membre des services de police que le bourgmestre avait délégué à cet effet; que le requérant a bénéficié des droits de la défense et exercé le recours légalement prévu auprès du conseil de discipline; qu'au vu de ces circonstances, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle formulée par le requérant;

Considérant, pour le surplus, que le bourgmestre qui constaterait dans un cas particulier, qu'il est dans l'impossibilité de statuer de manière impartiale, devrait se déporter, par exemple en saisissant le Ministre de l'Intérieur comme le lui permet, s'agissant des officiers, l'article 20 de la loi du 13 mai 1999, précitée; que le bourgmestre n'avait aucune raison de procéder ainsi en l'espèce; que, si le rapport introductif est rédigé en des termes sévères eu égard à la condamnation pénale encourue, le dossier ne témoigne toutefois d'aucune implication personnelle du bourgmestre dans le dossier, ni d'aucun parti-pris qu'il aurait manifesté à l'encontre du requérant; que ce dernier a pu exercer pleinement ses droits de la défense et a été entendu par le bourgmestre et par le conseil de discipline; que l'acte attaqué a en outre été adopté sur les avis favorables du Procureur du Roi et du conseil de discipline; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe de proportionnalité, des droits de la défense, du principe général d'impartialité, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient qu'au regard de la décision pénale qui fonde les poursuites et l'acte attaqué, du dossier disciplinaire et de ses états de service, la procédure disciplinaire n'a été instruite qu'à charge et que la sanction est manifestement disproportionnée; qu'il reproche en particulier à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte des circonstances atténuantes que lui aurait reconnues le juge pénal; qu'il souligne également qu'il n'a jamais été suspendu préventivement, et que jamais on n'a estimé que sa présence en service présentait des inconvénients; qu'il évoque encore son comportement plus que satisfaisant depuis 2005 ou 2006, le rapport en tous points favorable établi à son sujet par le commissaire divisionnaire GOFFAUX le 12 mars 2008, et son évaluation du 13 janvier 2009 par le commissaire MARIT présentant une série d'éléments favorables; qu'il estime que l'acte attaqué ne motive pas pourquoi le choix d'une autre sanction ne pouvait être adéquat;

Considérant que l'acte attaqué constate à juste titre la gravité des faits établis à charge du requérant ainsi que leurs retombées sur la confiance du public et des fonctionnaires eux-mêmes en l'institution policière; que la partie adverse a précisé en quoi la sanction de la rétrogradation, d'une part, ou celle de la révocation, d'autre part, n'étaient pas appropriées eu égard à la nature des faits, à leur persistance dans le temps, et à la fonction exercée par le requérant; qu'il mentionne bien, dans le développement consacré à la qualification et à l'imputabilité des faits, que le juge pénal a constaté que l'élément moral des infractions était "quelque peu dilué en raison du contexte" et précise que "vous n'étiez peut-être pas entièrement conscient de la gravité des actes que vous accomplissiez"; que, toutefois, ces considérations ne

pouvaient être déterminantes dans le cadre disciplinaire, où il ne s'agit pas uniquement d'apprécier la responsabilité individuelle mais aussi d'évaluer quelle confiance peut encore être accordée à l'agent investi d'une fonction publique; que le défaut de suspension préventive de l'agent ne rend pas illégal le choix de la sanction disciplinaire de la démission d'office; qu'en l'espèce, le choix de ne pas décider la suspension préventive du requérant en date du 29 juillet 2008 n'avait d'ailleurs été motivé que par le constat que les conditions légales pour ce faire n'étaient pas rencontrées; qu'en l'espèce, l'acte attaqué n'est dès lors entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation et qu'il motive à suffisance de droit le choix de la sanction de la démission d'office; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant au recours enrôlé sous le n° 193.709/VIII-7038, que la partie adverse conteste la recevabilité de la requête, au motif qu'elle est dirigée contre la ville de Charleroi, représentée par son bourgmestre, alors que selon elle il y avait lieu de la diriger contre la ville de Charleroi, représentée par son collègue communal; qu'elle estime, en outre, que l'acte entrepris par cette requête est purement confirmatif et ne peut faire l'objet d'un recours en annulation;

Considérant qu'une erreur dans la désignation de la partie adverse n'affecte pas la validité de la requête, dès lors qu'elle ne porte pas atteinte aux droits de la défense; qu'en l'espèce, aucune atteinte n'a été portée à ces droits; que le recours est recevable à cet égard;

Considérant que la décision du conseil communal du 22 juin 2009 ne se donne pour objet que de confirmer la décision adoptée par le bourgmestre en date du 15 janvier 2009; que pareille confirmation n'était nullement nécessaire et ne relevait pas des compétences du conseil communal, aucune disposition légale ne rendant ce dernier compétent en la matière, puisque les articles 17 et 20 de la loi du 13 mai 1999, précitée, confèrent au bourgmestre de la zone de police la compétence exclusive de prononcer une sanction lourde à charge des officiers de police qui ne sont ni officiers supérieurs ni chef de corps, comme en l'espèce; qu'en raison du rejet du recours dirigé contre la décision ainsi confirmée, le requérant n'a pas intérêt à l'annulation de cet acte, qui ne produit aucun effet juridique; que le recours est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Les affaires portant les numéros A.193.709/VIII-7038 et A.191.816/VIII-6787 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-trois juin deux mille onze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

P. VANDERNACHT.