

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 66.742 du 11 juin 1997

A.55.328/VI-11.638

En cause : **CORNEILLIE** Hendrik,
ayant élu domicile chez
Mes Jacques PUTZEYS, Stéphanie GEHLEN
et Xavier LEURQUIN, avocats,
rue Saint-Bernard 98
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Mes France MAUSSION
et Martine REGOUT, avocats,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 décembre 1993 par
Hendrik CORNEILLIE qui demande l'annulation de l'arrêté
royal du 15 octobre 1993 le révoquant de ses fonctions de
bourgmestre de la commune de Quévy;

Vu les mémoires en réponse et en réplique réguliè-
rement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur au
Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 décembre 1996 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure du requérant;

Vu l'ordonnance du 23 avril 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 mai 1997;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me A. VERRIEST, loco Me St. GEHLEN, avocat, comparaissant pour le requérant et Me Fr. MAUSSION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur;

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 peuvent être résumés comme suit :

1. Par arrêté royal du 29 décembre 1988, le requérant est nommé bourgmestre de la commune de Quévy, province de Hainaut.

2. Le 28 novembre 1990, il rédige une fausse déclaration dans laquelle il reconnaît être responsable d'un accident de roulage survenu en mai 1990. Sur le vu de cette déclaration, son assureur intervient pour un montant de 156.800 francs.

3. Le 7 novembre 1991, il est interrogé par la brigade de surveillance et de recherches (B.S.R.) de Mons

et reconnaît avoir établi une fausse déclaration d'accident et avoir accepté, en contrepartie, la somme de 20.000 francs.

4. Lui-même et la personne au profit de laquelle la déclaration de sinistre a été établie sont poursuivis pour des faits qualifiés de faux, usage de faux et escroquerie. Le 27 juillet 1992, le parquet requiert le renvoi de l'affaire devant le tribunal correctionnel.

5. Le 25 septembre 1992, la chambre du conseil du tribunal de première instance de Mons décide de renvoyer les inculpés devant le tribunal correctionnel après avoir refusé de faire droit à la demande de suspension du prononcé de la condamnation au motif "qu'en l'espèce les faits de la cause ont déjà connu une large publicité en raison des circonstances mêmes dans lesquelles ils ont été perpétrés".

6. Entre-temps, le 31 juillet 1992, le Ministre de la Justice et des Affaires économiques, informé du réquisitoire de poursuite, avertit le Ministre de l'Intérieur qui lui demande de lui faire part du suivi de la procédure et agit en sorte que le requérant déclare le 27 octobre 1992 être empêché pour une période de six mois pour des raisons familiales et professionnelles;

7. Le 4 décembre 1992, le requérant et l'autre inculpé comparaissent devant le tribunal correctionnel de Mons qui, le 8 janvier 1993, dit établies les préventions de faux, usage de faux et escroquerie mais ordonne la suspension simple du prononcé de la condamnation aux motifs que les prévenus ont indemnisé la compagnie d'assurances et que "les bons antécédents judiciaires des prévenus permettent de penser qu'il s'agit en l'espèce de leur part de faits purement occasionnels et que toute récidive de faits culpeux de cet ordre semble exclue".

8. Le 21 janvier 1993, le ministère public inter-jette appel de ce jugement.

9. Averti de ce jugement le 10 février 1993, le Ministre de l'Intérieur agit à nouveau en sorte que le requérant demande volontairement la suspension de son mandat le 24 mars 1993.

10. Par son arrêt du 28 avril 1993, la cour d'appel de Mons confirme, pour l'essentiel, le jugement du 8 janvier 1993.

11. En réponse à une lettre du 30 juin 1993, le parquet de la cour d'appel de Mons transmet au Ministre de la Justice qui la fait suivre au Ministre de l'Intérieur une copie de l'arrêt du 28 avril 1993.

12. Le 27 août 1993, le Ministre de l'Intérieur annonce au requérant que "la nature des faits constitutifs de ces préventions (l)'amène à ouvrir à (son) encontre la procédure prévue par l'article 82 de la nouvelle loi communale"; il précise que son audition est prévue le 6 septembre 1993.

13. Le 6 septembre 1993, le requérant est entendu.

14. Les 20 et 22 septembre 1993, après communication du procès-verbal de son audition, il formule des observations complémentaires.

15. Le 15 octobre 1993, par l'acte attaqué, le Roi révoque le requérant pour les motifs suivants :

" Considérant qu'il résulte de l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 28 avril 1993 précité que l'exactitude matérielle des faits pour lesquels M. Hendrik CORNEILLIE avait été mis en prévention ainsi que leur imputabilité à celui-ci sont définitivement établies;

Considérant que les déclarations et explications tant verbales qu'écrites fournies par M. Hendrik CORNEILLIE lors ou à la suite de son audition le 6 septembre 1993 ne peuvent servir à contredire le caractère constant des faits mis à sa charge et desquels il a été déclaré l'auteur par le juge qui a ordonné la suspension du prononcé de la condamnation;

Considérant que si l'arrêt précité de la cour d'appel de Mons et les déclarations de M. Hendrik CORNEILLIE établissent que les faits retenus sont étrangers à l'exercice de ses fonctions de bourgmestre, ils n'en sont pour autant pas moins de nature à affecter gravement celles-ci en raison de la publicité de l'arrêt rendu et de la notoriété qu'il a pu nécessairement acquérir;

Considérant que ces faits sont ainsi constitutifs d'une inconduite notoire";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la "violation des droits de la défense, de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué révoque le requérant de ses fonctions de bourgmestre au motif que, si la décision judiciaire et les déclarations de l'intéressé "établissent que les faits retenus sont étrangers à l'exercice de ses fonctions de bourgmestre, ils n'en sont pour autant pas moins de nature à affecter gravement celles-ci en raison de la publicité de l'arrêt rendu et de la notoriété qu'il a pu nécessairement acquérir" et "que ces faits sont ainsi constitutifs d'une inconduite notoire", alors que, première branche, les questions posées au requérant en vue de l'audition du 6 septembre 1993 n'ont pas porté sur la publicité de l'arrêt de la cour d'appel de Mons ni sur la notoriété que celui-ci aurait pu acquérir, que, lors de son audition, le requérant n'a pas été interpellé sur ces points et alors qu'aucune des pièces communiquées au requérant ne s'y rapporte, de sorte que le requérant n'a pas été mis en mesure de se défendre à propos d'un élément qui a déterminé la sanction prise à son égard et que les droits de la défense ont, par conséquent, été méconnus, et alors que, deuxième branche, le seul fait qu'une décision judiciaire est prononcée en

audience publique (publicité) n'implique pas automatiquement que son contenu soit diffusé (notoriété), ni que cette diffusion, lorsqu'elle existe, affecte nécessairement l'image de la fonction de bourgmestre, de sorte que l'acte attaqué, reposant sur la seule hypothèse d'une publicité de la décision judiciaire et en déduisant nécessairement une diffusion ayant affecté la fonction de bourgmestre, sans indiquer les éléments précis qui auraient eu cette conséquence, n'est pas adéquatement motivé";

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche, que le respect des droits de la défense implique que l'agent poursuivi soit informé des faits qui lui sont reprochés et soit entendu au sujet de leur matérialité et de leur caractère répréhensible mais non à propos d'éléments extérieurs à ces faits, et qu'en tout état de cause, le requérant a, en l'espèce, pu s'expliquer tant sur les faits qui lui étaient reprochés que sur leur répercussion et leur caractère notoire ainsi qu'il appert des questions qui lui ont été communiquées préalablement à son audition et de la mention figurant dans la lettre de convocation du 27 août 1993, et indiquant que le procureur général a transmis au Ministre de l'Intérieur le dossier répressif assurant ainsi sa diffusion et donc sa publicité, ainsi que de la référence dans cette même convocation à l'article 82 de la nouvelle loi communale qui exige que l'inconduite soit notoire; que cette question de la notoriété de l'inconduite a également été évoquée, selon elle, lors de l'audition du requérant ainsi qu'il résulte du procès-verbal de celle-ci; qu'elle rappelle que la demande de suspension du prononcé a été rejetée par la chambre du conseil compte tenu de la publicité des faits et qu'en sollicitant sa mise à l'écart des fonctions de bourgmestre, le requérant a reconnu que les faits pouvaient rejaillir sur l'exercice de ses fonctions et sur sa vie publique; qu'en ce qui concerne la seconde branche, elle souligne que le mot "notoire" a été

ajouté au texte initial de la disposition visée au moyen en 1836 et que, selon la Cour de cassation, est notoire le fait connu de plusieurs personnes en sorte que la révocation d'un bourgmestre est possible lorsque son inconduite est établie et connue de plusieurs personnes; qu'elle soutient que l'acte attaqué constate la réunion de ces deux éléments constitutifs de l'infraction disciplinaire : l'inconduite par la référence faite à l'arrêt de la cour d'appel qui déclare les faits établis et imputables au requérant et la notoriété en relevant que l'inconduite du requérant a dépassé les limites de sa vie privée et est devenue notoire compte tenu des décisions de justice dont la seule existence suffit à assurer la notoriété puisqu'elles portent les faits à la connaissance de plusieurs personnes, ces faits étant en outre connus de la compagnie d'assurances victime de l'escroquerie; qu'elle en déduit que l'acte est motivé à suffisance et précise qu'il n'est pas requis que la notoriété de l'inconduite soit due au comportement de l'intéressé;

Considérant que le requérant réplique, en ce qui concerne la première branche, qu'un bourgmestre ne peut être suspendu ou révoqué que si son inconduite est notoire, ce dernier élément étant aussi indispensable que le premier, en sorte qu'il devait être interpellé et entendu sur ce point, ce qu'il conteste avoir été; que, selon lui, le dossier se présentait comme un exposé chronologique sans distinction entre l'inconduite et son caractère notoire; qu'il ajoute qu'il ressort d'ailleurs des termes mêmes de l'acte attaqué qu'il n'a été sanctionné qu'en raison de la publicité de l'arrêt de la cour d'appel et de la notoriété de celui-ci et non en ce que les faits auraient été préalablement connus, ce dont il ne pouvait se douter; qu'il note, enfin, que s'il s'est tenu à l'écart de la vie publique pendant un certain temps c'est pour des raisons familiales et professionnelles et aussi précisément pour éviter toute publicité avant que l'arrêt de la cour d'appel ne soit rendu, et que s'il n'a jamais

contesté leur matérialité, il a par contre toujours contesté leur notoriété; que, s'agissant de la seconde branche, il maintient que la motivation relative à la notoriété est ambiguë car le seul fait qu'une décision de justice soit prononcée en audience publique - selon lui, l'acte vise seulement la décision et non les débats - ne signifie pas qu'elle sera entendue et encore moins diffusée en sorte que l'acte attaqué se base sur une pure hypothèse et non sur une réalité établie;

Considérant, sur la première branche du moyen, que selon l'article 82 de la nouvelle loi communale une sanction disciplinaire ne peut être infligée à un bourgmestre que pour conduite notoire ou négligence grave; qu'il est constant que, lorsque le 27 août 1993 le Ministre de l'Intérieur a convoqué le requérant pour être entendu, il a expressément fait référence à l'article 82 de la nouvelle loi communale en sorte que le requérant était dûment averti qu'il était appelé à comparaître devant les autorités disciplinaires pour certains faits suffisamment précisés qui pourraient éventuellement être retenus comme constitutifs d'une conduite notoire; qu'il lui était donc possible de se défendre sur ce point;

Considérant, sur la seconde branche du moyen, que l'article 82 de la nouvelle loi communale ne définit pas la notion d'inconduite notoire; qu'il est admis que l'"inconduite" se rapporte principalement aux faits de la vie privée; qu'elle est "notoire" lorsqu'elle est manifeste, publique, connue d'un grand nombre de personnes; qu'il appartient au Roi d'apprécier discrétionnairement, mais sans arbitraire, si les faits reprochés à un bourgmestre doivent être qualifiés d'inconduite notoire; qu'en l'espèce, le Roi a pu raisonnablement considérer que les faits imputés au requérant étaient constitutifs d'inconduite notoire; que la motivation de l'acte attaqué en tant qu'elle met l'accent sur la gravité des faits et sur la publicité de l'arrêt de la cour d'appel et la notoriété

qu'il "a pu nécessairement acquérir" - même si elle est maladroitement rédigée - est néanmoins suffisante pour lui servir de fondement juridique; que le moyen ne peut être retenu en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la "violation de l'article 6 (actuellement 10) de la Constitution et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué, après avoir constaté que les faits pour lesquels le requérant avait été mis en prévention et leur imputabilité étaient établis et que le juge avait ordonné la suspension du prononcé de la condamnation, révoque le requérant de ses fonctions de bourgmestre au motif que, si la décision judiciaire et les déclarations de l'intéressé "établissent que les faits retenus sont étrangers à l'exercice de ses fonctions de bourgmestre, ils n'en sont pour autant pas moins de nature à affecter gravement celles-ci en raison de la publicité de l'arrêt rendu et de la notoriété qu'il a pu nécessairement acquérir" et "que ces faits sont ainsi constitutifs d'une inconduite notoire", alors que, dans d'autres cas concernant des bourgmestres se trouvant dans des situations comparables, la partie adverse soit n'a infligé aucune sanction, soit n'a infligé qu'une suspension de courte durée, et alors que ni l'acte attaqué, ni le dossier, ne permettent de déceler les raisons objectives de ce traitement différent"; qu'il invoque, à l'appui de ce moyen, l'arrêt ROELENS, n° 44.159, du 21 septembre 1993, pour comparer sa situation à celle des bourgmestres et candidats-bourgmestres dont il est question et établir qu'il a été sanctionné de manière discriminatoire;

Considérant que la partie adverse répond, en substance, qu'en principe le Conseil d'Etat ne peut substituer son pouvoir d'appréciation à celui de l'administration puisque le choix de la sanction disciplinaire dépend des circonstances de la cause qui doivent être appréciées in concreto dans chaque cas d'espèce; qu'elle

souligne la différence de nature des faits reprochés au requérant et aux bourgmestres concernés par l'arrêt invoqué par le requérant (faux, usage de faux et escroquerie à l'assurance d'une part, opposition à un contrôle antidoping et infractions en matière d'environnement d'autre part); qu'elle met également l'accent sur ce que les infractions retenues à charge du requérant sont extrêmement graves et susceptibles d'entraîner la méfiance du public à l'égard des autorités, de rejaillir sur le bon renom et de discréditer la fonction, et sur ce qu'en des cas plus ou moins similaires des bourgmestres ont été révoqués pour conduite notoire; qu'elle fait également valoir que l'argument relatif à l'absence de profit personnel tiré par le requérant des faits délictueux est démenti par le dossier, en particulier par l'audition du requérant par la B.S.R. le 7 novembre 1991;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant maintient que son cas a été traité de manière discriminatoire et que la décision attaquée n'a pas suffisamment tenu compte de la suspension du prononcé, ne contient aucune considération dont il résulterait que la nature des faits serait, d'évidence, différente d'autres faits n'ayant pas été sanctionnés aussi lourdement ni que ces faits seraient ressentis autrement par la population, et ne retient pas à charge du requérant l'existence d'un profit personnel;

Considérant que le principe d'égalité implique que des situations objectivement identiques soient traitées de manière identique mais non qu'une autorité disciplinaire, investie d'un très large pouvoir d'appréciation, inflige les mêmes sanctions dans des circonstances de fait différentes, en ce compris des circonstances de fait relatives à l'appréciation de la gravité de la faute et compte tenu de l'évolution des mentalités quant au caractère répréhensible d'un acte; que la motivation de l'acte attaqué permet de vérifier que la peine disciplinaire prononcée

est justifiée et n'a pas été prononcée en violation du principe d'égalité; que, pour le surplus, l'obligation de motiver formellement cet acte ne va pas jusqu'à imposer à son auteur de procéder dans celui-ci à la comparaison du cas du requérant avec ceux des autres bourgmestres ayant été sanctionnés disciplinairement; que le second moyen ne peut être retenu,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le onze juin 1900 nonante-sept par :

MM. ANDERSEN,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.