

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 66.743 du 11 juin 1997

A. 56.299/VI-11.692
A. 58.124/VI-11.848

En cause : **BEAUPAIN** Gilbert,
ayant élu domicile chez
Me Edoardo AGLIATA, avocat,
rue de la Station 11
4101 Jemeppe-sur-Meuse,
contre :
1. la Commune de Saint-Nicolas,
2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :
la Commune de Saint-Nicolas.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 février 1994 par Gilbert BEAUPAIN qui demande l'annulation de la délibération du 20 décembre 1993 par laquelle le conseil communal de Saint-Nicolas lui inflige la sanction disciplinaire de la révocation à la date du 1^{er} janvier 1994;

Vu la requête introduite le 24 mai 1994 par le même requérant qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 26 avril 1994 déclarant recevable mais non fondé le recours qu'il a introduit le 7 mars 1994 contre la délibération du 20 décembre 1993 par laquelle le conseil

communal de Saint-Nicolas lui inflige la sanction disciplinaire de la révocation;

Vu l'arrêt n° 46.584 du 23 mars 1994 rejetant la demande de suspension dans l'affaire n° A.56.299/VI-11.692;

Vu la requête introduite le 15 novembre 1995 par laquelle la commune de Saint-Nicolas demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans l'affaire n° A.58.124/VI-11.848;

Vu l'ordonnance du 5 décembre 1995 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 17 janvier 1997 joignant les causes;

Vu l'ordonnance du 17 janvier 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire 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 E. AGLIATA, avocat, comparaissant pour le requérant et M. M. GOFFETTE, attaché, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE,
premier 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 :

A. 1. Le requérant, agent de police depuis le 1^{er}
juillet 1970, est nommé inspecteur principal le 1^{er} octobre
1978. Le 21 décembre 1992, il est rétrogradé au grade
d'agent de police pour manquement à ses devoirs profes-
sionnels (abandon de poste) et comportement indigne de ses
fonctions (s'adonner à la boisson et s'être trouvé en état
d'ivresse pendant ses heures de service, sur la voie
publique).

2. Le 11 juin 1993, le chef de corps transmet au
bourgmestre un rapport dans lequel il formule les griefs
suivants à charge de Gilbert BEAUPAIN :

" (...) avoir compromis gravement la dignité de la fonc-
tion le 6 mai 1993, à 22.10 heures, à Herstal, en dehors
de ses heures de service et en tenue bourgeoise :

a) avoir provoqué un accident de roulage en circu-
lant sur l'autoroute à contresens et avoir pris ensuite
la fuite; les faits étant commis alors qu'il se trouvait
sous l'influence de la boisson, avoir refusé le test de
l'haleine et le prélèvement sanguin, sans motif valable;

b) s'être opposé violemment aux gendarmes à tel
point que l'un d'eux a été déclaré en incapacité de
travail; les avoir menacés verbalement et invectivés;

c) avoir été écroué au cachot pour ivresse publi-
que;

d) avoir insulté, à plusieurs reprises et en pré-
sence des gendarmes verbalisants, son chef de corps,
d'origine polonaise, appelé sur les lieux pour le calmer
en raison de son état d'excitation, de "Polak".

En conclusion de son rapport, vu les faits reprochés et les antécédents de l'intéressé, le chef de corps propose sa révocation.

3. A partir du 7 mai 1993, le requérant est absent pour raisons de santé.

4. Le 13 octobre 1993, le bourgmestre l'informe qu'une procédure disciplinaire est entamée contre lui; il lui communique les faits reprochés, tels qu'ils sont relatés dans le rapport du chef de corps et le convoque en vue de son audition par le conseil communal en date du 16 novembre 1993. Le jour même, le requérant accuse réception de cette convocation et d'une copie du dossier disciplinaire.

5. Le 16 novembre 1993, le conseil communal prend acte de l'absence de l'agent intéressé et dresse un procès-verbal de non-comparution. Ce procès-verbal et une convocation pour audition le 20 décembre 1993 sont adressés au domicile du requérant le 9 décembre 1993.

6. Le 20 décembre 1993, le conseil communal dresse à nouveau un procès-verbal de non-comparution.

7. Ce même 20 décembre 1993, le conseil communal décide, à l'unanimité et compte tenu des éléments aggravants consignés au dossier disciplinaire de l'intéressé, de lui infliger la sanction de la révocation à la date du 1^{er} janvier 1994.

8. Le 28 décembre 1993, la commune soumet la décision du 20 décembre 1993 à la recommandation postale. Le pli est adressé au requérant, rue Malaise, 5, boîte 3, 4420 Saint-Nicolas, qui en accuse réception le 31 janvier 1994.

9. Le 11 février 1994, Gilbert BEAUPAIN introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre la délibération du 20 décembre 1993 (affaire A.56.299/VI-11.692).

B. 1. En sa séance du 10 février 1994, la députation permanente du conseil provincial de Liège admet la délibération précitée du 20 décembre 1993, parvenue au gouvernement provincial le 30 du même mois.

2. Par lettre du 9 février 1994, entrée au gouvernement provincial le 14, le requérant demande l'annulation de la délibération du 20 décembre 1993. Le 28 février 1994, la députation permanente fait notamment savoir ce qui suit à l'avocat du requérant :

" Le collège provincial vous informe qu'en sa séance du 10 février 1994, en application de l'article 13 du décret du Conseil régional wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes de la Région wallonne, il a examiné la décision querellée et a estimé ne pas devoir faire usage du pouvoir de tutelle que lui confèrent ces dispositions.

Il attire toutefois votre attention sur le fait que, conformément aux dispositions de l'article 25, § 2, dudit décret, «tout membre du personnel communal qui fait l'objet d'une décision de révocation non annulée par la députation permanente peut introduire un recours auprès de l'Exécutif contre cette décision (...) dans les trente jours du délai (imparti à l'autorité de tutelle pour statuer à son encontre)».

En l'espèce, la délibération du conseil communal du 20 décembre 1993 étant parvenue au gouvernement provincial le 30 du même mois, le délai de tutelle qui était imparti au collège provincial est donc venu à échéance le 18 février dernier".

C. 1. Le 7 mars 1994, Gilbert BEAUPAIN saisit le Gouvernement de la Région wallonne d'un recours en annulation de la délibération du conseil communal du 20 décembre 1993. Le 11 avril 1994, le ministre compétent proroge le délai qui lui est imparti pour statuer jusqu'au 26 avril suivant.

2. Le 26 avril 1994, le Ministre des Affaires intérieures, de la fonction publique et du budget décide que le recours est recevable mais non fondé. Cette décision est motivée comme suit :

" Considérant que la députation permanente du conseil provincial de Liège ayant reçu le 30 décembre 1993 la délibération communale du 20 décembre 1993, a décidé de ne pas s'opposer à l'exécution de ladite délibération en sa séance du 10 février 1994;

Considérant que Monsieur Gilbert BEAUPAIN a exercé son recours dans le délai de 30 jours lui imparti après le délai de 50 jours imparti à la députation permanente pour se prononcer; que le recours est dès lors recevable;

Considérant que Monsieur Gilbert BEAUPAIN ne s'est pas présenté à la première audition du 16 novembre 1993 à laquelle il avait régulièrement été convoqué le 13 du même mois contre accusé de réception signé par lui le jour même;

Considérant que Monsieur Gilbert BEAUPAIN ne s'est pas présenté à la seconde audition du 20 décembre 1993 à laquelle il avait régulièrement été convoqué le 9 du même mois par lettre recommandée à son dernier domicile connu, dont il était parti sans laisser d'adresse;

Considérant que des procès-verbaux de non-comparution ont été régulièrement dressés le 16 novembre 1993 et le 20 décembre 1993;

Considérant que l'absence prolongée pour cause de maladie de l'intéressé, survenue dès le lendemain des faits, ne lui interdisait pas de présenter sa défense par écrit et/ou de se faire représenter par un défenseur de son choix devant le conseil communal; que le congé de maladie ne pouvait avoir pour conséquence que l'action disciplinaire pût se prescrire au terme de six mois;

Considérant que l'autorité disciplinaire n'est pas tenue par la décision du juge pénal si ce n'est quant au constat de la matérialité des faits; que les faits, notamment, l'accident de roulage grave provoqué en état d'ivresse et de rébellion contre les forces de l'ordre (gendarmerie) étaient suffisamment établis pour permettre au conseil communal de considérer que l'agent de police BEAUPAIN avait gravement compromis la dignité et la crédibilité de sa fonction, fût-ce en tenue civile et en dehors des heures de service;

Considérant que la notification de la sanction de révocation prise le 20 décembre 1993 a eu lieu par lettre recommandée du 28 décembre 1993 au dernier

domicile connu de l'intéressé; qu'elle est donc régulière, même si ladite notification n'a pu être remise contre accusé de réception que le 31 janvier 1994;

Considérant que les poursuites disciplinaires relatives aux faits intervenus le 6 mai 1993 ont été intentées le 13 octobre 1993, date de la première convocation de Monsieur BEAUPAIN en vue de son audition par le conseil communal et, partant, avant que le délai de prescription de six mois prévu à l'article 317 de la nouvelle loi communale ne se fût écoulé".

Contre cette décision, à lui notifiée par lettre du 26 avril 1994, le requérant introduit également un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat (affaire A.58.124/VI-11.848);

Considérant que la commune de Saint-Nicolas soulève une exception d'irrecevabilité à l'encontre du recours A.56.299/VI-11.692 au motif que la requête en annulation de la délibération du conseil communal du 20 décembre 1993 révoquant le requérant a été introduite avant que celui-ci ait exercé le recours obligatoire au Gouvernement prévu par l'article 25, § 2, du décret régional wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne;

Considérant que la décision de la commune qui révoque un agent n'est soumise à aucune forme de tutelle spéciale; qu'elle est seulement susceptible d'être annulée par le Gouvernement wallon ou la députation permanente en application de la tutelle générale organisée par l'article 13 du décret régional wallon du 20 juillet 1989, étant entendu qu'il est loisible à toute personne d'adresser à l'autorité de tutelle une invitation à faire usage de son pouvoir, cette invitation s'analysant en une pétition adressée à l'autorité publique conformément à l'article 21 de la Constitution; qu'en vertu de l'article 25, § 2, du même décret, tout membre du personnel communal qui fait l'objet d'une décision de révocation non annulée par la députation permanente peut introduire un recours auprès du

Gouvernement wallon contre cette décision; que ce recours permet à ce dernier d'exercer à son tour la tutelle générale d'annulation sur la décision communale; que l'arrêté ministériel du 26 avril 1994 contre lequel le recours A.58.124/VI-11.848 est dirigé doit s'interpréter non comme une approbation, mais comme un refus d'exercer le pouvoir d'annulation dont le Gouvernement dispose; qu'il s'ensuit que le premier recours est recevable, mais que, par contre, le second ne l'est pas, le refus de l'autorité de tutelle d'exercer la tutelle d'annulation n'étant pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir; qu'il y a donc lieu d'examiner exclusivement le recours A.56.299/VI-11.692;

Considérant que, dans ses deux premiers moyens, le requérant soutient qu'il n'a jamais été convoqué utilement à comparaître devant le conseil communal, les convocations ayant été adressées à une mauvaise adresse alors cependant que la commune avait connaissance de sa nouvelle adresse, de telle sorte que l'acte attaqué a été pris sans que lui-même ou son conseil ait été entendu; qu'il y voit une violation de l'article 130bis, alinéa 3, de la nouvelle loi communale et du principe général du respect des droits de la défense;

Considérant, sur ces deux moyens, que la convocation du 13 octobre 1993, en vue de son audition par le conseil communal lors de sa séance du 16 novembre 1993, a été remise au requérant, lequel bien que dûment averti en temps voulu, n'a cependant pas jugé utile de solliciter une remise ou de se faire représenter par son conseil; que son absence a été constatée par un procès-verbal de non-comparution et a provoqué l'envoi d'une deuxième invitation à comparaître; que cette deuxième convocation, datée du 9 décembre 1993, a été envoyée par lettre recommandée à la poste rue Malaise 5/3 à Saint-Nicolas, adresse à laquelle, selon le certificat de résidence versé au dossier administratif, le requérant était, à cette date,

domicilié; qu'il appartient à l'agent qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire en cours d'avertir l'autorité de ses changements d'adresse ou de ses absences momentanées de son domicile; qu'à défaut, l'autorité doit continuer à faire toutes les notifications à l'adresse officielle de l'intéressé, lequel ne peut invoquer comme motif d'annulation de l'acte attaqué une violation des droits de la défense se rapportant à sa non-comparution; que les deux premiers moyens ne peuvent être retenus;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de ce que la sanction a été prise alors qu'il était en congé de maladie, un certificat médical attestant son incapacité à travailler jusqu'au 7 janvier 1994; qu'à l'appui de son dernier mémoire, il produit un certificat complémentaire délivré le 8 novembre 1995 par un neuropsychiatre et attestant qu'"il a présenté des manifestations dépressives et anxieuses ayant entraîné des comportements répressifs de type oral avec notamment une forme d'éthylisme d'importance moyenne et ayant une fonction anxiolytique"; qu'il entend prouver par ce certificat qu'il n'était pas en état de comparaître et pas davantage de prendre les décisions nécessaires pour se faire représenter;

Considérant qu'il n'est pas contesté que les certificats médicaux destinés à couvrir l'absence pour cause de maladie du requérant autorisaient les sorties, de manière telle que s'il se trouvait dans l'incapacité d'exercer son activité professionnelle, il pouvait par contre se rendre aux convocations de l'autorité disciplinaire et a fortiori désigner un conseil chargé de le représenter; qu'à l'époque, le requérant n'a pas produit de certificat faisant état de son incapacité de comparaître en personne ou par avocat devant le conseil communal et n'a même pas estimé devoir s'excuser de son défaut de comparution; que le certificat produit à l'appui du dernier mémoire a été établi le 8 novembre 1995, soit

longtemps après les faits litigieux, et ne fait en tout cas pas preuve de l'impossibilité dans laquelle le requérant se serait trouvé de se faire représenter par un avocat ou, tout simplement, de solliciter une remise; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans un quatrième moyen, le requérant reproche au conseil communal de ne pas avoir attendu que les faits sanctionnés disciplinairement aient été jugés, alors qu'ils se sont produits en dehors des heures de service et en tenue civile; que, selon lui, l'action disciplinaire ne pouvait être mise en oeuvre avant que le juge pénal ne se soit prononcé sur la matérialité des faits, et que le principe général de présomption d'innocence a été violé;

Considérant qu'aucune disposition de la nouvelle loi communale ni aucun principe général de droit ne prévoient que le pénal tient le disciplinaire en état, de manière telle que la partie adverse pouvait régulièrement entamer et même conclure l'action disciplinaire sans attendre l'issue de l'action pénale; qu'il n'y a là aucune atteinte au principe général de présomption d'innocence, l'action disciplinaire étant autonome par rapport à l'action pénale; que la circonstance que les faits se sont produits en dehors des heures de service et en tenue civile ne fait pas obstacle à ce que ceux-ci puissent être sanctionnés disciplinairement; que le quatrième moyen ne peut être retenu;

Considérant que, dans le cinquième moyen, le requérant soutient que, contrairement à l'article 307 de la nouvelle loi communale, la sanction n'a pas été notifiée dans les dix jours ouvrables, de sorte qu'elle est censée être rapportée; que, selon le requérant, cette disposition légale instaure un formalisme rigoureux et impératif, destiné à atteindre l'intéressé personnellement et à bref délai; qu'il avance qu'en l'espèce, elle a été

violée, la remise avec accusé de réception de la décision prise le 20 décembre 1993 n'ayant eu effectivement lieu que le 31 janvier 1994;

Considérant que l'article 307 de la nouvelle loi communale dispose comme suit :

" La décision motivée est notifiée sans tarder à l'intéressé, soit par lettre recommandée à la poste, soit par la remise contre accusé de réception.

A défaut de notification de la décision dans le délai de dix jours ouvrables, elle est réputée rapportée. Des poursuites disciplinaires pour les mêmes faits ne peuvent être engagées;

La notification de la décision fait mention des recours prévus par la loi et du délai dans lequel ceux-ci peuvent être exercés";

qu'en l'espèce, la notification a été accomplie dans le délai légal par le dépôt à la poste le mardi 28 décembre 1993 de l'envoi recommandé contenant l'acte attaqué, qui a normalement été présenté à l'adresse du requérant rue Malaise 5/3 à Saint-Nicolas dans les vingt-quatre heures; que si ce courrier a fait retour à l'expéditeur avec la mention "parti sans laisser d'adresse", de telle sorte que le destinataire n'a reçu la notification de la décision disciplinaire qu'après l'expiration du susdit délai légal, soit le 31 janvier 1994, cette circonstance qui lui est entièrement imputable n'est pas de nature à affecter la validité de la notification; que celle-ci ne peut dépendre du fait de l'agent, qu'il s'agisse d'un fait volontaire ou d'une négligence; que le cinquième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant soutient, dans le sixième moyen, que l'acte attaqué a été pris en violation de l'article 317 de la nouvelle loi communale, en ce que les faits sont prescrits, l'autorité ayant, selon lui, intenté les poursuites disciplinaires plus de six mois après avoir constaté les faits reprochés;

Considérant que l'article 317 de la nouvelle loi communale est rédigé comme suit :

" L'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance.

En cas de poursuites pénales pour les mêmes faits, ce délai prend cours le jour où l'autorité judiciaire informe l'autorité disciplinaire qu'une décision définitive est intervenue ou que la procédure pénale n'a pas été poursuivie";

qu'en l'espèce, les faits reprochés datent du 6 mai 1993 et la procédure disciplinaire a été entamée au plus tard par la convocation du 13 octobre 1993, laquelle précise qu'une procédure disciplinaire est intentée, énonce les faits reprochés et convoque l'intéressé pour audition par le conseil communal; que moins de six mois s'étant ainsi écoulés entre la constatation des faits et le début de la procédure disciplinaire, l'action n'est pas prescrite; qu'en tout état de cause, le jugement pénal n'est intervenu que le 22 septembre 1994; que le moyen ne peut être retenu,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les requêtes sont rejetées.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 11.000 francs, sont mis à charge du requérant à concurrence de 8.000 francs et à charge de l'intervenante à concurrence de 3.000 francs.

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.