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

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 70.416 du 18 décembre 1997
A. 41.658/XII-394.

En cause : Leopold WELTERS,
ayant élu domicile chez
Me G. MEEUS, avocat,
ayant son cabinet à WILLEBROEK,
Mechelsesteenweg 26

contre :

la province d'ANVERS.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 décembre 1989 par laquelle Leopold WELTERS demande l'annulation de la décision de la députation permanente du conseil provincial d'Anvers du 21 septembre 1989 lui infligeant la sanction disciplinaire d'un mois de suspension avec retenue de traitement et de "toutes les décisions préalables intervenues dans cette procédure disciplinaire";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. LUST, auditeur;

Vu l'ordonnance du 30 décembre 1994 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du 27 octobre 1997 fixant l'affaire à l'audience du 25 novembre 1997;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me G. MEEUS, avocat, qui comparaît pour le requérant et A. LOCKEFEER, secrétaire d'administration, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. LUST, auditeur, en son avis conforme;

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

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le requérant est professeur nommé à titre définitif aux Écoles Techniques provinciales (E.T.P.) de Boom. En cette qualité, il était coordinateur de l'enseignement à temps partiel expérimental (E.T.P.E.) dans l'école.

1.2. Le 16 mars 1989, la députation permanente du conseil provincial d'Anvers décide de décharger le requérant de sa mission de coordinateur de l'E.T.P.E. et de lui faire réintégrer la fonction de professeur. Une lettre du 18 avril 1989 adressée au requérant expose que "la députation permanente n'est pas satisfaite du fonctionnement et de l'organisation de l'E.T.P.E. aux E.T.P. de Boom".

1.3.1. Une lettre du 8 juin 1989 informe le requérant que la députation permanente a décidé ce jour-là d'entamer une procédure disciplinaire à son encontre "pour manquements graves à (sa) fonction de coordinateur de l'E.T.P.E. et pour violation des articles 44, 45 et 46 du statut du personnel provincial et de l'art. 24 du règlement organique des E.T.P. de Boom". Il lui est également communiqué qu'il sera

suspendu par mesure d'ordre avec maintien du traitement pour la durée de l'enquête ouverte et qu'il sera entendu par la commission administrative des E.T.P. le 20 juin 1989.

1.3.2. Au terme de l'audition, "la commission en arrive, après discussion approfondie, à la conclusion qu'une sanction disciplinaire se justifie". À l'unanimité des voix, elle décide de proposer à la députation permanente d'infliger au requérant "le transfert disciplinaire" à titre de sanction disciplinaire.

1.4. Le 6 juillet 1989, le requérant est entendu par la députation permanente.

Le 10 août 1989, cette dernière décide de recommencer la procédure disciplinaire "afin de couper court à toute contestation relative à une violation des droits de la défense invoquée par l'intéressé". L'argument avancé par le requérant selon lequel ",les plaignants' prennent part simultanément aux poursuites disciplinaires et aux délibérations relatives à d'éventuelles sanctions disciplinaires ou à des avis y afférents" est expressément rejeté pour le motif suivant :

> "Considérant qu'aucun article de la loi provinciale ni aucune autre disposition légale ou réglementaire ne s'oppose à ce que la députation permanente qui impute certains faits à un agent soumis à son autorité ouvre une enquête à propos de ces faits; que la circonstance que trois députés siègent à la commission administrative des ETP de Boom n'affecte pas l'impartialité de l'autorité disciplinaire étant donné que ces personnes ne peuvent être assimilées au collège provincial agissant en tant qu'autorité disciplinaire; que cette impartialité n'est pas davantage affectée si le supérieur hiérarchique, qui n'a pas d'intérêt personnel et direct au déroulement des poursuites disciplinaires puisqu'il a uniquement estimé devoir dénoncer les agissements de son subordonné à l'autorité disciplinaire parce qu'ils étaient suffisamment répréhensibles, prend part à la réunion de la commission administrative avec voix consultative";

1.5. Par lettre du 10 août 1989, le requérant est convoqué pour être à nouveau entendu par la commission d'administration des E.T.P. Cette fois - contrairement à la précédente convocation - les imputations abordées sont exposées de manière circonstanciée : non-respect d'accords vis-à-vis de la direction, suspension de conseils de classe, entrave à la collaboration avec le centre P.M.S.,

demande d'une visite de contrôle et, à cet effet, envoi direct de lettres à des supérieurs autres que le directeur, refus de quitter une réunion à laquelle il n'était pas convié, empêchement de collègues à exercer leur tâche, renvoi d'entreprises vers d'autres centres d'E.T.P.E., entrave au fonctionnement de l'E.T.P.E., détournement d'un rapport et de listes de présence.

Finalement, l'audition a lieu le 29 août 1989.

La commission administrative recommande à l'unanimité d'infliger au requérant "un mois de suspension avec retenue de traitement".

1.6.1. Le 31 août 1989, la députation permanente décide d'accueillir la demande du requérant visant à ce que des témoins soient entendus et décide que le requérant doit reprendre sa charge de professeur aux E.T.P. le 1er septembre 1989.

1.6.2. Le 7 septembre 1989, la députation permanente entend en qualité de témoin Mme CORREWYN, logopède au centre P.M.S. provincial. Les cinq autres témoins appelés par le requérant ne se présentent pas.

1.6.3. Le 14 septembre 1989, la députation permanente entend le requérant lui-même.

1.7. Le 21 septembre 1989, la députation permanente décide d'infliger au requérant une suspension d'un mois avec retenue complète de traitement pour la période s'étendant du 8 juin au 7 juillet 1989. L'argument à nouveau invoqué par le conseil du requérant relatif à la participation de certaines personnes à "l'ouverture de la procédure disciplinaire et au prononcé de la sanction disciplinaire d'une part et aux avis y afférents d'autre part" est derechef expressément rejeté, cette fois sur la base du raisonnement suivant :

> "Considérant qu'aucun article de la loi provinciale ni aucune autre disposition légale ou réglementaire ne s'oppose à ce que la députation permanente qui impute certains faits à un agent soumis à son autorité ouvre une enquête à propos de ces faits;

Considérant que la circonstance que deux députés ont pris part à cette enquête menée par la commission administrative est sans pertinence étant donné que ces personnes ne peuvent être assimilées au collège provincial agissant en tant qu'autorité disciplinaire";

Le requérant est informé de la décision par lettre du 5 octobre 1989. Une copie de la décision lui est transmise par courrier du 13 octobre 1989.

2. Considérant d'office que la demande n'est pas recevable dans la mesure où est poursuivie l'annulation de "toutes les décisions préalables (à la décision du 21 septembre 1989) dans cette procédure disciplinaire"; qu'en effet, en violation de l'article 2, § 1er, 2/ du règlement général de procédure du Conseil d'État, le requérant n'identifie pas avec la précision requise les décisions qu'il vise; qu'il n'est pas possible à la partie défenderesse, notamment, de circonscrire la portée du recours sans déterminer l'objet du recours à la place du requérant;

2.1. Considérant que la partie défenderesse observe à titre d'exception que la demande dirigée contre la décision de la députation permanente du 21 septembre 1989 est irrecevable au motif que le requérant n'indique pas quelle règle de droit a été violée par la députation permanente mais se borne à exposer des "moyens de fait et des généralités" et que les moyens formulés ne sont "pas clairs" en ce qu'ils n'indiquent pas en quoi consiste précisément la violation des principes généraux du droit invoqués;

2.2. Considérant que le requérant rétorque que dans sa requête il a "identifié clairement un certain nombre de règles" que la partie défenderesse n'a pas observées, qu'il a plus particulièrement fait référence à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à des principes généraux du droit généralement admis comme la violation des droits de la défense, l'obligation de motivation, le devoir de prudence et le principe de proportionnalité ainsi qu'au détournement et à l'abus de pouvoir;

2.3. Considérant que, dans un exposé quelque peu confus mais compréhensible et par ailleurs bien compris par la partie défenderesse, assorti des commentaires requis, la requête invoque notamment la violation du principe "selon

lequel chacun a droit à un juge impartial", qu'il y est également soutenu que les droits de la défense ont été violés et que la partie défenderesse n'a pas fait preuve de la prudence requise; que l'exception n'est pas fondée;

3. Considérant que le requérant soutient notamment que "chacun a droit à un juge impartial" alors qu'en l'espèce "(les membres de) la députation permanente en tant que pouvoir exécutif et organisateur sont aussi juges et prennent également part en fait aux poursuites disciplinaires en tant que plaignants, certains membres faisant partie de l'organe consultatif tout en étant ensuite rapporteur en qualité de juge (et également président de la commission d'avis)";

3.1. Considérant que dans le mémoire en réponse, la partie défenderesse expose qu'"aucun article de la loi provinciale ni aucune autre disposition légale ou réglementaire ne s'oppose à ce que la députation permanente qui impute certains faits à l'un de ses agents ouvre une enquête à propos de ces faits" et que la circonstance que deux députés membres de la commission administrative ont collaboré à cette enquête conduite par la commission administrative de l'école occupant l'intéressé est sans pertinence en l'espèce étant donné que ces personnes "ne peuvent être assimilées au collège provincial intervenu en tant qu'autorité disciplinaire vis-à-vis du requérant"; qu'elle ajoute que la commission administrative des E.T.P. de Boom "est dans cette affaire disciplinaire un simple organe consultatif" dont la décision est de nature purement préparatoire;

3.2. Considérant que dans son dernier mémoire, la partie défenderesse expose encore qu'on ne saurait soutenir pour la première fois dans le cadre de la procédure devant le Conseil d'État que le député permanent qui est intervenu en tant que rapporteur dans l'examen de l'affaire disciplinaire et qui avait auparavant présidé la commission administrative lorsque celle-ci délibérait sur la proposition destinée à la députation permanente aurait eu un intérêt moral à l'affaire; qu'elle soutient également que l'application du principe d'impartialité doit en toute hypothèse pouvoir se concilier avec la structure propre de l'autorité concernée, rappelant à cet égard que la commission administrative des E.T.P. de Boom - une commission dont la création remonte à la législation sur l'enseignement technique - a été instituée par un règlement du conseil provincial du 2 octobre 1984, que ce règlement prévoit que le

député permanent qui a l'enseignement dans ses attributions préside la commission administrative et qu'il est "évident" que cette compétence ne saurait être transférée à un autre député permanent; qu'elle expose en outre que l'application du principe d'impartialité ne saurait rendre impossible l'adoption de décisions régulières; qu'elle conclut que la commission administrative est un organe consultatif "garant de l'impartialité" même si deux députés permanents ont participé à la réunion consacrée à l'affaire du requérant;

4. Considérant que les éléments de fait de l'affaire qui font l'objet des points 1.4 et 1.7. démontrent que le conseil du requérant a par deux fois rappelé expressément qu'il s'opposait au fait que les mêmes personnes siègent à la commission d'avis et dans le collège prenant la décision disciplinaire, mais que la députation permanente a constamment rejeté cette exception; que l'exception d'irrecevabilité tirée de la formulation tardive de ce moyen manque en fait;

4.1. Considérant que s'agissant de la direction de l'institution, l'article 9 du règlement organique des Écoles Techniques Provinciales de Boom, fixé par le conseil provincial d'Anvers le 2 octobre 1984, prévoit ce qui suit :

> "L'institut est placé sous le contrôle d'une commission administrative exerçant des fonctions consultatives. La commission se compose de 8 membres nommés par le pouvoir organisateur (un membre de la députation permanente qui en est le président, deux membres de la députation permanente qui en sont les vice-présidents et 5 membres du conseil provincial).
> Le directeur de l'institut participe à chaque réunion avec voix consultative. Lorsque sont traités des points de l'ordre du jour relatifs aux intérêts professionnels du personnel, un délégué du conseil consultatif syndical assiste à titre consultatif à la réunion pour les seuls points concernés.
> (...)";

4.2. Considérant que l'article 83 du statut du personnel provincial s'énonce comme suit :

> "Avant d'infliger quelque mesure disciplinaire que ce soit à un agent, ce dernier est entendu par l'autorité compétente pour prononcer la sanction et procès-verbal est dressé de ses déclarations. (...).
> (...).

> Les membres du personnel de direction, enseignant et les auxiliaires éducatifs des établissements d'enseignement provinciaux sont en outre entendus préalablement par la commission administrative à laquelle ils appartiennent. (...) Cette commission peut remettre des propositions à l'autorité compétente pour prononcer la sanction disciplinaire";

4.3. Considérant que selon la décision attaquée, deux membres de la députation permanente ont participé à la réunion de la commission administrative des E.T.P. au cours de laquelle le requérant a été entendu à propos des imputations et où une proposition de sanction disciplinaire a été formulée et que ces deux mêmes membres ont ensuite également collaboré à l'élaboration de la décision finale; que la partie défenderesse ne conteste pas que l'un d'eux, E. LEEMANS-DEVRIENDT, a exercé les fonctions de président de la commission administrative et de rapporteur lors de l'examen de l'affaire par la députation permanente; qu'il ressort du dossier de l'affaire que la commission administrative a adopté à l'unanimité la proposition d'infliger au requérant la sanction disciplinaire d'un mois de suspension avec retenue de traitement;

4.4. Considérant que le requérant n'invoque pas la partialité effective des deux membres de la députation permanente qui ont siégé à la commission administrative le 29 août 1989; qu'il soulève plus généralement le problème de la présence de députés permanents dans la commission administrative lorsqu'est formulée une proposition disciplinaire et de leur présence par la suite à la réunion de la députation permanente lorsqu'est prise la décision finale; que, sous cet angle, la question se pose de savoir si la participation des deux membres de la députation permanente aux travaux de la commission administrative ne doit pas être comprise en ce sens qu'ils se sont alors forgé une opinion à propos de l'affaire du requérant de sorte qu'au moment de la délibération et du vote en députation permanente, ils ne disposaient plus de l'objectivité requise pour aborder sans préjugés l'affaire du requérant; que, dans l'affirmative, le principe général du droit qu'expriment les adages "Justice should not only be done, but should also be seen to be done" et "Likehood of bias" et qui trouve aussi à s'appliquer dans les matières disciplinaires mises en oeuvre dans l'administration active autorise le Conseil d'État à annuler la décision finale en raison de l'apparence de partialité suscitée, créant l'impression d'un manque d'objectivité ou d'impartialité et par conséquent la présomption de partialité;

qu'il n'y est pas autorisé que si la nature spécifique, notamment la structure particulière de l'administration, rend l'application de ce principe général du droit impossible ou si son application entrave l'élaboration de décisions régulières;

4.5. Considérant qu'en soi, la circonstance que des membres de la députation permanente font partie de la commission administrative des E.T.P. qui, conformément au statut du personnel, est obligée d'entendre préalablement l'agent poursuivi disciplinairement et a la faculté de formuler une proposition à l'encontre de laquelle l'intéressé peut encore se défendre par la suite devant la députation permanente, n'est pas, en principe, réputée susciter une présomption de partialité et n'est donc pas contraire au principe d'impartialité; qu'en effet, comme l'observe la partie défenderesse, la commission administrative agit comme une instance instruisant l'affaire à la demande et au bénéfice de la députation permanente; que s'il est possible qu'un collège compétent pour infliger des sanctions disciplinaires puisse déléguer ses compétences propres pour entendre l'agent poursuivi disciplinairement ainsi que pour préparer le dossier et rendre un avis à un collège composé d'un nombre limité de ses membres, on ne peut certainement pas estimer contraire au principe d'impartialité le fait que, dans la perspective de l'exercice efficace de ses compétences, ce collège les délègue à un collège qui est plus largement composé et qui, en l'espèce, a précisément été institué pour contrôler le fonctionnement de l'institution au nom de l'administration provinciale;

4.6. Considérant toutefois que certaines circonstances éveillent au contraire cette présomption de partialité; qu'il en va ainsi lorsque, dans le cadre de l'instruction de l'affaire, l'intéressé s'est d'une manière ou d'une autre impliqué à ce point personnellement qu'il peut être réputé avoir un intérêt moral à ce que la décision finale aille dans le même sens; que l'intérêt moral consiste alors pour lui à vouloir éviter de perdre la face en ne revenant pas sur une position préalablement adoptée;

Considérant, en l'espèce, que la députée permanente E. LEEMANS-DEVRIENDT a d'abord occupé la présidence de la commission administrative au moment où celle-ci a décidé à l'unanimité de proposer à la députation permanente de suspendre disciplinairement le requérant pendant un mois;

qu'elle est ensuite intervenue comme rapporteur lors de la délibération de la députation permanente; qu'il n'est pas exclu qu'elle ait fait usage de sa force de persuasion en faisant rapport pour que soit confirmée la proposition de la commission administrative, que ce soit pour asseoir son autorité de présidente de la commission administrative ou pour ne pas voir son vote personnel désavoué;

4.7. Considérant que la députée permanente E. LEEMANS-DEVRIENDT a pu éveiller chez le requérant l'impression qu'elle n'était pas tout à fait impartiale; que son apparence de partialité vicie la décision attaquée; qu'aucun motif tiré de la structure spécifique de l'administration n'imposait sa présence effective à la députation permanente en tant que rapporteur; qu'il n'est pas non plus démontré que la députation permanente n'avait pas d'autres possibilités pour parvenir à une décision sur l'affaire du requérant; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1er

Est annulée la décision de la députation permanente du conseil provincial d'Anvers du 21 septembre 1989 infligeant à Leopold WELTERS la sanction disciplinaire d'un mois de suspension avec retenue de traitement.

Article 2

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le dix-huit décembre 1900 nonante-sept, par la XIIe chambre composée de :

MM.	J. BORRET,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
	A. TRUYENS,	greffier.

Le greffier **Le président**

A. TRUYENS **J. BORRET**

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