

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 73.364 du 29 avril 1998

A.52.269/VI-11.359

En cause : **FOSSE** Ovide,
ayant élu domicile chez
Mes Cléo LECLERCQ, Daniel LECLERCQ
et Françoise THONET, avocats,
rue de l'Eglise 7
7080 Frameries,

contre :

**la Députation permanente du
Conseil provincial du Hainaut.**

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 juin 1993 par Ovide FOSSE qui demande l'annulation de la décision du 15 avril 1993 de la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut lui infligeant la sanction de la suspension pour une période de six mois avec privation de traitement, à partir du 13 septembre 1989;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 28 août 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 20 janvier 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 avril 1998;

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

Entendu, en ses observations, Me THONET, avocat, comparaissant pour le requérant;

Entendu, en son avis conforme M. LOMBAERT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le requérant est inspecteur de police de la commune de Quaregnon; que, par ordonnance du 10 mars 1989, la chambre du conseil du tribunal de première instance de Mons, statuant sur des poursuites à son encontre à la suite de faits qui s'étaient produits à l'occasion de l'exercice de ses fonctions d'agent placier sur le marché hebdomadaire et sur lesquels il avait été entendu le 26 octobre 1988 par le collège des bourgmestre et échevins, prononça un non-lieu pour des préventions de faux en écritures et de détournement de deniers publics ou privés, mais retint la prévention d'avoir, entre le 1^{er} janvier et le 7 mai 1988, omis d'indiquer sur le premier relevé trimestriel relatif aux droits de stationnement dus par les marchands les sommes de 4.000, 10.400 et 1.350 francs qu'il avait perçues et ordonna, quant à cette prévention, la suspension du prononcé de la condamnation pour une durée de trois ans; qu'à la suite de cette décision, il fit l'objet, le 1^{er} juillet 1989, d'une mesure d'éloignement du service avec privation de traitement, fut entendu assisté de son conseil, à cette dernière date, par le conseil communal et fut révoqué par ce dernier le 12 septembre 1989 à la date du 13 septembre 1989; que, le 18 septembre 1989, il introduisit un recours contre cette

sanction auprès de l'autorité de tutelle; que, le 31 mai 1990, lui-même et son conseil furent entendus par la Députation permanente; que celle-ci maintint, le 21 juin 1990, la sanction à ladite date du 13 septembre 1989; que, saisi du recours du requérant contre la décision d'éloignement du service dont il avait fait l'objet le 1^{er} juillet 1989 et contre la décision précitée du 21 juin 1990 de la Députation permanente, le Conseil d'Etat, par arrêt n° 39.491 du 27 mai 1992, annula ces décisions aux motifs qu'en ce qui concerne la mesure d'éloignement provisoire, le requérant n'avait pas disposé d'un délai raisonnable pour préparer sa défense et, en ce qui concerne la révocation, que cette sanction non justifiée par une motivation adéquate dépassait manifestement les limites d'une proportion raisonnable par rapport aux faits retenus à charge du requérant;

Considérant que, le 11 février 1993, la Députation permanente prit connaissance dudit arrêt et informa le requérant, par une lettre de date inconnue, qu'elle "se prononcera à nouveau dans cette affaire tout prochainement et qu'étant donné que la procédure disciplinaire suivie avant le 21 juin 1990 n'a en aucune façon été contestée par la Haute juridiction administrative, (il) ne sera(it) plus entendu en (ses) moyens de défense"; que, le 15 avril 1993, la Députation permanente infligea au requérant la sanction de la suspension disciplinaire avec privation de traitement pour une période de six mois à partir du 13 septembre 1989; qu'il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours; qu'il a été notifié au requérant par lettre recommandée à la poste le 23 avril 1993;

Considérant que, dans sa requête, le requérant fait un "exposé préliminaire" dans lequel il soutient que les nouvelles dispositions des articles 281 à 317, introduites par la loi du 24 mai 1991 dans la nouvelle loi communale sous le titre XIV intitulé "Du régime disciplinaire", et spécialement les articles 289 à 297 relatifs à

la police, étaient d'application en l'espèce, et non celles, antérieures, qui ont été appliquées par la partie adverse; que selon lui, en effet, le Conseil d'Etat ayant annulé toutes les décisions prises dans le cadre de la procédure disciplinaire engagée à son encontre et, notamment, la mesure de révocation dont il avait fait l'objet parce que la Députation permanente avait pris cette sanction, la plus grave qu'elle pouvait prendre, alors que l'autorité judiciaire avait estimé devoir ne prononcer que la sanction la plus légère sans exposer les motifs de ce choix, il faut considérer que cette annulation entraîne celle de l'ensemble des actes de la procédure disciplinaire; qu'il ajoute qu'en vertu de l'article 97 de la Constitution, tout jugement, y compris toute décision contentieuse des Députations permanentes, doit être motivé et que la décision de la Députation permanente, annulée par le Conseil d'Etat pour défaut de motivation, ne peut être remplacée par une autre sans que la procédure disciplinaire soit entièrement recommencée; qu'il en conclut que, s'agissant d'une procédure nouvelle, celle-ci est désormais régie par les nouvelles dispositions précitées de la nouvelle loi communale et que, partant, en l'espèce :

1. la Députation permanente, auteur de l'acte attaqué, était incompétente, la nouvelle décision à prendre ressortissant à la compétence du collège des bourgmestre et échevins (lire : du conseil communal);
2. l'article 285 de la nouvelle loi communale a été violé (premier moyen), car en vertu de cette disposition :
 - le traitement ne peut être retenu pour une période excédant trois mois, et non comme en l'espèce pour une période de six mois;
 - cette retenue ne peut se monter qu'à 20 p.c. du traitement brut, avec garantie que l'intéressé perçoive au moins un traitement net égal au montant du minimum des moyens d'existence, et non comme en l'espèce pour la totalité du traitement;
3. l'article 317 de la nouvelle loi communale a, lui aussi, été violé, parce que la Députation permanente

a réprimé des faits commis en mai 1988, qui avaient fait l'objet d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée le 10 mars 1989 et dont l'autorité administrative avait été informée au plus tard le 23 mai 1989, par une décision du 15 avril 1993 intervenue, dès lors, plus de six mois après la constatation ou la connaissance des faits punissables (deuxième moyen);

que, dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant, se référant à une réponse que le Ministre de l'Intérieur a donnée à une question parlementaire, insiste sur le vice de procédure qu'a sanctionné l'arrêt précité du Conseil d'Etat et sur le fait qu'en pareil cas, "la jurisprudence du Conseil d'Etat enseigne que la procédure doit être immédiatement recommencée"; qu'il en conclut qu'il y va d'une nouvelle procédure disciplinaire à laquelle, partant, les nouvelles dispositions précitées doivent s'appliquer; qu'il ajoute, à titre subsidiaire, que, "les lois en matière pénale comme en matière disciplinaire sont d'application immédiate (et qu')il est inconcevable qu'une sanction devenue illégale puisse être appliquée, même si l'on considère que la procédure - non entachée d'un vice de forme - ne doit pas être recommencée ab initio"; qu'enfin, relevant la "juridictionnalisation" actuelle des instances disciplinaires, il prétend qu'un défaut de motivation d'une décision annulée par le Conseil d'Etat nuit gravement aux droits de défense et implique nécessairement une annulation de toute la procédure disciplinaire, et souligne que l'arrêt précité a annulé la sanction de la révocation également pour le motif qu'il n'avait pas disposé d'un délai raisonnable pour préparer sa défense;

Considérant que l'arrêt n° 39.491 du 27 mai 1992 a annulé la mesure d'ordre prise à l'encontre du requérant le 1^{er} juillet 1989 au motif que celui-ci n'a pas "eu un délai raisonnable pour préparer sa défense" quant à cette mesure; qu'il a annulé la décision du 21 juin 1990 révo-

quant le requérant en raison de ce "que la Députation permanente n'indique pas pour quel motif elle inflige la peine la plus sévère alors que le juge pénal a ordonné la mesure la plus favorable, (et) que, dans ces conditions, il y a lieu de constater que la peine de la révocation (...) dépasse manifestement les limites d'une proportion raisonnable par rapport aux faits retenus à sa charge";

Considérant que cet arrêt ne relève de vice de la procédure - absence de délai raisonnable - qu'en ce qui concerne la mesure d'ordre; qu'il ne porte aucun reproche de cette nature pour ce qui est de la procédure disciplinaire, l'illégalité ayant justifié l'annulation de la sanction prononcée le 21 juin 1990 consistant seulement dans la circonstance que la Députation permanente n'avait pas motivé le choix qu'elle a fait de la sanction et a porté ainsi une peine excédant manifestement les limites du raisonnable; qu'il s'ensuit que ces motifs d'annulation n'impliquaient pas que la procédure disciplinaire fût reprise en son entier; que, pour satisfaire à son obligation d'exécuter ledit arrêt, obligation d'autant plus contraignante qu'il y allait, en l'espèce, d'un recours en réformation, l'autorité disciplinaire pouvait donc reprendre cette procédure juste avant que n'apparaisse le grief ayant justifié l'annulation de la décision finale; qu'il suffisait qu'elle prît une nouvelle décision par laquelle, soit elle estimait ne pas devoir prendre de sanction, soit elle prenait une sanction proportionnée aux faits reprochés et dûment justifiée;

Considérant qu'à la suite de l'arrêt d'annulation précité, les parties ont été ainsi rétroactivement replacées dans la situation qui était celle qui existait avant la décision annulée; qu'il s'agissait pour l'autorité disciplinaire de se prononcer à nouveau conformément à la législation applicable à ce moment; qu'en effet, suivant l'article 4 de la loi du 24 mai 1991 modifiant la nouvelle loi communale, les procédures disciplinaires entamées

avant l'entrée en vigueur de cette loi devaient être poursuivies suivant les règles applicables à cette date; que cette loi est, en vertu de son article 5, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1991; que la procédure disciplinaire a, en l'espèce, été entamée avant cette dernière date; que les nouvelles dispositions relatives au régime disciplinaire des agents communaux, et notamment des membres de la police communale, n'étaient donc pas applicables; que, dès lors, conformément à l'article 42, alinéa 2, du décret du 20 juillet 1989 de la Région wallonne organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne - aux termes duquel "les recours introduits sur la base des articles ... 180, alinéa 3, ... de la loi communale du 30 mars 1986, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision ... définitive, sont portés devant la Députation permanente du conseil provincial"-, la Députation permanente était compétente pour prendre la décision entreprise par laquelle elle a statué sur un recours introduit sur la base dudit article 180, alinéa 3; que, de même, ce sont les règles de procédure, formalités et types de sanctions prévues par les dispositions applicables avant le 1^{er} septembre 1991 qui devaient être respectés; que les moyens ne peuvent être retenus;

Considérant que le requérant prend encore "à titre infiniment subsidiaire", un moyen, le troisième de sa requête, de la disproportion de la sanction prononcée par rapport aux faits reprochés; qu'il expose que "si la nouvelle loi a estimé devoir supprimer la peine de la suspension avec privation de traitement en la remplaçant éventuellement par une rétrogradation, c'est précisément en raison de sa sévérité excessive"; qu'il souligne que cette sanction "se trouve déjà dans les sanctions majeures"; qu'il relève qu'il est au service de la commune depuis dix-huit ans sans avoir fait l'objet d'aucun reproche et qu'actuellement il est victime de rapports et brimades sans aucun fondement, parce qu'on cherche mani-

festement à le mettre en défaut afin de lui appliquer ultérieurement une rétrogradation ou une démission d'office; qu'enfin, il expose que la motivation de la décision attaquée selon laquelle il ternirait l'image de la police par son comportement n'est pas fondée, parce qu'il y va "d'une simple pétition de principe" et que pareille assertion n'est pas prouvée, "la première procédure disciplinaire ayant démontré (,au contraire,) qu'(il) bénéficiait du soutien, de la sympathie et du respect de l'ensemble de la population";

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut annuler une sanction disciplinaire que si celle-ci est manifestement disproportionnée par rapport aux faits reprochés à l'agent;

Considérant qu'en l'espèce, la Députation permanente a prononcé, à l'encontre du requérant, la sanction de la suspension avec privation de traitement pour une période de six mois; qu'il ressort de la motivation de sa décision qu'elle a considéré :

- que, bien qu'ayant bénéficié de l'indulgence de la juridiction pénale, le requérant avait eu un comportement de nature "à inspirer les plus vives craintes quant à sa conception de sa mission de placier (...) (d'autant plus) qu'il avait la qualité d'inspecteur de police";
- que le requérant, qui a reconnu avoir accordé "de sa propre initiative des abattements à des commerçants lui affirmant avoir "mal vendu" (a) justifi(é) son attitude par le fait qu'il s'agit d'une pratique normale sur les marchés publics", alors qu'il ne pouvait ignorer les règlements communaux en la matière, et qu'un tel comportement, inacceptable de quiconque, l'est plus encore de la part d'un policier communal et surtout d'un inspecteur de police;
- que, si ce n'est qu'occasionnellement et sans pression de sa part qu'il a reçu des marchandises à prix réduit des commerçants, il reste qu'il a "failli à l'interdic-

tion imposée aux fonctionnaires communaux de, notamment, recevoir des pourboires sous peine de poursuites disciplinaires";

- que "l'accumulation des manquements à ses devoirs professionnels ...aggravés par le fait qu'il exerce principalement les fonctions d'inspecteur de police, est de nature à jeter le discrédit sur la dignité de la fonction qu'il occupait et à travers lui, sur l'ensemble du corps de police";
- que, toutefois, compte tenu de l'arrêt du Conseil d'Etat annulant la mesure de révocation prise le 21 juin 1990, il y a lieu de prononcer une sanction moindre, à savoir "une de celles figurant dans la nomenclature des peines établies par les dispositions de la nouvelle loi communale, au moment des faits", c'est-à-dire la suspension avec privation de traitement pour une durée de six mois;

Considérant qu'en ayant eu égard à un comportement ayant justifié des poursuites pénales, en ayant souligné, malgré l'indulgence du juge répressif, la gravité des faits en raison spécialement à la qualité d'inspecteur de police du requérant, en ayant relevé l'incidence que ces faits pouvaient avoir sur la réputation du corps de police dans le public, la sanction retenue n'est manifestement pas déraisonnable et hors de proportion avec les faits; que, contrairement à ce que soutient le requérant, la suspension disciplinaire prononcée en l'espèce est une sanction moindre que celle de la rétrogradation actuellement prévue par l'article 283 de la nouvelle loi communale et que cette disposition range, à présent, parmi les "sanctions majeures", après la suspension et avant les "sanctions maximales" de la démission d'office et de la révocation; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un dernier moyen, le quatrième de sa requête, de ce que "la peine prononcée ... : éloignement du service et suspension du traitement pendant six mois avec effets rétroactifs ... est certes applicable en ce qui concerne la retenue de

traitement dans la mesure où les arriérés (pour) cette période ne devraient pas (lui) être remboursés, (mais) est inapplicable en ce qui concerne l'éloignement du service";

Considérant que la sanction prononcée l'a été avec effet au 13 septembre 1989; que le requérant ne justifie d'aucun intérêt à critiquer pareille rétroactivité, dès lors que la durée de la suspension des fonctions doit, pour l'effet de cette rétroactivité, s'imputer sur la période pendant laquelle la sanction précédente de la révocation a été exécutée; que le moyen ne peut être accueilli,

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 vingt-neuf avril 1900 nonante-huit par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
M. HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.