

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 77.626 du 15 décembre 1998

A. 53.946/XII-1150

En cause : André DE WINTER,
 ayant élu domicile chez
 Me H. SCHILTZ, avocat,
 ayant son cabinet à ANVERS,
 Meir 24

contre:

1. la ville de HERENTALS,
 ayant élu domicile chez
 Me J. DE LAT, avocat,
 ayant son cabinet à HERENTALS,
 Lierseweg 238
2. la Région flamande, représentée par le gouverneur de
 la province d'ANVERS.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 octobre 1993 par laquelle
André DE WINTER demande l'annulation de "la délibération du conseil
communal de la ville de Herentals du 17 mai 1993 infligeant au requérant
la sanction disciplinaire de la 'réprimande', approuvée par le gouverneur de
la province d'Anvers par arrêté du 6 août 1993";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement
échangés;

Vu le rapport de M. F. DE BUEL, auditeur;

Vu l'ordonnance du 5 septembre 1996 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 13 novembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 1998;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. SIMONS, avocat, loco Me H. SCHILTZ, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me S. DE WISPELAERE, avocat, loco Me J. DE LAT, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse;

Entendu M. F. DE BUEL, premier 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 se résumer comme suit :

1.1. Le requérant André DE WINTER est inspecteur principal de première classe à la police communale de Herentals.

1.2. Le 17 décembre 1992, le commissaire de police de la ville de Herentals rédige un rapport disciplinaire à l'encontre du requérant. Il

propose au conseil communal d'infliger au requérant la peine de la "rétrogradation au grade d'inspecteur".

Dans son rapport disciplinaire, le chef de corps reproche notamment au requérant de ne pas exécuter ses missions relatives aux inscriptions dans les registres de la population et de ne pas se conformer aux instructions concernant l'envoi, en passant par le chef de corps, de documents destinés à d'autres services ou institutions.

1.3. Le requérant est invité, par lettre du 10 février 1993, à se justifier sur le plan disciplinaire devant le conseil communal en ce qui concerne, entre autres :

- "(...)
- d'importants manquements à ses obligations professionnelles;
- le refus d'exécuter des missions : recherches policières relatives aux registres de la population;
- (...)
- la désobéissance : envoi de documents destinés à d'autres services sans passer par le chef de corps;
- (...)".

1.4. Il ressort du procès-verbal de l'audition disciplinaire qui s'est tenue le 5 avril 1993 que s'il ne dément pas l'existence des faits précités, le requérant conteste à tout le moins leur caractère disciplinaire.

1.5. Le 17 mai 1993, le conseil communal inflige au requérant la sanction disciplinaire de la 'réprimande' au motif qu'il ne suit pas les instructions relatives à la tenue des registres de la population et qu'il ne transmet pas les documents par l'intermédiaire du chef de corps. La délibération est, entre autres, motivée comme suit :

"(...)
Considérant que dans son rapport, le chef de corps propose de

punir l'intéressé par la sanction disciplinaire de la 'rétrogradation au grade d'inspecteur';

Considérant que le conseil communal estime que la sanction proposée est disproportionnée par rapport aux faits commis;

Considérant que le conseil communal estime que seuls les manquements aux obligations professionnelles, c'est-à-dire le non-respect des instructions administratives relatives à la tenue des registres de la population et la non-transmission des documents par l'intermédiaire du chef de corps, sont suffisamment avérés;
(...)".

1.6. La délibération infligeant la sanction disciplinaire est notifiée au requérant par lettre du 25 mai 1993. Le 10 juin 1993, il introduit un recours auprès du gouverneur de province.

Dans ce recours, le requérant allègue, entre autres, que la motivation de la décision disciplinaire "est insuffisante, voire inexistante" étant donné que "le conseil se limite à quelques considérations générales, mais (...) ne (dé)montre pas explicitement dans sa décision que les faits sont prouvés de manière concluante et/ou sur quels motifs il s'est basé pour infliger cette sanction disciplinaire, se référant aux faits";

Après avoir entendu les parties, le gouverneur approuve la décision disciplinaire du conseil communal le 6 août 1993. Il répond ce qui suit à l'objection précitée :

"Considérant que la délibération du conseil communal de Herentals du 17 mai 1993 infligeant à l'appelant la sanction disciplinaire de la réprimande suffit à démontrer sur la base de quels faits la sanction a été prononcée et indique également que ces faits sont suffisamment avérés; que l'on ne peut donc prétendre que la délibération à l'examen n'est pas suffisamment motivée;

...

Considérant qu'au vu des éléments du dossier disciplinaire à l'examen, les griefs et les faits retenus par le conseil communal doivent être réputés suffisamment avérés".

1.7. L'arrêté d'approbation est porté à la connaissance du

requérant par courrier daté du 12 août 1993;

2.1. Considérant que la deuxième partie défenderesse soulève que le recours n'est pas recevable dans la mesure où il vise également l'annulation de la délibération du conseil communal de Herentals; qu'elle estime qu'à la suite de l'introduction d'un recours administratif organisé auprès du gouverneur de province, la décision prise dans le cadre de ce recours s'est substituée à la délibération du conseil communal; qu'elle ajoute dans son dernier mémoire que la procédure qui doit être suivie en appel indique que la décision de l'autorité de tutelle se substitue effectivement à la délibération de l'administration locale;

2.2. Considérant que le requérant répond légitimement à cette exception que le recours qu'il a exercé est réglé par l'article 5, alinéa 1^{er}, du décret du 24 juillet 1991 portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative sur la procédure relative aux mesures disciplinaires ou à certaines mesures d'ordre prises à l'encontre du personnel communal visé dans la nouvelle loi communale et qu'un tel recours, conformément à l'article 6 du même décret, enclenche la tutelle d'approbation, si bien que l'arrêté du gouverneur n'a pas absorbé la délibération du conseil communal qu'il a approuvée et que le recours en annulation formé contre la délibération du conseil communal est bien recevable;

3.1. Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que le conseil communal s'est borné à énumérer les faits dont il a été tenu compte sans faire part des considérations de fait, ni mentionner les "considérations pertinentes" servant de fondement à la décision, alors que son conseil avait déposé un mémoire en défense circonstancié à l'attention du conseil communal et qu'il

avait donné des explications oralement, et également en ce que l'arrêté d'approbation ne déclare les faits suffisamment avérés que sur la base d'un exposé très sommaire et en des termes très généraux, ce qui n'est pas conforme au principe selon lequel la charge de la preuve incombe à l'autorité de tutelle;

3.2.1. Considérant que la première partie défenderesse répond que le dossier administratif, notamment le rapport du commissaire de police, met suffisamment en évidence le comportement fautif du requérant;

3.2.2. Considérant que la deuxième partie défenderesse répond que l'autorité n'est pas obligée d'apporter une réponse à tous les arguments que le fonctionnaire faisant l'objet de poursuites disciplinaires lui soumet, que l'obligation de motivation contraint uniquement l'autorité à exposer adéquatement, dans l'acte, quels sont les motifs qui l'ont conduite à prendre sa décision, ce qui se traduit en l'occurrence par la référence aux textes applicables, à la délibération du conseil communal, au procès-verbal de l'audition du 6 juillet 1993 et par la considération que le gouverneur est arrivé, sur la base de tous ces éléments, à la conclusion que la réprimande était une sanction raisonnable;

3.3. Considérant que le requérant souligne dans son mémoire en réplique qu'en vertu de la loi du 29 juillet 1991, les motifs avancés par l'administration doivent figurer "dans l'acte même" et qu'ils ne peuvent uniquement ressortir du dossier administratif, comme le soutient la première partie défenderesse;

3.4.1. Considérant que le requérant insiste dans son dernier mémoire sur le fait qu'une référence au dossier administratif de l'affaire ne suffit pas comme motivation formelle, mais que c'est dans l'acte proprement dit qu'il faut mentionner les motifs de son adoption; qu'il ajoute que les

parties défenderesses "restent en défaut d'indiquer précisément pourquoi cette décision a été prise", alors que même le dossier administratif ne permet pas de tirer cette conclusion puisque le requérant a toujours nié les faits, qu'il a présenté des arguments de défense circonstanciés et que l'administration n'y a jamais apporté de réponse;

3.4.2. Considérant que dans son dernier mémoire, la première partie défenderesse allègue que, le 17 mai 1993, le conseil communal a soumis le rapport du commissaire de police à un examen approfondi, qu'il est alors apparu que seuls quelques-uns des faits reprochés initialement pouvaient être considérés comme avérés et qu'ensuite, c'est au scrutin secret et "en proposant successivement des sanctions de moins en moins lourdes" que la sanction de la réprimande a été décidée;

4.1. Considérant que les décisions infligeant ou concernant des sanctions disciplinaires qui émanent de l'autorité de tutelle doivent être formellement motivées, conformément à l'article 305, § 3, de la nouvelle loi communale, ainsi qu'à l'article 12, alinéa 4, du décret du 24 juillet 1991 portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative sur la procédure relative aux mesures disciplinaires ou à certaines mesures d'ordre prises à l'encontre du personnel communal visé dans la nouvelle loi communale; que cela signifie entre autres qu'il doit pouvoir se déduire de l'acte proprement dit quels faits, prouvant la culpabilité de la personne poursuivie sur le plan disciplinaire, ont été pris en considération, de quelle manière ces faits dûment établis constituent une faute disciplinaire pour le fonctionnaire et pourquoi ils justifient la peine prononcée; que le scrutin secret par lequel l'affaire disciplinaire est tranchée ne peut empêcher que les motifs pris en considération soient formalisés; que, toutefois, l'appréciation de la motivation doit être assez souple, dans ce sens que la décision doit indiquer clairement, non pas pour tout un chacun mais seulement pour celui qui lit la décision en connaissance de cause, comme l'intéressé, sur quels

motifs la sanction disciplinaire repose en droit et en fait;

4.2.1. Considérant qu'en l'espèce le conseil communal a observé, en renvoyant au rapport du chef de corps du 17 décembre 1992, que les "manquements aux obligations professionnelles", et notamment "le non-respect des instructions administratives relatives à la tenue des registres de la population" et "la non-transmission des documents par l'intermédiaire du chef de corps" étaient suffisamment avérés; qu'il a ensuite voté sur la question de savoir si ces faits justifiaient d'infliger une sanction disciplinaire et, enfin, sur la sévérité de cette sanction;

4.2.2. Considérant que dans la défense écrite qu'il a soumise aux membres du conseil communal, le conseil du requérant, en ce qui concerne l'imputation de la non-exécution des recherches pour le service des inscriptions dans le registre de la population, a invoqué un certain nombre d'éléments qui pourraient avoir un impact sur la culpabilité et qu'en ce qui concerne l'imputation de passer outre au chef de corps dans l'envoi de notes à d'autres services, il a contesté que le requérant aurait jamais reçu un tel ordre, que c'est la parole du requérant contre celle du chef de corps et que ce qu'il a fait, compte tenu de l'absence de réponse à sa demande, n'était pas injustifié; que lors de son audition par le conseil communal, le requérant a répété ces observations; que le conseil communal était donc confronté à la question de savoir si les faits matériels pouvaient effectivement être réputés avérés et, en tout cas, s'ils pouvaient être pris en considération à titre de prévention disciplinaire contre le requérant;

4.2.3. Considérant que ni la délibération attaquée du conseil communal ni une pièce versée au dossier administratif à laquelle cette délibération renvoie n'indiquent d'aucune façon sur quels éléments le conseil communal s'est fondé pour estimer que les accusations retenues étaient matériellement établies et que ces faits constituaient une

transgression disciplinaire susceptible d'être invoquée à l'encontre du requérant; que, d'autant plus que le requérant avait tout mis en oeuvre pour infirmer les accusations et même remettre en question la preuve matérielle de celles-ci, la partie défenderesse ne pouvait estimer que le requérant était coupable des faits dûment établis sans reproduire d'une façon ou d'une autre le résultat de l'enquête menée en l'espèce par le conseil communal; que dès lors, la délibération du conseil communal n'est pas adéquatement motivée;

4.3. Considérant que l'arrêté de l'autorité de tutelle ne donne pas non plus davantage d'explications à ce sujet, malgré le fait que dans son recours devant cette autorité, le requérant avait évoqué avec insistance la défaillance du conseil communal à l'égard de ses observations relatives à l'existence des faits et à leur caractère disciplinaire;

4.4. Considérant que le second moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Sont annulés :

1. la délibération du conseil communal de la ville de Herentals du 17 mai 1993 infligeant à André DE WINTER la sanction disciplinaire de la "réprimande";
2. l'arrêté du gouverneur de la province d'Anvers du 6 août 1993 portant approbation de la délibération du conseil communal de la ville de Herentals du 17 mai 1993.

Article 2

Les dépens du recours, liquidés à la sommes de quatre mille francs, sont mis à la charge des parties défenderesses, à concurrence de la moitié pour chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le quinze décembre 1900 nonante-huit, par la XII^e chambre, composée de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier

Le président

S. DOMS

J. DE BRABANDERE

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