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° 78.177 du 19 janvier 1999
A. 44.742/XII-971

En cause : Frans DE MUNTER,
demeurant à GAND,
Robert Rinskophlaan 76

contre :

1. la ville de GAND,
   ayant élu domicile chez
   Me T. BALTHAZAR, avocat,
   ayant son office à GAND,
   Onderbergen 57
2. la Région flamande, représentée par le
   Gouvernement flamand

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII[e] CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 août 1991 par laquelle Frans DE MUNTER demande l'annulation de la décision du Ministre communautaire des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 5 juin 1991 rejetant "le recours administratif" qu'il a formé contre la délibération du conseil communal de Gand du 19 mars 1991 par laquelle il est révoqué, par mesure disciplinaire, avec effet au 20 mars 1991;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 9 novembre 1994 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 24 novembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 5 janvier 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me T. BALTHAZAR, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse, et Me O. DUGARDYN, avocat, loco Me P. DEVERS, avocat, qui comparaît pour la deuxième 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. Des éléments de la cause

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

1.1. Le 1er juin 1968, le requérant entre en fonction à la ville de Gand en qualité d'agent de police stagiaire. Le 1er juin 1978, il est promu au grade de brigadier de police et le 1er mars 1990 au grade d'agent-brigadier principal de police.

1.2. Le 31 mai 1989, le requérant, qui n'était pas de service à ce moment-là, est surpris par deux inspectrices de la grande surface Maxi GB à Sint-Denijs-Westrem à voler des CD. Le requérant a toujours nié ces faits.

1.3. Le 1er juin 1989, il fait l'objet d'une audition adminitrative à propos de ces faits (vol de 10 CD et "coups et blessures à l'encontre de deux détectives féminins") au cabinet du bourgmestre de Gand, qui décide de le suspendre préventivement, avec effet au 31 mai 1989, pour la durée d'un mois avec retenue de traitement.

1.4. Le requérant rejette la proposition de règlement amiable du 22 août 1989 émanant du procureur du Roi.

1.5. Le 30 juin 1989, le requérant reprend ses fonctions.

1.6. Le 2 février 1990, le tribunal de première instance de Gand condamne le requérant pour vol avec violence ou menace à un emprisonnement de trois mois - avec un sursis simple de cinq ans - et à une amende de 12.000 francs ou un emprisonnement subsidiaire de 15 jours.

1.7. Le 15 février 1990, le requérant et le procureur du Roi font appel de ce jugement.

1.8. Le 8 août 1990, le parquet près la cour d'appel de Gand transmet au bourgmestre, en vue de l'exercice éventuel de son pouvoir disciplinaire, une copie de l'arrêt coulé en force de chose jugée de la cour d'appel du 25 juin 1990 qui condamne le requérant pour les mêmes faits à un emprisonnement de six mois avec un sursis de cinq ans et à une amende de 12.000 francs.

1.9. Le 10 septembre 1990, le commissaire de police en chef de Gand propose au bourgmestre, vu la gravité de la condamnation compromettant la dignité de la fonction et compte tenu de l'application de la suspension préventive d'un mois, de saisir la "Stedelijke Commissie voor Onderzoek" de l'affaire.

1.10. Après avoir entendu le requérant - qui continue à nier les faits -, cette commission propose le 26 novembre 1990, à l'unanimité, d'infliger au requérant la peine disciplinaire de la révocation.

1.11. Le 19 mars 1991, le conseil communal décide, après avoir également entendu le requérant - notamment sa demande de ne pas lui infliger la peine la plus lourde -, de le révoquer par la voie disciplinaire avec effet au 20 mars 1991.

1.12. Le 18 avril 1991, le requérant introduit un recours administratif auprès du Ministre communautaire des Affaires intérieures.

1.13. Celui-ci décide le 5 juin 1991 de ne pas accueillir le recours. Pour l'essentiel, l'arrêté ministériel est motivé comme suit :

> "Considérant que le conseil communal de Gand a correctement appliqué la procédure disciplinaire;
> Considérant que l'autorité disciplinaire peut valablement tenir compte des faits que le juge pénal a tenus pour établis;
> Considérant que le vol commis par un agent-brigadier principal de police constitue une transgression disciplinaire grave;
> Considérant que les membres du corps de police sont précisément appelés à prévenir les infractions (... vols ...);
> Considérant qu'une autorité disciplinaire peut infliger une peine disciplinaire (même lourde) appropriée à un agent-brigadier principal de police qui a commis un vol, même lorsque le juge pénal lui accorde un sursis relatif à une lourde peine d'emprisonnement principal de six mois;
> Considérant que les membres du personnel de police peuvent être punis sur le plan disciplinaire pour des faits disciplinaires graves, tels que le vol, et sont même passibles de la révocation compte tenu notamment du maintien de la discipline au sein du corps;
> (...)".

1.14. L'arrêté est notifié au requérant le 7 juin 1991.

1.15. Par arrêt du 11 mars 1993, la cour d'appel de Bruxelles suspend la délibération du conseil communal du 19 mars 1991 ainsi que l'arrêté du ministre communautaire du 5 juin 1991 jusqu'à ce que le Conseil d'État aura statué sur le recours en annulation.

Le motif essentiel de cet arrêt est fondé sur la violation par le ministre communautaire de l'obligation d'entendre.

2.1. Considérant que dans leur mémoire en réponse, les deux parties défenderesses contestent la recevabilité du recours; qu'elles exposent que le requérant n'attaque que l'arrêté du Ministre communautaire des Affaires intérieures du 5 juin 1991, alors que l'annulation de cet arrêté n'aura pas pour effet de faire disparaître des relations juridiques la délibération communale du 19 mars 1991 lui infligeant une peine disciplinaire, mais que, au contraire, compte tenu de l'article 14 du décret du 7 juin 1989 et de la constatation qu'une annulation par le Conseil d'État implique que l'arrêté attaqué n'a jamais existé, cette délibération est réputée être approuvée;

2.2. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant rétorque que consécutivement au recours administratif formé contre la délibération

du conseil communal, l'arrêté du ministre communautaire a remplacé cette dernière, qu'après l'annulation de son arrêté du 5 juin 1991, qui implique l'extinction de la peine disciplinaire, le ministre communautaire devra prendre un nouvel arrêté;

2.3.1. Considérant que pour les motifs qui ont déjà été exposés précédemment dans ses arrêts n/ 47.785 du 7 juin 1994, BUYCK, et n/ 68.249 du 23 septembre 1997, COMMUNE DE ZELE, et qui emportent également l'adhésion en l'espèce, l'article 14 du décret du 7 juin 1989, applicable en cette matière, fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation et à l'exercice de la tutelle administrative des communes, n'a pas conféré au Gouvernement flamand un pouvoir de réformation mais un pouvoir d'approbation; que, dès lors qu'un arrêté d'approbation n'a pas pour effet de faire disparaître la délibération approuvée des relations juridiques, la décision du ministre communautaire du 5 juin 1991 n'a pas remplacé la délibération du conseil communal du 19 mars 1991;

2.3.2.1. Considérant que l'existence propre, d'une part, d'une délibération soumise à approbation et, d'autre part, de l'arrêté d'approbation y afférent, a pour effet que l'annulation par le Conseil d'État du seul arrêté d'approbation laisse pleinement subsister la délibération soumise à approbation; qu'elle continue toutefois à exister en tant que délibération imparfaite sur le plan juridique dès lors qu'un élément constitutif lui fait défaut, à savoir l'octroi du visa d'exécution par l'autorité de tutelle au moyen d'un arrêté d'approbation;

2.3.2.2. Considérant que se pose ensuite la question de savoir si l'annulation du seul arrêté d'approbation peut avoir un sens, dans la mesure où l'article 14 du décret du 7 juin 1989 prévoit que le gouvernement, qui dispose d'un délai de cinquante jours à compter de la réception de la délibération du conseil communal pour notifier aux parties concernées une décision relative au recours, est réputé avoir approuvé la délibération concernée s'il n'a pas notifié de décision dans ce délai, alors qu'un arrêt d'annulation du Conseil d'État implique que la décision annulée est réputée n'avoir jamais été prise, de sorte que dans le cadre d'une reconstruction fictive de tous les éléments du dossier, il faut conclure que l'approbation a été obtenue par l'effet de la loi;

2.3.2.3. Considérant que l'annulation d'un arrêté d'approbation implique en tout cas qu'aucune valeur ne peut être attachée à la délibération approuvée; que cet

élément ne peut toutefois faire obstacle à la constatation que l'administration, qui a pris une décision dans les limites de l'article 14, a entravé le mécanisme de l'approbation tacite; qu'en effet, l'article 14 vise de toute évidence à ne pas laisser trop longtemps les parties concernées dans l'incertitude; qu'en conséquence, dans le cadre du rétablissement de la situation juridique lié à l'annulation d'un arrêté d'approbation ou d'improbation - explicite ou implicite -, il faut partir de la constatation que la décision à approuver n'est pas encore approuvée et que, dans les limites de l'arrêt d'annulation et dans le délai de cinquante jours à compter de la réception de l'arrêt d'annulation, il faut à nouveau statuer sur le recours administratif introduit auprès de l'autorité investie du pouvoir d'approbation;

2.3.3. Considérant qu'avant toutes choses, le Conseil d'État peut interpréter une requête s'il répond ainsi au voeu d'un requérant; que dans des cas comme celui de l'espèce, cela signifie qu'il faut présumer que le recours est également dirigé contre la délibération du conseil communal soumise à approbation dans l'hypothèse où la requête comporte des moyens exigeant ou impliquant un examen de cette délibération; que tel est le cas en l'espèce; que l'exception des parties défenderesses ne peut être accueillie;

3.1. Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation "des formalités prescrites à peine de nullité, à tout le moins de la violation des droits de la défense et de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : CEHD), à tout le moins des principes de bonne administration";

3.1.1. Considérant que dans une première branche, le requérant soutient que la délibération de révocation du conseil communal et l'arrêté d'approbation de celle-ci ont été pris "en dehors du délai raisonnable dans lequel il doit être statué sur les actions disciplinaires", en ce que le requérant a été entendu dès le 31 mai 1989 à propos des faits commis et en ce que le bourgmestre l'a suspendu préventivement le 1er juin 1989 pour la durée d'un mois, alors que ce n'est que le 19 mars 1991, à savoir 22 mois plus tard, que le conseil communal a décidé de le révoquer; qu'il considère que, d'une manière générale, le délai dans lequel l'autorité doit statuer dans une affaire disciplinaire doit être aussi bref que possible et que la "logique de la révocation" exige que la période comprise entre le moment où la collaboration est devenue impossible et celui où la révocation prend effectivement cours doit être aussi

courte que possible; qu'il estime que le maintien en service au-delà du délai raisonnable nécessaire pour prendre une décision de révocation crée une "sorte de présomption irréfragable" selon laquelle l'autorité renonce au droit de révoquer l'agent et selon laquelle, dès lors que le cumul d'une enquête disciplinaire et d'une instruction pénale n'impose pas à l'administration de surseoir à la décision disciplinaire, rien n'empêche une administration, qui paraît suffisamment informée ou qui a pu suffisamment s'informer, de prendre sa décision dans un délai raisonnable; qu'il fait valoir qu'en l'espèce, la décision du bourgmestre du 1er juin 1989 révèle que l'autorité avait déjà connaissance des faits à l'époque et que rien n'empêchait la première partie défenderesse de procéder, à cette date, à un examen administratif approfondi de sorte que la délibération du conseil communal, qui est intervenue quelque deux ans après les faits et, partant, l'arrêté d'approbation, "ont été pris en dehors du délai raisonnable requis";

3.1.2. Considérant que dans la deuxième branche du moyen, le requérant soutient que le ministre communautaire ne l'a pas entendu, de sorte qu'aucun débat contradictoire n'a pu avoir lieu devant celui-ci, ce qui, dès lors qu'il avait demandé expressément au ministre de l'entendre, viole incontestablement ses droits de la défense;

3.2. Considérant que la deuxième partie défenderesse expose tout d'abord que la "mission publique spécifique" que le requérant accomplit exclut l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH et que le recours formé devant le Conseil d'État répond en tout cas aux exigences de l'article 6 visé;

3.2.1. Considérant qu'à propos de la première branche du moyen, la première partie défenderesse précise, d'une part, que dès lors que le requérant a toujours nié les faits, il a été jugé prudent d'attendre l'issue de la procédure pénale avant de statuer sur le plan disciplinaire et, d'autre part, que le requérant a demandé à plusieurs reprises que la procédure disciplinaire ne soit poursuivie qu'après la clôture de la procédure devant le juge pénal; que la deuxième partie défenderesse ajoute qu'il se justifiait certainement, en l'espèce, d'attendre l'issue de l'instruction pénale, dès lors que les faits n'étaient pas établis de manière certaine, que, de toute façon, la suspension préventive du requérant n'avait pas été prolongée au-delà d'un mois et que la révocation n'a pas été infligée avec effet rétroactif;

3.2.2. Considérant qu'à propos de la deuxième branche du moyen, les deux parties défenderesses soulignent que le requérant n'a jamais insisté pour être entendu mais qu'il s'est uniquement déclaré prêt "le cas échéant, à être entendu", qu'ainsi, il a laissé le choix à l'autorité de tutelle de le convoquer ou non à une audition, ce qui ne pouvait avoir de sens que si elle doutait "de la pertinence et de la force probante des faits allégués" et ce qui, compte tenu de l'arrêt de la cour d'appel, était "de toute évidence superflu".

3.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant indique, à propos de la première branche, que le délai raisonnable qu'il vise porte sur la période de "l'ouverture de l'enquête, à savoir en l'espèce le 1.6.89, et la date de la décision", que la première partie défenderesse n'avait aucun motif pour attendre l'issue de l'instruction pénale et qu'elle s'est contredite dans la mesure où elle a d'abord considéré, le 1er juin 1989, que la culpabilité du requérant était établie à l'égard des faits commis mais a néanmoins attendu la décision du juge pénal avant d'infliger une sanction définitive; qu'en ce qui concerne la deuxième branche, il fait valoir que, compte tenu du rôle que le décret sur la tutelle du 7 juin 1989 a attribué à l'autorité de tutelle, à savoir un rôle d'"autorité statuant en degré d'appel et disposant, de toute évidence, d'un pouvoir de réformation", la deuxième partie défenderesse avait l'obligation absolue de respecter les règles du débat contradictoire, comme l'a relevé la Cour d'appel de Bruxelles dans son arrêt du 11 mars 1993;

3.4. Considérant que dans son dernier mémoire, le requérant expose, en outre, que le commissaire de police en chef avait connaissance le 1er juin 1989 de "l'ensemble des éléments de l'instruction pénale" et qu'il ne fallait plus attendre à l'époque que la décision du juge pénal, de sorte que la première partie défenderesse avait, à cette date, une connaissance suffisante des faits commis pour ne plus devoir surseoir à la décision disciplinaire; qu'à propos de la méconnaissance alléguée de ses droits de la défense par l'autorité de tutelle, il soutient qu'une audition lui aurait permis d'exprimer son point de vue sur le degré de la peine, compte tenu notamment de sa situation personnelle;

3.5. Considérant que dans son dernier mémoire, la première partie défenderesse fait valoir, en outre, qu'aucune certitude n'existait le 1er juin 1989 quant à la qualification des faits, de sorte qu'il a été jugé prudent d'attendre l'issue de la procédure pénale, une demande que le requérant avait d'ailleurs lui-même formulée

très clairement; qu'en ce qui concerne le devoir d'audition, elle souligne, par ailleurs, que les précisions que le requérant souhaitait donner sur sa situation personnelle ne pouvaient qu'influencer marginalement le degré de la peine - élément sur lequel il revenait à la première partie défenderesse de prendre une décision - et donc pas sur la question de l'approbation de la décision disciplinaire";

3.6.1. Considérant que sans examiner si une mesure disciplinaire infligée à un agent, notamment un arrêté de révocation, peut être tenue pour une contestation relative à la "détermination de droits et d'obligations de caractère civil" ou pour une contestation relative à "la détermination du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui", ainsi que ces notions sont visées à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, et sans examiner si le requérant est un fonctionnaire au sens où il faut interpréter cette même disposition de la convention, l'autorité est tenue, en tout état de cause, en vertu des principes de bonne administration invoqués par le requérant, de statuer dans un délai raisonnable dans une affaire disciplinaire impliquant un fonctionnaire; que le caractère raisonnable du délai doit s'apprécier compte tenu des éléments concrets de l'affaire et, plus particulièrement, de la complexité du dossier et de l'attitude des parties concernées;

3.6.1.1. Considérant que le requérant estime que le caractère déraisonnable du délai qui fut nécessaire à la première partie défenderesse pour prendre une décision réside dans le fait qu'il avait déjà été entendu le 1er juin 1989, que pour l'administration communale, il était déjà établi à l'époque qu'il s'était rendu coupable des faits incriminés, ou à tout le moins qu'une enquête ouverte à cette date aurait pu donner à cette dernière une connaissance suffisamment certaine de l'affaire afin de prendre position dans le dossier disciplinaire, de sorte qu'en attendant malgré tout l'issue de l'instruction pénale, elle a tardé à statuer pendant un temps déraisonnablement long;

3.6.1.2. Considérant qu'en l'espèce, le requérant, assisté de son conseil, a été entendu le 1er juin 1989 par le bourgmestre de la ville de Gand à propos des faits survenus la veille; que le bourgmestre disposait à l'époque des déclarations des différentes personnes impliquées dans les faits, déclarations qui avaient été consignées au procès-verbal communiqué au commissaire de police en chef et au bourgmestre; que si, à cette date, le bourgmestre pouvait se faire une idée précise des faits et si ceux-ci pouvaient justifier à ses yeux le renvoi subséquent de l'affaire au

conseil communal, éventuellement après avoir fait procéder à une enquête administrative complémentaire, le Conseil d'État ne peut cependant que constater, à cet égard, que le requérant avait déjà nié devant le bourgmestre avoir commis un délit, qu'il prétendait au contraire avoir été la victime d'une manipulation, qu'il a toujours défendu cette thèse, même après la proposition de règlement amiable que lui avait faite le parquet en août 1989, et que, qui plus est, durant son audition, son conseil demanda au bourgmestre "de ne pas ébruiter l'affaire et d'avoir confiance dans l'issue de l'instruction pénale, d'accorder encore quelque crédit au requérant, dès lors que toute personne est présumée innocente aussi longtemps qu'elle n'a pas été condamnée par la justice"; que, puisque le requérant a demandé lui-même d'attendre l'issue de l'instruction pénale et que l'autorité communale, face à la dénégation permanente du requérant d'avoir commis un délit, ne pouvait prévoir avec certitude quelle serait de la décision du juge pénal, le requérant peut difficilement reprocher à présent à la première partie défenderesse d'avoir attendu la décision finale du juge pénal, qui a fait l'objet de l'arrêt de la cour d'appel de Gand du 25 juin 1990, avant de poursuivre l'examen de l'affaire disciplinaire;

Considérant que le requérant n'affirme pas que la ville de Gand, une fois informée de la condamnation définitive du requérant par la cour d'appel de Gand le 25 juin 1990, aurait encore tardé pendant un temps déraisonnablement long avant de clôturer son dossier disciplinaire; que dans ces conditions, le Conseil d'État ne peut conclure que la ville de Gand a pris une décision en méconnaissance du délai raisonnable; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

3.6.2. Considérant, à propos de la deuxième branche du moyen, que le ministre communautaire, statuant sur un recours formé contre une décision disciplinaire de l'autorité communale, n'exerce pas de compétence juridictionnelle, de sorte qu'il n'est pas tenu, à ce titre, d'accorder un droit de la défense aux parties; qu'en outre, le pouvoir du ministre communautaire qui est, en l'espèce, un pouvoir d'approbation, relève de l'exercice de la tutelle administrative; que, sauf prescription expresse en la matière et puisqu'elle ne prend pas connaissance de l'affaire en tant qu'instance de recours mais se borne à vérifier si la décision de l'administration soumise à la tutelle, telle qu'elle lui est présentée, est conforme à la loi et n'est pas contraire à l'intérêt général, l'autorité chargée d'approuver une décision disciplinaire n'est pas tenue d'entendre, dans leur défense, les parties impliquées dans l'affaire ou de leur permettre de préciser leur point de vue et, partant, de défendre utilement leurs

intérêts à son égard; que les règles applicables en l'espèce, à savoir l'article 200, § 1er, de la nouvelle loi communale et l'article 14 du décret du 7 juin 1989, ne comportent pas pareille obligation; que la deuxième branche du premier moyen n'est pas non plus fondée;

4.1. Considérant que le requérant invoque dans le deuxième moyen la violation "des formalités prescrites à peine de nullité par défaut de motivation (article 97 de la Constitution), à tout le moins l'excès de pouvoir résultant de l'application erronée de l'article 200, § 1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale", en ce que la deuxième partie défenderesse a justifié son arrêté en mentionnant que "le vol commis par un agent-brigadier principal de police constitue effectivement une transgression disciplinaire grave" et que "pour des faits disciplinaires graves, tels que le vol, les membres du personnel de police peuvent être sanctionnés sur le plan disciplinaire, même par la révocation, eu égard notamment au maintien de la discipline au sein du corps", alors que l'article 200, § 1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale, selon lequel le conseil communal a le pouvoir de "suspendre pour six mois au plus ou révoquer" les membres du personnel de police "qui manquent à leurs devoirs professionnels ou qui compromettent la dignité de leur fonction", énumère les cas susceptibles de donner lieu à l'application d'une peine disciplinaire, et alors que l'arrêté d'approbation attaqué n'énonce pas les motifs pour lesquels le requérant se trouve dans un de ces cas et pour lesquels "la révocation pouvait être infligée à titre de sanction disciplinaire";

4.2. Considérant que les parties défenderesses répondent que la décision attaquée a été prise avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et que l'article 97 de la Constitution (actuellement l'article 149 de la Constitution coordonnée) ne concerne que les "organes du pouvoir judiciaire"; qu'elles font valoir que l'arrêté du ministre communautaire a réfuté tous les arguments soulevés par le requérant dans sa requête, que dans les motifs de sa décision, la peine est mise en relation avec les faits et que les raisons pour lesquelles le choix s'est porté sur la peine la plus lourde sont ensuite exposées;

4.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant estime que la deuxième partie défenderesse est intervenue, en l'espèce, en tant qu'organe juridictionnel tenu de motiver formellement ses décisions, que, par ailleurs, l'article

200 de la nouvelle loi communale prévoit qu'un arrêté de révocation doit être motivé et que l'arrêté n'expose précisément pas, en l'occurrence, que le requérant a manqué à ses devoirs professionnels ou qu'il a compromis la dignité de sa fonction, alors qu'il ne pouvait être décidé d'infliger une peine disciplinaire que dans l'un de ces cas; qu'il ajoute que la motivation du ministre communautaire peut s'appliquer à toute peine disciplinaire et que sa décision n'est pas non plus motivée sur ce point;

4.4.1. Considérant que la décision du 5 juin 1991 a été prise par une autorité compétente, dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative, et donc en tant qu'organe de l'administration active, pour approuver les décisions disciplinaires; qu'au moment de l'adoption de cet arrêté, aucune disposition réglementaire n'obligeait expressément la deuxième partie défenderesse à motiver formellement son arrêté d'approbation; que le moyen n'est pas pertinent;

4.4.2. Considérant que dans la mesure où le moyen peut être interprété en ce sens que le requérant ne peut déterminer, sur la base des deux décisions attaquées, si les parties défenderesses ont décelé dans les faits du 31 mai 1989 un motif leur permettant d'affirmer qu'il a soit manqué à ses devoirs professionnels, soit compromis la dignité de la fonction, et qu'il ignore donc les raisons pour lesquelles les faits commis ont pu être considérés comme une transgression disciplinaire, le Conseil d'État constate que le conseil communal a clairement indiqué dans la décision disciplinaire du 19 mars 1991 que le requérant s'est rendu coupable de faits qui "doivent être réputés incompatibles avec la conscience du devoir et l'exercice scrupuleux du service que l'on peut attendre et doit exiger, en toutes circonstances, (...) de tout membre du corps de police", ce qui fait incontestablement référence à l'atteinte portée à la dignité de la fonction, et que, de toute évidence, dans le même ordre d'idées, le ministre communautaire a mentionné dans l'arrêté d'approbation du 5 juin 1991 que "le vol commis par un agent de police constitue une transgression disciplinaire grave (dès lors qu'il) est précisément appelé à prévenir les infractions";

4.4.3. Considérant que le deuxième moyen n'est pas fondé;

5.1. Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe de proportionnalité; qu'il précise qu'il est révoqué sur la base d'une condamnation pour vol avec violence et menace mais que le dossier pénal contient des éléments permettant une autre analyse de l'affaire, notamment pour le

motif que le juge pénal n'a pris cette décision que compte tenu du fait qu'il a toujours clamé son innocence et a refusé les règlements amiables; qu'il estime, en outre, que la gravité de la sanction disciplinaire ne peut pas uniquement être déterminée en fonction de la gravité de la peine que le juge pénal lui a infligée pour vol à l'étalage mais que l'appréciation doit tenir compte des "faits mêmes" - en les mettant en relation avec sa situation concrète au moment de leur survenance et avec ses états de service -, ainsi que du fait qu'il a été condamné à une peine avec sursis, précisément en vue de favoriser son reclassement; qu'il soutient enfin que la motivation du degré de la peine est si abstraite qu'elle ne tient même pas compte, en fait, du principe de proportionnalité;

5.2. Considérant que la première partie défenderesse répond que le Conseil d'État ne peut sanctionner la disproportion entre les faits commis et le degré de la peine que si cette disproportion est manifeste, que le requérant a commis des faits "qualifiés de graves" sur le plan pénal - vol avec circonstances aggravantes, pour lesquels le procureur du Roi ne pouvait même pas proposer de règlement amiable -, que s'il a obtenu un sursis d'exécution en ce qui concerne la peine d'emprisonnement, il a néanmoins été condamné au paiement effectif d'une amende, et qu'après avoir déjà été condamné par la cour d'appel de Gand en 1988, il a largement reçu une "seconde chance";

5.3. Considérant que la deuxième partie défenderesse mentionne le fait que le requérant "a précédemment encouru pas moins de 28 peines disciplinaires" et que le conseil communal a décidé à une "très large majorité" de le révoquer, de sorte qu'il ne peut être question de disproportion manifeste;

5.4. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant indique que la plupart des peines disciplinaires qui lui ont été infligées dans le passé concernent des "banalités" qui s'étalent sur une période de "plus de vingt ans" durant laquelle il a même encore bénéficié de promotions; qu'il fait également état d'une intervention ministérielle visant à lui "procurer du travail";

5.5. Considérant que le requérant expose dans son dernier mémoire que si l'on admet qu'un vol commis par un agent de police constitue toujours une transgression disciplinaire passible de la sanction la plus lourde, on substitue une analyse abstraite à une analyse nécessairement concrète; qu'il indique qu'il ne peut

partager cette conception mais estime au contraire qu'il faut tenir compte de la fonction, de la transgression et de la sévérité de la sanction prescrite pénalement dans la mesure où la jurisprudence montre que des "faits de moeurs graves" qui sont plus lourdement réprimés au pénal que le vol à l'étalage n'ont cependant pas entraîné la révocation; qu'il considère enfin que la partie défenderesse a manifestement mal interprété son refus d'accepter le règlement amiable proposé par le parquet, à savoir comme "une obstination à poursuivre sur le mauvais chemin" et l'a également puni pour ce motif;

5.6. Considérant que dans son dernier mémoire, la première partie défenderesse souligne, en outre, que pour apprécier la disproportion manifeste d'une peine disciplinaire infligée par l'administration, il peut et doit être tenu compte de la fonction exercée par l'intéressé et qu'ainsi, un vol commis avec violence "peut et doit être traité avec plus de sévérité s'il est imputable à un agent brigadier de police";

5.7.1. Considérant que le commissaire de police en chef a annexé à son rapport disciplinaire du 10 septembre 1990 la "fiche disciplinaire" du requérant; qu'ainsi, le passé disciplinaire du requérant avait été versé au dossier disciplinaire sur lequel le conseil communal a délibéré le 19 mars 1991 et que les membres du conseil communal ont pu en tenir compte;

5.7.2. Considérant qu'une condamnation à une peine d'emprisonnement avec sursis de l'exécution ne peut empêcher une autorité disciplinaire, investie d'une mission spécifique, d'estimer que les faits commis par un agent sont tels qu'il est impossible de poursuivre sa collaboration avec lui; que compte tenu du fait que l'on peut s'attendre à ce qu'un fonctionnaire de police fasse preuve d'intégrité, il n'est pas déraisonnable qu'un conseil communal inflige une sanction lourde à un membre de la police communale condamné pour vol; que si, en ce qui concerne la présente affaire, la révocation constitue effectivement une sanction très lourde, le conseil communal, lorsqu'il a pris cette décision le 19 mars 1991 conformément à l'article 200, § 1er, alinéa 1er, en vigueur à l'époque, de la nouvelle loi communale, n'avait pas d'autre choix que de suspendre le requérant pour une période de six mois ou de le révoquer; que compte tenu du choix restreint dont disposait le conseil communal, il n'est manifestement pas déraisonnable qu'il ait infligé la sanction de la révocation; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le dix-neuf janvier 1900 nonante-neuf, par la XIIe 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 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.