

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 78.944 du 24 février 1999

A.81.467/VI-14.832

En cause : **REMACLE** Jean
 rue de Livourne 144
 1000 Bruxelles,

 contre :

 la Ville de Mons,
 ayant élu domicile chez
 Me Gérard DAOUT, avocat,
 rue du Onze Novembre 9
 7000 Mons.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la requête introduite le 8 décembre 1998 par Jean REMACLE, qui tend à la suspension de l'exécution de la délibération du Conseil communal de la Ville de Mons du 7 octobre 1998 par laquelle lui est infligée la sanction disciplinaire maximale de la démission d'office;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 19 février 1999 ordonnant le dépôt du rapport et fixant l'affaire à l'audience du 19 février 1999 à 10.00 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me ITANI, loco Me DUFRANE, avocat, comparaissant pour le requérant et Me DAOUT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M.LOMBAERT, auditeur adjoint;

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

Considérant que les faits nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le 3 mars 1994, le Collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse a engagé le requérant, dans les liens d'un contrat de travail à durée déterminée, en qualité de secrétaire d'administration temporaire, et ce pour la période du 10 mars au 31 décembre 1994.

2. Le 10 novembre 1994, le Collège des bourgmestre et échevins a prolongé l'engagement temporaire du requérant jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son emploi par une nomination définitive. Un nouveau contrat de travail, à durée indéterminée cette fois, a été conclu. Le requérant a exercé, depuis son engagement, la fonction de chef du service de la culture. Il a ainsi été associé à la réalisation des projets culturels de la ville.

3. Le 16 décembre 1997, le Conseil communal de la partie adverse a désigné le requérant en qualité de stagiaire au grade de chef de bureau administratif, à dater du 1^{er} janvier 1998. Cette délibération porte qu'une nomination définitive pourra intervenir au terme du stage.

4. En janvier 1998, un différend est né entre le requérant et une a.s.b.l. "Exhibitions et corporations", au sujet de la vente par cette a.s.b.l. de catalogues à l'entrée d'expositions organisées par la ville. L'a.s.b.l. se plaignait notamment de ce que le requérant avait "confisqué" et retenu des sommes issues de la vente des catalogues.

5. Le 30 avril 1998, le Collège des bourgmestre et échevins a "entendu le rapport du bourgmestre et les interventions de l'échevin de la culture et du secrétaire communal concernant les dysfonctionnements constatés dans le chef du requérant dans le cadre de la vente des catalogues de l'exposition Anto Carte" et a décidé "de faire admonester le requérant par le bourgmestre et, d'ores et déjà, de prolonger son stage de trois mois".

6. Le 19 juin 1998, le receveur communal a établi un rapport au Collège des bourgmestre et échevins, concernant des irrégularités commises par le requérant dans le cadre de l'organisation de manifestations artistiques.

Dans ce rapport, le receveur a constaté tout d'abord qu'une très faible proportion de recettes a été constatée par rapport aux prévisions budgétaires. Il précisait que les droits constatés ne concernaient que les entrées enregistrées par les gardiens ou l'apport de sponsors, à l'exclusion des produits de ventes directes (catalogues essentiellement).

Le rapport poursuivait, au sujet de ces ventes, en ces termes :

" Des déclarations remises par M.REMACLE, il apparaît qu'une somme de 663.435 francs aurait du être remise à la caisse communale et ne l'a pas été. 52.860 francs ont directement couvert une dépense pour achat de catalogues (pour celle-ci, une régularisation est administrativement possible par inscription de crédits en MB), le solde de 582.655 francs a été utilisé directement par M. REMACLE en compensation de frais qu'il aurait exposés dans le cadre de représentation liée à "Patrimoine et Création" (forfait de 22.500 francs par mois depuis novembre 1995)".

Le receveur concluait que la manière dont le requérant avait procédé était contraire aux règles de la comptabilité communale; que les frais de représentation, qui n'avaient pas été autorisés par le Collège et dont la réalité n'était pas justifiée, étaient irréguliers et que des mesures devaient être prises pour mettre fin à de telles malversations.

7. Le 19 juin 1998 également, le secrétaire communal a émis l'avis que les faits reprochés au requérant, tels qu'ils étaient décrits dans le rapport du receveur, devaient être examinés par le Collège des bourgmestre et échevins dans le cadre d'une action disciplinaire.

8. Le 8 juillet 1998, le Collège des bourgmestre et échevins a pris connaissance des rapports du receveur et du secrétaire et a décidé :

- de déposer plainte, à moins que le requérant ne signe, avant le 16 juillet, une reconnaissance de dette par laquelle il s'engageait à rembourser la somme de 582.655 francs, augmentée des intérêts légaux;
- d'inviter le requérant à donner au receveur communal, dans le même délai, les précisions permettant de "juger de la recevabilité des justificatifs de dépenses produits le 7 juillet pour un montant de 148.326 francs";
- d'entendre le requérant lors de sa séance du 20 août 1998, dans le cadre d'une procédure disciplinaire pouvant aboutir à une sanction majeure, "jusqu'y compris la révocation".

9. Par une lettre du 13 juillet 1998, le requérant a été convoqué à comparaître le 20 août 1998 devant le Collège des bourgmestre et échevins pour une audition disciplinaire. Cette lettre de convocation décrivait les faits reprochés au requérant en ces termes :

" irrégularités constatées dans la gestion des recettes provenant de la vente des catalogues au Musée des Beaux-Arts lors des expositions "HUGO PRATT", "ANTO CARTE" et "BUISSERET" pour un montant de 582.655 francs belges, non restitué à la caisse communale".

La convocation précisait qu'une sanction disciplinaire était envisagée. Elle comportait également les mentions permettant l'exercice des droits de la défense (défenseur, consultation du dossier, audition de témoins).

10. Le 14 juillet 1998, l'avocat du requérant a écrit à la partie adverse pour signaler qu'il assisterait son client lors de l'audition du 20 août 1998. Cette lettre précisait que le requérant ne contestait pas avoir prélevé 582.655 francs dans les recettes dont il avait la gestion; qu'il justifiait ce prélèvement par les nombreux frais qu'il avait dû exposer dans sa fonction d'opérateur-culturel; que la réalité de ces frais était démontrée par des pièces pour un montant de 148.326 francs et, pour le surplus, par leur caractère nécessaire et selon un forfait mensuel; que le requérant s'engageait à rembourser la partie des frais forfaitaires que le Collège des bourgmestre et échevins estimerait exagérée.

11. Le 20 août 1998, le Collège des bourgmestre et échevins a procédé à l'audition du requérant, puis a décidé :

- en ce qui concerne l'examen des justificatifs de dépenses pour un montant de 148.326 francs, d'attendre un complément d'informations et de poursuivre l'audition du requérant le 27 août 1998;

- en ce qui concerne les poursuites disciplinaires, de "proposer au conseil communal d'entendre le requérant dans le cadre d'une procédure disciplinaire pouvant aboutir à une sanction majeure ou maximale".

12. Par une lettre du 21 août 1998, le requérant a été convoqué à comparaître :

- le 27 août 1998 devant le Collège des bourgmestre et échevins pour poursuivre l'examen des justificatifs de dépenses;
- le 8 septembre 1998 devant le Conseil communal pour une audition disciplinaire. Cette lettre de convocation précisait que l'audition aurait lieu dans le cadre de la procédure disciplinaire déjà entamée à l'encontre du requérant. Elle décrivait les faits reprochés au requérant en ces termes :

"irrégularités constatées dans la gestion des recettes provenant de la vente des catalogues au Musée des Beaux-Arts lors des expositions "HUGO PRATT", "ANTO CARTE" et "BUISSERET" pour un montant de 582.655 francs belges, non restitué à la caisse communale".

La convocation précisait encore qu'une sanction disciplinaire était envisagée. Elle comportait les mentions permettant l'exercice des droits de la défense (défenseur, consultation du dossier, publicité, audition de témoins).

13. Le 27 août 1998, le Collège des bourgmestre et échevins a décidé de ne pas admettre les justificatifs de dépenses pour un montant de 148.326 francs. Le Collège a donc constaté que la somme due par le requérant était de 582.655 francs.

14. Le 31 août 1998, le secrétaire communal a établi le rapport visé à l'article 287 de la Nouvelle loi communale. Au terme de ce rapport, le secrétaire conclut que le requérant avait commis un manquement grave en agissant "en totale contradiction avec les règles administratives et comptables".

15. Le 3 septembre 1998, l'avocat du requérant a écrit à la partie adverse pour demander l'audition de l'échevin de la culture, Monsieur Christophe TAQUIN, en qualité de témoin.

Le 3 septembre 1998 également, l'avocat du requérant a répondu à un courrier du receveur communal du 31 août 1998, courrier qui demandait au requérant de reconnaître sa dette pour un montant de 582.655 francs. L'avocat du requérant contestait que son client doive rembourser les 148.326 francs pour lesquels existaient des justificatifs. Il soutenait que le tribunal du travail devait être saisi en vue de se prononcer sur la débiton de cette somme.

Le 3 septembre 1998 toujours, le Collège des bourgmestre et échevins a estimé que la réponse de l'avocat du requérant, avec les limitations et les conditions qu'elle contenait, ne pouvait être considérée comme la reconnaissance de dette qu'il avait exigée le 8 juillet 1998. Le collège a donc chargé le receveur communal de porter plainte afin de préserver les droits de la ville.

Le receveur a porté plainte, au nom de la ville, le 4 septembre 1998.

16. Le 8 septembre 1998, le Conseil communal a procédé à l'audition du requérant, qui avait préalablement déposé une note de faits directoires et une note d'audience additionnelle.

Au début de cette séance d'audition, le bourgmestre a précisé ce qui suit, au sujet de la demande d'audition de l'échevin de la culture :

" Quand vous demandez de citer M. TAQUIN comme témoin, il faudrait quand même que vous donniez les motifs pour lesquels vous souhaitez l'entendre, et le conseil jugera du bien fondé de cette citation. De toute façon, M. TAQUIN fait partie de la séance. Il est ici présent.

Dès lors, si vous souhaitez lui poser des questions, vous pourrez le faire par mon intermédiaire".

En effet, l'échevin de la culture a participé à la séance d'audition et a répondu aux questions qui lui étaient posées.

Le requérant a signé le procès-verbal d'audition.

17. Le 7 octobre 1998, le Conseil communal a infligé au requérant la sanction maximale de la démission d'office à partir du 10 octobre 1998.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui comprend une longue motivation.

L'acte attaqué a été notifié au requérant par un envoi recommandé du 9 octobre 1998, réceptionné le 19 octobre 1998.

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 281 de la nouvelle loi communale et de l'incompétence de l'auteur de l'acte, en ce que les faits pour lesquels il a été sanctionné ont été accomplis alors qu'il était sous contrat et non encore sous statut, et que par conséquent le régime disciplinaire organisé par la nouvelle loi communale ne pouvait être appliqué à ces faits;

Considérant que, ainsi que la partie adverse le fait ressortir à juste titre dans sa note d'observations, le requérant avait acquis la qualité d'agent statutaire au moment de l'intentement des poursuites disciplinaires et qu'il a conservé cette qualité jusqu'au prononcé de la sanction; qu'il n'apparaît pas, dès lors, que la partie adverse ait méconnu l'article 281 de la nouvelle loi communale en décidant d'entamer une procédure disciplinaire et de prononcer une sanction à son encontre, fût-ce sur la base de faits commis alors qu'il était engagé dans les liens d'un contrat d'emploi; que le moyen n'apparaît pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième de l'incompétence de la partie adverse, de la violation du principe "Non bis in idem" et des règles relatives à la litispendance; qu'il fait valoir que la procédure disciplinaire a débuté devant le Collège des bourgmestre et échevins, que celui-ci a procédé à une audition disciplinaire et décidé ensuite de saisir le Conseil communal; que, ce faisant, le Collège a exercé les missions d'instruction que les articles 287 et 288 de la nouvelle loi communale réservent au secrétaire communal, et qu'il s'obligeait à mener lui-même la procédure à son terme, sans qu'il puisse prononcer une peine supérieure à la suspension d'un mois;

Considérant qu'en l'espèce, le secrétaire communal a d'abord, conformément aux articles 287 et 288 de la nouvelle loi communale, rédigé un rapport à destination de l'autorité compétente pour prendre la sanction, qu'ensuite le Collège des bourgmestre et échevins a été saisi des poursuites et a constaté que les faits reprochés étaient graves et qu'ils pouvaient conduire au prononcé d'une sanction majeure, ce qui l'a conduit à renvoyer les poursuites au Conseil communal, lequel a entendu à nouveau le requérant; qu'il n'apparaît pas que, au cours de l'élaboration de l'acte attaqué, les compétences respecti-

ves du secrétaire communal, du Collège des bourgmestre et échevins et du Conseil communal aient été méconnues; qu'il n'apparaît pas davantage qu'en prenant la décision attaquée, la partie adverse ait ignoré le principe général de droit "Non bis in idem", puisqu'elle n'a entamé et poursuivi qu'une même procédure et décidé qu'une seule sanction disciplinaire; que, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si l'exception de litispendance peut être soulevée utilement dans le cadre d'une procédure non juridictionnelle, cette exception n'apparaît pas fondée, dès lors que c'est la même procédure disciplinaire qui a été entamée d'abord par le Collège des bourgmestre et échevins puis menée à son terme par le Conseil communal; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 13 de la Constitution, en ce que la partie adverse, après l'avoir fait comparaître devant le Collège des bourgmestre et échevins, a décidé ensuite de le renvoyer devant le Conseil communal;

Considérant que, par l'acte attaqué, la partie adverse s'est bornée à régler le déroulement d'une procédure purement administrative; qu'elle n'a soustrait en rien le requérant au juge que la loi lui assigne; qu'elle n'a donc pas contrevenu à l'article 13 de la Constitution; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation de l'article 30(5), § 2, de la loi communale, en ce que l'acte attaqué a été adopté par le Conseil communal sans que les membres de ce Conseil, à l'exception du Bourgmestre LAFOSSE et des Echevins POIVRE, TAQUIN, LARMUSIAUX et CARPENTIER, aient assisté à toutes les auditions, celles-ci ayant eu lieu d'abord devant le seul Collège des bourgmestre et échevins;

Considérant que, selon l'article 305, § 2, de la nouvelle loi communale, "Si la peine disciplinaire est infligée par le Conseil communal ou par le Collège des bourgmestre et échevins, les membres de ces organes qui n'étaient pas présents en permanence durant l'ensemble des auditions, ne peuvent prendre part ni à la délibération, ni au vote sur la sanction disciplinaire à infliger"; qu'en l'espèce, il ressort du dossier que, si le Collège des bourgmestre et échevins a entendu le requérant, le conseil communal a procédé à une nouvelle audition de celui-ci et que tous les membres qui ont participé au délibéré et au vote ont assisté à cette audition; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 304 de la nouvelle loi communale; qu'il fait valoir que bien qu'il ait demandé que l'Echevin de la culture soit entendu comme témoin, le Conseil communal a refusé cette audition sans motiver sa décision;

Considérant que les pièces du dossier font apparaître que l'Echevin de la culture a participé à la séance d'audition devant le Conseil communal et qu'il a répondu aux questions que le requérant a estimé devoir lui poser; que le requérant n'établit pas en quoi, dans ces conditions, le refus de la partie adverse de faire comparaître cet échevin comme témoins aurait pu lui faire grief; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen de la violation des droits de la défense, en ce que la partie adverse ne l'a pas informé, dès le début de la procédure devant le Collège des bourgmestre et échevins, de ce qu'il était exposé à une sanction maximale;

Considérant que les droits de la défense des agents communaux sont déterminés par des dispositions

expresses de la nouvelle loi communale; que si l'article 301, 2°, précise notamment que la convocation préalable à l'audition doit mentionner "le fait qu'une sanction disciplinaire est envisagée et qu'un dossier disciplinaire est constitué", ni cette disposition, ni aucune autre, n'exige que l'agent soit averti de ce que les faits reprochés l'exposent à une sanction grave; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un septième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation dans la qualification des faits et le choix de la sanction; qu'il fait valoir que la décision attaquée a été prise avant toute décision sur l'instance pénale, que les faits reprochés sont dépourvus de toute intention frauduleuse, que des pratiques similaires ont été tolérées, voire institutionnalisées, au sein de l'administration communale, qu'il avait averti, "tempore non suspecto", l'autorité de tutelle; qu'il en déduit que la partie adverse ne pouvait qualifier les faits reprochés de manquements graves sans préjuger du résultat de l'instance pénale et sans commettre une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que la nouvelle loi communale ne contient aucune disposition qui obligerait l'autorité disciplinaire à surseoir à statuer jusqu'à l'issue de l'instance pénale; que la partie adverse a pu, dès lors, sans commettre aucune illégalité, entamer une procédure pour manquement disciplinaire et décider une sanction sans attendre que le juge pénal se soit prononcé; que, pour le surplus, le requérant n'établit pas que la partie adverse aurait toléré des comportements identiques ou analogues à celui qu'elle a qualifié de manquement disciplinaire; qu'il n'établit pas davantage en quoi la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant qu'aucun des moyens de la requête n'ayant été reconnu sérieux, celle-ci ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er

La demande de suspension est rejetée.

Article 2

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des référés, le vingt-quatre février 1900 nonante-neuf par :

M. LEWALLE,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

P. LEWALLE.