

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° 79.405 du 23 mars 1999

A. 64.611/XII-1078.

En cause : Albert BIEREBEECK
 ayant élu domicile chez
 Mes J. DE MAN et M. IMLER, avocats,
 ayant leur cabinet à SCHOTEN
 Venstraat 153 A

contre :

1. la commune de BRASSCHAAT.
2. la Région flamande, représentée par le
Gouvernement flamand.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 juillet 1995 par laquelle
Albert BIEREBEECK demande l'annulation de :

- la décision du conseil communal de Brasschaat du 30 mars 1995 qui le révoque disciplinairement,
- l'arrêté du ministre flamand des Affaires intérieures du 19 juin 1995 approuvant l'arrêté de révocation du conseil communal,
- "pour autant que cela soit possible et nécessaire", l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Brasschaat du 28 mars 1995 le suspendant préventivement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 31 mars 1998 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 5 février 1999 fixant l'affaire à l'audience du 2 mars 1999;

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

Entendu en leurs observations Me A. VAN KELST, avocat, loco Mes J. DE MAN et M. IMLER, avocats, qui comparaît pour le requérant, Me P. VAN DER STRAETEN, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse et M. R. JANSSENS, chef de section, qui comparaît pour la seconde 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 27 mars 1980, le conseil communal de Brasschaat décide de révoquer le requérant, à partir du 1^{er} juillet 1980, de ses fonctions de sauveteur en chef au centre sportif et récréatif de Brasschaat sur la base des trois imputations suivantes :

"1) ses prestations insuffisantes en tant que sauveteur en chef au centre sportif et récréatif communal;

2) sa conduite au centre sportif et récréatif le 7 décembre 1979 à l'égard de membres du club de gymnastique 'De Knappe Durvers' de Wuustwezel;

3) le fait de ne pas s'être présenté lors de la séance du collège des bourgmestre et échevins du 23 janvier 1980 pour être entendu sur les faits précités et les motifs de son absence".

La décision est approuvée par arrêté royal du 15 décembre 1980.

1.2. Le 17 janvier 1995, le Conseil d'État a annulé l'arrêté d'approbation en son arrêt n/ 51.159. Cet arrêt est notifié à la commune par lettre du 9 février 1995.

1.3. Par lettre du 8 mars 1995, le collège des bourgmestre et échevins convoque le requérant à une audition disciplinaire concernant deux imputations : ses prestations médiocres, peu loyales et peu intègres pendant la période allant de septembre 1979 à décembre 1979 et l'absence de suite donnée à la convocation à comparaître le 23 janvier 1980 devant le collège ainsi que le ton déplacé de l'explication écrite fournie à cet égard. Ces deux imputations se réfèrent au rapport rédigé par le secrétaire communal le 3 mars 1995 proposant au conseil communal de révoquer le requérant de son emploi à compter du 1^{er} juillet 1980, date de la délibération du conseil communal mentionnée au point 1.1.

1.4. Le collège des bourgmestre et échevins décide, le 28 mars 1995, que "dans l'intérêt du service, (le requérant) est suspendu d'urgence et préventivement de ses fonctions à titre de mesure d'ordre pour une période de 8 semaines à partir du 28.03.1995". La décision se réfère à la circonstance que le requérant s'est présenté à l'administration communale le 28 mars 1995 en vue de reprendre son travail mais que le bon fonctionnement du service requiert que, dans l'attente du règlement de son affaire disciplinaire, des mesures urgentes soient prises contre le requérant parce qu'il n'existe plus de relation de confiance. Cette décision n'est pas notifiée au requérant. Elle constitue le troisième objet de la présente demande.

1.5. Après avoir entendu le requérant, le conseil communal décide, le 30 mars 1995, de le révoquer, à partir du 1^{er} juillet 1980, de ses fonctions au service de la commune. Cet arrêté de révocation constitue le premier objet de la présente demande.

1.6. Le requérant forme un recours le 21 avril 1995 contre l'arrêté du conseil communal du 30 mars 1995.

Le 19 juin 1995, le ministre flamand des Affaires intérieures approuve, par l'arrêté qui constitue le deuxième objet de la présente affaire, l'arrêté du conseil communal du 30 mars 1995. L'arrêté est notifié au requérant par lettre du 21 juin 1995;

2. Le recours contre l'arrêté portant sanction disciplinaire et son approbation.

2.1. Considérant que le requérant soutient que la "sanction de la révocation" qui lui a été infligée "est disproportionnée par rapport au(x) fait(s) reproché(s)"; qu'il expose à ce sujet ce qui suit : en 1980, il a été poursuivi disciplinairement pour trois faits "a) l'exercice de ses fonctions au centre sportif et récréatif communal, b) sa conduite au centre sportif et récréatif le 7.12.1979 à l'égard

de membres du club de gymnastique 'De Knappe Durvers' de Wuustwezel, c) le fait de ne pas s'être présenté lors de la séance du collège des bourgmestre et échevins du 23.1.1980 pour être entendu sur les faits précités et les motifs de son absence"; dans l'arrêt n/ 51.159 du 17 janvier 1995, le Conseil d'État a considéré que le fait b) n'était pas suffisamment établi; il a ensuite dû se justifier devant le conseil communal pour deux imputations, à savoir "sa conduite pendant la période allant de septembre 1979 à décembre 1979, étayée par des rapports concernant ses prestations médiocres, peu loyales et peu intègres dans l'exercice de ses fonctions et b) l'absence de suite donnée à la convocation à comparaître le 23.1.1980 devant le Collège des bourgmestre et échevins, le ton de l'explication écrite donnée à l'impossibilité d'honorer l'invitation, qui témoigne de peu de respect pour l'administration communale"; l'arrêt de révocation du conseil communal du 30 mars 1995, qui est attaqué, n'évoque toutefois plus que la "manière critiquable, déloyale et malhonnête d'exercer ses fonctions"; en agissant ainsi, le conseil communal va à l'encontre du point de vue du Conseil d'État qui a considéré qu'on ne pouvait tenir compte sans nuances de l'imputation fondée sur l'absence de suite donnée à la convocation à comparaître le 23 janvier 1980 devant le collège des bourgmestre et échevins; il faut également apprécier l'imputation a) avec prudence parce que le Conseil d'État considérerait que si les prestations médiocres du requérant étaient relativement importantes, la désignation à un autre service lui semblait cependant une sanction plus adéquate;

2.2. Considérant que la première partie défenderesse, en reprenant la procédure disciplinaire contre le requérant, s'est rangée aux considérations de l'arrêt n/ 51.159 du Conseil d'État du 17 janvier 1995 concernant la preuve des imputations; qu'ainsi la deuxième imputation, retenue par le conseil communal contre le requérant le 15 décembre 1980, n'a plus été envisagée dans la nouvelle affaire disciplinaire et que la formulation des deux autres imputations a été légèrement adaptée en fonction des éléments de fait que le Conseil d'État a jugés comme établis; que de la sorte, les nouvelles poursuites disciplinaires contre le requérant se sont déroulées sur la base des deux imputations définies comme suit :

"-sa conduite pendant la période allant de septembre 1979 à décembre 1979, étayée par des rapports concernant ses prestations médiocres, peu loyales et peu intègres dans l'exercice de son emploi' et
-l'absence de suite donnée à la convocation à comparaître le 23 janvier 1980 devant le Collège des bourgmestre et échevins, le ton de l'explication écrite donnée à l'impossibilité d'honorer l'invitation témoignant de peu de respect pour l'administration communale";

2.3. Considérant que, dans le cadre du moyen examiné ici, il s'agit de vérifier si la sanction disciplinaire de la révocation infligée au requérant pour ces deux infractions disciplinaires constitue une mesure manifestement disproportionnée par rapport aux faits qui lui sont reprochés;

2.4.1. Considérant que en son arrêt n/ 51.159 du 17 janvier 1995, le Conseil d'État, examinant la preuve des faits et leur caractère disciplinaire, a apprécié "les prestations médiocres" du requérant pendant les mois de septembre à novembre 1979 comme suit : "que le conseil communal pouvait considérer à juste titre les prestations médiocres du requérant comme un fait disciplinaire et, vu la circonstance qu'il avait déjà encouru une sanction disciplinaire de six semaines de suspension, il pouvait y attacher une importance relativement élevée" (considérant 3.1.3.);

Considérant que le Conseil d'État a apprécié l'incident de la lettre du 21 janvier 1980 comme suit :

"qu'on a manifestement reproché au requérant le ton avec lequel il a fait savoir qu'il ne pouvait donner suite à l'invitation à comparaître; (...); que cette lettre ne constitue en effet pas un modèle de respect à l'égard de l'administration communale; qu'il faut cependant souligner ainsi que la convocation, envoyée le 17 janvier et reçue par le requérant le vendredi 18 janvier 1980 pour être entendu le mercredi 23 janvier 1980 par le collège et fournir des explications relatives à l'exercice, par le requérant, de ses fonctions de sauveteur en chef, ne mentionnait nulle part d'éventuelles poursuites disciplinaires, que le délai de comparution était bref et que le requérant, d'après ses explications, avait prévu de partir aux sports d'hiver le 25 janvier 1980; qu'on a pu considérer le fait en question comme certain et critiquable, mais compte tenu des nuances précitées";

Considérant que, à titre subsidiaire quant à la question de savoir si les faits disciplinaires pouvant être tenus pour établis méritaient la sanction de révocation, le Conseil d'État a toutefois estimé également ce qui suit :

"Considérant que (...)la manière de servir du requérant a laissé à désirer; que, cependant, on ne pouvait tenir purement et simplement pour établis en tant que faits disciplinaires tous les faits que le conseil communal a pris en considération, en particulier la (deuxième infraction disciplinaire reprochée); que l'arrêté du conseil communal ne fournit pas davantage la moindre explication sur la question de savoir quels faits ont prévalu et comment l'importance de la sanction a été déterminée par rapport aux faits; que les pièces du dossier ne l'indiquent pas non plus; qu'on pourrait d'ailleurs également considérer les faits comme une preuve de l'aptitude insuffisante du requérant à la fonction de sauveteur en chef, pour laquelle une autre mesure aurait peut-être été plus appropriée";

2.4.2. Considérant qu'après avoir pris connaissance de l'arrêt n/51.159 du 17 janvier 1995, le secrétaire communal a, le 3 mars 1995, rédigé un nouveau rapport disciplinaire à l'attention du conseil communal; qu'il y a défini les faits appelés à encore jouer un rôle dans la suite de la procédure à l'encontre du requérant suivant ce que le Conseil d'État avait considéré comme établi, mais qu'il les qualifie purement et simplement comme étant "de nature (à) avoir des conséquences disciplinaires" en y ajoutant de surcroît immédiatement et sans autre commentaire, la proposition formulée, "dans le souci du bon fonctionnement du service public", de "révoquer le requérant de son emploi, et ce à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté du conseil communal, à savoir le 01.07.1980";

Considérant que le secrétaire néglige ainsi tout simplement la question, soulevée dans l'arrêt n/51.159 du 17 janvier 1995, de savoir si, dès lors qu'il s'était avéré qu'on adressait au requérant des reproches visant tout autant son inaptitude professionnelle en tant que sauveteur en chef, il n'était pas indiqué de protéger l'intérêt du service en prenant à l'encontre du requérant une mesure d'ordre plutôt que de le sanctionner pour le comportement fautif découvert dans cette façon de servir; que le secrétaire perd tout autant de vue la question de savoir si, dès lors qu'on n'a pu tenir pour établis tous les faits sur lesquels se fondait la première décision de révocation, une révocation demeurerait la sanction disciplinaire adéquate pour ce qui était imputé au requérant à titre de fait disciplinaire; que le secrétaire n'a pas davantage eu le moindre égard pour le contexte différent dans lequel se trouvait la commune depuis que la loi du 24 mai 1991 avait modifié le statut disciplinaire du personnel communal, notamment en élargissant sensiblement l'éventail des sanctions disciplinaires;

2.4.3.1. Considérant que l'arrêté du conseil communal attaqué du 30 mars 1995 traduit la vision de ce dernier quant à la gravité des manquements en ces termes : la première imputation concerne "le résultat totalement insuffisant pour les critères classés sous la rubrique 'activités', des critères qui sont déterminants pour la fonction à exercer et qui sont par conséquent déterminants pour la mesure disciplinaire à infliger"; vu les antécédents de l'intéressé, il est relevé, concernant la deuxième imputation, qu'"il y a lieu de considérer le ton de cette lettre, vu les

antécédents de l'intéressé, comme caractéristique de son attitude à l'égard de son travail et de son employeur";

Considérant qu'ainsi, le conseil communal a manifestement fait correspondre les deux imputations en concevant la seconde comme une preuve complémentaire de ce que les prestations médiocres du requérant -auxquelles se rapporte la première imputation et dont le rapport n/ 2 du gestionnaire de la piscine fournissait la preuve- constituent un comportement critiquable; que le conseil communal, comme l'indique le dispositif de l'arrêté disciplinaire, a dès lors, en toute logique avec lui-même, sanctionné le requérant pour "la manière critiquable, déloyale et malhonnête" dont il a exercé sa fonction;

2.4.3.2. Considérant que, pour ce qui concerne la justification de l'importance de la sanction, l'arrêté attaqué mentionne ce qui suit :

"Vu le rapport du secrétaire communal proposant d'infliger la révocation des fonctions comme sanction disciplinaire;

Considérant que les faits critiquables sont de nature à rompre définitivement la relation de confiance avec A. Bierebeek; que les prestations de l'intéressé sont médiocres comme l'indique le rapport d'évaluation de septembre 1979 à décembre 1979; que ce n'est pas la première fois que le requérant en est avisé;

Considérant que, quoique le Conseil d'État estime dans l'arrêt d'annulation précité que l'un des faits n'est pas établi, les autres faits sont si graves que l'on peut affirmer que la relation de confiance entre l'administration communale et A. Bierebeek est irrémédiablement rompue; que dans le souci du bon fonctionnement du service public, il faut procéder à la révocation d'A. Bierebeek de ses fonctions";

2.4.4. Considérant que l'arrêté du conseil communal attaqué se réfère à une suspension pour une durée de six semaines infligée à titre de sanction disciplinaire au requérant le 2 mai 1979 pour "manquements et négligences dans l'exercice de ses fonctions" et à la relation de confiance mise à mal entre le requérant et l'administration, un élément qui avait également déjà été mis en avant, sans commentaire, dans le rapport du secrétaire communal;

2.4.4.1. Considérant qu'il faut analyser les prestations médiocres du requérant pendant les mois de septembre à novembre 1979 en fonction de la conclusion inscrite à l'époque dans le rapport d'évaluation du gestionnaire de la

piscine : "M. Bierebeek met tout en oeuvre pour ne pas présenter de manquements flagrants. Passion, enthousiasme et créativité sont absents dans son travail et son attitude, tant comme sauveteur, que comme sauveteur en chef"; que le requérant a même alors obtenu du gestionnaire de la piscine la note de 2,5 sur 5 à titre d'"impression générale"; qu'une telle appréciation ne justifie évidemment pas une révocation; que le Conseil d'État n'a d'ailleurs jugé que l'"importance relativement élevée", que le conseil communal a attachée à ces faits, ne se justifiait que parce qu'il a pu mettre ces faits en relation avec la peine disciplinaire de six semaines de suspension infligée peu de temps auparavant pour cause de manquements à ses obligations professionnelles;

2.4.4.2. Considérant qu'il ne faut pas non plus oublier que l'arrêt n/ 51.159 du 17 janvier 1995 a décrit l'"incident avec les Knappe Durvers", bien que ce fait ait précisément été l'occasion d'intenter l'action disciplinaire fondée sur les moins bonnes prestations du requérant, comme "un incident plutôt bénin", qui ne pouvait être pris en compte dans une action disciplinaire; qu'en d'autres termes, il n'est pas impensable que le conseil communal, s'il avait correctement évalué le fait dès le départ, n'aurait même pas engagé l'action disciplinaire, en sorte qu'en décidant ensuite d'infliger la révocation pour des faits qui, alors ont concouru à fonder l'imputation, le conseil communal a excédé les limites du raisonnable;

2.4.4.3. Considérant qu'une sanction disciplinaire, qui a été infligée antérieurement, dans un passé pas trop lointain et qui est également fondée sur un manquement aux obligations professionnelles, constitue assurément une circonstance aggravante dont l'administration peut tenir compte dans la recherche de la sanction adéquate; que cette prise en compte ne signifie toutefois pas que l'antécédent permette presque automatiquement à l'administration d'aggraver, pour chaque nouveau fait la sanction disciplinaire déjà infligée; qu'en revanche, l'existence d'une circonstance aggravante n'empêche pas que la sanction doive encore toujours être adaptée à la gravité de l'infraction disciplinaire;

2.4.5. Considérant que, compte tenu de ces éléments, la référence à la rupture de la relation de confiance et à l'antécédent du 2 mai 1979 ne constitue pas un motif adéquat pour sanctionner par la peine disciplinaire de la révocation l'attitude

déloyale du requérant telle que l'appréciation du gestionnaire de la piscine a pu l'établir; que le moyen est fondé;

2.5. Considérant que la compétence de la seconde partie défenderesse se limite à l'approbation ou non de l'arrêté du conseil communal; qu'à ce titre, elle ne pouvait corriger ou étayer par de nouveaux arguments l'évaluation défectueuse du conseil communal; qu'ainsi la reconnaissance du bien-fondé du moyen à l'égard de l'arrêté du conseil communal vicie automatiquement et de la même manière l'arrêté d'approbation;

3. Le recours contre l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins du 28 mars 1995 suspendant préventivement le requérant.

3.1. Considérant que le requérant invoque que la première partie défenderesse n'a pas notifié l'arrêté du 28 mars 1995 dans le délai prescrit par la loi, en sorte qu'il faut le considérer comme étant rapporté; qu'il ajoute que l'annulation de la décision disciplinaire qui fait renaître la décision de suspension préventive rend pertinente la constatation de ce retrait;

3.2. Considérant que la première partie défenderesse ne conteste pas ne pas avoir notifié au requérant dans le délai de dix jours ouvrables la décision du collège des bourgmestre et échevins du 28 mars 1998 de le suspendre préventivement dans le cadre de l'action disciplinaire pendante contre lui et que l'article 315 de la nouvelle loi communale dispose que le défaut de notification dans ce délai a pour conséquence que la suspension préventive est réputée rapportée; qu'en vertu de cette même disposition, l'administration n'a même plus la possibilité d'encre encore infliger une suspension préventive pour les mêmes faits;

Considérant que, abstraction faite de la question de savoir si l'effet rétroactif conféré par le conseil communal à l'arrêté de sanction disciplinaire du 30 mars 1998 n'a pas ôté définitivement tout effet juridique à la suspension préventive décidée le 28 mars 1995, en sorte que l'annulation de cet arrêté ne peut plus avoir pour conséquence de réinstaurer la suspension préventive, la confusion que peut encore engendrer la persistance formelle de cette décision en justifie l'annulation formelle,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- l'arrêté du conseil communal de Brasschaat du 30 mars 1995 qui révoque disciplinairement Albert BIEREBEECK,
- l'arrêté du ministre flamand des Affaires intérieures du 19 juin 1995 approuvant la décision de révocation du conseil communal,

- l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Brasschaat du 28 mars 1995 suspendant préventivement Albert BIEREBEECK.

Artikel 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-trois mars 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.