

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 81.199 du 23 juin 1999

A.59.892/VI-12.050

En cause : **ROMANO** Salvatore,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Luc FLAGOTHIER, avocat,
boulevard Piercot 4/014
4000 Liège,

contre :

la Ville de Liège,
ayant élu domicile chez
Mes Vincent NEUPREZ et
Dominique WAGNER, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 septembre 1994 par Salvatore ROMANO, inspecteur principal de police, qui demande l'annulation de la décision du 18 juillet 1994 du bourgmestre de la Ville de Liège lui infligeant la sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de deux jours avec privation de traitement;

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 2 décembre 1998 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 28 avril 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 juin 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me JACKERS, loco Me FLAGOTHIER, avocat, comparaissant pour le requérant et Me RASE, loco Mes NEUPREZ et WAGNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que la loi du 15 juillet 1992 a modifié l'article 194 de la nouvelle loi communale en y introduisant un alinéa 3 en vertu duquel les inspecteurs et inspecteurs principaux de police, qui ont au moins cinq ans de service et réunissent les conditions de formation fixées par le Roi, sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi et exercent en cette qualité, sous l'autorité des commissaires et commissaires adjoints de police, les fonctions que ceux-ci leur délèguent; que l'arrêté royal du 21 avril 1993 a fixé les conditions de formation dont s'agit et prévu, en son article 1^{er}, 2^o, que la détention du brevet de candidat commissaire ou commissaire adjoint de police est une des conditions donnant la qualité d'officier de

police judiciaire aux inspecteurs et inspecteurs principaux de police;

Considérant que le requérant est inspecteur principal de police à titre définitif depuis 1988 et titulaire depuis 1987 du brevet de commissaire de police; qu'à la suite de l'entrée en vigueur des dispositions légales et réglementaires précitées, il fut invité, par une note de service du 29 novembre 1993, à prêter serment avec ses collègues concernés entre les mains du bourgmestre le 3 décembre 1993; que le 1^{er} décembre 1993, son conseil interrogea le Procureur général de Liège sur le point de savoir s'il pouvait refuser de prêter ce serment; que le Procureur général lui répondit, le 2 décembre 1993, que "renseignements pris auprès des services juridiques de la police générale du Royaume, (le requérant avait) l'obligation de prêter serment (...), à défaut (de quoi) des sanctions disciplinaires pou(rraient) être prises"; que le 3 décembre 1993, le requérant se présenta à l'hôtel de Ville, mais refusa de prêter serment; que, le 18 février 1994, le commissaire adjoint de police RULMONT entendit le requérant qui expliqua qu'il ne désirait pas effectuer des missions de police judiciaire, qu'il n'était pas tenu de prêter serment et qu'il ne manquait pas à ses devoirs en refusant de le prêter; qu'à l'issue de cette audition, il lui fut signifié qu'un dossier disciplinaire serait "monté" à sa charge; qu'effectivement, le commissaire en chef établit, à son sujet, des rapports disciplinaires non datés dans lesquels il exposait les éléments de droit et de fait précités et proposait une peine de suspension pour une durée de deux jours avec privation de traitement; que, par lettre du 10 mai 1994 reçue le 11 mai, le bourgmestre communiqua au requérant les griefs articulés à son encontre et le convoqua devant lui pour le 1^{er} juin 1994 en vue de son audition; que cette lettre portait les mentions requises par la loi; que le 1^{er} juin, le requérant assisté de son conseil fut entendu par le bourgmestre; qu'il expliqua qu'il ne se sentait pas apte

à exercer les fonctions d'officier de police judiciaire, rappela qu'il avait suivi volontairement la formation de commissaire sans crédit d'heure, ni indemnité, et soutint qu'il n'était pas obligé d'accepter lesdites fonctions et de prêter serment; que le 18 juillet 1994, le bourgmestre prit la décision attaquée par laquelle il suspendait le requérant de ses fonctions pour une durée de deux jours avec privation de traitement; que cette décision fut notifiée au requérant le 19 juillet 1994;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 317 de la nouvelle loi communale, en ce que, aucune poursuite disciplinaire n'ayant été intentée par l'autorité disciplinaire, c'est-à-dire par le bourgmestre, dans un délai de six mois à compter du 3 décembre 1993, date à laquelle il a refusé de prêter serment, des poursuites ne pouvaient plus être engagées à son encontre le 18 juillet 1994; qu'il soutient que les actes, auditions et rapports des membres de la police n'ont été que des actes d'information antérieurs à l'intentement des poursuites par l'autorité disciplinaire, ces poursuites n'ayant été effectivement engagées par cette autorité que le jour de l'audition;

Considérant que le fait litigieux, c'est-à-dire le refus de prêter serment, a été constaté par le bourgmestre lui-même le 3 décembre 1993; que ce dernier, qui était l'autorité disciplinaire compétente en vertu de l'article 292, alinéa 2, de la nouvelle loi communale pour infliger la sanction de la suspension pour un terme n'excédant pas un mois, a notifié au requérant les griefs articulés à son encontre et l'a convoqué devant lui par une lettre du 10 mai 1994 et a engagé ainsi à cette date des poursuites disciplinaires; que moins de six mois se sont ainsi écoulés entre la constatation des faits incriminés et le moment où des poursuites ont été engagées par l'autorité disciplinaire; que, partant, l'article 317 de la nouvelle

loi communale n'a pas été méconnu; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 301 et 302 de la nouvelle loi communale, en ce qu'il n'a pas été mis à même de consulter son dossier disciplinaire à partir de sa convocation devant le bourgmestre et qu'au demeurant, entre le jour où il a pu consulter ce dossier et son audition, moins de douze jours ouvrables se sont écoulés; qu'il souligne que le 23 mai 1994, lundi de Pentecôte, était un jour férié qui, comme les samedis et les dimanches, ne pouvait être pris en compte dans le calcul des douze jours ouvrables imposés par la loi;

Considérant que le requérant a reçu le 11 mai 1994 la lettre précitée du 10 mai 1994 le convoquant devant le bourgmestre le 1^{er} juin; qu'entre ces deux dates, s'est écoulé un délai de 21 jours dans lequel sont compris 17 jours ouvrables, de sorte que le délai de 12 jours ouvrables requis par l'article 301 de la nouvelle loi communale entre la convocation et la comparution a été respecté;

Considérant que l'article 302 de la nouvelle loi communale permet à l'agent concerné, à compter de sa convocation, de consulter le dossier disciplinaire et de communiquer, s'il le souhaite, ses moyens de défense par écrit, sans que cette disposition prescrive des conditions ou des délais particuliers; que, selon les travaux préparatoires de la loi (Doc. parlem. Chambre, sess. 1990-1991, n° 1400/1, p.13), l'autorité doit, toutefois, permettre à cet agent de consulter le dossier, entre la convocation et l'audition, dans les conditions et délais lui permettant de préparer adéquatement sa défense; qu'en l'espèce, la convocation du 10 mai 1994 précisait que le dossier disciplinaire était à la disposition du requérant et de son conseil "à dater du 16 mai 1994 (...) du lundi au jeudi de 9 à 12 heures et de 14 à 16 heures (et) le

vendredi de 9 à 12 heures"; que le requérant a ainsi eu accès à ce dossier pendant un délai suffisant pour préparer sa défense; que son conseil a, d'ailleurs, usé de ce droit à deux reprises;

Considérant que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 300 de la nouvelle loi communale, en ce que le dossier qu'il a pu consulter ne comportait pas les éléments de droit en vertu desquels il avait l'obligation de prêter serment, alors que l'autorité doit permettre à l'agent poursuivi de se défendre, non seulement sur la matérialité des faits reprochés, mais aussi sur leur caractère répréhensible, la seule référence en l'espèce à l'article 194, alinéa 3, précité de la nouvelle loi communale ne lui ayant pas permis de préparer sa défense sur le caractère répréhensible de son comportement;

Considérant qu'aux termes de la disposition visée au moyen, le dossier disciplinaire doit comprendre "toutes les pièces relatives aux faits"; que cette disposition tend à permettre à l'agent de connaître, de manière précise et complète, les éléments sur lesquels l'autorité se fonde; que, lorsque le grief invoqué a trait à la violation d'une obligation légale, l'autorité peut se borner à faire état de la ou des dispositions qui imposent cette obligation, nul n'étant censé ignorer la loi; qu'elle n'est notamment tenue ni d'exposer, ni de faire reposer au dossier l'analyse des textes et de leur interprétation; qu'il suffit que le dossier fasse clairement apparaître les raisons pour lesquelles l'autorité estime que la loi a été violée;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant avait connaissance de l'ordre de service précité du 29 novembre 1993, de la lettre du Procureur général également précitée

du 1^{er} décembre 1993 ainsi que du procès-verbal d'audition, des rapports établis par les autorités de police et du texte, annexé au dernier de ces rapports, de l'article 194, alinéa 3, de la nouvelle loi communale; que ces dernières pièces, qui figuraient au dossier disciplinaire, indiquent clairement quelle disposition légale était invoquée et l'interprétation qui lui était donnée; que le requérant ne peut, dès lors, raisonnablement prétendre avoir ignoré les reproches qui lui étaient faits et n'avoir pu utilement se défendre; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant qu'un quatrième moyen est pris de la violation de l'article 282 de la nouvelle loi communale, en ce qu'à tort, la partie adverse a imputé à faute un refus de prêter serment, alors que, la loi octroyât-elle de plein droit la qualité d'officier de police judiciaire, rien ne pouvait obliger les intéressés à accepter l'exercice effectif de cette fonction et à prêter le serment requis pour cet exercice; qu'en réalité, soutient-il, l'article 194, alinéa 3, de la nouvelle loi communale doit s'interpréter comme disposant que, si l'agent veut exercer réellement les fonctions, il ne peut le faire qu'après avoir prêté serment, sans qu'il y soit tenu, de sorte que le refus de prêter ce serment agit comme condition résolutoire et que la situation de l'intéressé doit être comparée à celle d'un agent de l'Etat et d'un secrétaire communal qui, s'ils refusent de prêter serment, sont réputés renoncer aux fonctions auxquelles ils ont été nommés; que, dans son dernier mémoire, le requérant invoque encore qu'actuellement un engagement écrit est exigé de ceux qui suivent le cycle de formation, aux termes duquel ils s'obligent à accepter le grade et à prêter serment, de sorte qu'on doit en déduire que les agents qui, comme lui, n'ont pas signé pareil écrit peuvent refuser l'exercice des fonctions de police judiciaire;

Considérant qu'il appert clairement des termes de l'article 194, alinéa 3, de la nouvelle loi communale que les inspecteurs et inspecteurs principaux de police en fonction "sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire (...) et exercent en cette qualité (...) les fonctions que (les commissaires - et commissaires de police adjoints) leur délèguent", pour autant qu'ils aient une ancienneté de service de cinq ans au moins et réunissent les conditions de fonctions fixées par le Roi, ce qui est le cas, en vertu de l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 21 avril 1993, des titulaires du brevet de candidat commissaire ou commissaire adjoint de police; qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 15 juillet 1992 qui a introduit ladite règle dans la nouvelle loi communale (doc.parlem., Sénat, sess. ord. 1991-1992, n° 313/2, rapport, et Pasin., 1992, spéc. p.p. 1296 à 1300), que cette règle tend à étoffer le cadre des officiers police judiciaire et à décharger les chefs de corps des tâches mineures les empêchant de se consacrer à leurs missions de gestion et de commandement, le Ministre ayant précisé que "l'inspecteur qui remplit les conditions requises pour acquérir la qualité d'officier de police judiciaire ne peut refuser cette qualité, (cela ressortant) d'ailleurs (...) des termes "sont revêtus de"; qu'ainsi investis d'office et de par la loi, de ladite qualité, le requérant était, suivant les termes mêmes dudit article 194, alinéa 3, tenu d'exercer les fonctions de police judiciaire à lui déléguées par ses supérieurs; qu'il ne pouvait, dès lors, refuser cet exercice, ce refus procédât-il d'un refus de prêter le serment requis; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 127, actuellement 192, de la Constitution, en ce qu'un serment lui a été imposé, alors qu'aucune loi ne prescrit aux membres de la police communale visés par ledit article 194, alinéa 3, de la nouvelle loi communale de prêter serment et que ladite

disposition prévoit qu'"aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi"; qu'il souligne que l'article 221, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale, en vertu duquel les membres du personnel de la police communale prêtent serment entre les mains du bourgmestre, ne s'applique qu'aux inspecteurs et inspecteurs principaux de police qui acceptent de prêter ce serment et s'obligent, par là, à exécuter effectivement les missions d'officier de police judiciaire, non à ceux qui ne s'y sont pas obligés et n'ont pas accepté formellement l'exercice des fonctions; que, dans son dernier mémoire, il soutient qu'il a intérêt au moyen et que celui-ci - dont l'irrecevabilité est soulevée d'office par l'auditeur rapporteur dans son rapport au motif que, si aucun serment n'était requis, le requérant devrait, dans sa thèse, exercer immédiatement et sans prêter serment ses fonctions de police judiciaire - est recevable, car il pouvait refuser l'exercice des missions relevant de cette police et n'était, dès lors, pas tenu de prêter serment à cet effet;

Considérant que, sans qu'il y ait lieu d'examiner la recevabilité du moyen, il suffit d'observer qu'en vertu de l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative, tout fonctionnaire de l'ordre judiciaire et administratif et en général tout citoyen chargé d'un ministère ou d'un service public est tenu de prêter serment avant d'entrer en fonction et que, suivant l'article 221, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale, les agents de la police locale prêtent le même serment entre les mains du bourgmestre; qu'il s'ensuit qu'investi de plein droit par ledit article 194, alinéa 3, de la nouvelle loi communale de la qualité d'officier de police judiciaire et des prérogatives particulières liées à cette qualité et à l'exercice des fonctions qui s'y attachent, le requérant était légalement tenu de prêter serment; que le moyen est mal fondé;

Considérant que le requérant prend encore un sixième et un septième moyen, le sixième de la violation de l'article 7, actuellement 12, de la Constitution, le septième de celle des articles 6 et 6bis, actuellement 10 et 11, de celle-ci; qu'il soutient :

- d'une part, qu'en vertu dudit article 12, il n'était pas tenu d'entrer, avec les servitudes que cela comporte, au service de l'administration, qu'il ne pouvait donc être, de par la loi, obligé d'exercer les fonctions qu'il a refusées et qu'en l'y contraignant, la loi a méconnu le prescrit constitutionnel;

- d'autre part, qu'il est victime d'une discrimination par rapport à d'autres agents, dans la mesure où il a suivi volontairement une formation non rémunérée et en dehors des heures de service et se voit imposer des fonctions qu'il ne souhaite pas, alors qu'actuellement la formation organisée pendant le service ne peut être suivie que par ceux qui se sont engagés à exercer les fonctions, à accepter le grade et à prêter serment, de sorte que, de par la loi, s'est ainsi créée une discrimination injustifiée et partant arbitraire;

que, dans son dernier mémoire, il demande, si sa critique de constitutionnalité était mise en doute, que le Conseil d'Etat pose deux questions, à la Cour d'Arbitrage au sujet de la compatibilité de l'article 194, alinéa 3, de la nouvelle loi communale avec lesdits articles 10, 11 et 12 de la Constitution;

Considérant, quant au sixième moyen, que l'article 12 de la Constitution consacre la liberté individuelle; que, si cette liberté fait obstacle à ce que quiconque soit contraint par l'autorité, hors les cas - notamment de réquisition - prévus par la loi ou les règlements pris en vertu de celle-ci, de subir les entraves et servitudes que le service de l'administration requiert, la disposition constitutionnelle précitée n'interdit ni à la loi, ni à l'autorité administrative compétente de déterminer les qualités et attributions de ceux qui sont entrés librement

à son service; qu'il n'est, dès lors, pas interdit au législateur, comme il l'a fait en l'espèce, de conférer à des agents de police communale des qualités et attributions en rapport avec leurs fonctions, quels qu'en soient, pour les intéressés, les inconvénients et servitudes; que le moyen, qui n'invoque pas une discrimination au regard du principe de la liberté individuelle garanti par ledit article 12, ne suscite aucune question relative à une des matières sur lesquelles la Cour d'Arbitrage est compétente pour statuer à titre préjudiciel en vertu de l'article 26, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage; qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de poser à celle-ci la première question formulée par le requérant; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant, quant au septième moyen, que le raisonnement du requérant revient à critiquer une prétendue règle suivant laquelle ceux qui actuellement suivent la formation de commissaire ou de commissaire adjoint de police sont tenus d'accepter les fonctions de police judiciaire et de prêter serment; que, toutefois, le requérant reste en défaut d'identifier la ou les dispositions légales ou réglementaires qui imposeraient ladite règle; que celle-ci n'est notamment pas prévue par l'arrêté royal du 25 juin 1991 portant les dispositions générales relatives à la formation des officiers de la police communale, aux conditions de nomination aux grades d'officier de la police communale, aux conditions de recrutement et de nomination au grade d'aspirant officier de la police communale; que l'argumentation du requérant repose, dès lors, sur une prétendue pratique administrative, qu'il n'établit pas et que conteste la partie adverse, qui consisterait à faire signer par ceux qui actuellement suivent la formation un engagement écrit par lequel ils promettraient d'accepter le grade et les fonctions d'officier de police judiciaire; qu'à supposer que pareille pratique existe, elle ne permettrait nullement de taxer d'inconstitutionnelle la disposition de l'article 194,

alinéa 3, de la nouvelle loi communale, car si inégalité il y avait, elle procèderait, non de cette disposition, mais de ladite pratique, laquelle au demeurant ne permettrait pas, eu égard aux conditions légales et réglementaires mises à l'accès à ladite formation, d'exclure de celle-ci ceux qui refuseraient de signer l'engagement dont s'agit; qu'il s'ensuit que la décision attaquée, conforme audit article 194, alinéa 3, de la nouvelle loi communale, n'a pu, nonobstant ladite prétendue pratique, méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il s'ensuit également que, l'inégalité éventuelle dénoncée ne procédant pas de la loi, la Cour d'Arbitrage ne doit pas être saisie de la seconde question préjudicielle proposée par le requérant, cette question ne rentrant pas davantage dans les matières visées à l'article 26, § 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant qu'un huitième et dernier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que la décision attaquée est motivée par la considération que "de par la loi, les Inspecteurs et les Inspecteurs principaux réunissant les conditions requises par l'Arrêté Royal du 21 avril 1993 sont d'office Officiers de Police Judiciaire Auxiliaires du Procureur du Roi et à cette fin doivent prêter serment", alors que les dispositions légales précitées font obligation à l'administration de préciser les motifs sur la base desquels la décision est prise afin que l'administré puisse déterminer en connaissance de cause s'il s'indique d'attaquer cette décision par un recours en annulation; que le requérant soutient que le motif invoqué n'est ni adéquat, ni suffisant; qu'il ajoute que la circonstance que le Procureur général l'a informé de la base juridique de la décision est irrelevant, car il appartenait au bourgmestre lui-même de procéder à un examen minutieux de l'affaire, sans s'abriter derrière les informations que les intéressés

auraient pu avoir; qu'il taxe la formule utilisée en l'espèce "de par la loi" de stéréotypée et considère que cette formule l'a placé "dans l'impossibilité de pouvoir trouver dans (la) décision proprement dite les motifs sur base desquels l'Autorité disciplinaire a considéré le refus de prestation de serment comme un manquement aux devoirs professionnels"; qu'il souligne que la disposition légale visée par les termes "de par la loi" n'était même pas précisée;

Considérant que la décision attaquée :

- vise les dossiers disciplinaires établis par le Commissaire en chef;
- énonce le grief que celui-ci y invoque, à savoir le fait que "de par la loi, les inspecteurs et les inspecteurs principaux réunissant les conditions requises par l'Arrêté Royal du 21 avril 1993 sont d'office officier de police judiciaire auxiliaires du Procureur du Roi et à cette fin doivent prêter serment, (que) l'intéressé a été convoqué par la voie des ordres pour cette prestation de serment entre les mains de M. le Bourgmestre en date du 3 décembre 1993, (qu')il a refusé de prêter serment, (que) selon l'avis de la Police Générale du Royaume et du Parquet général de Liège, ce refus constitue un manquement aux devoirs professionnels, (qu')entendu l'intéressé estime que cette loi ne (lui) est pas applicable et n'estime pas avoir manqué à (ses) devoirs professionnels car il était bien présent comme prescrit mais (a) seulement refusé de prêter serment";
- vise le procès-verbal d'audition du 1^{er} juin 1994;
- considère "que les faits reprochés (à l') intéressé constituent des manquements aux devoirs professionnels";

Considérant que pareille motivation ne peut être taxée d'inadéquante ou d'insuffisante, dès lors que le requérant y est informé des faits, dès lors que le refus de prêter serment était avéré et non contesté et dès lors que l'acte attaqué, à la lumière du dossier disciplinaire

et du procès-verbal d'audition qu'il vise et résume, ne lui a permis d'ignorer ni la disposition légale invoquée, ni les raisons de la sanction dont il a fait l'objet; que le moyen ne peut être retenu,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 3.

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-trois juin 1900 nonante-neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.