

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 87.090 du 8 mai 2000

A.73.497/VI-13.788

En cause : **MASSET** Lucien,
 ayant élu domicile chez
 Me Didier PAIN, avocat,
 rue Delloye Matthieu 4
 4500 Huy,

 contre :

 la Commune de Neupré,
 ayant élu domicile chez
 Mes Robert XHARDE et Jean-Louis
 GILISSEN, avocats,
 rue C. Trouillet 47
 4100 Seraing.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 mars 1997 par Lucien MASSET qui demande l'annulation de la délibération du 9 janvier 1997 du conseil communal de Neupré qui lui a infligé la sanction disciplinaire de la suspension de ses fonctions de secrétaire communal pour une durée de un mois;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 2 mars 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 mars 2000;

Entendu, en son rapport, M. Lewalle, Conseiller d'Etat,

Entendu, en leurs observations, Me BERTRAND, loco Me PAIN, avocat, comparaissant pour le requérant et Me GILISSEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme Madame DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le requérant est secrétaire communal de Neupré; qu'il a été nommé à titre définitif le 24 janvier 1977; qu'en son absence, le conseil communal décida, le 10 juin 1996, d'approuver la proposition du Ministre de l'Intérieur délimitant la "zone interpolice"; que le 19 septembre 1996, il lui fut demandé par une dame DEGRANGE, employée communale, de signer des extraits conformes du registre des délibérations du Conseil communal relatifs à ladite décision et destinés à l'autorité de tutelle; qu'il ne signa pas ces documents, ce que la Bourgmestre lui reprocha, lui demandant de s'expliquer sur les motifs de son refus; qu'il répondit n'avoir nullement refusé de signer lesdits documents, mais que, parce qu'il lui avait demandé "d'indiquer par écrit ce qu'elle (lui) expliquait sur la «non expédition» ou la «non réception» de ce courrier, (la dame DEGRANGE) avait commencé à s'exécuter, puis s'était emportée et avait quitté le

service"; que le 24 septembre 1996, la Bourgmestre lui fit savoir que ses explications ne la satisfaisaient pas et qu'elle l'invitait à signer un extrait conforme de la décision précitée; qu'il répondit au bas de la lettre de la Bourgmestre : "Quels extraits conformes SVP? à joindre"; que le 23 septembre 1996, le chef de corps de la police communale adressa, par télécopie, au Commissaire d'arrondissement un extrait du registre des délibérations; que celui-ci fit savoir à la Bourgmestre, le 26 septembre 1996, que cet extrait n'était pas conforme, parce qu'il n'était pas signé par la Bourgmestre et le Secrétaire; que le 7 octobre 1996, la Bourgmestre donna l'ordre au requérant de signer le document et de le lui remettre le jour même à 16h30 ou, eu égard à son absence injustifiée, au plus tard le 8 octobre 1996 à 10h30; que le requérant répondit qu'il souhaitait, pour expliquer l'attitude incompréhensible de la dame DEGRANGE, qu'on l'informe des raisons "de la non production du dossier" et de "la non expédition ou réception de cette ampliation", se plaignant, par ailleurs, des dires de certains agents et signalant qu'il "attend(ait) depuis le 19.9.1996 que l'on mette à (sa) signature les documents en question, accompagnés de ce qu'(il) attend(ait) de l'agent en question"; que le 8 octobre 1996, le Collège des bourgmestre et échevins fit rapport au Conseil communal au sujet du comportement et de la manière de servir du requérant, y proposant des poursuites disciplinaires; que le même jour, le Conseil communal décida d'entamer une procédure disciplinaire et chargea le Collège de présenter le dossier; qu'à la suite d'un rappel du Commissaire d'arrondissement, la Bourgmestre réclama une nouvelle fois au requérant, le 24 octobre 1996, l'extrait conforme de la décision du 10 juin 1996 du Conseil communal; que, par lettre du 4 novembre 1996, le requérant fut informé des poursuites disciplinaires entamées à son encontre et convoqué pour audition le 26 novembre 1996 devant le Conseil communal, pour :

- " - ne pas avoir émis un extrait conforme de la délibération du conseil communal du 10 juin 1996, concernant la délimitation territoriale de la zone interpolice (ZIP) malgré les demandes qui lui ont été faites à plusieurs reprises par l'autorité compétente.
- avoir, de son fait et malgré plusieurs rappels, empêché la mise en oeuvre d'une décision du conseil communal en s'abstenant de prendre les mesures d'exécution adéquates";

que lors de l'audition qui eut lieu à cette date, le requérant expliqua qu'il n'était pas en fonction au moment de la séance du 10 juin 1996, qu'en pareil cas une procédure particulière devait être suivie, qu'il devait s'assurer qu'elle l'avait été avant de signer les pièces qui lui avaient été demandées et qu'il déplorait la manière dont le travail avait, à cet égard, été exécuté par les services communaux; que son conseil ajouta que son client n'avait jamais été mis en possession de l'extrait à signer et s'étonna de ce que ce dernier n'ait pas été mis au courant avant le 19 septembre 1996 de ce que l'extrait n'avait pas été envoyé au Gouverneur; que le Conseil communal se réunit le 9 janvier 1997, fut mis par la Bourgmestre en possession d'une note intitulée "réponse du collège à l'argumentation développée par Monsieur MASSET et son conseil Maître PAIN, lors de l'audition de Monsieur le secrétaire communal du 26 novembre 1996", entendit lecture de cette note et prit la délibération attaquée dans laquelle cette note est reproduite et par laquelle il prononçait à l'encontre du requérant la sanction majeure de la suspension pour une durée de un mois; que cette délibération fut notifiée au requérant par lettre recommandée à la poste le 15 janvier 1997 et reçue le 16 janvier 1997; qu'elle fut admise par la Députation permanente le 6 mars 1997;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 300 de la Nouvelle Loi Communale, en ce que seule l'autorité disciplinaire a compétence pour initier la procédure disciplinaire et constituer le dossier;

Considérant que les articles 287, § 1er, et 288 de la Nouvelle Loi Communale donnent au Conseil communal seul la compétence d'"infliger les sanctions disciplinaires" au Secrétaire communal; qu'il ne résulte cependant pas de ces dispositions qu'en raison de cette compétence disciplinaire exclusive, il appartiendrait également au Conseil communal d'intenter les poursuites et de constituer le dossier disciplinaire;

Considérant que l'article 123, 10°, de la Nouvelle loi Communale charge le Collège des Bourgmestre et échevins "de la surveillance des employés salariés de la commune autres que les membres de la police communale"; que tous les agents autres que les policiers entrent dans le champ d'application de cette disposition et que le Secrétaire communal n'y fait pas exception;

Considérant, par ailleurs, que les articles 26 et 26 bis de la Nouvelle Loi Communale disposent que :

" Art.26.- Le secrétaire est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données soit par le conseil, soit par le collège des bourgmestre et échevins, soit par le bourgmestre, selon leurs attributions respectives.

Art. 26bis.- §1er. Le secrétaire est chargé de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins.

§2. Sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, il dirige et coordonne les services communaux, et, sauf les exceptions prévues par la loi, il est le chef du personnel.";

que ces dispositions doivent être interprétées comme confirmant l'application du pouvoir de surveillance du Collège échevinal, tel qu'il est consacré par l'article 123, 10°, de la Nouvelle Loi Communale; qu'en vertu de ses pouvoirs d'autorité, le Collège échevinal peut décider d'entamer une procédure disciplinaire à charge du Secrétaire communal; qu'à cet effet, il lui appartient de mener

l'enquête, de constituer le dossier disciplinaire, et, le cas échéant, de décider, au terme de son instruction, de renvoyer l'agent devant le Conseil communal, en proposant une sanction;

Considérant qu'en l'espèce, le Collège échevinal a constitué un dossier disciplinaire, établi un rapport sur le comportement du requérant et décidé, le 8 octobre 1996, de saisir le Conseil communal afin que celui-ci décidât, conformément à ses vœux, d'entamer une procédure disciplinaire;

Considérant qu'en agissant de la sorte, le Collège échevinal n'a pas excédé les pouvoirs qu'il tient de la loi; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 287 de la Nouvelle Loi Communale, en ce qu'il appartenait à l'autorité disciplinaire de décider elle-même de la sanction; qu'il fait valoir que la délibération attaquée a été prise "Sur proposition du Collège des bourgmestre et échevins", ce qui fait ressortir que le principe de la sanction et la gravité de celle-ci n'ont pas été proposés par l'autorité disciplinaire elle-même, celle-ci ne s'étant prononcée que sur la durée de la suspension; qu'il affirme qu'en laissant le Collège constituer le dossier disciplinaire et proposer la sanction à infliger, le Conseil a abandonné illégalement des compétences que lui seul devait exercer;

Considérant qu'il résulte du dossier administratif que, si le Collège échevinal a estimé que les faits reprochés étaient susceptibles d'être sanctionnés, il n'a proposé de sanction spécifique ni dans le rapport du 8 octobre 1996, ni dans la note présentée le 9 janvier 1997; que les conseillers communaux ont d'abord eu à se prononcer sur la peine à infliger en exprimant leur choix par un vote sur un bulletin comportant l'énumération de toutes

les peines prévues par la loi et ont ensuite été appelés à décider de la durée de la sanction, au moyen d'un bulletin proposant de fixer la suspension à un mois sans que ce fait ait empêché les conseillers d'exprimer leur vote, soit pour, soit contre ou encore de s'abstenir en toute connaissance de cause ainsi qu'il ressort de la motivation particulière attachée à la gravité de la sanction, à savoir: "attendu qu'il convient de souligner que la sanction adoptée par le Conseil communal a été volontairement limitée malgré la gravité des faits et ce dans l'espoir d'une volonté d'amendement dans le chef de Monsieur le Secrétaire communal" et dans l'espoir "que celui-ci ait compris les leçons qu'il convenait de tirer pour l'avenir"; que le moyen manque en fait;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 282 de la Nouvelle Loi Communale, en ce que les faits reprochés ne sont pas suffisamment établis et ne sont pas imputables à faute; qu'il fait valoir qu'en toute hypothèse, les faits mis à sa charge ne constituent pas des manquements aux devoirs professionnels, pas plus qu'ils ne compromettent la dignité de la fonction, et qu'ils ne sont passibles, dès lors, d'aucune sanction disciplinaire sur la base de l'article 282, précité;

Considérant que le juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un recours en annulation d'une sanction disciplinaire, est compétent pour vérifier si l'autorité est restée dans les limites du raisonnable lorsqu'elle a apprécié la réalité et la qualification des faits reprochés; qu'il ne lui incombe cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond mais seulement de vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et aux arguments développés par la défense; qu'il ne lui appartient pas davantage de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative quant à la valeur probante

des éléments sur lesquels celle-ci s'est fondée pour prendre une mesure disciplinaire, sa compétence se limitant à vérifier si, en tenant pour établis les faits auxquels ces éléments de preuve se rapportent, l'autorité n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant ne conteste pas tant la matérialité des faits que leur imputabilité à faute; qu'il fait valoir, à titre principal, qu'il devait vérifier le dossier - ce qu'il n'a pas été mis à même de faire - avant de délivrer un extrait conforme de la délibération du Conseil communal du 10 juin 1996 relative à la délimitation territoriale de la ZIP et, à titre subsidiaire, que les pièces ne lui ont été présentées qu'une seule fois.

Considérant qu'il résulte des pièces de la procédure que les documents à signer ont été apportés au requérant le 19 septembre 1996 par la dame DEGRANGE, employée communale et que le garde champêtre Olivier PETIT s'est présenté ensuite à son bureau à la demande de la Bourgmestre pour connaître les raisons de son refus de signer; que le requérant pouvait, si nécessaire, demander au service concerné les dossiers et documents requis;

Considérant que les articles 108 et 109 de la Nouvelle Loi Communale disposent comme suit :

" Art.108.- Le secrétaire communal assiste aux séances du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins.
Il en rédige les procès-verbaux et assure la transcription de ceux-ci.
Les procès-verbaux transcrits sont signés par le bourgmestre et le secrétaire".

Art.109.-Les règlements et ordonnances du conseil et du collège des bourgmestre et échevins, les publications, les actes et la correspondance de la commune sont signés par le bourgmestre et contresignés par le secrétaire.";

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que, seul, le Secrétaire communal est compétent pour

rédiger le procès-verbal des réunions du Conseil communal ou du Collège échevinal; que, sans qu'il faille attendre sa transcription, le procès-verbal, considéré comme adopté et signé conformément au prescrit de l'article 89 de la Nouvelle Loi Communale, est un acte authentique et que sa force probante ne peut être renversée que par la procédure de l'inscription en faux; que, quelle que soit la portée du contreseing, le report au registre des délibérations suffit au Secrétaire pour délivrer un extrait conforme, cet acte ne pouvant impliquer aucune remise en cause d'une délibération devenue acte authentique;

Considérant qu'en l'espèce, la délibération du 10 juin 1996 était retranscrite au registre des délibérations, qui est en possession du Secrétaire communal, le jour où il lui fut demandé d'en délivrer un extrait conforme; que, dès lors, la cause de justification avancée par le requérant ne peut être retenue; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation du principe de proportionnalité, en ce que une sanction majeure doit être réservée aux manquements graves; qu'il fait valoir que la hauteur de la peine a été proposée par le Collège échevinal et entérinée par le Conseil, que l'autorité disciplinaire n'a pas motivé son choix d'une sanction majeure, que celle-ci doit être réservée aux manquements graves dont ne font pas partie les griefs invoqués, en sorte que la sanction appliquée en l'espèce est manifestement disproportionnée;

Considérant que le Conseil d'Etat peut tenir pour illégale une peine manifestement hors de proportion avec la faute commise, c'est-à-dire, une peine dont on ne peut raisonnablement concevoir qu'une autorité, quelle qu'elle soit, l'infligerait dans les mêmes circonstances;

Considérant qu'il résulte de l'examen du troisième moyen que les faits reprochés sont établis et imputables à faute; que le retard causé par l'abstention du requérant risquait de faire perdre à la commune et à ses associées d'importants subsides, de retarder le traitement prioritaire de la sécurité des citoyens et, de manière générale, de causer de multiples désagréments à la Bourgmestre; que, quelle qu'ait été la conséquence réelle de ces manquements, le Conseil communal a pu raisonnablement estimer qu'ils étaient graves dans le chef d'un Secrétaire communal, étroit collaborateur des organes de la Commune et chef du personnel; que la motivation de l'acte attaqué montre que l'autorité avait tenu compte de ce que le requérant n'avait encouru aucune sanction au cours d'une grande partie de sa carrière, ainsi que de sa volonté éventuelle de s'amender; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 299 de la Nouvelle Loi Communale et de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'en une première branche, il fait valoir que le procès n'a pas été équitable en ce qu'il a dû quitter les séances à plusieurs reprises, alors que ce temps pouvait être mis à profit par le Collège pour influencer le Conseil communal, ce qui est contraire aux droits de la défense;

Considérant qu'il ressort des pièces de la procédure qu'au cours de l'audition du requérant, son conseil a contesté la présence de M. FORTHOMME en qualité de Secrétaire faisant fonction, son client ayant déposé plainte contre celui-ci; que la séance a alors été levée pour permettre au Conseil communal de trancher cette question; que l'audition terminée, le requérant et son conseil ont quitté la séance et le Conseil communal a délibéré de la suite de la procédure (envoi du procès-verbal, délai pour formuler des remarques,...);

Considérant qu'aucune disposition législative n'interdit au Conseil communal d'échanger des vues et de trancher des points de procédure en cours d'audition, dès lors qu'à cette occasion, il ne prend aucune décision sur l'établissement des griefs retenus à charge de l'agent ni sur la sanction à lui infliger; que tel a été le cas en l'espèce; que le moyen n'est pas fondé en sa première branche;

Considérant qu'en une deuxième branche, le requérant fait valoir que postérieurement à l'audition, le Collège a remis à l'autorité disciplinaire une note répondant au mémoire déposé par son conseil et que cette note, intitulée "Réponse du Collège échevinal à l'argumentation développée par Monsieur Masset et son conseil Maître Pain, lors de l'audition de Monsieur le Secrétaire communal du 26 novembre 1996", ne lui a pas été communiquée, ce qui l'a mis dans l'impossibilité d'y répliquer; qu'il soutient que dans ces conditions, les droits de la défense, qui touchent tant à la détermination de la gravité de la sanction qu'à l'établissement des faits, ont été violés et qu'il en est d'autant plus ainsi que cette note contenait des éléments complémentaires ou des explications nouvelles par rapport au dossier disciplinaire, qu'elle recélait des appréciations personnelles des membres du Collège et qu'elle portait un éclairage nouveau sur les griefs reprochés;

Considérant qu'il résulte du procès-verbal d'audition que les explications fournies par le requérant et son conseil quant à la tâche incombant en l'espèce au Secrétaire communal n'étaient pas claires pour tous les membres du Conseil communal, qu'il appartenait donc au Collège échevinal, assistant naturel du Conseil, de faire la lumière sur cette question et sur les faits qui sont à l'origine du problème en établissant un rapport écrit; qu'un tel document ne comportait aucun élément nouveau de nature à influencer la décision au fond; qu'il ne consti-

tuait dès lors pas une pièce du dossier disciplinaire et ne devait pas être soumis à la contradiction de l'agent; que le moyen ne peut être retenu en sa deuxième branche;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen du défaut d'impartialité de certains membres du Collège; qu'il soutient que, le soir du 29 octobre 1996, il a été agressé par M. FORTHOMME, chef des travaux, qui lui a porté plusieurs coups violents à la tête, alors que celui-ci avait été désigné par l'autorité comme secrétaire communal faisant fonction dans le cadre de la procédure disciplinaire; qu'il affirme encore que lors de la même séance du Conseil communal, la Bourgmestre a tenu des propos mensongers et diffamatoires à son égard;

Considérant que si l'autorité administrative ne fait pas oeuvre de juridiction en se prononçant sur une action disciplinaire, l'exercice de la fonction disciplinaire suppose néanmoins de la part de tous ceux qui y participent une indépendance et une impartialité aussi complètes que possible;

Considérant que le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne apparaisse à la fois juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé; que ce principe est violé lorsqu'une personne intervient avec un parti-pris de nature à compromettre la sérénité de la décision; qu'un soupçon de partialité, justifié dans le chef de l'agent puni, est de nature à remettre en cause la décision disciplinaire, l'autorité ayant le devoir de veiller à ne pas donner l'impression de partialité;

Considérant, toutefois, que le principe d'impartialité doit être appliqué en tenant compte des structures

de l'administration active; qu'en particulier, le grief de partialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale de la loi; que lorsque l'autorité disciplinaire est un organe collégial, la mise en cause de son impartialité ne peut être retenue que si, d'une part, des faits précis peuvent être allégués et légalement constatés, de nature à faire planer le soupçon de partialité sur un ou plusieurs membres du collège et, d'autre part, s'il ressort des circonstances que la partialité de ce ou ces membres a pu influencer l'ensemble du collège;

Considérant qu'en l'espèce, M. FORTHOMME, Secrétaire communal faisant fonction, a signé les pièces de la procédure, mais n'a pas pris part à la délibération attaquée; qu'il n'est ni établi ni soutenu qu'il aurait influencé celle-ci; que, pour le surplus, le requérant n'a pas demandé la récusation de la Bourgmestre et qu'il ne rapporte pas la preuve d'une éventuelle malveillance à son égard; que le moyen ne peut être accueilli;

Considérant que le requérant prend un septième moyen de la violation de l'article 100, alinéa 4, de la Nouvelle Loi communale, en ce que l'acte attaqué n'aurait pas été pris au scrutin secret; qu'il fait valoir que l'acte attaqué ne précise pas les modalités suivant lesquelles le scrutin a été organisé mais que la disposition des lieux ne permettait pas aux membres du Conseil de s'isoler pour voter;

Considérant que, selon les pièces de la procédure, le secret du vote a été assuré, en l'espèce, par l'utilisation de bulletins préparés de telle façon que, pour voter, les conseillers communaux n'avaient plus qu'à noircir un cercle ou une case; que rien n'établit que la configuration des lieux aurait fait échec à l'obligation de procéder au scrutin secret; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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 huit mai deux mille par :

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

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

M. HANOTIAU.