

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° 90.261 du 17 octobre 2000

A. 78.886/XII-1399

En cause : Johan RENDERS,
ayant élu domicile chez
Mes W. VAN BETSBRUGGE et D. VANDERWAEREN,
avocats,
ayant leur cabinet à TIRLEMONT,
IVe Lansierslaan 52

contre :

1. la commune de BOUTERSEM,
ayant élu domicile chez
Me B. BEELEN, avocat,
ayant son cabinet à LOUVAIN,
Justus Lipsiusstraat 20 A
2. la Région flamande, représentée par le Gouvernement
flamand
ayant élu domicile chez
Me B. STAELENS, avocat,
ayant son cabinet à BRUGES,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, boîte 1.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 juin 1998 par Johan RENDERS qui demande l'annulation de l'arrêté du conseil communal de Boutersem du 20 mars 1998 lui infligeant la peine disciplinaire de la démission d'office et de l'arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures du 29 mai 1998 approuvant l'arrêté du conseil communal;

Vu l'arrêt n° 78.224 du 19 janvier 1999 ordonnant la suspension de l'exécution des arrêtés susvisés et rejetant la demande de mesures provisoires;

Vu les demandes de poursuite de la procédure introduites par les parties défenderesses;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 1er septembre 2000 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 20 juin 2000 fixant l'affaire à l'audience du 19 septembre 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me W. VAN BETSBRUGGE, avocat, qui comparaît pour le requérant, Me D. SOCQUET, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse, et Me B. STAELENS, avocat, qui comparaît pour la seconde partie défenderesse;

Entendu M. F. DE BUEL, premier auditeur, en son avis;

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

1. Considérant qu'en ce qui concerne les éléments concrets de la cause, il est fait référence à l'exposé y afférent, figurant dans l'arrêt n° 76.672 du 27 octobre 1998;

2. Considérant qu'en son arrêt n° 78.224 du 19 janvier 1999, le Conseil d'État a ordonné la suspension de l'exécution des deux arrêtés contestés au motif que les troisième et sixième moyens, dirigés contre l'arrêté du conseil communal du 20 mars 1998, paraissaient sérieux en ce sens que, conformément à l'article 317 de la nouvelle loi communale, les troisième et cinquième imputations ne pouvaient plus être retenues dans le cadre de la procédure disciplinaire (troisième moyen) et que les

première et deuxième imputations ne pouvaient justifier la peine disciplinaire de la démission d'office (sixième moyen);

3. Considérant que le membre de l'auditorat chargé de l'instruction de l'affaire par l'auditeur général a axé son rapport sur l'examen du sixième moyen et la constatation d'office selon laquelle le conseil communal a excédé ses compétences en démettant le requérant de ses fonctions quatre fois pour quatre faits distincts; que, vu l'article 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la question se pose pour le Conseil d'État de savoir si cette position permet la solution du litige;

4.1. Considérant que le requérant prend le sixième moyen de la violation du "principe du raisonnable", en ce que, notamment, "les différentes peines sont tout à fait contraires à la gravité des faits"; que, contestant tout d'abord la décision du conseil communal, il allègue que le Comité permanent de contrôle des services de police avait déjà constaté "que les faits mêmes ne justifient aucune peine disciplinaire" de sorte que, si le conseil communal a quand bien même voulu le poursuivre, "il n'est assurément pas justifié de lui infliger 'quatre fois la peine la plus lourde'"; que, selon lui, "il n'est aucunement démontré que la peine est proportionnée aux faits", parce que "jamais, un agent n'a été démis de ses fonctions pour ne pas avoir établi un P.V. dans les délais ou pour des faits que le comité permanent ne considère pas comme des infractions disciplinaires, sans apporter d'autres éléments (...)", parce que, dans son cas, les poursuites pénales relatives à deux infractions ont été classées sans suite et que le Comité P, bien qu'il eût connaissance du dossier répressif, a conclu à l'absence de faits disciplinaires; qu'il reproche ensuite au second arrêté attaqué de procéder d'un "raisonnement particulièrement tortueux" en ce que, bien que le Comité P n'eût constaté aucune infraction disciplinaire mais plutôt une inaptitude caractérielle chez le requérant, la décision ministérielle admet que l'administration communale, qui n'entendait pas infliger de mesure d'ordre, puisse prendre une mesure assortie des mêmes effets mais alors par la voie d'une mesure disciplinaire, et ce même si aucune infraction disciplinaire n'a été établie; que selon lui, le principe du raisonnable a également été violé sur ce point puisque le rapport raisonnable entre les faits disciplinaires et la peine disciplinaire "fait tout à fait défaut", dès lors, notamment, que la peine la plus lourde a été infligée pour chaque fait disciplinaire;

4.2. Considérant que l'arrêt de suspension n° 78.224 du 19 janvier 1999 (considérant 4.3.) a examiné la question de savoir si le conseil communal pouvait démettre d'office le requérant de ses fonctions, d'une part, pour ne pas avoir dressé de

procès-verbal, ou pour ne pas l'avoir établi à temps, et pour ne pas avoir réservé la suite nécessaire, en septembre 1995, à des faits d'exhibitionnisme (imputation 1) et, d'autre part, pour être intervenu de façon inadmissible à l'égard de la police de Bierbeek le 6 septembre 1996 et avoir délibérément contrecarré son action (imputation 2); que le Conseil d'État a décidé à l'époque qu'en égard aux éléments du dossier dont il disposait, il était manifestement déraisonnable d'infliger, pour ces imputations, la peine disciplinaire de la démission d'office;

4.3.1. Considérant que dans son mémoire en réponse, la première partie défenderesse conteste la position adoptée dans l'arrêt de suspension; qu'elle expose ce qui suit : le requérant a été puni "pour son comportement général", en ce sens qu'il est inadmissible qu'un agent de police - dans un corps tel que celui de Boutersem - ne donne pas suite à "un fait extrêmement critiquable et répréhensible" comme il en a été décidé en ce qui concerne la première imputation; la circonstance que le procureur du Roi n'a pas poursuivi les faits, visés dans cette première imputation, ne peut être une raison, pour l'autorité disciplinaire, de ne pas intervenir et la circonstance que les faits n'ont donné lieu à aucune issue dramatique n'atténue pas la gravité de l'infraction; l'entrave à l'action de la police de Bierbeek par un fonctionnaire de police ne peut être tolérée et le maintien de pareil agent paralyserait le fonctionnement du corps et donnerait à la population une image tout à fait erronée; en ce qui concerne ces deux imputations, l'éloignement du service ne constitue pas une mesure manifestement déraisonnable;

4.3.2. Considérant que la seconde partie défenderesse répond ce qui suit : selon l'arrêté d'approbation contesté, la manière dont le requérant se comporte au sein du corps de police de Boutersem ne lui permet pas de continuer à faire partie de ce corps (de petite taille); la circonstance que le conseil communal estimait que chaque fait disciplinaire pouvait justifier la démission du requérant de ses fonctions n'empêche pas que "l'ensemble du dossier puisse être pris en considération lors de l'appréciation du taux de la peine concernant chaque fait disciplinaire concret"; les imputations 1 et 2 indiquent que le requérant fait preuve d'une attitude inadmissible;

4.4. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant répète que la décision attaquée ne motive pas le caractère raisonnable de la démission pour les deux premières imputations et qu'elle ne repose d'ailleurs sur aucun fondement adéquat; qu'il allègue que, depuis la suspension de sa démission par le Conseil d'État, le chef de

corps Morren continue de charger le requérant de la direction de fait du corps de police, ce qui contredit les reproches émis à l'encontre de son attitude;

Considérant que, dans ce même mémoire, le requérant fait également sien le moyen soulevé d'office dans le rapport rédigé par l'auditorat dans le cadre de la suspension; qu'il se rallie au raisonnement suivant lequel, une fois que le requérant était démis de ses fonctions pour la première imputation, le conseil communal n'était plus habilité à le licencier pour les trois autres faits alors que la peine infligée pour cette première imputation était manifestement déraisonnable;

4.5.1. Considérant que la première partie défenderesse allègue dans son dernier mémoire que le requérant n'a été démis de ses fonctions qu'une seule fois et qu'en votant le taux de la peine pour chaque imputation, le conseil communal a voulu éviter la révocation de la peine disciplinaire infligée si, à la suite d'un recours, l'un des faits disciplinaires n'était pas retenu; qu'elle indique que, dans le cadre d'une approche qui ne soit pas trop formaliste", il "est évident que si chaque fait distinct justifie déjà la mesure disciplinaire prise, ces faits, pris dans leur globalité, justifient naturellement la peine infligée", ce qui, sur le plan de la proportionnalité, requiert un examen du caractère raisonnable de la peine pour "chaque fait pris distinctement et tous les faits examinés dans leur globalité";

Considérant que, s'agissant de la proportionnalité de la mesure infligée, la même partie allègue encore ce qui suit : le requérant a été puni en raison de son attitude intolérable au sein du corps de police de Boutersem et les imputations justifient pleinement la démission de ses fonctions; le principe du raisonnable ne pourrait être violé que si, compte tenu du comportement du requérant et de l'intérêt du service, la démission de ses fonctions pour quatre faits disciplinaires considérés distinctement et globalement s'avérerait manifestement déraisonnable;

4.5.2. Considérant que dans son dernier mémoire, la seconde partie défenderesse fait encore référence au texte de l'arrêté du conseil communal qui est intervenu au scrutin secret et dont les attendus satisfont à l'obligation de motivation formelle; qu'elle insiste une nouvelle fois sur le fait qu'un seul arrêté de démission a été pris, que le requérant n'a été démis de ses fonctions qu'une seule fois sur la base, toutefois, de faits disciplinaires qui, chacun, justifient la démission;

5.1. Considérant que dans les limites de l'instruction menée par l'auditeur rapporteur, il convient tout d'abord d'établir si, après avoir démis d'office le requérant de ses fonctions pour la première imputation, le conseil communal lui a ensuite encore infligé trois fois la même peine disciplinaire pour trois autres imputations ou si le conseil communal a démis le requérant de ses fonctions pour quatre imputations qui, prises distinctement, justifient une démission d'office;

5.1.1. Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la séance du conseil communal du 20 mars 1998 que les conseillers communaux se sont prononcés, lors d'un premier vote secret, sur la question de savoir si les cinq imputations sont établies (résultat du vote : oui pour les cinq imputations) et qu'ils se sont prononcés lors d'un deuxième vote secret sur la question de savoir si les cinq imputations requièrent une peine disciplinaire (résultat du vote : une peine disciplinaire pour les première, deuxième, troisième et cinquième imputations); qu'il en ressort également qu'immédiatement après, les conseillers communaux ont dû répondre, dans le cadre d'un troisième vote secret, à la question suivante : "Infligez-vous pour chacun des points retenus dans le vote précédent la 'démission d'office' à titre de peine disciplinaire ?" et que le résultat de ce scrutin a donné, pour chacun des points 1, 2, 3 et 5, le résultat suivant : '6 voix pour et 1 abstention'; que le secrétaire communal a ensuite résumé les scrutins intervenus ("Attendu qu'il ressort du scrutin qu'une majorité absolue des conseillers communaux estiment que chacun des faits 1, 2, 3 et 5 doit faire l'objet d'une peine disciplinaire et que celle-ci doit être la démission d'office pour chacun de ces faits, et ce compte tenu des motifs qui ont été mentionnés lors de l'examen de chaque fait disciplinaire") et y a ajouté un attendu ("Attendu qu'en effet, il ressort de ce qui précède que l'intéressé s'est comporté de façon telle au sein du corps que l'intérêt du service ne permet pas qu'il continue de faire partie du corps de police de Boutersem, surtout eu égard à la taille de celui-ci; que pour déterminer le taux de la peine, l'autorité disciplinaire ne doit en effet pas seulement tenir compte de la situation personnelle de l'agent concerné mais principalement de l'intérêt du service dont elle est responsable (...)") pour ensuite décider "que la peine proposée est proportionnée aux faits commis" et "le conseil communal décide ainsi à la majorité des voix de démettre d'office M. Renders Johan de ses fonctions au corps de police à compter d'aujourd'hui, et ce pour chacun des faits disciplinaires énoncés aux points 1, 2, 3 et 5";

Considérant que, lors du dernier vote, le conseil communal a décidé que chaque fait disciplinaire justifiait la démission d'office; qu'il ne saurait nullement être

conclu de ce vote que le conseil communal a démis le requérant de ses fonctions pour le premier fait disciplinaire et que le résultat du vote relatif aux autres imputations doit être conçu comme la démission d'un membre du personnel déjà démis de ses fonctions; qu'au contraire, le secrétaire a correctement interprété le résultat de ce troisième vote dans le cadre de la situation concrète du requérant comme la démission d'office, décidée à la majorité des voix, "pour chacun des faits disciplinaires énoncés aux points 1, 2, 3 et 5";

5.1.2. Considérant que les dispositions du titre XIV de la nouvelle loi communale n'apportent aucune réponse définitive à la question de savoir si une autorité disciplinaire peut réprimer, par une seule mesure disciplinaire, différents faits qui sont examinés simultanément, ou si elle peut réprimer ces différents faits distinctement; qu'en ce qui concerne la détermination du taux de la peine, l'autorité disciplinaire n'est pas liée par des dispositions strictes, comme l'est le juge répressif sur le plan du concours d'infractions dans le Code pénal; que par conséquent, le conseil communal n'a commis aucune irrégularité lorsqu'il a décidé que la démission d'office constituait la peine appropriée pour chacune des quatre imputations;

5.2.1. Considérant que, dans le cadre de l'examen du sixième moyen, le processus décisionnel particulier du conseil communal implique toutefois que la commune doit apporter la preuve de ce que chaque imputation justifie en soi la démission d'office; que, étant donné qu'après le troisième vote, le conseil communal ne s'est plus prononcé sur une autre question, l'attendu particulier que le secrétaire communal a consacré dans le procès-verbal à l'attitude globale du requérant ("il ressort de ce qui précède que l'intéressé s'est comporté de façon telle au sein du corps que l'intérêt du service ne permet pas qu'il continue de faire partie du corps de police de Boutersem") ne se fonde pas sur un vote des conseillers communaux; qu'aucune valeur ne peut dès lors lui être accordée, pas plus qu'à l'exposé y afférent des parties défenderesses dans leurs mémoires respectifs;

5.2.2. Considérant que l'examen consacré au sixième moyen dans le rapport de l'auditorat est limité à la démission d'office liée à la première imputation;

Considérant, à cet égard, que la décision attaquée ne justifie pas pourquoi cette première imputation devait être réprimée par la sanction la plus lourde; que le procureur du Roi a qualifié le fait - inertie dans une affaire d'exhibitionnisme et d'agression routière - de négligence grave ayant sérieusement entravé la recherche de

l'auteur des infractions et la poursuite de l'information dans cette affaire et qu'il attendait de la part de l'autorité communale une réaction sur le plan disciplinaire sans toutefois préciser la nature de la mesure qu'il estimait adéquate; que, dans son rapport disciplinaire, le commissaire de police allègue ce qui suit : "Je trouve ces faits très graves", mais, au bout du compte, la proposition de démettre d'office le requérant de ses fonctions se fonde néanmoins explicitement sur toutes les imputations, considérées conjointement; que selon l'arrêt de suspension, il est raisonnablement impensable que, sans autre motivation, pareille infraction fasse l'objet de la sanction maximale; que, dans son mémoire en réponse, la première partie défenderesse s'efforce de définir la gravité de l'infraction du requérant en indiquant les effets éventuels que pouvait avoir l'inaction du requérant dans une affaire d'exhibitionnisme et dans une affaire d'agression routière et en se référant à la mentalité de l'époque; que ces éléments généraux ne démontrent toutefois pas qu'aucune sanction plus appropriée ne pouvait être envisagée pour le faux pas du requérant; qu'il est ainsi constaté que la peine disciplinaire infligée pour la première imputation est manifestement disproportionnée; que le sixième moyen est fondé sur ce point;

5.2.3. Considérant, toutefois, que, comme il a été dit ci-dessus, le sixième moyen peut uniquement conduire à l'annulation de la démission d'office infligée au requérant s'il doit également être constaté à l'égard de chacune des trois autres imputations que la démission d'office constitue une mesure disciplinaire manifestement inappropriée; que dans l'état actuel de la procédure, vu la portée restreinte du rapport de l'auditorat, cette question ne peut être examinée;

6. Considérant que la position adoptée dans le rapport de l'auditorat, qui a été abordée ci-dessus, ne permet pas la solution du litige; qu'il y a lieu de poursuivre l'instruction,

D É C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le dix-sept octobre 2000, par la XIIe chambre, composée de :

MM.	D. VERBIEST,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. DOMS

D. VERBIEST

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{ER}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.