

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 99.756 du 12 octobre 2001

A.81.112./VIII-2478

En cause : **LALOUX** Sylvain,
ayant élu domicile chez
Mes Paul BLESIM et
Denis DEJEHET, avocats,
chaussée de Bruxelles 95
1410 Waterloo,

contre :

la Ville de Wavre,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 novembre 1998 par Sylvain LALOUX, qui demande l'annulation de la décision du 15 septembre 1998 par laquelle le conseil communal de la Ville de Wavre lui inflige la sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de trois mois, avec privation de traitement;

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 16 juin 2000 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 30 juillet 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 octobre 2001;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DE RIEMAECKER, loco Me BLESIM, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le requérant, né le 8 février 1967, est entré à la police de la ville de Wavre au mois d'avril 1996.

2. Le 29 septembre 1996, un véhicule de service occupé par trois policiers, dont le requérant, heurte la bordure d'un rond-point et est endommagé. D'un commun accord, les trois agents concernés expliquent d'abord à un inspecteur, puis au commissaire de police que l'incident est survenu alors qu'ils poursuivaient une moto suspecte et roulaient sur un sol particulièrement glissant. Interrogés à nouveau après qu'un habitant du quartier a signalé qu'un véhicule de police s'était livré, le 29 septembre 1996 "à une conduite particulièrement dangereuse", les trois agents intéressés relatent que le conducteur du véhicule a perdu le contrôle de celui-ci et qu'à ce moment, ils n'étaient pas à la poursuite d'une moto suspecte.

3. Le 17 avril 1996, plusieurs agents de la police de Wavre, dont le requérant, mettent en place un dispositif destiné à intercepter un homme accusé de proférer des menaces graves à l'encontre de son épouse, dont il est séparé, et de l'ami de cette dernière, sur plaintes de ceux-ci. L'homme est arrêté et écroué. Le contenu de son véhicule est saisi et inventorié par le requérant et un autre agent. Parmi les objets saisis, figurent des cartes et documents bancaires qui sont photocopiés ainsi qu'un document rédigé en arabe, qui serait compromettant pour l'épouse de l'homme arrêté.

Le lendemain de l'arrestation, cette dernière fait opérer une saisie sur les comptes de son mari.

Relaxé le 18 avril 1996, l'homme qui avait été arrêté dépose plainte contre les fonctionnaires de police qui avaient participé à son interception, notamment du chef d'arrestation arbitraire et de divulgation du secret professionnel. Une ordonnance de non-lieu est prononcée par la chambre du conseil du tribunal de première instance de Nivelles le 29 septembre 1997; lors de leur comparution devant la chambre du conseil, les fonctionnaires de police avaient été défendus par un avocat dont les frais et honoraires avaient été pris en charge par le ville de Wavre.

Le 26 novembre 1997, le commissaire de police de Wavre écrit au procureur du Roi de Nivelles pour lui signaler que le requérant "entretient une relation personnelle" avec l'épouse du plaignant. Le 2 mars 1998, le commissaire s'adresse à nouveau au procureur du Roi en ces termes :

" (...) J'ai reçu jeudi 26 février en mon bureau la visite de Monsieur (...), qui se plaint des agissements de la police de Wavre et plus particulièrement de l'attitude de l'agent Sylvain LALOUX qui vit en concubinage avec Madame (...), épouse dont il est séparé. Monsieur (...) est convaincu que ses numéros de comptes en banque ont été communiqués à(...) tandis qu'il était arrêté (j'avoue avoir eu des doutes à l'époque) (...).
(...) J'ai conseillé à Monsieur (...) de vous écrire personnellement et de vous exposer tous ses griefs avant de faire quoi que ce soit d'autre. Il me serait assez difficile de mener l'enquête personnellement dans mon propre commissariat (...)"

Le 13 mars 1998, le procureur du Roi répond au chef de corps :

" (...) L'affaire a fait l'objet d'une ordonnance de non-lieu du 29 septembre 1997 dont vous trouverez photocopie en annexe.
Pour le reste, le comportement de Monsieur l'agent Sylvain LALOUX, dont vous m'avez fait part, ressortit du plan disciplinaire
A ce jour, je n'ai reçu aucune plainte de Monsieur (...) et, dès lors, mon office ne peut entreprendre d'enquête pénale (...)"

4. Le 12 mars 1998, une ancienne compagne du requérant écrit au commissaire de police de Wavre pour se plaindre de ce que le requérant la harcèle téléphoniquement et laisse sur son répondeur des messages lui demandant de le rappeler. Ces faits sont portés à la connaissance du procureur du Roi le 16 mars 1998 et rappelés le 29 avril 1998 après un nouvel appel de la personne se plaignant de harcèlement téléphonique. Le commissaire de police termine sa lettre du 29 avril 1998 en ces termes :

" M'autorisez-vous à transmettre toutes les pièces du dossier à Monsieur le bourgmestre ?
Puis-je solliciter de votre bienveillance "le bénéfice de l'urgence" car cette affaire a entraîné une série de réactions et le 9 avril, jour de mon retour au commissariat après trois semaines de congé, le bourgmestre m'a signifié qu'il ouvrait un dossier disciplinaire à ma charge.

Je n'ai pas commis de faute, je n'ai certainement pas connu et couvert tel ou tel comportement, néanmoins ma responsabilité de chef de corps est mise en cause".

Le 4 mai 1998, le procureur du Roi répond :

" (...)
 Je n'ai, pour ma part, reçu aucune plainte de ces deux personnes.
 Je ne puis que vous confirmer que le comportement de Monsieur LALOUX qui fait l'objet des doléances de ces deux personnes ressortit au plan disciplinaire et je ne vois aucune objection à ce que vous transmettiez les pièces du dossier à Monsieur le bourgmestre.
 (...)"

5. Dans un rapport confidentiel qu'il lui adresse le 8 juin 1998, le commissaire adjoint de police fait savoir au bourgmestre de la ville de Wavre qu'il a été procédé, conformément à ses instructions, aux auditions des personnes concernées par les faits rappelés ci-dessus et notamment du requérant. En page 2 de ce rapport, il écrit :

" Cette enquête fait office de défrichage et ne constitue nullement une enquête définitivement clôturée mais nous avons dû boucler cette affaire en un minimum de temps".

6. Par lettre du 17 juin 1998, le requérant est invité à se présenter le 7 juillet 1998 devant le conseil communal aux fins d'être entendu sur les faits suivants qui lui sont reprochés :

- " 1° vous avez déclaré, préparant cette version des faits avec deux collègues, que le 29 septembre 1996, étant dans un véhicule de la police communale, ce véhicule avait, poursuivant un cyclomotoriste, glissé et percuté la bordure alors qu'il est apparu que le véhicule de police roulait à une vitesse excessive et a dérapé, aucune poursuite n'étant en cours;
- 2° alors que vous êtes intervenu à l'occasion de l'interpellation d'un sieur M. et avez fait l'objet d'une plainte de sa part, une ordonnance de non-lieu ayant été prononcée le 22 septembre 1997, vous avez entretenu, publiquement, des relations personnelles avec l'épouse de l'intéressé, Madame L., laquelle avait porté plainte contre le sieur M., vous faisant rejoindre par elle le mardi 18 novembre 1997, du jeudi 20 au vendredi 21 novembre 1997, à l'occasion d'une manifestation sportive à laquelle participait la police communale, ne laissant à vos collègues aucun doute sur la nature de vos relations;
- 3° à plusieurs reprises, entre janvier et avril 1998, vous avez relancé, notamment par téléphone, Madame D., une ancienne compagne, membre d'un corps de police, qui s'est sentie à ce point harcelée qu'elle a dénoncé les faits à l'autorité;
- 4° avoir fait preuve, à tout le moins, d'imprudence, à l'occasion de l'interpellation de Monsieur M., le 17 avril 1996 et des devoirs effectués à l'époque et, notamment, à propos de documents bancaires trouvés dans la voiture de l'intéressé, avoir laissé la possibilité à Madame L. de prendre connaissance de documents bancaires appartenant à Monsieur M., Madame L. ayant, le lendemain de l'interpellation fait saisir les comptes bancaires en cause;

5° avoir proposé, à la suite de l'interpellation de Monsieur M., qui s'est déroulée le 17 avril 1996, de détruire un document découvert à l'occasion de l'interpellation et dont Madame M. avait expliqué qu'il était compromettant pour elle".

Le même jour, une copie du dossier disciplinaire est remise au requérant.

7. Le requérant, assisté de son avocat, est entendu par le conseil communal le 7 juillet 1998. Deux exemplaires du procès-verbal établi à l'issue de cette audition sont envoyés au requérant par lettre recommandée du 10 juillet 1998; il est invité à les signer et à les renvoyer dans les meilleurs délais, avec ses remarques éventuelles, ce qu'il a fait le 20 juillet 1998.

8. Le 15 septembre 1998, le conseil communal de la ville de Wavre prononce à l'encontre du requérant la sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de trois mois avec privation de traitement. Cette décision constitue l'acte attaqué. Elle est notifiée au requérant par une lettre recommandée du 17 septembre 1998;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 300 de la nouvelle loi communale; qu'il dénonce le caractère incomplet du dossier et expose que "Dans la mesure où l'autorité disciplinaire a adopté une sanction disciplinaire à l'endroit du requérant en se fondant sur un dossier qu'elle avait constitué au préalable et qu'elle qualifie elle-même d'une enquête non clôturée et qui ne constitue qu'un «défrichage», la décision entreprise fut adoptée en violation de l'article 300 de la nouvelle loi communale";

Considérant que l'opinion exprimée dans le rapport du 8 juin 1998 à propos de l'enquête n'engage que son auteur; qu'elle ne démontre pas que le dossier soumis au conseil communal et remis en copie au requérant comporterait des lacunes relatives aux manquements reprochés; que les nombreux procès-verbaux d'audition qu'il contient ont permis au requérant de savoir ce qui lui était reproché et à l'autorité de se prononcer en connaissance de cause; que le requérant n'indique pas sur quels points le dossier eût dû, selon lui, être complété; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de la violation de l'article 317 de la nouvelle loi communale; que le requérant soutient en substance que dès avant l'ordonnance de non-lieu du 22 septembre 1997 et certainement au moment de celle-ci, la partie adverse a eu connaissance des faits pour lesquels il faisait l'objet de poursuites pénales, faits qui sont à la base des quatrième et cinquième griefs formulés à son encontre dans la lettre de convocation; qu'il en veut pour preuve la prise en charge, par la partie adverse, des frais et honoraires de l'avocat qui l'a défendu devant la chambre

du conseil; qu'il fait valoir que, pour ces griefs, l'action disciplinaire, entamée plus de six mois après la connaissance des faits par l'autorité, est prescrite;

Considérant que la partie adverse répond que la prise en charge des frais et honoraires afférents à la défense du requérant devant la chambre du conseil résultait de l'application de l'article 52, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et qu'elle ne disposait, à l'époque, d'aucune indication lui permettant de considérer que le requérant aurait commis une faute intentionnelle ou une faute lourde;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant étend le moyen à l'ensemble des griefs en faisant valoir que le commissaire de police, qui doit être considéré comme une autorité disciplinaire, a eu connaissance des faits plus de six mois avant l'intentement de l'action disciplinaire; qu'à propos des faits qui sont à l'origine de l'ordonnance de non-lieu, il ajoute, dans son dernier mémoire, que l'avocat rémunéré par la ville pour assurer sa défense était également conseiller communal, qu'il a eu connaissance de l'ordonnance et qu'il a dû en communiquer la teneur "à qui de droit";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse s'attache à démontrer que le commissaire de police n'est pas une "autorité disciplinaire" au sens de l'article 317 de la nouvelle loi communale et que peut seule être considérée comme telle l'autorité qui est compétente pour punir; qu'elle fait en outre valoir, à propos des deux premiers griefs, que le commissaire de police n'a, à l'époque, pas porté les faits à la connaissance du bourgmestre; qu'elle expose, à propos des quatrième et cinquième griefs, que le dossier n'établit pas que le commissaire de police avait informé le bourgmestre des faits lorsqu'il a, lui-même, eu connaissance de l'ordonnance de non-lieu; qu'elle ajoute qu' "en tout état de cause lorsque, comme en l'espèce, l'autorité est informée qu'un agent fait l'objet de poursuites pénales, notamment, du chef d'avoir violé le secret dont il était dépositaire par profession, le seul fait d'apprendre que la chambre du conseil a déclaré n'y avoir pas lieu à poursuivre ne peut être considéré comme constituant une connaissance des faits présentant un caractère répréhensible sur le plan disciplinaire et ne saurait dès lors à lui seul faire courir le délai de prescription de l'action disciplinaire";

Considérant que l'article 317 de la nouvelle loi communale dispose que :

" L'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance.

En cas de poursuites pénales pour les mêmes faits, ce délai prend cours le jour où l'autorité judiciaire informe l'autorité disciplinaire qu'une décision définitive est intervenue ou que la procédure pénale n'est pas poursuivie";

Considérant que le point de départ du délai de prescription de l'action disciplinaire est la connaissance qu'a l'autorité disciplinaire des faits répréhensibles ou l'information donnée à cette autorité quant à l'issue d'une procédure pénale; que la notion d' "autorité disciplinaire" apparaît à plusieurs reprises dans le titre V de la nouvelle loi communale, consacré au régime disciplinaire; que l'utilisation de ce terme générique s'explique par la circonstance que l'autorité compétente diffère selon les fonctions exercées par l'agent et la gravité de la sanction; qu'à l'exception de l'article 300 qui concerne la constitution du dossier et sous réserve de l'article 317, le terme "autorité disciplinaire" désigne une autorité investie d'un pouvoir de décision à l'un ou l'autre stade de la procédure disciplinaire; que la seule crainte de voir un chef de corps s'abstenir de dénoncer des faits répréhensibles à l'autorité investie du pouvoir de décision ne suffit pas à lui conférer la qualité d'autorité disciplinaire; que cette constatation n'énervé en rien le devoir de diligence et de bonne administration qui impose aux supérieurs hiérarchiques de dénoncer des faits qui leur paraissent répréhensibles et à l'autorité disciplinaire de s'informer lorsqu'elle a connaissance d'indices relatifs à de tels faits;

Considérant qu'il résulte du dossier qu'en l'espèce le commissaire de police, chef de corps du requérant, a eu connaissance des faits relatifs aux deux premiers griefs respectivement au mois d'octobre 1996 et au mois de novembre 1997 mais qu'à l'époque, il n'en n'a pas informé le bourgmestre, ni aucune autre autorité communale; que rien ne permet de supposer que l'autorité disciplinaire en aurait eu connaissance plus de six mois avant l'intentement des poursuites dont la première étape a été la lettre du 17 juin 1998 convoquant le requérant à une audition; que la prescription ne peut pas être invoquée pour les premier et deuxième griefs; que c'est par une lettre du 13 mars 1998 que le procureur du Roi de Nivelles a informé le commissaire de police de l'ordonnance de non-lieu du 29 septembre 1997 rendue à l'occasion des faits qui sont à la base des quatrième et cinquième griefs et que ce n'est qu'après cette date que l'information a été transmise à l'autorité disciplinaire; que moins de six mois se sont écoulés entre cette information et la convocation du requérant à comparaître devant le conseil communal; que le bénéfice de l'assistance d'un avocat à charge de la commune en application de l'article 52 de la loi du 5 août 1992 n'est pas susceptible de faire obstacle au texte clair de l'article 317 de la nouvelle loi communale; que la circonstance que l'avocat désigné aurait été membre du conseil communal, si elle peut surprendre, n'a aucune incidence sur le délai de prescription de l'action disciplinaire; qu'en effet, l'avocat a été désigné pour la défense du requérant et non pour celle de la commune et

qu'il n'était pas délié à l'égard de cette dernière de l'obligation au respect du secret professionnel;

Considérant que pour les premier, deuxième, quatrième et cinquième griefs, le délai de prescription de l'action disciplinaire n'a pas été dépassé, qu'il est sans intérêt d'examiner s'il l'a été pour le troisième grief puisque celui-ci n'a finalement pas été retenu par la partie adverse; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen "de l'absence d'examen sérieux du dossier, de l'erreur ou de la contradiction des motifs, de la violation de l'article 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'il relève que la décision entreprise est motivée en "Considérant que l'ensemble de ces contradictions seraient de nature à justifier le prononcé d'une sanction maximale" à l'égard de l'intéressé; qu'il soutient que cette motivation est en contradiction avec la prise en charge de ses frais de défense dans le cadre des poursuites pénales à sa charge; que la prise en charge de sa défense impliquait, selon lui, que la partie adverse avait estimé qu'il n'avait commis aucune faute lourde ou intentionnelle; que, dans son mémoire en réplique, il s'attache à démontrer l'existence de circonstances atténuantes non retenues par la partie adverse;

Considérant que le passage de l'acte attaqué cité par le requérant ne peut être isolé de son contexte; qu'il est immédiatement suivi de la phrase "que l'on aura cependant égard à la circonstance que l'intéressé est un jeune policier; qu'il convient de lui laisser une chance de s'amender, en se pénétrant des devoirs les plus fondamentaux de sa charge"; que l'acte attaqué indique de la sorte la circonstance atténuante que la partie adverse a estimé devoir retenir; que les développements du mémoire en réplique relatifs à des circonstances atténuantes qui, selon le requérant, auraient dû être retenues constituent une nouvelle branche du moyen; que celle-ci pouvait être formulée dès la requête introductive d'instance; qu'elle est tardive et, partant, irrecevable; qu'au demeurant, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer sur ce point son appréciation à celle de la partie adverse; qu'il n'y a, par ailleurs, aucune contradiction entre l'assistance accordée au requérant par application de l'article 52 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et la décision postérieure d'infliger une sanction disciplinaire; qu'en raison de l'autonomie du droit disciplinaire, des faits qui ne sont pas constitutifs d'un délit ou d'une faute civile peuvent être considérés par l'autorité disciplinaire comme des manquements aux devoirs de la fonction ou des atteintes à l'honneur ou à la dignité de celle-ci; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la "violation du principe général de la liberté d'organisation de la défense, en ce que le quantum de la peine a été déterminé par référence à la manière selon laquelle l'agent a estimé devoir organiser sa défense"; qu'il estime que sanctionner le choix des moyens de défense équivaut à "nier a posteriori la présomption de l'innocence, la règle de la charge de la preuve et le principe de la libre organisation de la défense";

Considérant que le moyen est dirigé contre la motivation de l'acte attaqué relative au troisième grief, libellée comme suit :

" Considérant, quant au troisième grief, que les déclarations faites par Madame D. paraissent crédibles; qu'à ce sujet, le conseil communal tient à souligner qu'il est inadmissible que Monsieur LALOUX ait fait, à des fins privées, une enquête auprès des services d'un hôpital pour connaître les dates et les motifs d'hospitalisation de son ancienne compagne; qu'il est tout aussi inadmissible de déposer des conclusions échangées dans le cadre d'une procédure en référé, cet écrit de conclusion ne pouvant en rien appartenir à M. LALOUX et ne relayant d'ailleurs que la thèse - on le suppose contestée par M. LALOUX - d'une des parties à une procédure;

Considérant, cependant, qu'un doute peut exister; qu'à la fin d'une relation sentimentale, des rapports peuvent être tendus et des appels mal interprétés; que le doute doit profiter au comparant au disciplinaire";

qu'il ressort de cette formulation que la partie adverse n'a pas retenu le troisième grief; que le mode de défense du requérant sur ce point est dès lors sans incidence sur la gravité de la peine; que le moyen manque en fait;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 305 de la nouvelle loi communale; qu'il expose que son audition a eu lieu le 7 juillet 1998 et que l'acte attaqué a été adopté le 15 septembre 1998; qu'il constate que cet acte ne vise pas le procès-verbal d'audition, qui ne lui a d'ailleurs pas été soumis pour signature; qu'il en déduit que les débats ont été clos le 7 juillet 1998 et que, la notification de l'acte attaqué ayant été faite par lettre du 17 septembre 1998, soit plus de deux mois plus tard, la partie adverse est réputée avoir renoncé aux poursuites pour les faits mis à sa charge;

Considérant qu'il ressort du dossier que deux exemplaires du procès-verbal d'audition ont été envoyés au requérant par lettre recommandée du 10 juillet 1998 et qu'il en a renvoyé un exemplaire, accompagné de ses observations, le 20 juillet 1998; que c'est à cette date que le procès-verbal doit être considéré comme clos; que, selon la disposition visée au moyen, la partie adverse devait se prononcer "sur la sanction disciplinaire à infliger dans les deux mois de la clôture du procès-verbal de la dernière audition"; qu'en se prononçant le 15 septembre 1998, elle a respecté ce délai; 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 7.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze octobre deux mille un par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.