

Le régime disciplinaire des agents communaux – Chronique de jurisprudence du Conseil d'Etat (1992-1998)

Philippe Bouvier et Bruno Lombaert¹

Introduction

Le régime disciplinaire du personnel communal fait l'objet du titre XIV, comprenant les articles 281 à 317, de la Nouvelle loi communale. Il a y été inséré par l'article 1^{er} de la loi du 24 mai 1991². En vertu de l'article 5 de cette même loi, il est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1991³.

Alors qu'elle venait d'être portée sur les fonds baptismaux, la loi du 24 mai 1991 a été saluée comme étant une œuvre utile parce qu'elle procédait d'un souci de clarification et de souplesse. Les dispositions consacrées à la discipline des agents communaux, auparavant éparées, sont désormais rassemblées sous un même titre dans la Nouvelle loi communale. En outre, ce nouvel outil de gestion du personnel s'est enrichi de sanctions supplémentaires, offrant ainsi à l'autorité la faculté de punir plus adéquatement l'agent fautif⁴.

Il était relevé, dans le même temps, que si le régime disciplinaire a le mérite d'exister, la loi du 24 mai 1991 n'en contient pas moins de larges zones d'ombre, étant bien entendu que l'occasion sera sans doute donnée au juge administratif d'apporter quelques lumières⁵.

Depuis lors, les occasions n'ont pas manqué. La perfection n'étant pas de ce monde, des agents communaux se sont vu appliquer le nouveau régime disciplinaire. Tout naturellement, d'aucuns n'ont pas manqué de soumettre la sanction dont ils ont fait l'objet à la censure du juge administratif. Ainsi donc, et il ne fallait pas être grand clerc pour le prédire, il a bien été donné au Conseil d'Etat de se prononcer sur la portée de plusieurs de ces dispositions législatives. Pas moins de sept années se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 mai 1991. Passe la magie des chiffres, l'heure d'un

1. Philippe BOUVIER est Premier auditeur-chef de section au Conseil d'Etat et professeur à l'Institut royal supérieur de défense.

Bruno LOMBAERT est Auditeur adjoint au Conseil d'Etat et assistant à l'Université catholique de Louvain.

2. *M.B.*, 6 juin 1991.

3. La loi du 24 mars 1991 compte cinq articles. Les articles 2, 3 et 4 contiennent respectivement des dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires.

4. L.M. BATAILLE, Ph. BOUVIER, D. DÉOM et P. THIEL, «Le régime disciplinaire communal», in *Droit et gestion communale*, n° 2, Bruges, La Charte, 1992, p. 13.

5. L.M. BATAILLE et al., *ibid.*, p. 58.

parcours de reconnaissance à travers les arrêts de la haute juridiction administrative semble sonner⁶.

Il sera également fait état de quelques arrêts mettant aux prises des centres publics d'aide sociale et leurs agents sanctionnés disciplinairement: c'est qu'une loi du 5 août 1992⁷, modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, a, pour l'essentiel, rendu applicable le statut disciplinaire communal aux agents de ces centres⁸.

Le titre XIV de la Nouvelle loi communale comprend huit chapitres. La présente contribution en compte autant, qui correspondent aux chapitres de la loi: les questions abordées le sont en effet dans l'ordre des numéros des articles qui composent le statut disciplinaire des agents communaux.

Il convient encore de préciser que l'on ne se livre pas à un examen détaillé des règles relatives aux contrôles de tutelle sur les sanctions disciplinaires. Un tel examen dépasserait largement les bornes du sujet que l'on se propose d'étudier et mériterait de faire l'objet d'une étude autonome.

Chapitre 1^{er}. Le champ d'application

L'article 281 de la Nouvelle loi communale fixe le champ d'application *ratione personae* du régime disciplinaire. Sont en principe visés tous les membres du personnel qui se trouvent en position statutaire, qu'ils soient stagiaires, définitifs ou temporaires⁹. En sont exclus, les membres du personnel engagés dans les liens d'un contrat de travail et ceux qui sont visés à l'article 24, § 4, de la Constitution.

Les agents concernés par cette disposition constitutionnelle sont les membres du personnel des établissements d'enseignement, en ce compris les centres psycho-médico-sociaux¹⁰. En Communauté française, un décret du 6 juin 1994 fixe le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné. Ce décret ne s'applique cependant pas aux membres des centres P.M.S. des communes, lesquels devraient faire l'objet d'un statut particulier¹¹. En attendant, ces agents tombent sous le coup de la discipline du personnel enseignant telle qu'elle est déterminée par les articles 150 à 152 de la Nouvelle loi communale.

6. Une recension d'arrêts a déjà été réalisée sous la plume de S. MARIQUE, *Mouv. comm.*, 1997/8-9, pp. 436 à 442. Les sommaires de la jurisprudence du Conseil d'Etat dressés par l'Auditeur général émérite DUMONT et par la cellule de documentation de l'Auditorat du Conseil d'Etat ont permis la recension des arrêts commentés dans la présente contribution.

7. *M.B.*, 8 octobre 1992.

8. Voy. le commentaire des articles 42, alinéa 5, et 51 à 53 de la loi du 8 juillet 1976, in *Manuel de droit communal* (dir. P. LAMBERT), t. 2, *La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 161 et s.

9. *Manuel de droit communal* (dir. P. LAMBERT), t. 1^{er}, *La nouvelle loi communale*, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 558; L.M. BATAILLE *et al.*, *o.c.*, pp. 14 à 16.

10. Arrêt MOTTET, n° 64.028, du 15 janvier 1998.

11. Voy. le rapport de la Commission de l'Enseignement, de la Formation et de la Recherche du Conseil de la Communauté française sur le projet de décret fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, *Doc. C.C.F.*, sess. 1993-1994, n° 156/2, p. 8.

A l'évidence, la qualité de membre du personnel soumis au régime disciplinaire doit se vérifier au moment où les poursuites disciplinaires sont entamées. Dès lors, un agent statutaire peut être poursuivi et puni pour des faits qu'il a commis avant de revêtir cette qualité, pour autant que ces faits puissent être qualifiés de manquements disciplinaires¹².

*
* *

Disposition transitoire, l'article 4 de la loi du 24 mai 1991 porte que toutes les actions disciplinaires entamées avant le 1^{er} septembre 1991 sont poursuivies selon les anciennes règles. *Ratione temporis*, le nouveau régime disciplinaire ne concerne donc pas les procédures disciplinaires en cours au 1^{er} septembre 1991: en pareille occurrence, ce sont les règles de procédure, les formalités et les types de sanction applicables avant cette date qui doivent être respectés¹³.

Lorsqu'une sanction disciplinaire qui avait été adoptée sur la base des anciennes règles est annulée par le Conseil d'Etat pour disproportion manifeste, l'autorité est replacée rétroactivement dans la position qui était la sienne au moment de l'adoption de la sanction annulée, de telle sorte qu'elle peut reprendre une autre sanction en se conformant à la législation applicable à ce moment¹⁴.

Il a également été jugé que l'article 317 de la Nouvelle loi communale, relatif à la prescription de l'action disciplinaire, était directement applicable à toute action disciplinaire non prescrite ni définitivement clôturée à la date d'entrée en vigueur du régime disciplinaire. Il en découle que des poursuites ne peuvent être intentées plus de six mois après le 1^{er} septembre 1991 pour des faits antérieurs au 1^{er} septembre 1991 et qui étaient connus de l'autorité avant cette date¹⁵. En revanche, le Conseil d'Etat a relevé qu'il n'existait aucune disposition, avant le 1^{er} septembre 1991, qui fixait le délai dans lequel une autorité communale devait intenter des poursuites disciplinaires et que l'article 317 de la Nouvelle loi communale n'était pas applicable à une procédure disciplinaire entamée avant son entrée en vigueur, que l'autorité communale reprend après que sa décision ait été improuvée par l'autorité de tutelle¹⁶.

Chapitre 2. Les faits répréhensibles

Les faits de nature à entraîner une sanction disciplinaire dans le chef de celui qui en est l'auteur sont «identifiés» à l'article 282 de la Nouvelle loi commu-

12. Arrêt REMACLE, n° 78.944, du 24 février 1999.

13. Arrêts NOLLEVAUX, n° 55.098, du 12 septembre 1995, et CLAES, n° 72.980, du 3 avril 1998.

14. Arrêt FOSSE, n° 73.364, du 29 avril 1998, qui précise que l'annulation pour disproportion n'oblige pas l'autorité à reprendre toute la procédure disciplinaire, mais que cette autorité doit seulement reprendre la procédure au moment où le vice est apparu, soit lors de l'adoption de la sanction. L'enseignement de l'arrêt n'est donc pas transposable aux cas où l'arrêt d'annulation oblige l'autorité disciplinaire à reprendre la procédure *ab initio*.

15. Arrêts SCHOULEUR, n° 41.992, du 17 février 1993, et n° 43.840, du 29 juillet 1993.

16. Arrêt CLAES, n° 72.980, précité.

nale. Si ce ne sont les infractions aux interdictions précises visées aux articles 27, 68, § 1^{er}, 70, 153, 195 et 216, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, le législateur a plutôt opté pour le style elliptique: des sanctions peuvent être infligées en cas de *manquements aux devoirs professionnels* ou d'*agissements qui compromettent la dignité de la fonction*. L'absence d'une énumération précise des infractions disciplinaires a certes été regrettée¹⁷. Mais l'accent a également été mis sur la difficulté de l'entreprise parce que la panoplie des devoirs de l'agent varie à l'infini et parce qu'un comportement général peut, en tant que tel, justifier valablement une mesure disciplinaire¹⁸.

S'il revient à l'autorité disciplinaire d'apprécier de façon discrétionnaire la qualification des faits¹⁹, le Conseil d'Etat opère à tout le moins un contrôle marginal de cette qualification. Il annule les sanctions reposant sur des faits qui ne peuvent raisonnablement être tenus pour des manquements disciplinaires. La lecture de la jurisprudence permet donc de savoir ce qui, pour le juge administratif, peut être, ou non, considéré comme étant des manquements aux devoirs professionnels ou des agissements qui compromettent la dignité de la fonction. Par la force des choses, cet aperçu ne peut qu'être illustratif. Ce n'est pas à dire qu'il n'est pas instructif ...

Le refus d'exécuter un travail commandé par son supérieur hiérarchique et entrant dans la catégorie des travaux que l'on accepte d'effectuer depuis plus de huit mois peut être considéré comme un manquement aux devoirs professionnels²⁰. De même, manque à son devoir d'obéissance, l'ouvrier qui refuse d'exécuter un ordre régulier donné en vue de répondre au mieux aux besoins du service, notamment en raison de la panne de plusieurs machines²¹. Le Conseil d'Etat relève que l'ordre en question était régulier. La solution aurait sans doute été différente si l'agent avait été puni pour avoir désobéi à un ordre manifestement illégal: dans l'état actuel de la jurisprudence, le Conseil d'Etat considère qu'un refus d'ordre opposé dans de telles conditions ne peut être considéré comme étant une faute disciplinaire²².

L'insuffisance de rendement d'un agent peut être constitutive d'un manquement aux devoirs de service. Encore convient-il que l'autorité disciplinaire soit arrivée à une perception correcte des faits. Tel n'est pas le cas lorsque l'agent se plaint, lors de son audition, d'avoir fait l'objet d'un harcèlement, dû au grand nombre d'ordres écrits, à leur imprécision, au caractère arbitraire des délais d'exécution fixés dans ceux-ci, et lorsque l'autorité s'abs-

17. Voy. les références citées par L.M. BATAILLE *et al.*, *o.c.*, p. 39.

18. En ce sens, arrêt BEIRNAERT, n° 54.394, du 6 juillet 1995.

19. Arrêt DEMOL, n° 71.758, du 11 février 1998. Encore faut-il que l'existence et l'exactitude matérielle des faits soient établies. Pour des cas où elles ne l'étaient pas, voy. les arrêts BEHEYDT, n° 59.617, du 10 mai 1996, et LONCHAY, n° 62.080, du 1^{er} octobre 1996.

20. Arrêt MOREAU, n° 48.475, du 5 juillet 1994.

21. Arrêt VONCK, n° 69.679, du 19 novembre 1997. Voy. ég. arrêt BEYNSBERGER, n° 42.063, du 23 février 1993.

22. Pour un exposé de cette jurisprudence, voy. B. LOMBAERT, «Ordre illégal et obéissance hiérarchique dans le droit disciplinaire de la fonction publique», *J.T.*, 1998, p. 265.

tient d'examiner ces arguments en négligeant de se faire produire les ordres litigieux²³.

L'état d'ébriété pendant les heures de service est constitutif d'un manquement disciplinaire. Ni la circonstance que l'agent est alcoolique, ni le laxisme dont l'autorité aurait fait preuve, s'agissant de l'introduction et la consommation de boissons alcoolisées sur le lieu de travail, ne sont constitutifs d'une cause d'excuse. L'intéressé ne peut pas non plus se retrancher derrière le fait qu'il aurait été tenté par ses collègues, dès lors qu'il ne soutient pas avoir été contraint à boire contre son gré. Sa prudence s'imposait d'autant plus que, selon ses propres dires, il avait pris des médicaments renforçant les effets de l'alcool²⁴.

Bien qu'il reçoive une acception plus large que la notion pénale d'intégrité des personnes, le harcèlement sexuel sur les lieux de travail, tel qu'il est défini par l'arrêté royal du 18 septembre 1992 et dans la note de service diffusée à ce propos dans l'administration, constitue un fait répréhensible par cela que l'agent qui en est l'auteur manque à ses devoirs professionnels et compromet la dignité de ses fonctions²⁵.

Peut être qualifié de manquement aux devoirs professionnels et d'agissement qui compromet la dignité de la fonction, le fait de quitter le service pour, sans autorisation, transporter pour son propre compte des biens appartenant à l'employeur²⁶.

L'agent spécial des recettes d'une maison de convalescence dépendant d'un C.P.A.S. se rend l'auteur d'une faute disciplinaire lorsqu'il ne se conforme pas aux règles applicables à la comptabilité des C.P.A.S. et à la tenue des livres qui s'y rapportent, alors spécialement que le C.P.A.S. a voulu rendre ces règles applicables à cet établissement. Les pratiques héritées de ses prédécesseurs et tolérées par le C.P.A.S. sont d'autant moins de nature à avoir abusé l'intéressé que ce dernier a, par le passé, occupé des fonctions plus larges au sein du C.P.A.S., en sorte qu'il est supposé en connaître les règles de fonctionnement²⁷.

Sont de nature à constituer autant de faits répréhensibles, le fait, pour un membre du service d'incendie, de ne pas solliciter un jour de congé au préalable et par écrit, de ne pas attendre la réponse de l'autorité compétente pour octroyer ce congé, de ne pas assister à tous les exercices, de s'éloigner loin et longtemps de son poste en sachant pourtant que le nouveau système d'appel était défectueux²⁸.

La circonstance que les faits reprochés à l'agent de police se sont produits en dehors des heures de service et en tenue civile ne fait pas obstacle à ce que ceux-ci puissent être sanctionnés disciplinairement²⁹.

23. Arrêt VANHAMME, n° 64.488, du 12 février 1997.

24. Arrêt PAULUS, n° 63.382, du 29 novembre 1996.

25. Arrêt COPPENS, n° 73.587, du 12 mai 1998.

26. Arrêt VANDEVELDE, n° 65.292, du 18 mars 1997.

27. Arrêt GENIN, n° 57.966, du 31 janvier 1996, *J.T.*, 1997, p. 76, avec l'avis de Mme l'Auditeur DEBUSSCHERE et la note de E. VAN NUFFEL.

28. Arrêt DEKEYSER, n° 51.160, du 17 janvier 1995.

29. Arrêt BEAUPAIN, n° 66.743, du 11 mai 1997.

L'intervention de l'autorité disciplinaire relativement aux actes commis en dehors de l'exercice des fonctions est limitée aux agissements qui compromettent la dignité des fonctions. N'importe quelle infraction pénale ne compromet pas nécessairement la dignité de la fonction, de sorte que l'autorité disciplinaire ne peut pas toujours considérer une infraction pénale grave comme étant une infraction disciplinaire grave³⁰.

Des faits de la vie privée sont constitutifs d'infraction disciplinaire lorsqu'ils portent atteinte aux devoirs et à la dignité de la fonction, spécialement s'ils entament la confiance que le public doit avoir dans les agents de l'autorité. Tel est le cas de cet aspirant-officier de police qui, en période électorale et en tant que mandataire d'une formation politique, se présente au palais de justice en uniforme et en armes, à l'effet de déposer la liste de la formation «Agir» au président du bureau électoral. Ce faisant, il a porté atteinte à la confiance que le public doit avoir dans l'objectivité et l'indépendance des membres d'un corps de police³¹. Parmi les faits de la vie privée susceptibles d'être érigés en manquement disciplinaire, figurent également le fait, pour un agent de police, d'avoir dissimulé et emporté ou tenté d'emporter des marchandises sans les payer³², ainsi que le fait, toujours pour un policier, de s'être trouvé en état d'ivresse sur la voie publique, de conduire un véhicule sous l'influence de la boisson et de commettre un délit de fuite et divers actes de vandalisme³³.

Chapitre 3. Les sanctions disciplinaires

Les sanctions disciplinaires sont énumérées limitativement à l'article 283 de la Nouvelle loi communale. Cette disposition distingue les sanctions mineures (avertissement, réprimande), les sanctions majeures (retenue de traitement, suspension, rétrogradation) et les sanctions maximales (démission d'office, révocation).

L'article 284 de la Nouvelle loi communale précise que la retenue de traitement ne peut durer plus de trois mois et qu'elle ne peut excéder vingt pour cent du traitement brut. A propos de la peine de suspension, l'article 285 de la même loi dispose qu'elle est prononcée pour une période de trois mois au plus et qu'elle entraîne, pendant sa durée, la privation du traitement. Dans tous les cas, la commune garantit à l'agent puni un traitement net égal au montant du «minimex», tel qu'il est versé en application de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

*

* *

30. Arrêt NIJS, n° 70.417, du 18 décembre 1997.

31. Arrêt COLLARD, n° 75.789, du 16 septembre 1998.

32. Arrêt VERMOTE, n° 56.407, du 22 décembre 1995.

33. Arrêt SCHURMANS, n° 52.236, du 15 mars 1995.

Aux termes de l'article 283 de la Nouvelle loi communale, la retenue de traitement et la suspension apparaissent donc comme étant des peines distinctes. Il ressort cependant de l'article 285 de la même loi que la peine de la suspension entraîne automatiquement la privation de traitement³⁴. Dès lors, la décision infligeant la suspension disciplinaire ne doit pas prévoir expressément cette privation de traitement³⁵. En pareille occurrence, la privation du traitement ne revêt pas le caractère d'une peine, fût-elle accessoire, mais constitue plutôt une application de la théorie du «service fait». Le traitement est la contrepartie des services accomplis; or, les services ne sont pas accomplis lorsqu'une suspension disciplinaire est prononcée³⁶.

*
* *

Les adages *nullum crimen sine lege* et *nulla poena sine lege* ne s'imposent pas au droit disciplinaire³⁷. Il reste qu'à défaut d'avoir élaboré un catalogue précis des fautes disciplinaires, la loi du 24 mai 1991 n'a pourtant pas manqué de mettre sur pied une véritable panoplie de sanctions. Dès lors que l'énumération de celles-ci est formellement limitative, il n'appartient pas à l'autorité disciplinaire d'infliger une peine qui ne figure pas dans l'article 283 de la Nouvelle loi communale. Ainsi, et comme c'était déjà le cas sous l'empire de l'ancien régime disciplinaire, un blâme ne pourrait-il pas être infligé à un agent communal³⁸?

En toute hypothèse, l'adoption d'une sanction disciplinaire implique la volonté de punir. Une telle volonté fait défaut lorsqu'il résulte clairement d'une décision du collège des bourgmestre et échevins que celui-ci a renoncé à prendre une sanction, alors précisément qu'une procédure disciplinaire avait été entamée. Dans ces circonstances, ne constitue pas un transfert disciplinaire, d'ailleurs non prévu par l'article 283 de la Nouvelle loi communale, mais bien une mesure d'ordre, le transfert d'une directrice d'une crèche à la tête d'un autre établissement, motivé non par des fautes de celle-ci, mais bien par le malaise relationnel existant parmi les membres du personnel de la crèche, par l'incapacité de la directrice à redresser la situation et par la nécessité de modifier l'organisation interne de cette crèche³⁹.

Il arrive toutefois que l'autorité tente de masquer une peine disciplinaire par l'adoption d'une mesure d'ordre, à l'effet de ne pas devoir se soumettre à la procédure disciplinaire prévue par les textes. On parle alors de sanction disciplinaire déguisée. C'est une telle sanction déguisée que, dans un premier

34. Arrêt VANDEVELDE, n° 65.292, précité.

35. Arrêt SIMILLION, n° 71.834, du 16 février 1998.

36. *Précis de fonction publique* (dir. J. SAROT), Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 474.

37. P. VANDERNOOT, «La faute et la sanction dans le droit disciplinaire de la fonction publique», *Rev. dr. U.L.B.*, 1991/4, pp. 61 et 67; *Précis de fonction publique* (dir. J. SAROT), *ibid.*, p. 376.

38. Arrêt NOLLEVAUX, n° 55.098, précité.

39. Arrêt BRIOL, n° 69.445, du 5 novembre 1997.

temps⁴⁰, le Conseil d'Etat avait cru déceler dans l'espèce précitée⁴¹. Il avait été jusqu'à considérer que le transfert litigieux devait s'analyser comme une rétrogradation au sens de l'article 283, 2°, de la Nouvelle loi communale. On sait que cet arrêt n'a pas été confirmé au fond⁴². Une question vient à l'esprit. Si le transfert en cause avait bien été une sanction disciplinaire déguisée, n'aurait-il pas été plus simple, plutôt que lui chercher un «équivalent» dans l'échelle des sanctions, de la censurer pour le motif qu'elle ne figure pas dans celle-ci ? Un «transfert disciplinaire» est en effet dépourvu de base juridique en droit communal. Un tel moyen peut être soulevé d'office par le Conseil d'Etat⁴³. Il est vrai, toutefois, qu'il s'abstient de procéder de la sorte au contentieux de la suspension⁴⁴.

Rien ne fait par ailleurs obstacle à ce que, par une même décision, l'autorité prononce une sanction disciplinaire visant à réprimer un comportement coupable et une mesure d'ordre tendant à mettre fin à un trouble du bon fonctionnement du service. Encore le principe général *non bis in idem* interdit-il que deux sanctions disciplinaires soient infligées pour les mêmes faits. Dès lors que la sanction et la mesure d'ordre n'étaient pas indissolublement liées et devaient se fonder sur des motifs distincts, le conseil de l'aide sociale, en prononçant les deux décisions par un vote unique, a fondé la mesure d'ordre indirectement sur les motifs de la sanction, de sorte que l'on doit admettre que la mesure d'ordre apparaît comme une sanction, au surplus non prévue par l'article 283 de la Nouvelle loi communale⁴⁵.

*
* *

L'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans le choix de la sanction à prononcer. Certes, ce choix se circonscrit aux sanctions énumérées à l'article 283 de la Nouvelle loi communale. Mais dès lors que les faits sont matériellement établis et qu'ils sont répréhensibles, l'autorité peut choisir l'une des sanctions visées à l'article 283. Ce faisant, elle doit cependant tenir compte des éléments concrets de l'affaire et de l'importance du trouble apporté au fonctionnement du service⁴⁶. Encore importe-t-il qu'en opérant son choix dans l'échelle des peines, elle ne fasse pas un usage manifestement déraisonnable de son pouvoir d'appréciation. En cas de disproportion manifeste entre les faits reprochés et la sanction prononcée, le Conseil d'Etat ne manque pas de

40. C'est-à-dire au contentieux de la suspension.

41. Arrêt BRIOL, n° 59.459, du 30 avril 1996. Cet arrêt a été rendu sur avis contraire de M. l'Auditeur J.F. NEURAY, selon lequel l'acte attaqué n'avait pas la nature d'une sanction disciplinaire.

42. Arrêt BRIOL, n° 69.445, précité.

43. En ce sens, arrêt BLAVIER, n° 50.671, du 9 décembre 1994.

44. M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 582.

45. Arrêt BARBIER, n° 60.239, du 18 juin 1996.

46. Arrêt PAESHUYS, n° 72.660, du 24 mars 1998. L'arrêt précise que la proportion de la peine avec les faits ne peut évidemment pas être appréciée en fonction de la division abstraite entre sanctions mineures, majeures et maximales, opérée par le législateur à l'article 283 de la Nouvelle loi communale.

censurer cette sanction, du moins s'il est saisi du moyen, qui ne touche pas à l'ordre public⁴⁷.

Le Conseil d'Etat rappelle régulièrement qu'*il ne sort pas de ses attributions en tenant pour illégale une peine manifestement hors de proportion avec la faute commise*⁴⁸ ou encore qu'*il ne peut annuler une mesure disciplinaire que s'il appert que celle-ci est manifestement disproportionnée par rapport aux faits reprochés*⁴⁹. Encore faut-il s'entendre sur le caractère manifeste de la disproportion. Le Conseil d'Etat a précisé sa pensée : la peine est disproportionnée lorsqu'on ne peut raisonnablement concevoir qu'une autorité quelle qu'elle soit l'infligerait en raison de cette faute⁵⁰. Il juge encore que l'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est *d'une gravité telle que son existence est de nature à s'imposer à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations ne sont pas nécessaires*⁵¹. Le critère se veut certes objectif sur un plan théorique; il reste qu'*in concreto*, il laisse au juge une très large marge de manœuvre, de sorte que l'appréciation du caractère manifeste de la disproportion est affaire de sensibilité. Si le pouvoir d'appréciation du juge quant à la sanction retenue au regard des faits commis n'est évidemment pas à la mesure de celui de l'autorité disciplinaire, il n'est donc pas pour autant inexistant. La jurisprudence le montre.

Une démission d'office infligée pour un vol de fusibles est manifestement disproportionnée dès lors que cet acte n'a eu aucune conséquence dommageable en fait, que l'agent occupe un emploi subalterne dans lequel il a toujours donné satisfaction et alors qu'il n'a jamais fait l'objet de sanctions antérieures, pénales ou disciplinaires⁵².

La faute commise par l'agent ne peut manifestement pas être considérée comme lourde au point de justifier la sanction de la démission d'office, dès lors que les supérieurs hiérarchiques de celui-ci, plus expérimentés et plus chargés de responsabilité que lui, la commirent pareillement et que l'un d'entre eux a fait l'objet d'une sanction plus légère pour avoir commis la même faute⁵³.

La soustraction volontaire au contrôle médical et le refus de travail, à les supposer établis et constitutifs de manquements disciplinaires, ne sont pas d'une gravité suffisante pour justifier raisonnablement une démission d'office, en dépit des antécédents existants⁵⁴.

Est manifestement disproportionnée, la démission d'office décidée en raison du refus de réaliser le travail qui incombait à l'intéressé, nonobstant l'injonction expresse de son supérieur hiérarchique, lorsque l'autorité n'a

47. Sur le rappel de ces principes, L.M. BATAILLE *et al.*, *o.c.*, p. 26.

48. Arrêt DEVIGNE, n° 63.376, du 29 novembre 1996.

49. Arrêt EGGERICKX, n° 74.212, du 10 juin 1998.

50. Arrêt DEVIGNE, n° 63.376, précité.

51. Arrêt VIANGA, n° 40.121, du 21 août 1992.

52. Arrêt DEVIGNE, n° 63.376, précité.

53. Arrêt NERINCX, n° 71.864, du 17 février 1998.

54. Arrêt GLIBERT, n° 73.212, du 22 avril 1998.

pas tenu compte du motif de la désobéissance, de l'ancienneté de service de l'agent, de la qualité de son travail, des circonstances qui venaient de justifier sa promotion et de la proposition d'octroi d'une décoration pour bons et loyaux services⁵⁵.

N'est pas manifestement disproportionnée, la démission d'office de l'agent spécial des recettes d'une maison de convalescence dépendant d'un C.P.A.S. qui ne se conforme pas aux règles applicables à la comptabilité des C.P.A.S. et à la tenue des livres qui s'y rapportent, alors spécialement que le C.P.A.S. a voulu rendre ces règles applicables à cet établissement⁵⁶.

Il n'est manifestement pas déraisonnable d'infliger une sanction de huit jours de suspension avec le maintien d'un traitement net égal au minimex à un agent qui a participé au fonctionnement d'une société coopérative sans en avoir averti l'autorité⁵⁷.

L'autorité n'a pas excédé les limites du raisonnable en infligeant une sanction majeure au directeur d'une maison de repos qui, à un moment où sa présence était impérieusement requise par les soins à donner aux personnes âgées, a quitté le service pour s'approprier dans les réserves de cette maison un bien appartenant à celle-ci⁵⁸.

La suspension d'un garde-champêtre qui a manqué à ses devoirs, porté atteinte à la dignité du bourgmestre et abandonné son poste, en public et avec véhémence, n'est pas manifestement disproportionnée au comportement de l'intéressé⁵⁹.

Le délit de vol, abstraction faite de la valeur de l'objet volé, justifie en principe l'application d'une peine sévère à un fonctionnaire de la police. Compte tenu de l'intégrité à attendre de tout fonctionnaire de police, une mesure d'exclusion du service ne peut être considérée comme déraisonnable. Il en va d'autant plus ainsi lorsque l'intéressé, en l'occurrence un commissaire de police adjoint, occupe un grade élevé dans le corps de police et que l'on peut s'attendre de sa part à plus de sens de ses responsabilités et de discipline personnelle⁶⁰.

La suspension d'un inspecteur de police avec privation du traitement pendant six mois n'est pas manifestement déraisonnable et hors de proportion avec les faits, lorsque l'autorité a eu égard à l'existence des poursuites pénales, à la gravité des faits nonobstant l'indulgence du juge répressif et

55. Arrêt EGGERICKX, n° 74.212, précité. Cet arrêt a été rendu sur l'avis contraire de M. B. LOMBAERT, Auditeur adjoint, selon lequel la sanction n'était pas manifestement disproportionnée parce que les faits, non contestés, étaient constitutifs d'un refus d'ordre caractérisé, au sujet duquel l'agent n'a donné aucune explication, et en raison du fait que l'agent, ayant par le passé déjà subi une rétrogradation, avait été averti de ce qu'un nouveau manquement disciplinaire serait gravement sanctionné. Voilà qui établit la difficulté pratique de cerner la portée de l'erreur manifeste d'appréciation!

56. Arrêt GENIN, n° 57.966, précité.

57. Arrêt BINAME, n° 59.739, du 15 mai 1996.

58. Arrêt VANDELDE, n° 65.292, précité.

59. Arrêt RASNEUR, n° 68.733, du 8 octobre 1997.

60. Arrêt DE VOS, n° 70.106, du 9 décembre 1997.

à l'incidence que les faits reprochés pouvaient avoir sur la réputation du corps de police dans le public⁶¹.

N'est pas manifestement disproportionnée, la rétrogradation d'un aspirant-officier de police en charge de missions de commandement et de responsabilités importantes qui, en période électorale et en tant que mandataire d'une formation politique, se présente au palais de justice en uniforme et en armes, à l'effet de déposer la liste de la formation «Agir» au président du bureau électoral⁶².

*

* *

Le principe général de droit *non bis in idem* implique qu'un même fait ne puisse être puni deux fois de sanctions de même ordre. Lorsque la révocation d'un agent communal a été improuvée par l'autorité de tutelle, elle a perdu toute force juridique. Une nouvelle décision de révocation ne constitue pas une seconde sanction pour des faits identiques⁶³.

Chapitre 4. Les autorités compétentes

Les articles 287 à 298 de la Nouvelle loi communale désignent avec précision les différentes autorités investies du pouvoir disciplinaire. Bon nombre de ces règles concernent plus particulièrement la police communale⁶⁴.

En vertu de l'article 287 de la Nouvelle loi communale, le conseil communal possède une compétence de principe qui lui permet de prononcer la sanction de son choix à l'égard des agents communaux, en ce compris les membres de la police. Le collège des bourgmestre et échevins dispose, en vertu de l'article 288, du pouvoir limité d'infliger les sanctions mineures, la retenue de traitement et la suspension d'un mois au plus, à l'encontre des agents communaux, exception faite des policiers communaux, qui peuvent faire l'objet des mêmes sanctions par décision du bourgmestre.

Il résulte naturellement de l'articulation des compétences disciplinaires du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins que ce collège

61. Arrêt FOSSE, n° 73.364, précité.

62. Arrêt COLLARD, n° 75.789, précité.

63. Arrêt VERSTRAETE, n° 57.545, du 17 janvier 1996. Voy. ég. arrêt CLAES, n° 72.980, précité.

64. Depuis l'adoption de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*M.B.*, 5 janvier 1999), ces dispositions sont en sursis. Les articles 116 à 141 de la loi du 7 décembre 1998 sont consacrés au statut du personnel de police. L'article 119 porte notamment qu'est identique le statut des fonctionnaires de police, qu'ils appartiennent à la police fédérale ou à la police locale. Les articles 123 à 133 énumèrent les principes généraux du statut des fonctionnaires de police. Aux termes de l'article 121 de la loi, le statut administratif du personnel de police est fixé par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Toutefois, l'article 139, alinéa 2, isole le statut disciplinaire du statut administratif pour en confier l'élaboration au législateur. Cette dernière disposition est entrée en vigueur le jour de la publication de la loi (art. 260 de cette loi).

doit saisir le conseil communal lorsqu'il estime que les faits disciplinaires qui lui sont soumis justifient une sanction supérieure à celles qu'il peut prononcer⁶⁵.

La loi prévoit que les autorités disciplinaires exercent, en principe, leur pouvoir sur rapport du secrétaire communal pour les agents communaux, du chef de corps pour les membres de la police urbaine et du garde-champêtre en chef pour les membres de la police rurale.

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 287, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale que le rapport élaboré par le secrétaire communal doit, avant tout, fournir au collège des bourgmestre et échevins des informations objectives permettant la saisine du conseil communal, l'objectif poursuivi par le législateur étant atteint si le rapport relate les faits reprochés, les qualifie et conclut à l'intentement ou non de poursuites disciplinaires. Il est exclu que le secrétaire procède à des auditions ou à tout autre acte d'instruction, ceux-ci étant l'apanage de l'autorité qui punit⁶⁶.

La Nouvelle loi communale ne prévoit pas que soit formulée une proposition de sanction à l'égard de laquelle l'agent poursuivi pourrait se défendre⁶⁷. A défaut d'une telle disposition, il faut considérer que le rapport du secrétaire communal peut comprendre une proposition de peine, mais que cette mention, d'ailleurs non reprise à l'article 301 de la Nouvelle loi communale énumérant les mentions que doit comprendre la convocation à l'audition disciplinaire, n'est pas obligatoire⁶⁸.

Enfin, des dispositions particulières sont consacrées au secrétaire communal, au secrétaire communal adjoint, au receveur régional, au receveur local⁶⁹, au comptable spécial, au commissaire de police en chef, au commissaire de police, au commissaire de police adjoint, au garde-champêtre en chef et au garde-champêtre unique.

*
* *

Inlassablement, le Conseil d'Etat rappelle aux plaideurs que l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne s'applique pas au contentieux disciplinaire de la fonction publique⁷⁰. Certaines règles qui y sont contenues sont toutefois érigées en principes généraux du droit dont le juge vérifie le respect. Ainsi en va-t-il du

65. Arrêt REMACLE, n° 78.944, précité.

66. Arrêt PAULUS, n° 63.382, précité.

67. Arrêt REMACLE, n° 78.944, précité.

68. En ce sens, *Manuel de droit communal*, t. 1^{er}, o.c., p. 572. Cette déduction est conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle, en l'absence d'un texte exprès, une proposition de sanction ne doit pas être établie. Voy. les *Tables permanentes*, U.G.A., t. 5, v° *Agents et fonctionnaires publics*, XV, G, dc.

69. Pour un cas d'application, voy. l'arrêt HOURMAN-DOYEN, n° 78.374, du 27 janvier 1999.

70. Arrêt COLLARD, n° 75.789, précité.

principe général d'impartialité dont le Conseil d'Etat censure la violation dans les procédures disciplinaires⁷¹. Il souligne même que l'article 92 de la Nouvelle loi communale, relatif aux interdictions de siéger des conseillers communaux, consacre une application particulière de ce principe⁷².

Règle de droit non écrite, le principe général d'impartialité de l'autorité disciplinaire est subordonné à la loi⁷³. Selon l'article 65 de la loi provinciale, l'agent que la députation permanente révoque ou suspend pour une période de trois mois au moins dispose d'un recours auprès du conseil provincial. Statuant à ce propos, le Conseil d'Etat a considéré qu'à défaut d'être consacré par une norme constitutionnelle ou de droit international applicable à la fonction publique, le principe d'impartialité doit céder le pas devant une règle établie par la loi, étant entendu qu'en l'occurrence, le législateur n'ignorait pas que les députés permanents étaient aussi membres du conseil provincial⁷⁴.

Le principe d'impartialité revêt une dimension objective et un aspect subjectif⁷⁵.

D'un point de vue objectif, le devoir d'impartialité des collègues disciplinaires statuant sur recours commande que ceux qui ont soutenu l'accusation, ont pris part à l'instruction et ont pris la décision dont, en appel, ces collègues doivent connaître, s'abstiennent de participer au délibéré⁷⁶.

Une distinction doit toutefois être faite selon que le principe trouve à s'appliquer en matière juridictionnelle ou en matière non juridictionnelle. Le principe d'impartialité n'est pas applicable avec la même rigueur à un organe de l'administration active qu'à un juge. Les motifs en sont que la nature propre ou la structure propre de l'administration justifient une application plus nuancée du principe. La composition du conseil communal est réglée par la loi et est invariable. La circonstance qu'un conseil communal, à la suite de l'intervention de l'autorité de tutelle, est appelé à statuer à nouveau sur la même affaire peut être considérée comme un élément lié à la structure de l'administration qui, en soi, ne suffit pas à mettre en question de manière générale l'impartialité du conseil communal, lequel est le seul organe à pouvoir prendre une nouvelle décision dans l'affaire⁷⁷.

71. J. JAUMOTTE, *Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative*, contribution rédigée à l'occasion du colloque consacré au 50^e anniversaire du Conseil d'Etat et à paraître aux éditions Bruylant; I. KOVALOVSKY, «Extraits du rapport sous l'arrêt CLAES, n° 41.837, du 1^{er} février 1993», *Rev. dr. commun.*, 1993/3, pp. 187 et s., et l'abondante jurisprudence citée.

72. Arrêt COLLARD, n° 75.789, précité.

73. R. ANDERSEN, «Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit belge», *R.E.D.P.*, 1993, p. 138. *Adde*: avis de M. l'Auditeur M. QUINTIN, avant l'arrêt THIRIFAYS, n° 33.633, du 3 février 1992, qui souligne qu'un principe général de droit relevant du droit non écrit qui n'est pas l'expression d'un principe énoncé par une norme de droit international directement applicable ou par une disposition constitutionnelle ne peut l'emporter sur une disposition législative dont le sens est clair.

74. Arrêt FEUILLIEN, n° 57.936, du 31 janvier 1996.

75. J. JAUMOTTE, *o.c.*

76. Arrêt VERTENEUIL, n° 69.678, du 19 novembre 1997.

77. Arrêt CLAES, n° 72.980, précité.

Le régime disciplinaire prévoit que, sauf pour certains agents, l'autorité est habilitée à prononcer une sanction *sur rapport*, généralement établi par le secrétaire communal. S'agissant du secrétaire, la question a été posée de savoir si le principe d'impartialité doit contraindre ce fonctionnaire à se déporter chaque fois que l'autorité disciplinaire délibère sur la sanction et qu'il a été amené à faire rapport sur l'affaire au cours de la procédure disciplinaire⁷⁸. Au vu des développements qui précèdent, la présence du secrétaire lors de la délibération sur la peine ne paraît pas devoir susciter de difficultés. D'une part, la mission impartie au secrétaire d'établir le rapport et celle d'assister aux séances du conseil communal sont prévues par la loi, laquelle l'emporte sur le principe d'impartialité. D'autre part, ce principe doit recevoir une application qui s'accommode des exigences de l'administration active. L'étendue du rôle du secrétaire dans sa mission de rédaction du rapport et dans son assistance aux séances du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins conforte plutôt cette analyse: les travaux préparatoires de la loi du 24 mai 1991 ne donnent pas à penser que le législateur a entendu ériger le secrétaire communal en véritable partie poursuivante et son assistance aux séances du conseil et du collège le met en mesure, conformément à l'article 108 de la Nouvelle loi communale, de rédiger les procès-verbaux et d'en assurer la transcription, sans pour autant prendre part aux délibérés⁷⁹. La jurisprudence recensée paraît aller dans cette direction.

Il appartient légalement au secrétaire, en sa qualité de supérieur hiérarchique de l'agent, d'instruire le dossier disciplinaire en vue de sa comparution devant le conseil de l'aide sociale. Lorsque, comme en l'occurrence, il assiste à la séance du conseil de l'aide sociale, c'est en sa qualité de secrétaire du conseil, c'est-à-dire sans voix délibérative. Dès lors que l'action du secrétaire s'est limitée à l'exercice des attributions qu'il tient de la loi, elle n'est pas de nature à avoir compromis l'impartialité du conseil de l'aide sociale⁸⁰.

Sur un plan subjectif, le défaut d'impartialité procède des circonstances concrètes de la cause. Tout est alors affaire d'espèces.

La partialité alléguée du bourgmestre, en sa qualité de président du conseil communal qui a révoqué l'agent, n'est pas établie lorsque ce dernier n'avance aucun élément de fait qui donnerait à penser que le bourgmestre aurait, avant de prendre part à la décision, outrepassé les droits et devoirs

78. L.M. BATAILLE *et al.*, *o.c.*, pp. 52 et s.

79. L.M. BATAILLE *et al.*, *ibid.*, pp. 53 et 54.

80. Arrêt GENIN, n° 57.966, précité. Comp. arrêt LUCAS, n° 36.481, du 22 février 1991: lorsque le règlement communal dispose que le secrétaire communal convoque l'agent et l'informe des faits qui lui sont reprochés, le fait que le secrétaire communal ait terminé son rapport en proposant la peine qui sera décidée ne peut vicier cette décision lorsque l'agent et son défenseur ont été entendus après ce rapport et que le secrétaire communal n'a pas pris part au vote.

qu'il tient de la loi et lorsque les faits de la cause ne révèlent aucun signe de partialité ou d'animosité personnelle⁸¹.

Le fait que le bourgmestre ait procédé à l'audition de l'agent et des témoins lors de deux séances du conseil communal, en sa qualité de président de ce conseil, ne constitue pas un indice de partialité. En l'espèce, l'intéressé n'invoque aucun élément d'où il se déduirait que le bourgmestre aurait outrepassé ses droits ou qui établirait l'existence d'une animosité personnelle entre eux⁸².

L'introduction d'une plainte au pénal contre des conseillers communaux ne suffit pas à établir que ces conseillers doivent être censés avoir à l'affaire disciplinaire un intérêt personnel tel qu'ils auraient cessé d'être indépendants, alors spécialement que l'agent n'invoque aucun élément concret établissant l'animosité d'un ou de plusieurs conseillers communaux envers sa personne⁸³.

En sa qualité d'autorité disciplinaire, le bourgmestre fait preuve d'impartialité lorsqu'il ne manifeste aucune animosité personnelle envers l'agent et que seul le respect de son autorité et des devoirs incombant aux agents est en cause⁸⁴.

En choisissant non de sanctionner lui-même un agent de police mais de le faire comparaître devant le conseil communal, seul habilité à prendre les sanctions les plus graves, le bourgmestre manifeste implicitement l'opinion qu'une sanction exemplaire doit être infligée. La confirmation verbale de cette opinion devant le conseil communal n'est pas, à elle seule, susceptible de compromettre l'impartialité des débats et de la décision⁸⁵.

La présence, en début de séance, du bourgmestre et des échevins qui ont admis la récusation dont ils étaient l'objet de la part de l'intéressé n'entraîne aucun soupçon de partialité sur l'ensemble des membres restés en séance, dès lors que les premiers nommés ont quitté celle-ci et qu'ils n'ont participé ni à l'audition de l'agent, ni aux débats, ni à la délibération attaquée. Il en est ainsi en dépit de la circonstance que le bourgmestre a rappelé succinctement les griefs, a fait entrer l'intéressé et son conseil, a vérifié son identité et que l'un des échevins a procédé à la lecture de la déclaration par laquelle le bourgmestre, ses collègues précités et lui-même annonçaient qu'ils se retiraient⁸⁶.

Ni le fait que des conseillers communaux ont été témoins passifs des faits reprochés à l'agent, ni le fait qu'ils appartiennent à une autre formation politique que celle pour laquelle celui-ci a agi comme mandataire ne sont de nature à prouver qu'ils auraient préjugé de la sanction à appliquer⁸⁷.

81. Arrêt DORMAL, n° 48.501, du 6 juillet 1994.

82. Arrêt CARLEER, n° 55.192, du 18 septembre 1995.

83. Arrêt COPPENHOLLE, n° 68.120, du 16 septembre 1997.

84. Arrêt RASNEUR, n° 68.733, précité.

85. Arrêt GOBERT, n° 45.043, du 24 novembre 1993.

86. Arrêt COLLARD, n° 75.789, précité.

87. Arrêt COLLARD, n° 75.789, précité.

Chapitre 5. La procédure

La procédure disciplinaire est organisée par les articles 289 à 308 de la Nouvelle loi communale. Les droits de la défense sont minutieusement garantis: audition par l'autorité chargée de prononcer la peine, assistance d'un défenseur choisi par l'agent, constitution d'un dossier disciplinaire, convocation comportant les mentions énumérées par la loi, accès au dossier, délai pour préparer la défense, procès-verbal d'audition, audition de témoins, composition de l'assemblée chargée de statuer. Le texte impose également à l'autorité de prendre sa décision dans les deux mois de la clôture du procès-verbal de la dernière audition à peine d'être réputée avoir renoncé aux poursuites⁸⁸, de motiver celle-ci, de la notifier dans un certain délai, sans quoi la mesure est réputée rapportée, et d'assortir cette notification de certaines mentions.

*
* *

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de répéter que le pénal ne tient pas le disciplinaire en l'état et qu'aucune disposition de la Nouvelle loi communale ne déroge à ce principe, de manière telle que la commune peut régulièrement entamer et même conclure l'action disciplinaire sans attendre l'issue de l'action pénale. Il n'y a là aucune atteinte au principe de présomption d'innocence, l'action disciplinaire étant autonome par rapport à l'action pénale⁸⁹. Il a, au demeurant, rappelé que, dans l'intérêt de l'agent poursuivi, la procédure disciplinaire doit être menée aussi rapidement que possible, tout en concédant qu'il y a lieu de tenir compte de facteurs étrangers à l'intéressé et même non imputables à l'administration, tels que la complexité du dossier et la préparation des élections communales⁹⁰.

*
* *

Aux termes de l'article 299 de la Nouvelle loi communale, l'autorité doit entendre l'agent sur tous les faits mis à sa charge avant de prononcer une peine disciplinaire. Le Conseil d'Etat a admis, dans un arrêt isolé, que cette exigence impliquait que l'intéressé soit également entendu sur le taux de la peine. Selon cet arrêt, le législateur a voulu, autant que possible, offrir à l'agent poursuivi les mêmes droits qu'une personne poursuivie pénalement, laquelle est également entendue sur la peine⁹¹. On peut se demander si cet arrêt ne se livre pas à une interprétation extensive, inconciliable avec les termes de l'article 299, qui ne requiert l'audition que sur les faits reprochés à

88. Arrêt VANDEVELDE, n° 65.292, précité: le délai ne commence pas à courir avant la date de la rédaction et de la transmission du procès-verbal à l'agent.

89. Arrêts BEUPAIN, n° 66.743, et REMACLE, n° 78.944, précités.

90. Arrêt HUYGHE, n° 56.408, du 22 novembre 1995.

91. Arrêt TIENRENTYEN-PAUWELS, n° 51.701, du 21 février 1995.

l'agent. Par ailleurs, il a été rappelé que la Nouvelle loi communale n'organise pas la communication à l'agent poursuivi d'une proposition de peine. A l'inverse de l'arrêt, on pourrait en déduire que le législateur n'a pas voulu organiser la contradiction sur le taux de la sanction.

En l'absence d'un texte exprès, ce n'est pas nécessairement l'autorité qui punit qui doit procéder à l'audition⁹². L'article 299 de la Nouvelle loi communale déroge à ce principe, en disposant que si le conseil communal est l'autorité compétente pour prononcer la peine, il est également celle qui doit entendre l'agent⁹³.

Ceci mérite d'être rapproché de l'article 305, § 2, de la Nouvelle loi communale qui interdit aux membres du conseil ou du collège qui n'étaient pas présents en permanence à l'ensemble des auditions de prendre part à la délibération et au vote sur la sanction à infliger. Cette interdiction de siéger procède du souci de réserver le soin de prendre la décision aux mandataires correctement informés, pour avoir suivi toute la procédure disciplinaire, spécialement les auditions de l'agent au cours desquelles il a pu faire valoir ses moyens de défense. A l'inverse, rien ne fait obstacle à ce que des mandataires présents au cours des auditions soient absents le jour de l'adoption de la décision, pour autant, évidemment, que l'assemblée soit en nombre pour délibérer valablement⁹⁴.

Il incombe au conseil communal de s'informer soigneusement des faits concrets sur lesquels les poursuites sont fondées et des éléments à prendre en considération pour l'appréciation de la sanction. Si ces renseignements se trouvent en principe dans le dossier disciplinaire, l'une ou l'autre précision peut également être apportée au cours de l'audition tant par l'agent lui-même que par les conseillers communaux. A cette occasion, il appartient au président de l'assemblée de mener les débats de manière à permettre aux conseillers de statuer en pleine connaissance de cause. Le président sort de son rôle lorsqu'il prend des initiatives de nature à s'écarter à ce point des débats sur les manquements de l'intéressé qu'il formule en fait un grief nouveau à l'encontre de celui-ci, grief qui est relatif à son actuelle manière de servir. Pour avoir été influencée par des informations irrelevantes, la décision prise procède alors d'une préparation défectueuse⁹⁵.

La simple référence, lors de l'audition, à une procédure de référé en cours ou à des plaintes déposées au pénal, ou la seule question d'organiser une audition de témoins n'obligent pas le conseil communal à remettre l'affaire⁹⁶.

*
* *

92. Voy. la jurisprudence répertoriée par J. JAUMOTTE, *o.c.*, et dans les *Tables permanentes*, U.G.A., t. 5, v° *Agents et fonctionnaires publics*, XV, j.

93. Arrêt TIENRENTYEN-PAUWELS, n° 51.701, précité.

94. Arrêt REMACLE, n° 78.944, précité. Voy., sous l'empire des règles antérieures, les arrêts VAN HAVERMAET, n° 30.896, du 4 octobre 1988, et VERSTREPEN, n° 40.156, du 27 août 1992.

95. Arrêt NYS, n° 70.417, précité.

96. Arrêt COPPENHOLLE, n° 68.120, précité.

L'article 301 de la Nouvelle loi communale prescrit que l'agent poursuivi doit être convoqué à comparaître au moins douze jours ouvrables avant celui de l'audition et que la convocation doit comprendre un certain nombre de mentions, parmi lesquelles une énumération des faits mis à la charge de l'agent, le fait qu'une sanction disciplinaire est envisagée et qu'un dossier disciplinaire est constitué. Selon l'article 300 de la même loi, le dossier disciplinaire contient toutes les pièces relatives aux faits reprochés à l'agent. L'article 302 de cette loi permet à l'agent et à son défenseur de consulter le dossier entre la convocation et la veille de l'audition. La juridiction administrative a été confrontée à chacune de ces règles.

En toute hypothèse, l'agent qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire est tenu, tout au long de celle-ci, de signaler à l'autorité ses changements d'adresses ou ses absences momentanées. S'il ne le fait pas, les notifications sont valablement effectuées à son adresse officielle et sa non-comparution n'est alors nullement constitutive d'une violation des droits de la défense⁹⁷. Lorsque la convocation adressée à l'agent lui a fait connaître qu'il faisait l'objet d'une action disciplinaire, il ne peut invoquer utilement la violation de l'article 301 de la Nouvelle loi communale⁹⁸. De même, l'usage, dans la convocation à comparaître, des termes «faits reprochés» et la référence à l'article 51 de la loi du 8 juillet 1976 qui est relatif à la discipline⁹⁹ informent suffisamment qu'il s'agit d'une convocation à une audition disciplinaire¹⁰⁰. Enfin, un requérant est mal venu de se plaindre de l'imprécision de la communication qui lui a été faite des griefs, dès lors qu'il a été entendu à ce sujet par son supérieur hiérarchique, qu'il n'a pas comparu devant le conseil communal et qu'en demandant la remise de l'affaire devant le conseil communal, son conseil n'a pas fait mention de cette imprécision¹⁰¹.

S'il est vrai que le non-respect du devoir de réserve a été retenu par l'acte attaqué comme étant un manquement grave aux devoirs professionnels, il importe peu que la convocation n'ait pas fait mention de ce non-respect car cet élément ne constitue pas un fait, mais traduit l'appréciation portée par l'autorité sur les faits au sujet desquels l'agent a été régulièrement invité à s'expliquer¹⁰². En effet, la convocation doit seulement mentionner les griefs adressés à l'agent, non la qualification disciplinaire de ces griefs.

L'article 301 de la Nouvelle loi communale n'impose pas de dater la convocation. Si la mention de la date présente de l'intérêt pour le calcul du délai attribué à l'agent pour consulter son dossier, son omission ne vicie pas la

97. Arrêt BEAUPAIN, n° 66.743, précité. L'arrêt ajoute que des certificats médicaux couvrant l'absence pour cause de maladie mais autorisant les sorties ne dispensent pas l'intéressé de se rendre aux convocations de l'autorité disciplinaire.

98. Arrêt SIMILLION, n° 71.834, précité.

99. Lequel article renvoie à la Nouvelle loi communale.

100. Arrêt DE DECKER, n° 73.720, du 18 mai 1998.

101. Arrêt BEIRNAERT, n° 54.394, précité.

102. Arrêt DEMOL, n° 71.758, précité.

convocation s'il ressort d'autres éléments du dossier que ce délai a été respecté ou que sa méconnaissance n'a pas porté atteinte aux garanties de l'agent¹⁰³.

Le principe général imposant le respect des droits de la défense dans la procédure disciplinaire exige que celui qui fait l'objet de cette procédure puisse présenter sa défense de manière utile et qu'à cet effet, notamment, il puisse consulter son dossier et disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa défense¹⁰⁴. L'appréciation du caractère raisonnable de ce délai est affaire d'espèces. Il a ainsi été jugé qu'aucun élément invoqué par le requérant n'est de nature à donner l'impression que le délai de près d'un mois dont il a disposé pour préparer sa défense aurait dû être encore plus important, alors spécialement qu'il est notablement plus large que le délai visé à l'article 301 de la Nouvelle loi communale¹⁰⁵. Le Conseil d'Etat a également considéré qu'il n'y avait pas de violation des droits de la défense lorsque l'agent avait pu disposer de pratiquement un mois pour consulter son dossier et préparer sa défense¹⁰⁶.

Le dossier disciplinaire doit contenir toutes les pièces relatives aux faits servant de base aux poursuites et être mis à la disposition du fonctionnaire poursuivi à partir de la convocation jusqu'à la veille de la comparution. L'article 301, alinéa 2, 5°, de la Nouvelle loi communale prescrit que la convocation à l'audition mentionne le lieu et le délai dans lesquels le dossier disciplinaire peut être consulté. Ces règles ne sont pas respectées lorsque le dossier pénal classé sans suite n'a été versé au dossier disciplinaire qu'après la convocation et sans que l'intéressé ne soit avisé du dépôt de ces nouvelles pièces. Au surplus, il ne saurait être exigé de celui-ci qu'il aille chaque jour consulter le dossier à l'effet de s'enquérir de la présence de nouvelles pièces¹⁰⁷.

La présence au dossier disciplinaire de pièces sans pertinence n'a pas, en soi, pour effet de rendre la sanction irrégulière, alors spécialement que l'agent ne précise pas en quoi sa situation en aurait été défavorablement influencée¹⁰⁸.

Aucun texte, ni aucun principe général de droit n'obligent l'autorité à envoyer à l'agent poursuivi la copie du dossier disciplinaire. Les articles 301 et 302 de la Nouvelle loi communale consacrent le droit de l'agent de consulter le dossier, c'est-à-dire d'en prendre connaissance au lieu indiqué, non celui d'exiger l'envoi de sa copie. Partant, la faculté, mentionnée dans l'exposé des motifs de la loi du 24 mai 1991, d'obtenir une copie du dossier

103. Arrêt CLAES, n° 72.980, précité.

104. Voy. le *Manuel de droit communal, o.c.*, t. 1^{er}, p. 599, et les références aux travaux préparatoires de la loi.

105. Arrêt VAN NUFFEL, n° 56.025, du 25 octobre 1995.

106. Arrêt DEMOL, n° 71.758, précité.

107. Arrêt DEVIGNE, n° 63.376, précité.

108. Arrêt COPPENS, n° 73.587, précité.

ne peut s'exercer qu'à l'occasion de la consultation du dossier sur place¹⁰⁹.

*
* *

L'article 306 de la Nouvelle loi communale dispose que l'audition par le conseil communal de l'agent poursuivi au disciplinaire a lieu en public lorsque celui-ci le demande^{110, 111}.

L'article 304 de la même loi n'implique pas que l'audition des témoins, qui a lieu en présence de l'intéressé, doive se tenir en public. Elle peut toutefois s'effectuer publiquement à trois conditions: l'agent poursuivi doit le demander, l'autorité disciplinaire doit y consentir et le témoin visé doit ne pas s'y opposer¹¹². Lorsque deux témoins s'opposent à être entendus en séance publique, le conseil communal doit les entendre à huis-clos; de ce fait, il peut raisonnablement estimer qu'il ne convient pas de procéder à l'audition publique des autres témoins, celle-ci ne pouvant apporter à l'assistance qu'une information lacunaire¹¹³.

En principe, l'autorité ne doit pas procéder à l'audition de témoins, même lorsque c'est l'agent poursuivi qui le demande. Cela résulte des termes clairs de l'article 304, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale. Il est toutefois des cas où l'autorité ne peut pas s'abstenir d'entendre des témoins. Ainsi, en présence de contradictions entre le rapport du commissaire de police qui se plaint de l'attitude d'un agent à son égard et la thèse de l'agent, le bourgmestre méconnaît les règles d'une preuve adéquate en prononçant une sanction sans entendre les témoins dont le rapport du commissaire mentionne la présence lors de l'incident¹¹⁴. En revanche, l'agent poursuivi ne subit aucun grief lorsque, en dépit du refus du conseil communal d'entendre un échevin comme témoin, cet échevin a participé à la séance d'audition et a répondu à toutes les questions que l'agent poursuivi a estimé devoir lui poser¹¹⁵.

*
* *

Ainsi que le prévoit l'article 303 de la Nouvelle loi communale, un procès-verbal de l'audition doit être dressé, qui reproduit fidèlement les déclarations de la personne entendue, énumère tous les actes de procédure requis par la loi et mentionne si chacun d'eux a été accompli. La même disposition opère une

109. Arrêt CORBEAU, n° 76.141, du 7 octobre 1998.

110. Par dérogation à l'article 94 de la Nouvelle loi communale qui interdit la publicité des séances du conseil communal dans tous les cas où il s'agit de questions de personnes.

111. Pour une application à un agent d'un C.P.A.S., entendu devant le conseil de l'aide sociale, voy. l'arrêt BARBIER, n° 60.239, précité.

112. Arrêt BARBIER, n° 60.239, précité.

113. Arrêt PAULUS, n° 63.382, précité.

114. Arrêt PRAET, n° 65.638, du 26 mars 1997.

115. Arrêt REMACLE, n° 78.944, précité.

distinction selon que le procès-verbal est, ou non, dressé immédiatement après l'audition. Dans le premier cas, il est immédiatement porté à la connaissance de l'intéressé qui est invité à le signer. S'il est dressé après l'audition, il doit être communiqué à l'agent dans les huit jours, avec invitation de le signer. En toute hypothèse, l'agent peut formuler des réserves ou refuser de signer, auquel cas il en est fait mention. Quelques décisions du Conseil d'Etat apportent un éclairage à ces règles.

Le refus de signer ou la signature avec réserve se justifient lorsque l'agent entendu estime que ses déclarations ne sont pas exactement reproduites¹¹⁶. Il est du pouvoir discrétionnaire de l'autorité disciplinaire de décider de rédiger le procès-verbal de l'audition à l'issue de celle-ci ou ultérieurement. Cette décision ne produit pas d'effet juridique, de sorte qu'elle ne tombe pas dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs¹¹⁷.

La lecture et la signature du procès-verbal d'audition confèrent force probante à un document qui rend compte contradictoirement des griefs retenus à charge de l'agent poursuivi disciplinairement, de ses moyens de défense et du respect de ses droits de défense lors de cette audition. Un tel document, avec toutes les nuances qu'il peut refléter, constitue un fondement essentiel de l'appréciation que toute autorité sera amenée à porter ultérieurement sur les faits reprochés. A défaut d'un tel document, l'autorité qui a procédé à l'audition ne peut porter qu'une appréciation au mieux approximative, mais en tout cas incertaine, tandis que les autorités de recours manquent de toute information suffisante pour porter leur propre appréciation, sauf à procéder elles-mêmes à une nouvelle audition de l'intéressé. Ces formalités touchent ainsi aux droits de la défense et doivent être accomplies avant la décision disciplinaire, sauf refus injustifié d'y procéder de la part de l'intéressé¹¹⁸.

La signature obligatoire du procès-verbal par l'agent lui confère une force probante particulière qui s'attache tant à ses mentions qui rapportent les propos des parties qu'à l'énumération des actes de la procédure. Cette énumération permet à l'agent poursuivi, mais aussi aux différentes autorités appelées à connaître de son dossier, d'apprécier d'emblée la régularité de la procédure suivie. Elle donne aussi à l'agent la possibilité de protester immédiatement, avant même l'adoption de la sanction. Le Conseil d'Etat a donc jugé fondé le moyen pris de la violation de l'article 303 de la Nouvelle loi communale, sans vérifier si l'absence d'énumération des actes de

116. Arrêt VERSTREPEN, n° 55.043, du 6 septembre 1995.

117. Arrêt VANDEVELDE, n° 65.292, précité.

118. Arrêts DORMAL, n° 58.981, du 3 avril 1996; LASSANCE, n° 62.596, du 16 octobre 1996, et BOURCY, n° 62.919, du 5 novembre 1996. Le Conseil d'Etat condamne ainsi le procédé qui consiste à notifier le procès-verbal à l'agent en même temps que la décision disciplinaire, lequel procédé a pu être utilisé par des communes qui enregistrent les séances du conseil communal, ces communes invoquant le motif que les procès-verbaux reproduisent mot à mot ce qui a été dit (voy. S. MARIQUE, *o.c.*, p. 438).

procédure a pu causer un grief au requérant. Il semble donc avoir considéré, se référant aux droits de la défense, que la formalité de l'énumération des actes de procédure touchait à l'ordre public¹¹⁹.

Il a toutefois également été jugé que si la faculté de signer le procès-verbal constitue une forme substantielle à laquelle il doit être satisfait avant l'infliction de la peine, afin de permettre à l'agent d'en vérifier la conformité à ce qui s'est dit lors de l'audition, la circonstance qu'il est signé plus tard est sans incidence sur la légalité de la décision prise lorsque l'agent ne soutient pas que ses déclarations n'ont pas été correctement rapportées¹²⁰.

Enfin, le Conseil d'Etat a précisé que l'obligation d'établir un procès-verbal ne s'impose qu'à l'autorité communale qui inflige la sanction, et non à l'autorité de tutelle qui statue sur l'approbation de la sanction¹²¹.

*
* *

Selon l'article 305, § 3, de la Nouvelle loi communale, la décision disciplinaire doit être motivée en la forme. Cette règle doit être rapprochée de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment ses articles 3 et 7. Ces articles disposent respectivement:

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate.

Art. 7. La présente loi ne s'applique aux régimes particuliers imposant la motivation formelle des actes administratifs que dans la mesure où ces régimes prévoient des obligations moins contraignantes que celles organisées par les articles précédents.

Il se déduit des articles 1^{er} et 2 de la loi du 29 juillet 1991 que celle-ci s'applique aux mesures disciplinaires prises par les autorités locales. En aucun cas, ces autorités ne pourraient être dispensées de son respect au bénéfice de l'article 4, 3^o, qui déroge à l'obligation de motiver lorsque l'indication des motifs de l'acte viole le droit au respect de la vie privée: on ne voit pas en quoi, en effet, la motivation d'une telle décision lèserait son destinataire¹²². Par ailleurs, l'obligation de motiver déduite de l'article 3 de la loi du 29 juillet

119. Arrêt DEVIGNE, n° 63.376, précité.

120. Arrêt DEVOLDER, n° 40.711, du 12 octobre 1992, *T. Gem.*, 1995/2, p. 118, avec la note de G. DEBERSAQUES, spéc. pp. 134 et 135. L'auteur rappelle que la formalité substantielle est celle qui est instituée dans l'intérêt de la personne concernée, de sorte qu'elle ne peut en invoquer la violation lorsque son non-respect n'a pas lésé son intérêt ou est sans incidence sur la décision elle-même. Ce n'est pas à dire, comme le souligne l'auteur, que l'autorité administrative est autorisée à outrepasser de telles formalités ...

121. Arrêt COPPENHOLLE, n° 68.120, précité.

122. P. LEWALLE et R. ANDERSEN, «La motivation formelle des actes administratifs», *A.P.T.*, 1993/2, p. 79. Bien au contraire, l'agent puni n'a-t-il pas naturellement intérêt à connaître le «pourquoi» de la mesure disciplinaire dont il fait l'objet?

1991 paraît devoir l'emporter sur celle qui est contenue dans l'article 305, § 3, de la Nouvelle loi communale, dès lors que celle-là est plus contraignante que celle-ci¹²³. Il ne semble pas que la question ait déjà été abordée par le Conseil d'Etat. Au départ de l'une ou de l'autre de ces dispositions législatives, le juge administratif a cependant précisé l'étendue de l'obligation de motivation.

A plusieurs reprises, il lui a été donné de juger que l'autorité disciplinaire n'est pas tenue de répondre à tous les arguments de l'agent ou de donner les motifs de ses motifs¹²⁴.

Constitue une motivation suffisante au regard de l'article 305, § 3, de la Nouvelle loi communale, la constatation que les faits sont établis¹²⁵.

Répond aux exigences de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, la motivation de la délibération du conseil communal qui mentionne les faits qui sont à la base de la sanction, les antécédents de l'intéressé et qui indique qu'une sanction maximale s'impose, étant entendu qu'en raison des circonstances atténuantes invoquées par son défenseur et liées à sa situation personnelle, il y a lieu de ne pas infliger la sanction la plus lourde¹²⁶.

Il est satisfait à l'obligation de motivation formelle lorsque l'autorité mentionne les motifs de fait et de droit qui sont à la base de sa décision, en manière telle que l'intéressé ait la possibilité de décider si la sanction a été prise régulièrement ou s'il s'indique d'introduire un recours administratif ou juridictionnel contre celle-ci¹²⁷.

La démission d'office est motivée en la forme lorsqu'elle se fonde sur des faits que, lors de son audition, le garde-champêtre a reconnus et qu'elle déduit de ceux-ci que ce dernier a manqué à ses devoirs professionnels et porté atteinte à la dignité de la fonction. La motivation n'est pas inexacte en ce qu'elle se fonde sur le fait que le garde-champêtre est seul responsable de l'accident, dès lors qu'il n'est pas établi que l'accident est dû à une cause étrangère¹²⁸.

Les motifs énoncés dans la décision disciplinaire doivent permettre à l'agent de connaître les faits qui lui sont reprochés, la qualification donnée à ceux-ci et les raisons ayant conduit à choisir la peine appliquée. Lorsque la décision disciplinaire se limite à rappeler les motifs de la convocation à l'audition, à viser le procès-verbal d'audition et à indiquer notamment le résultat du scrutin, il n'est pas possible de percevoir les raisons du choix de la peine prononcée¹²⁹.

123. L.M. BATAILLE *et al.*, p. 54.

124. Arrêts MOREAU, n° 48.475; BARBIER, n° 60.239; PAULUS, n° 63.382; VANDEVELDE, n° 65.292, et CORBEAU, n° 76.141, précités.

125. Arrêt MOREAU, n° 48.475, précité.

126. Arrêt PAULUS, n° 63.382, précité.

127. Arrêt VANDEVELDE, n° 65.292, précité.

128. Arrêt LOOS, n° 70.150, du 10 décembre 1997.

129. Arrêt LECOQ, n° 66.247, du 14 mai 1997.

En précisant les griefs sur lesquels elle repose, en mentionnant avec précision le résultat du vote qui les a considérés comme établis et qui a décidé de la peine, alors que ces griefs n'étaient pas contestés dans leur matérialité, la sanction disciplinaire prononcée par le conseil communal est motivée à suffisance au vœu de la loi du 29 juillet 1991¹³⁰.

*
* *

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, la notification d'une décision administrative doit s'analyser comme une opération matérielle, postérieure à l'adoption de la décision, et qui n'est donc pas un élément de la régularité de cette décision. Partant, le vice de la notification n'est pas susceptible d'entraîner l'irrégularité de la décision¹³¹.

L'article 307 de la Nouvelle loi communale déroge à ce principe. Il requiert que la décision disciplinaire, revêtue des motifs qui la fondent, soit notifiée à l'agent puni dans les dix jours ouvrables qui suivent son adoption, par la voie recommandée ou par la remise avec accusé de réception. Une sanction radicale est prévue en cas de non-respect du délai: la peine est censée n'avoir jamais été prise, étant entendu que des poursuites disciplinaires ne peuvent plus être entamées pour les mêmes faits. Le Conseil d'Etat a fourni des précisions sur l'accomplissement de cette formalité.

L'imposition d'un délai tend à éviter que l'autorité ne tarde, au mépris de l'intérêt de l'agent, à exécuter la décision¹³².

En l'absence de toute indication en sens contraire, la notion de jour ouvrable doit être entendue dans son acception usuelle, c'est-à-dire le jour où l'on travaille par opposition au jour férié¹³³. Sont donc ouvrables, tous les jours, à l'exception des dimanches et des jours fériés¹³⁴. Il en ressort que le samedi est un jour ouvrable.

La notification intervient le jour où la décision est effectivement présentée à l'intéressé pour prise de connaissance. Une notification par lettre recommandée à la poste a donc lieu au moment où l'envoi est présenté à l'intéressé, et non au moment où il est remis à la poste¹³⁵.

Toutefois, l'article 307 de la Nouvelle loi communale est respecté lorsque la notification a été accomplie dans le délai légal par pli recommandé à la poste et que ce pli est revenu à l'expéditeur avec la mention «parti sans laisser d'adresse». S'il est vrai que l'intéressé n'a reçu la notification qu'après l'expiration du délai légal, la validité de celle-ci n'en est pas

130. Arrêt SCHOULEUR, n° 43.840, précité.

131. Pour une application en matière disciplinaire, voy. arrêt DEKEYZER, n° 51.160, précité.

132. Arrêt PHILIPPE, n° 66.241, du 14 mai 1997.

133. Arrêt PHILIPPE, n° 66.241, précité, qui souligne que le 2 novembre est un jour ouvrable.

134. Arrêt ACHTEN, n° 70.102, du 9 décembre 1997.

135. Arrêt ACHTEN, n° 70.102, précité.

affectée dès lors que cette circonstance lui est entièrement imputable, qu'elle soit le résultat d'un fait volontaire ou de sa négligence¹³⁶.

La sanction doit être annulée lorsqu'un considérant qui en constitue un motif indissociable de son dispositif, puisqu'il a déterminé le taux de la peine qui a été infligée, n'a pas été notifié dans le délai prescrit par l'article 307 de la Nouvelle loi communale¹³⁷.

L'information faite par une lettre qui se borne à indiquer la sanction prononcée, sa date et l'autorité qui l'a prise ne constitue pas une notification de la «décision motivée» au sens de la disposition précitée¹³⁸.

Le défaut de notification de la sanction dans le délai de dix jours entraîne, on seulement la présomption légale que celle-ci est rapportée, mais aussi l'interdiction d'engager, pour les mêmes faits, de nouvelles poursuites, de sorte que le collègue n'a plus la possibilité de refaire une sanction annulée par le Conseil d'Etat en raison de ce défaut de notification¹³⁹.

L'article 307, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale dispose que *la notification de la décision fait mention des recours prévus par la loi et du délai dans lequel ceux-ci peuvent être exercés*. Ce texte mérite d'être rapproché de l'article 3, 4°, de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes¹⁴⁰, ainsi que de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'article 3, 4°, de la loi du 12 novembre 1997 est ainsi rédigé: *Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives provinciales et communales ..., tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative provinciale ou communale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours*.

L'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat porte: *Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, alinéa 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter*.

Il résulte de l'ensemble de ces textes que toute notification d'une mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un agent communal doit mentionner l'existence de tout recours, qu'il s'agisse d'un recours administratif organisé ou d'un

136. Arrêt BEUPAIN, n° 66.743, précité.

137. Arrêt NICOLAS, n° 68.568, du 1^{er} octobre 1997.

138. Arrêt ROUSSEL, n° 76.142, du 7 octobre 1998.

139. Arrêt NICOLAS, n° 77.811, du 23 décembre 1998.

140. M.B., 19 décembre 1997. Cette disposition est une «copie conforme» de l'article 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

recours juridictionnel¹⁴¹. Il apparaît également que le non-respect de cette mention est assorti d'une sanction, étant le non-écoulement du délai prévu pour exercer le recours institué. L'instauration de cette sanction entraîne des effets non négligeables sur des traits cependant majeurs du contentieux administratif. Le délai pour agir au Conseil d'Etat a toujours été présenté comme étant un compromis entre les impératifs contradictoires de la légalité (il s'impose de censurer l'acte illégal) et de la sécurité juridique (l'ordonnancement juridique ne doit pas être perturbé par des recours introduits sur le tard). Le défaut de la mention requise reporte à l'infini le point de départ du délai pour agir et privilégie la légalité au détriment de la sécurité juridique¹⁴².

En l'absence de toute mention de l'existence d'une voie de recours devant lui, le Conseil d'Etat constate que le délai pour agir n'a pas commencé à courir¹⁴³, quelles qu'aient été les explications, au demeurant incorrectes, de l'autorité de tutelle¹⁴⁴. Il précise que l'autorité ne peut méconnaître l'article 19, alinéa 2, précité, en prenant une décision verbale, en la notifiant de la même manière à l'intéressé et en s'abstenant de donner suite aux demandes de ce dernier destinées à obtenir la confirmation écrite de l'existence de cette décision et sa communication¹⁴⁵. Il souligne que, par le terme «forme» utilisé dans ledit article 19, alinéa 2, il faut entendre la mention de l'envoi de la requête sous pli recommandé à la poste¹⁴⁶, mais relève que ces textes n'imposent pas à l'autorité d'énoncer toutes les conditions de recevabilité¹⁴⁷. Il considère toutefois que, n'étant pas d'ordre public, l'article 19, alinéa 2, ne peut pas être invoqué par celui qui n'a pas besoin de la protection qu'il offre

141. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 2 de la loi du 11 avril 1994, dont s'inspire l'article 3 de la loi du 12 novembre 1997, l'arrêt AQUESBI, n° 73.705, du 15 mai 1998 souligne qu'il appartient à l'autorité administrative de préciser, s'ils existent, les recours organisés quels qu'ils soient ainsi que l'instance - organe administratif ou autorité juridictionnelle - compétente pour en connaître et ajoute que la disposition précitée est parfaitement claire et cohérente par rapport à l'objectif du législateur (publié in *J.L.M.B.*, 1999, pp. 180 à 186 avec la note de L. DEHIN). *Adde*: arrêt JOURET, n° 77.885, du 30 décembre 1998 (*en l'absence de texte exprès - nous soulignons -*, rien n'oblige une autorité administrative à mentionner dans ses décisions les délais dans lesquels celles-ci peuvent faire l'objet d'un recours administratif).

142. Voy. P. LEWALLE, «Légalité, sécurité, stabilité en droit administratif; un équilibre introuvable?», in *Liber amicorum Y. Hannequart et R. Rasir*, Bruxelles, Kluwer Editions Juridiques Belgique, 1997, p. 233. A propos de l'incidence de cette mention sur la théorie du retrait des actes administratifs, voy., en France, l'arrêt Mme DE LAUBIER, du 24 octobre 1997, *A.J.D.A.*, p. 936.

143. Voy. les arrêts TOUSSAINT, n° 53.387, du 19 mai 1995, et n° 57.968, du 31 janvier 1996, ainsi que l'arrêt GUINET, n° 63.917, du 8 janvier 1997.

144. Arrêt LACAVE, n° 75.790, du 16 septembre 1998.

145. Arrêt DUPAIX, n° 72.384, du 11 mars 1998.

146. Arrêt GONRY, n° 70.149, du 10 décembre 1997: «les mentions requises par la loi ont, toutes, leur importance, car il y va d'une obligation tendant à fournir aux intéressés un minimum d'informations sur le ou les recours qui leur sont ouverts, sur les autorités ou juridictions devant lesquelles ils peuvent être introduits et sur le délai et le mode de leur introduction».

147. Arrêts RATEB, n° 52.753, du 11 avril 1995, et MALAMBA NSANGU, n° 53.313, du 17 mai 1995.

car il n'ignore rien de ce qui doit lui être communiqué¹⁴⁸. Il juge ainsi que la formalité, en l'espèce non respectée, n'aurait rien apporté au requérant, lorsque ce dernier démontre, par l'introduction d'une demande de suspension et d'un recours en annulation antérieurs, qu'il connaissait la possibilité de recours¹⁴⁹.

Même en l'absence de recours organisé et sauf disposition en sens contraire, le citoyen est admis à inviter l'autorité qui exerce la tutelle générale à mettre en œuvre les pouvoirs dont elle peut user d'office en vertu de la loi. Cette faculté repose sur le droit de pétition consacré par l'article 28 de la Constitution. Il est généralement admis par la jurisprudence qu'une réclamation à l'autorité de tutelle disposant d'une compétence d'annulation interrompt le délai de recours au Conseil d'Etat, à la double condition que cette réclamation soit formée avant l'expiration de ce délai et avant celle du délai imposé à l'autorité de tutelle pour exercer son pouvoir d'annulation. Le requérant bénéficie alors, pour introduire son recours au Conseil d'Etat, d'un nouveau délai de soixante jours qui commence à courir à partir de l'expiration du délai dont l'autorité de tutelle disposait pour statuer, peu importe la date à laquelle cette autorité a signalé qu'elle ne ferait pas usage de son pouvoir¹⁵⁰. A la différence du recours administratif préalable organisé qui doit être exercé avant de saisir le Conseil d'Etat¹⁵¹, une telle réclamation, non instituée par un texte, n'est qu'une faculté à laquelle l'agent peut renoncer au profit d'un recours auprès de la haute juridiction administrative¹⁵². A l'effet de faire courir le délai de soixante jours, il incombe donc à l'autorité disciplinaire de mentionner l'existence de la voie de recours au Conseil d'Etat¹⁵³. Elle n'est, en revanche, nullement tenue d'informer de l'incidence que peut avoir une éventuelle réclamation de l'agent auprès de l'autorité de tutelle sur le délai de recours au Conseil d'Etat. D'ailleurs, pour s'assurer de l'avantage de procédure qu'offre une telle réclamation, c'est au réclamant lui-même de veiller à s'informer de la date de prise de cours ainsi que de l'échéance du délai imposé

148. Arrêt VLAEMINCK, n° 68.244, du 23 septembre 1997, note de G. DEBERSAQUES, *R.W.*, 1997-1998, pp. 776 et s., n° 23. *Adde*: à propos du même arrêt, H. SIMONART, *I.D.J.*, 1998/4, p. 3, et A. WIRTGEN, *T.B.P.*, 1998, p. 222. Dans le même sens, arrêt VANDE CASTEELE, n° 71.041, du 22 mars 1998, *T.B.P.*, 1998, p. 688. *Contra*: arrêt MAINIL, n° 71.261, du 28 janvier 1998 («il y va d'une dérogation aux règles relatives à la prescription des recours, qui revêt le même caractère d'ordre public que celui qui s'attache à ces règles»).

149. Arrêt HAUSTRATE, n° 77.061, du 20 novembre 1998.

150. Arrêts VAN GOETHEM, nos 73.192 et 73.193, du 22 avril 1998; VANVELTHEM, n° 74.338, et DE MIL, n° 74.340, du 17 juin 1998. *Adde*: arrêts MAINIL, n° 71.261, précité, et VANDEWIELE, n° 77.964, du 16 décembre 1998.

151. A défaut, le recours au Conseil d'Etat est déclaré irrecevable. Voy. J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, t. 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 291; M. LEROY, *o.c.*, p. 224, et P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Ed. scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, p. 216.

152. Dès lors, le recours introduit devant le Conseil d'Etat avant l'expiration du délai dont dispose l'autorité de tutelle pour annuler n'est pas prématuré (voy. not. l'arrêt S.A. LESUCO, n° 76.917, du 12 novembre 1998).

153. Arrêt MAINIL, n° 71.261, précité.

à l'autorité de tutelle pour exercer sa compétence et à calculer en conséquence le délai dont il dispose pour saisir le juge¹⁵⁴.

Les développements qui précèdent montrent que, s'agissant de l'obligation faite à l'autorité d'informer le citoyen de l'existence des voies de recours contre les décisions administratives, la jurisprudence souffle le chaud et le froid. En tout cas, et nous débordons ici du cadre du droit disciplinaire, cette obligation d'information est de nature à influencer les comportements du citoyen, de l'administration et du juge. Le premier, en l'absence de toute mention, pourra introduire un recours en tout temps avec succès, mais parfois avec mauvaise foi. Il pourra aussi argumenter sur la circonstance que la mention, certes reproduite, ne répond cependant pas au prescrit de la loi. Il est également possible qu'encouragé par la mention de l'existence d'un recours et à défaut d'avoir complété son information, il introduise un recours manifestement voué au rejet, au motif qu'en toute hypothèse, celui-ci «ne tient pas la route». Sachant, pour sa part, qu'il est tenu d'aviser le destinataire de sa décision de ce que cette dernière peut être contestée, l'auteur de celle-ci n'est-il pas humainement exposé à la tendance de la préparer avec moins de soin, se disant qu'un contrôle sera exercé, en définitive, par une autorité supérieure? Au surplus, quelle voie de recours juridictionnelle doit-il indiquer? Tant le juge judiciaire que le juge administratif sont compétents pour connaître de l'action de l'administration: le premier est le gardien des droits subjectifs, au second appartient le pouvoir d'annuler un acte administratif unilatéral pris par une autorité administrative. La théorie de l'objet véritable forme la ligne de partage entre la compétence de l'un et de l'autre. Sa mise en œuvre n'en demeure pas moins un exercice ardu ... qui oppose parfois les spécialistes du droit administratif eux-mêmes¹⁵⁵! Enfin, du point de vue du juge, souvent confronté à un arriéré important, la mention constitue sans nul doute une incitation à introduire des recours qui ne peut que contribuer à accroître une charge déjà difficilement supportable.

Chapitre 6. La radiation de la sanction disciplinaire

L'article 309 de la Nouvelle loi communale, seule disposition contenue dans ce chapitre, opère une distinction entre l'avertissement, la réprimande et la retenue de traitement, d'une part, la suspension et la rétrogradation, d'autre part. A la différence des trois premières sanctions, pour lesquelles la radiation intervient automatiquement au terme du délai prescrit par l'article 309, la radiation de la suspension ou de la rétrogradation est décidée à la demande de l'agent puni. Le refus de l'autorité d'accéder à cette demande ne peut être fondé que sur des circonstances apparues postérieurement à la sanction. La

154. Arrêts VAN GOETHEM, nos 73.192 et 73.193; VANVELTHEM, n° 74.338, et DE MIL, n° 74.340, précités.

155. Voy., à ce sujet, Ph. BOUVIER, «Un voile à l'école, des juges et la neutralité», note sous Liège, 23 février 1995, *R.R.D.*, 1995, p. 543, et P. NIHOUL, «Dans l'attente des tribunaux administratifs», *J.T.*, 1997, p. 834.

radiation ne peut être effectuée qu'au terme d'un délai qui varie selon les sanctions. Le point de départ de ces délais est toutefois identique: il s'agit du jour où la sanction est prononcée.

L'article 309 de la Nouvelle loi communale n'a guère donné lieu à de la jurisprudence. Il est vrai que la disposition est précise et que les contours de la notion de radiation sont fixés depuis longtemps et ont été rappelés par les premiers commentateurs de cette disposition. A moins que les délais prévus fassent que les litiges sont encore à venir ...

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger que la radiation prévue par l'article 309 de la Nouvelle loi communale a pour effet que l'on ne peut plus tenir compte de la sanction radiée, notamment lorsque l'on délibère sur l'infliction d'une autre sanction¹⁵⁶.

Le principal effet de la radiation est donc de «neutraliser la sanction» en sorte qu'il ne peut plus en être tenu compte lors d'une nouvelle procédure disciplinaire menée à l'encontre de l'intéressé ou encore dans l'examen de sa candidature à une promotion¹⁵⁷. En revanche, il semble que l'autorité puisse tenir compte de la circonstance que l'agent poursuivi a déjà commis des faits répréhensibles semblables dans le passé et qu'il est donc un «récidiviste», sans pour autant avoir égard au taux de la sanction qui avait été prononcée à l'époque et qui a été radiée entre-temps.

Si la radiation a pour effet de faire disparaître la mention de la sanction dans le dossier individuel de l'agent, elle ne porte pas pour autant atteinte à l'exécution de la sanction. Ainsi, l'agent rétrogradé dont la sanction est radiée ne retrouve pas de ce fait son ancien grade¹⁵⁸.

Chapitre 7. La suspension préventive

L'article 310 de la Nouvelle loi communale dispose que la suspension d'un agent à titre préventif est une mesure d'ordre que l'autorité peut adopter lorsque deux conditions sont réunies: il faut que l'agent concerné fasse l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires et que sa présence soit incompatible avec l'intérêt du service.

Dès lors que le conseil communal ne se prononce pas sur la matérialité des faits retenus, qu'il les qualifie pourtant de particulièrement graves, que le seul motif de la suspension préventive a pour origine les rapports tendus entre l'agent visé et son chef et que ce grief ne figure pas au nombre de ceux initialement reprochés à l'intéressé, la mesure n'est justifiée par aucun fait admissible et adéquat¹⁵⁹.

Une mesure de suspension préventive est valablement justifiée lorsqu'elle est fondée sur le fait, non pas que le requérant a été membre d'un

156. Arrêt SIFFER, n° 72.365, du 10 mars 1998.

157. *Manuel de droit communal* (dir. P. LAMBERT), o.c., t. 1^{er}, p. 608.

158. L.M. BATAILLE *et al.*, o.c., pp. 27 et 70.

159. Arrêt KNAEPEN, n° 67.532, du 17 juillet 1997.

groupement subversif ou qu'il aurait ou aurait eu des sympathies pour un tel groupe, dont il se défend aujourd'hui, mais bien sur la circonstance qu'il a fait, au sujet de la réalité de cette appartenance, de fausses déclarations. Cette appartenance est un fait, fût-il ancien, dont l'autorité est fondée à vérifier la réalité afin d'apprécier en pleine connaissance de cause l'aptitude du requérant à occuper une fonction importante dans le domaine de la sécurité publique. Ce faisant, elle ne s'immisce pas irrégulièrement dans la vie privée du requérant, ni dans sa liberté d'expression¹⁶⁰.

En outre, dès lors que les corps de police sont appelés, entre autres missions, à recueillir les dépositions des personnes mêlées à quelque titre que ce soit à des comportements répréhensibles et qu'il est établi que le chef d'un corps de police a tenu des propos mensongers à ses supérieurs, l'autorité peut raisonnablement en déduire qu'il ne jouit plus de la crédibilité et de l'autorité nécessaires à l'exercice de ses fonctions, ni de la confiance de la population, et ce même alors qu'une partie importante de ses subordonnés continue à lui témoigner sa confiance. L'atteinte grave à la dignité de la fonction est adéquatement justifiée par la dissimulation délibérée d'un fait dont il n'est pas allégué qu'il empêcherait, en soi, la continuation de l'exercice de la fonction, mais dont la dissimulation délibérée a pu raisonnablement susciter des interrogations quant à l'honorabilité du requérant, particulièrement alors que ce fait est imputé à un haut responsable du maintien de l'ordre et a trait à des rapports avec une organisation subversive¹⁶¹.

Selon l'article 312 de la Nouvelle loi communale, la suspension préventive ne peut pas être prononcée pour un terme supérieur à quatre mois. Par exception, laquelle est de stricte interprétation, ce terme peut être prolongé par périodes de quatre mois au plus pendant la durée de la procédure pénale¹⁶². La prorogation ne peut donc être décidée qu'en cas de poursuites pénales: encore faut-il, conformément à l'article 310 de la Nouvelle loi communale, que la présence de l'agent demeure incompatible avec l'intérêt du service¹⁶³.

Il ressort de l'article 313 de la Nouvelle loi communale que la suspension préventive peut – mais ne doit pas – être assortie d'une retenue de traitement et de la privation des titres à l'avancement. Il s'impose, lorsque de telles

160. Arrêt DEMOL, n° 66.776, du 13 juin 1997, *J.T.*, 1997, p. 498. L'arrêt relève que les articles 8 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 19 du Pacte international sur les droits civils et politiques autorisent des restrictions au respect de la vie privée et de la liberté d'expression si elles sont prévues par la loi et nécessaires, notamment à la sécurité publique et à la défense de l'ordre.

161. Arrêt DEMOL, n° 66.776, précité.

162. Arrêt CLAEYS, n° 75.594, du 14 août 1998. L'arrêt précise que lorsque la procédure judiciaire est clôturée en cours de suspension, une nouvelle suspension préventive s'analyse comme une prorogation de la suspension initiale et ne peut plus être prononcée.

163. Arrêt VANNOOTEN, n° 70.103, du 9 décembre 1997. Selon l'arrêt, l'autorité doit vérifier, au moment de décider la prorogation, si l'absence de l'agent est toujours nécessaire dans l'intérêt du service.

mesures d'accompagnement sont décidées, de les motiver spécialement¹⁶⁴. La retenue de traitement est limitée quant à son montant: elle ne peut excéder la moitié du traitement, l'agent conservant en outre au moins le montant du minimex.

Ainsi que le prescrit l'article 314 de la Nouvelle loi communale, une suspension préventive ne peut pas être prononcée sans que l'agent ait été entendu au préalable. L'audition est effectuée dans le respect des règles de procédure inscrites aux articles 299 à 308. Toutefois, le délai entre la convocation et l'audition est ici réduit à cinq jours.

En cas d'extrême urgence, la mesure peut toutefois précéder l'audition, pour autant que l'intéressé soit entendu ensuite dans le respect des règles précitées. La faculté de suspendre préventivement un agent avant toute audition est conditionnée uniquement par l'urgence, et non pas par la gravité du cas. S'il est vrai qu'en pareille occurrence, les droits de la défense ne sont pas respectés avant l'adoption de la mesure, une audition doit ensuite avoir lieu dans les cinq jours visés à l'article 314, celle-ci impliquant nécessairement la possibilité, pour l'autorité, de retirer la décision prise en extrême urgence¹⁶⁵.

Ces règles, relatives à l'audition, trouvent également à s'appliquer en cas de prorogation de la mesure¹⁶⁶.

En toute hypothèse, la notification de la décision est effectuée *sans tarder*. L'article 315 de la Nouvelle loi communale reproduit les termes de l'article 307, alinéas 1^{er} et 2.

La détermination des autorités habilitées à suspendre préventivement un agent est fixée par l'article 312 de la Nouvelle loi communale. Le sort de la suspension préventive à l'issue de l'action disciplinaire est, quant à lui, réglé par l'article 316 de cette loi. Ces textes suscitent des questions¹⁶⁷. A ce jour, il ne semble pas que le Conseil d'Etat y ait été confronté.

Chapitre 8. La prescription de l'action disciplinaire

L'article 317 de la Nouvelle loi communale fixe à six mois le délai dans lequel des poursuites disciplinaires peuvent être intentées. Passé ce délai, l'action disciplinaire est prescrite. Encore importe-t-il d'en identifier le point de départ et l'échéance. La disposition précitée opère une distinction selon que les faits reprochés font ou non l'objet de poursuites pénales. Dans la négative, le point de départ correspond au jour où *l'autorité disciplinaire constate les faits répréhensibles ou en a pris connaissance*. Autrement, *il prend cours le*

164. Arrêt VANNOOTEN, n° 70.103, précité.

165. Arrêt DEMOL, n° 66.776, précité. L'arrêt considère qu'en respectant la procédure ordinaire, l'autorité aurait été dans l'impossibilité d'empêcher que l'intéressé ne reprenne son travail à l'issue d'un congé. Il a été rendu sur l'avis contraire de Mme l'Auditeur A. DEBUSSCHERE, selon laquelle le requérant aurait dû être préalablement entendu, l'extrême urgence étant invoquée à tort.

166. Arrêt VANNOOTEN, n° 70.103, précité.

167. L.M. BATAILLE *et al.*, o.c., pp. 41 et 55.

jour où l'autorité judiciaire informe l'autorité disciplinaire qu'une décision judiciaire est intervenue ou que la procédure pénale n'est pas poursuivie. Quant à l'échéance, elle est fixée, dans tous les cas, au jour de l'intentement des poursuites disciplinaires. Quelques indications ont été fournies par la jurisprudence.

En l'absence de poursuites pénales, le point de départ du délai de prescription est constitué par le moment auquel l'autorité disciplinaire constate ou est informée de l'existence de faits répréhensibles.

Le Conseil d'Etat a précisé que cette autorité est n'importe quel organe habilité à infliger la sanction, de sorte que le délai ne court pas par la seule circonstance que les supérieurs hiérarchiques de l'agent ont eu connaissance des faits¹⁶⁸. Il suit de cette jurisprudence que la constatation des faits par le secrétaire communal ou leur communication à celui-ci ne suffit pas à faire courir le délai de prescription, alors cependant qu'aux termes des articles 287 et 288 de la Nouvelle loi communale, celui-ci est chargé d'établir le rapport introductif de la procédure disciplinaire, sans toutefois être habilité à prononcer une sanction. Une conséquence critiquable en découle. Il se pourrait en effet qu'un secrétaire communal informé de faits répréhensibles à charge d'un agent ne fasse pas un rapport sur-le-champ et soit d'autant moins enclin à faire diligence que son abstention fait obstacle à la prise d'effet du délai de prescription¹⁶⁹. Cette conséquence est peu compatible avec l'objectif poursuivi par la règle de prescription, qui est que l'agent soit fixé rapidement sur l'intentement ou non de poursuites.

Le délai de prescription commence à courir dès la connaissance effective des faits par l'autorité. Le temps pris par une autorité disciplinaire pour examiner ses archives, afin d'étayer le dossier à charge d'un agent concernant des faits en raison desquels elle intente des poursuites, est une contingence étrangère au moment de la connaissance des faits constituant le terme initial de la prescription disciplinaire et sans influence sur le cours de celle-ci¹⁷⁰.

La détermination du point de départ du délai offre une certaine acuité lorsque les manquements revêtent un caractère continu. Il a été jugé que lorsqu'une faute disciplinaire trouve son fondement dans une certaine continuité d'action, la référence à des faits prescrits en rapport avec l'imputation nouvelle peut être relevante pour mettre en évidence le comportement de l'agent pendant les six derniers mois, dès lors que cette référence n'implique pas automatiquement que les faits prescrits ont servi de

168. Arrêt VAN ROMPUY, n° 63.857, du 8 janvier 1997.

169. B. LOMBAERT, «La prescription des poursuites disciplinaires à l'encontre des agents communaux. A propos de l'article 317 de la Nouvelle loi communale», *Rev. dr. commun.* (à paraître). Comp. L.M. BATAILLE *et al.*, *o.c.*, p. 70, qui retiennent, comme point de départ, la séance lors de laquelle un rapport du secrétaire communal relatif à ces faits a été examiné ou la date de la séance qui suit la communication d'un tel rapport à l'échevin.

170. Arrêt SCHOLEUR, n° 41.992, précité.

fondement à la sanction¹⁷¹. De manière plus générale, l'article 317 n'empêche pas la répression d'un comportement globalement négatif¹⁷².

Le point de départ est reporté en cas de poursuites pénales¹⁷³. La *décision définitive* sur l'action pénale est le jugement ou l'arrêt statuant définitivement sur la culpabilité de l'agent¹⁷⁴. La décision de l'autorité judiciaire par laquelle *la procédure pénale n'est pas poursuivie* est le classement sans suite par le parquet. Le Conseil d'Etat a considéré que, dans les cas où l'autorité disciplinaire n'est pas impliquée dans l'affaire pénale et où l'autorité judiciaire n'est pas tenue de l'informer de l'issue de l'action pénale, le délai de prescription peut néanmoins commencer à courir lorsque l'autorité disciplinaire est informée d'une autre manière du résultat de l'action pénale ou lorsqu'elle est saisie d'éléments suffisants l'obligeant, dans le cadre du principe général de préparation avec soin des décisions, à s'informer elle-même de l'issue de l'action pénale¹⁷⁵.

L'intentement des poursuites disciplinaires, étant l'échéance du délai, ne se confond pas avec le moment où l'agent a pu consulter le dossier disciplinaire et celui auquel il a été entendu par le conseil communal¹⁷⁶. Il correspond au plus tard à la date de la convocation de l'intéressé devant le conseil communal en vue d'être entendu dans le cadre d'une procédure disciplinaire¹⁷⁷. La date d'échéance peut également être celle du rapport disciplinaire établi par le chef de corps¹⁷⁸.

Le délai de six mois établi à l'article 317 de la Nouvelle loi communale est un délai de rigueur. Son dépassement entraîne automatiquement l'annulation de la sanction en ce qu'elle porte sur des faits prescrits¹⁷⁹. Le Conseil d'Etat en a déduit que le moyen pris de la violation du délai raisonnable et le moyen pris de la violation de l'article 317 de la Nouvelle loi communale ne peuvent être invoqués simultanément, puisque cette disposition fixe un délai précis de six mois et que, pour le juge, ce texte légal clair prévaut sur le principe d'ad-

171. Arrêt COPPENS, n° 73.587, précité. Sur cette question, voy. ég. B. LOMBAERT, *o.c.*

172. Arrêt BEIRNAERT, n° 54.394, précité.

173. Selon B. LOMBAERT, *o.c.*, la notion paraît devoir être comprise largement: elle ne vise pas seulement les cas où soit le parquet, soit la partie civile saisit le juge d'instruction ou la juridiction de fond, mais aussi ceux où le parquet se livre à une information. Voy., en ce sens, les arrêts ZANATTA, n° 35.985, du 12 décembre 1990; PIRET, n° 39.501, du 27 mai 1992; CORNET, n° 48.833, du 31 août 1994, et LAPIERRE, n° 59.160, du 24 avril 1996, qui concernent l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, rédigé en des termes analogues à ceux de l'article 317 de la Nouvelle loi communale.

174. Arrêts BEAUPAIN, n° 66.743, précité, et FIORE, n° 66.745, du 11 juin 1997.

175. Arrêt VERMEULEN, n° 74.027, du 2 juin 1998. Voy. aussi B. LOMBAERT, *o.c.*

176. Arrêt CORBEAU, n° 76.141, précité.

177. Arrêt BEAUPAIN, n° 66.743, précité.

178. Arrêt FIORE, n° 66.745, précité.

179. Voy. les arrêts SCHOULEUR, n° 41.992, et FIORE, n° 66.745, précités. Le Conseil d'Etat a même soulevé d'office le moyen pris de la violation de l'article 81 du statut des agents de l'Etat, semblable à l'article 317 de la Nouvelle loi communale, reconnaissant ainsi, de manière implicite mais certaine, un caractère d'ordre public à cette disposition (arrêt PIRET, n° 39.501, précité).

ministration convenable qui, par définition, n'implique généralement qu'une directive pour l'administration¹⁸⁰.

Lorsque l'autorité disciplinaire entame des poursuites avant l'expiration du délai de prescription et que la sanction infligée à l'agent est ensuite censurée par l'autorité de tutelle ou par le Conseil d'Etat, la question se pose de savoir si l'autorité disciplinaire retrouve la partie non écoulée du délai de prescription pour engager une nouvelle procédure disciplinaire en raison des mêmes faits¹⁸¹. La jurisprudence est incertaine.

L'article 317 de la Nouvelle loi communale n'empêche pas qu'une administration dont la décision disciplinaire est improuvée par l'autorité de tutelle reprenne le dossier disciplinaire avec la diligence requise et dans les limites posées par l'arrêté d'improbation, mais il empêche que soient repris en considération des faits portés depuis plus de six mois à la connaissance de l'autorité disciplinaire, soit pour fonder des imputations jusqu'alors insuffisamment établies, soit pour formuler de nouvelles imputations¹⁸².

L'article 317 de la Nouvelle loi communale n'empêche pas qu'une administration dont la décision disciplinaire est improuvée par l'autorité de tutelle reprenne le dossier disciplinaire dans les limites posées par l'arrêté d'improbation. S'il ne lui est pas interdit de limiter alors l'instruction de l'affaire à la réparation des irrégularités constatées par l'autorité de tutelle, elle a le pouvoir discrétionnaire de décider de reprendre l'affaire à un point antérieur de la procédure, de la terminer ensuite en observant les dispositions légales en vigueur et de la soumettre à nouveau à l'approbation de l'autorité de tutelle¹⁸³.

L'annulation d'une décision disciplinaire n'empêche pas l'autorité disciplinaire de reprendre l'affaire, mais cette reprise, à la lumière de l'article 317 de la Nouvelle loi communale, est limitée aux faits déjà retenus comme faits disciplinaires dans la procédure disciplinaire jugée irrégulière, donc aux faits dont l'agent savait déjà qu'ils lui étaient disciplinairement imputés¹⁸⁴.

Suite à l'annulation de la sanction par le Conseil d'Etat, la nouvelle procédure disciplinaire a été entamée plus de six mois après la décision judiciaire définitive sur les poursuites pénales et donc en violation de l'article 317 de la Nouvelle loi communale¹⁸⁵.

A cet égard, le délai de prescription de l'action disciplinaire peut être rapproché du délai visé par l'article 305 de la Nouvelle loi communale, selon lequel la mesure disciplinaire doit intervenir dans les deux mois de la clôture

180. Arrêt VAN ROMPUY, n° 63.857, précité.

181. Pour autant, bien entendu, que les motifs qui sous-tendent la décision de l'autorité de contrôle ne s'opposent pas à l'adoption d'une nouvelle décision.

182. Arrêt VAN ROMPUY, n° 63.857, précité.

183. Arrêt PAESHUYS, n° 72.660, précité.

184. Arrêt VERMEULEN, n° 74.027, précité.

185. Arrêt FIORE, n° 66.745, précité.

du procès-verbal de la dernière audition, faute de quoi l'autorité est réputée renoncer aux poursuites. Dans les deux hypothèses, l'inaction de l'autorité disciplinaire fait obstacle à l'adoption d'une sanction.

Une disposition équivalente à l'article 305 de la Nouvelle loi communale figure dans le statut d'une intercommunale, dont le Conseil d'Etat a eu à connaître à l'occasion d'un recours en annulation d'une sanction infligée à un agent de celle-ci. Une première sanction disciplinaire avait été prise avant l'expiration du délai de deux mois dont l'intercommunale disposait pour se prononcer, mais elle avait ensuite été annulée par l'autorité de tutelle. S'autorisant de la partie du délai qui restait à courir, l'intercommunale avait sanctionné une nouvelle fois l'agent. A l'occasion du recours en annulation de cette dernière sanction devant le Conseil d'Etat, l'auditeur rapporteur fut d'avis que l'autorité n'avait pas retrouvé le solde du délai qui restait à courir au moment où elle a pris la première sanction. A son estime, dès lors qu'une sanction disciplinaire doit être prise dans un délai de forclusion, prévu dans un but de protection de l'agent poursuivi, et que la sanction adoptée dans ce délai est annulée par l'autorité de tutelle, l'autorité disciplinaire ne peut plus se prononcer si le délai de prescription est expiré. L'annulation, précisait-il, ne permet pas de considérer que le «temps aurait suspendu son vol». Son effet rétroactif ne reporte pas plus l'auteur de l'acte dans le passé. A l'inverse, le Conseil d'Etat a jugé que l'autorité disciplinaire recouvrait le solde du délai pour se prononcer à nouveau, parce que la rétroactivité qui s'attache à une annulation ne permet pas de nier la procédure qui a précédé l'acte annulé et parce que la présomption de renonciation aux poursuites ne vaut que dans l'hypothèse où l'autorité disciplinaire ne s'est pas prononcée dans le délai à elle imparti¹⁸⁶.

Par identité de motifs avec cet arrêt, il faudrait sans doute considérer que l'annulation par l'autorité de contrôle d'une sanction prise au terme d'une procédure disciplinaire entamée avant l'échéance du délai de prescription n'empêcherait pas l'autorité d'entamer une nouvelle procédure dans la partie du délai restant à courir¹⁸⁷. A la supposer confirmée en matière de prescription de l'action disciplinaire, une telle jurisprudence rendrait donc superflue cette proposition de loi complétant l'article 317 de la Nouvelle loi communale et dont l'objet est de mettre à la disposition de l'autorité disciplinaire, en cas de mise à néant de sa sanction, un nouveau délai pour reprendre les poursuites, égal à celui qui restait à courir lorsque les poursuites ont été intentées valablement une première fois¹⁸⁸. Sans doute cette proposition avantage-t-elle l'administration au détriment de l'agent. Elle aurait au moins le mérite de mettre un terme à l'insécurité engendrée par les tâtonnements de la jurisprudence.

186. Arrêt GODEFROID, n° 70.394, du 17 décembre 1997, *Rev. dr. commun.*, 1998, pp. 88 à 96 et s., n° 2, et les extraits du rapport de B. LOMBAERT, Auditeur adjoint.

187. Toujours dans le respect des motifs de l'annulation.

188. *Doc. parl.*, Sén., 1997-1998, n° 857/I. Voy. aussi S. MARIQUE, *o.c.*, p. 440.

Conclusion

Alors qu'il était à l'état de projet, le régime disciplinaire des agents communaux a fait l'objet d'un examen approfondi par la section de législation du Conseil d'Etat¹⁸⁹. Il a pu être observé, dès ce stade, que, singulièrement en ce qui concerne les règles de procédure, le législateur a entendu consacrer les solutions dégagées au fil des ans par la section d'administration du Conseil d'Etat¹⁹⁰.

Le temps s'est écoulé depuis le 1^{er} septembre 1991, date d'entrée en vigueur des règles analysées. Cela ne constitue pas une surprise, il a été donné à la section d'administration du Conseil d'Etat d'éclairer certaines des zones d'ombre que, dans son œuvre prospective, le législateur laisse subsister inmanquablement ça et là. Il appartenait bien au juge administratif de parfaire l'ouvrage¹⁹¹. Il s'y est employé. Que l'on songe notamment au rôle du secrétaire communal dans la procédure disciplinaire, aux modalités de convocation et d'accès au dossier disciplinaire, aux conditions d'audition des témoins, aux implications déduites de l'exigence d'un procès-verbal d'audition, aux questions suscitées par la notification de la mesure disciplinaire et par la prescription de l'action disciplinaire.

Mais voilà que, déjà, de nouveaux changements se profilent à l'horizon. L'élaboration, par la loi, d'un nouveau statut disciplinaire pour l'ensemble des «fonctionnaires de police» du Royaume a été évoquée dans les lignes qui précèdent.

Certes, le statut disciplinaire contenu dans la Nouvelle loi communale s'applique aussi à tous les autres agents communaux. Mais déjà lors des accords politiques qui ont abouti aux réformes institutionnelles de 1993, la régionalisation de la législation organique relative aux collectivités locales avait été envisagée et, à cet effet, il avait été décidé de soumettre à la révision l'article 162 de la Constitution¹⁹². La prochaine réforme institutionnelle devrait consacrer une telle régionalisation et le régime disciplinaire pourrait bien en être à nouveau modifié, voire complètement revu¹⁹³.

Premier bâtisseur du droit disciplinaire de la fonction publique, en particulier de la fonction publique locale, le juge administratif a donc cédé le pas au législateur dans la construction de ce droit. Encore lui appartient-il désormais, au gré des espèces dont il a à connaître, de contribuer à ordonner le travail législatif et réglementaire.

189. *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1990-1991, n° 1400/1.

190. *Manuel de droit communal* (dir. P. LAMBERT), o.c., t. 1^{er}, p. 595.

191. L.M. BATAILLE *et al.*, o.c., p. 58.

192. D. DÉOM, «L'organisation communale», in *La Belgique fédérale* (dir. F. DELPÉREE), Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 278 et s.; M. NIHOUL, «L'impact de la réforme de 1993 sur les normes qui régissent les pouvoirs locaux», *R.R.D.*, 1994, pp. 137 et s.; J. SAMBON, «Les entités fédérées et l'autonomie locale», *A.P.T.*, 1994/2-3, p. 179.

193. Voy. *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, coll. de la Faculté de Droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 1997, et en particulier la contribution de M. NIHOUL.

Dès lors qu'un délai de trois à cinq ans est nécessaire aux hyper-spécialistes pour faire passer un texte nouveau dans leurs réalisations¹⁹⁴, il n'est nullement surprenant de lire que *la jurisprudence s'épuise à suivre des réformes souvent remises en chantier par le législateur ou l'autorité réglementaire*¹⁹⁵.

Il restera à relever le défi.

194. Ch. LAMBOTTE, *Technique législative et codification*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1988, p. 11.
L'auteur précise que ce délai est de dix ans pour les praticiens et qu'il faut trente ans pour que la loi atteigne le citoyen sans qualification particulière.

195. Y. GAUDEMET, «Crise du juge et contentieux administratif en droit français», in *La crise du juge*, Bruxelles et Paris, E. Story-Scientia et L.G.D.J., 1990, p. 101.