

A propos de la prescription des actions disciplinaires: commentaire de l'article 317 de la Nouvelle loi communale

Bruno Lombaert

Auditeur au Conseil d'Etat

Assistant à l'U.C.L.

L'article 317 de la Nouvelle loi communale, qui y a été inséré par l'article 1^{er} de la loi du 24 mai 1991 modifiant la Nouvelle loi communale en ce qui concerne le régime disciplinaire, se lit:

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

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

L'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat¹ comprend une disposition semblable, relative à la prescription de l'action disciplinaire. Il s'agit de l'article 81, qui dispose que:

«L'action disciplinaire ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou qui ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée.»

En cas d'action pénale et si le ministère public a communiqué la décision judiciaire définitive au ministre sous l'autorité duquel l'agent est placé, l'action disciplinaire doit être entamée dans les six mois qui suivent la date de la communication.»

La présente étude a pour objet de définir la portée des termes de l'article 317 de la Nouvelle loi communale et d'éclaircir son champ d'application. Pour ce faire, l'on recourt aux travaux préparatoires, à la jurisprudence concernant cette disposition et celle de l'article 81 du statut des agents de l'Etat, ainsi qu'aux commentaires doctrinaux dont elles ont fait l'objet.

Pour la clarté de l'exposé, l'on commence par étudier la règle qui s'applique dans l'hypothèse visée par l'alinéa 2 de l'article 317, soit celle où des poursuites pénales sont entamées (A). Ensuite, l'on examine l'alinéa 1^{er}, qui s'applique lorsqu'il n'y a pas de poursuites pénales pour les mêmes faits (B). L'on

1. Dans les travaux préparatoires de l'article 317 de la Nouvelle loi communale, il est fait référence au système existant dans le statut des agents de l'Etat (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/1, p. 20). Du reste, les deux dispositions sont rédigées en des termes analogues, ce qui permet la comparaison.

se demande enfin, dans l'un et l'autre cas, quelle est la conséquence de l'expiration du délai de six mois (C).

A. Article 317, alinéa 2: les faits font l'objet de poursuites pénales

1. L'HYPOTHÈSE D'APPLICATION

La règle de l'article 317, alinéa 2, s'applique *«en cas de poursuites pénales pour les mêmes faits»*. Deux questions principales se posent lorsque l'on veut clarifier ce champ d'application.

a) Tout d'abord, que signifient les termes *«poursuites pénales»*? Cette question en entraîne d'autres. A partir de quand de telles poursuites existent-elles? Faut-il distinguer les *«poursuites pénales»* de l'*«action pénale»* visée à l'article 81 du statut des agents de l'Etat?

Dans les travaux préparatoires de l'article 317, les termes *«poursuites pénales»* et *«action pénale»* sont utilisés indifféremment, comme des synonymes². La portée de ces termes n'est toutefois pas définie.

En principe, il n'y a de *«poursuites pénales»* que lorsqu'une *«action pénale»* ou *«action publique»* est introduite. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser, à propos de l'application de l'article 129 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat³, que *«les poursuites pénales se définissent comme l'exercice de l'action publique; que ce n'est qu'à partir du moment où soit le parquet, soit la partie civile saisit le juge d'instruction ou la juridiction répressive de fond qu'il y a poursuite pénale»*⁴.

Le Conseil d'Etat a toutefois adopté une conception plus extensive des notions de *«poursuites pénales»* et d'*«action pénale»* qui figurent dans les dispositions relatives à la prescription de l'action disciplinaire.

Au sujet du statut des agents de l'Etat, il a jugé qu'il *«résulte des articles 79, § 3⁵, et 81, alinéa 2, que les termes «action pénale» doivent être entendus largement et que la notion «décision judiciaire définitive» vise tout acte par lequel une autorité judiciaire a pris attitude sur les poursuites pénales»*. Le Conseil d'Etat a ainsi admis qu'une lettre du procureur du Roi informant l'autorité administrative du classement sans suite constitue l'information qui

2. Voy. l'exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/1, p. 20 et l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 20 juin 1990, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/1, p. 49.

3. Disposition qui permet de diminuer le traitement d'un membre du personnel suspendu préventivement dans l'intérêt du service notamment lorsqu'il fait l'objet de poursuites pénales.

4. C.E., n° 55.608, 6 octobre 1995, VAN HAUDENHOVE.

5. Qui dispose que: *«Les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaires. Quel que soit le résultat de ces actions, l'autorité administrative reste juge de l'opportunité de prononcer une peine disciplinaire»*.

fait courir le délai de six mois prévu à l'article 81, alinéa 2^o. Il faut donc en déduire qu'il y a poursuites pénales au sens de l'article 81 du statut des agents de l'Etat dès que le parquet se livre à une information.

La jurisprudence n'a pas apporté de telles précisions pour ce qui concerne l'article 317 de la Nouvelle loi communale. Il semble cependant qu'il faille donner aux termes «*poursuites pénales*» la même portée qu'à ceux d'«*action pénale*» visés à l'article 81 du statut des agents de l'Etat, et ce pour trois raisons au moins. Tout d'abord, comme on l'a dit, ces termes sont utilisés comme des synonymes dans les travaux préparatoires de l'article 317. Ensuite, les termes «*action pénale*» visent plus précisément que ceux de «*poursuites pénales*», l'exigence de l'introduction de l'action publique, de sorte que si le Conseil d'Etat a interprété les termes «*action pénale*» de façon extensive pour ce qui concerne l'article 81 du statut des agents de l'Etat, il semble qu'il le ferait *a fortiori* pour les termes «*poursuites pénales*» de l'article 317. Enfin, et il s'agit de l'argument le plus déterminant, l'article 317 vise notamment comme point de départ du délai de prescription le jour où l'autorité judiciaire informe l'administration «*que la procédure pénale n'est pas poursuivie*», ces termes visant clairement l'hypothèse d'un classement sans suite par le parquet.

L'article 317, alinéa 2, s'applique donc dans l'hypothèse où le dossier de l'agent fait l'objet d'une information par le parquet. Dès qu'elle en a connaissance, l'autorité communale peut attendre la décision judiciaire avant de compter le délai de prescription de six mois.

b) Mais la règle de l'article 317, alinéa 2, ne s'applique que si ces «*poursuites pénales*» ont lieu «*pour les mêmes faits*». Ce qui nous amène à poser la deuxième question principale: que signifient les termes «*pour les mêmes faits*»?

Il est clair, tout d'abord, que la règle de l'article 317, alinéa 2, ne s'applique pas lorsque les poursuites pénales dirigées contre l'agent concernent uniquement des faits étrangers à ceux visés par les poursuites disciplinaires. Dans cette hypothèse, l'autorité disciplinaire n'a pas à se soucier du sort des poursuites pénales et la règle de prescription est celle de l'article 317, alinéa 1^{er}.

Il est tout aussi clair que la règle de l'article 317, alinéa 2, s'applique lorsque les poursuites pénales concernent l'entière des faits visés par l'action disciplinaire.

En revanche, la question se pose avec plus d'acuité dans l'hypothèse où les poursuites pénales ne concernent qu'une partie des faits connus par l'autorité disciplinaire⁷ et pour lesquels elle désire sanctionner l'agent. Il convient d'appliquer la règle de la prescription en fonction de son objet, qui est la protection de l'agent. Il faut donc décider, dans cette hypothèse, que l'autorité qui attendrait le terme de la procédure pénale ne pourrait plus sanctionner

6. C.E., n° 35.985, 12 décembre 1990, ZANATTA; C.E., n° 39.501, 27 mai 1992, PIRET et C.E., n° 48.833, 31 août 1994, CORNET. Voy. ég. C.E., n° 59.160, 24 avril 1996, LAPIERRE.

7. A cet égard, cf. *infra*, B.1.

l'agent pour les faits connus par elle et qui n'ont pas fait l'objet de cette procédure. L'autorité disciplinaire se trouve ainsi devant une alternative. Soit elle sépare les faits du dossier, entame les poursuites disciplinaires tout de suite pour ce qui concerne les faits qui ne font pas l'objet de la procédure pénale et attend le résultat des poursuites pénales pour les autres faits. Soit elle entame la procédure disciplinaire pour tous les faits, sans attendre le terme des poursuites pénales. En effet, l'autorité n'est pas tenue de surseoir à statuer, la Nouvelle loi communale ne comprenant pas de disposition analogue à l'article 79, § 3, du statut des agents de l'Etat. Le choix entre ces deux solutions dépendra de ce que l'autorité disciplinaire s'estime suffisamment informée ou non de la matérialité des faits commis par l'agent et qui donnent lieu aux poursuites pénales.

2. LE POINT DE DÉPART DU DÉLAI

Le délai de six mois commence à courir *«le jour où l'autorité judiciaire informe l'autorité disciplinaire qu'une décision définitive est intervenue ou que la procédure pénale n'est pas poursuivie»*.

a) La première question qui se pose est celle de la nature de la décision judiciaire visée.

Deux hypothèses sont retenues par l'article 317.

La première est celle d'une décision définitive sur les poursuites pénales. Il s'agit d'un jugement ou arrêt statuant définitivement sur la culpabilité de l'agent⁸. En effet, le ministre a précisé, en commission de la chambre, qu'*«il peut s'écouler un temps considérable avant que ce délai de prescription prenne cours. Il suffit de songer que l'affaire peut faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation. Dans l'intervalle, l'autorité disciplinaire peut cependant suspendre préventivement (...)»*.

La deuxième hypothèse est celle où la procédure pénale n'est pas poursuivie. Il ne peut s'agir que de la décision du parquet de classer le dossier sans suite.

b) Une deuxième question se pose. Elle a trait à la communication de l'information par l'autorité judiciaire à l'autorité disciplinaire.

L'autorité judiciaire n'a, en principe, pas l'obligation d'informer les autorités administratives à l'issue de la procédure pénale. Si, en pratique, cela se fait lorsqu'une sanction pénale est prononcée, il n'en est sans doute pas de même lorsque le ministère public classe l'affaire sans suite.

La section de législation a repris l'objection à son compte en soulignant que:

«L'article [317, alinéa 2], dans la mesure où il prévoit que le délai de prescription prend cours le jour où l'autorité judiciaire informe l'autorité

8. Pour des exemples, voy. C.E., n° 66.743, BEAUPAIN et C.E., n° 66.745, 11 juin 1997, FIORE.

9. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/4, p. 25.

disciplinaire de la fin de la procédure pénale, est critiquable. En effet, il peut arriver que l'autorité judiciaire n'informe pas l'autorité disciplinaire de la suite donnée aux poursuites; dans cette hypothèse, le point de départ du délai restera indéterminable. (...) Il faut que l'auteur du projet précise, mieux qu'il ne l'a fait, le point de départ du délai»¹⁰.

Le projet n'a toutefois pas été modifié sur ce point. Au cours des travaux préparatoires, il a été répondu à l'objection du Conseil d'Etat que:

- «l'autorité disciplinaire doit régulièrement s'enquérir auprès de l'autorité judiciaire de l'état d'avancement de la procédure pénale»¹¹;
- «si l'autorité judiciaire omet d'informer l'autorité disciplinaire de la décision définitive qui est intervenue ou du fait que la procédure pénale n'est pas poursuivie, (...) le délai de prescription de la procédure disciplinaire n'a pas pris cours dans ce cas»¹².

En règle, le délai ne commence donc à courir que lorsque l'autorité judiciaire a communiqué l'information à l'administration. Avant cela, le délai n'a pas pris cours. Il convient donc de vérifier, cas par cas et au regard du dossier administratif, quand cette information a eu lieu.

Ce système, appliqué strictement, peut toutefois conduire à laisser planer une incertitude sur le sort de l'agent pendant très longtemps¹³. Il suffit d'imaginer le cas où l'autorité judiciaire n'a pas communiqué la décision définitive et où l'administration ne s'informe pas.

Pour remédier à cet effet pervers, la jurisprudence pourrait assortir d'une sanction l'obligation de l'autorité disciplinaire – mise en évidence dans les travaux préparatoires – de s'enquérir auprès des autorités judiciaires de l'état d'avancement de la procédure. Par analogie avec la jurisprudence relative au point de départ du délai de recours en annulation pour les actes qui ne doivent pas être publiés ni notifiés, elle pourrait ainsi décider que le délai de prescription commence à courir dès que l'administration communale doit raisonnablement avoir connaissance de la décision judiciaire ou, du moins, veiller à s'en informer. Le défaut de diligence de l'administration serait apprécié au cas par cas, en fonction des circonstances de fait qui se dégagent du dossier. Parmi ces circonstances, le fait que l'agent poursuivi au pénal ait informé l'autorité de l'évolution de la procédure sera un élément important, voire déterminant.

Un arrêt semble s'engager dans cette voie, en décidant que, dans les cas où l'autorité disciplinaire n'est pas impliquée dans l'affaire pénale et où l'autorité

10. L'avis est publié in *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/1, pp. 34 et s. Voy. spéc. p. 49.

11. Voy. l'exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/1, p. 20; puis, le vote des articles en commission, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/4, p. 54.

12. Discussion en commission, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/1, p. 25.

13. Ce qui est un effet radicalement contraire à l'objectif poursuivi par l'article 317, qui est d'assurer à l'agent qu'il soit statué rapidement sur son sort: «Un délai de prescription doit être fixé pour éviter que, lorsque les faits sont connus et établis, on ne continue à douter indéfiniment de l'opportunité d'une procédure disciplinaire ou que l'on reporte l'affaire à un moment plus opportun» (Discussion en commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n° 1278/2, p. 17).

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 de préparation avec soin des décisions, à s'informer elle-même de l'issue de l'action pénale¹⁴.

c) La troisième question relative au point de départ du délai concerne la nature des autorités mises en présence.

Il convient de se demander tout d'abord quelle autorité judiciaire est visée. La réponse est simple: il s'agit de l'autorité compétente pour prendre attitude sur les poursuites pénales ou de ses services administratifs. L'information est donc faite soit par le parquet, soit par la juridiction compétente.

Il faut également préciser quel organe ou agent de la commune doit être informé. A cet égard, il est permis de se reporter aux considérations relatives à l'article 317, alinéa 1^{er}.

3. L'EFFET SUSPENSIF OU NON DE LA PROCÉDURE PÉNALE SUR LES POURSUITES DISCIPLINAIRES

Sauf texte exprès, le pénal ne tient pas le disciplinaire en l'état¹⁵. La Nouvelle loi communale ne comporte pas de disposition semblable à l'article 79, § 3, du statut des agents de l'Etat, qui prévoit que la procédure pénale suspend de manière obligatoire les poursuites disciplinaires. Dès lors, l'autorité disciplinaire communale n'est pas tenue de surseoir à statuer au disciplinaire jusqu'à l'aboutissement de la procédure pénale concernant les mêmes faits¹⁶.

L'article 317, alinéa 2, n'empêche cependant pas l'autorité disciplinaire d'attendre la fin des poursuites pénales¹⁷. Elle peut estimer prudent, en raison de la nature des faits et de la complexité du dossier, d'attendre l'issue de la procédure pénale.

Elle doit toutefois éviter de faire preuve d'une prudence excessive et de retarder ainsi la décision disciplinaire au-delà d'un délai raisonnable. Il se déduit de la jurisprudence que l'autorité doit poursuivre l'instruction administrative aussi loin qu'elle le peut, par ses propres moyens d'investigation et avec diligence¹⁸.

14. C.E., n° 74.027, 2 juin 1998, VERMEULEN.

15. Voy. le *Précis de fonction publique* (dir. J. SAROT), Bruxelles, Bruyant, 1994, p. 421 et les références jurisprudentielles citées.

16. *Ibid.*, p. 421 et les références citées en note n° 231.

17. Voy. les discussions en commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/4, p. 54.

18. *Précis de fonction publique, o.c.*, pp. 421 et 422 et les notes n°s 233 et 234. Voy. ég. C.E., n° 31.675, 6 janvier 1989, GRAINSON et la note de P. MARTENS intitulée «Le criminel ne tient pas le disciplinaire en l'état et il ne peut le tenir indéfiniment en suspens», *J.L.M.B.*, 1989, pp. 727 et s.

4. L'INTENTEMENT DES POURSUITES

Qu'il y ait ou non des poursuites pénales, il est requis seulement que l'autorité intente les poursuites avant l'échéance du délai de six mois, non qu'elle prononce la sanction dans ce délai. Les termes *«intenter les poursuites disciplinaires»* figurent à l'article 317, alinéa 1^{er}. Leur signification est donc étudiée sous le point B relatif à cet alinéa. Il y a lieu de s'y reporter.

B. Article 317, alinéa 1^{er}: les faits ne font pas l'objet de poursuites pénales

1. LA CONSTATATION OU LA PRISE DE CONNAISSANCE DES FAITS

Lorsque les faits susceptibles de justifier des poursuites disciplinaires ne font pas l'objet de poursuites pénales, au sens défini ci-avant, le délai de prescription commence à courir dès que *«l'autorité disciplinaire (...) a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance»*.

Comme le ministre l'a précisé lors des travaux préparatoires, *«le terme «constater» vise l'hypothèse où l'autorité disciplinaire constate elle-même les faits répréhensibles et l'expression «a pris connaissance» l'hypothèse où elle a été informée par des tiers»*¹⁹.

Le point de départ du délai est, dans les deux hypothèses, la connaissance effective des faits par l'autorité disciplinaire. C'est pourquoi il a été précisé par le ministre, en réponse à une question d'un membre de la commission du Sénat que, lorsque *«des faits répréhensibles sont constatés après un certain laps de temps, à l'occasion d'autres faits, (...) le délai court à partir de ce moment-là»*²⁰.

C'est aussi la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a jugé que *«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-ci»*²¹.

Pour le surplus, deux difficultés ont été évoquées au cours des travaux préparatoires.

La première a été mise en évidence par la section de législation du Conseil d'Etat: *«Le point de départ de la prescription prévue à l'article [317, alinéa 1^{er}], est particulièrement imprécis lorsqu'il s'agit de faits disciplinaires de nature complexe ou successifs, de telle manière que celui qui est poursuivi est dans l'impossibilité de déterminer si l'action disciplinaire est prescrite ou non»*²². Quoique la section de législation avait souhaité, en conclusion de cet

19. Discussion en commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n° 1278/2, p. 17.

20. *Doc. parl.*, Sén., *ibid.*, p. 17.

21. C.E., n° 41.992, 17 février 1993, SCHOLEUR.

22. Voy. l'avis publié in *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/4, p. 49.

examen, que le point de départ du délai soit mieux précisé, le projet de loi n'a pas été modifié sur ce point.

Une autre difficulté, soulevée par un membre de la commission du Sénat, se présente dans l'hypothèse où les faits sont dénoncés par oral à l'autorité. Le ministre a admis qu'un problème de preuve se pose en pareil cas²³.

Comment résoudre ces difficultés?

S'agissant des manquements disciplinaires complexes ou successifs, la jurisprudence a admis 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 fondement à la sanction²⁴.

De manière plus générale, il a été jugé que l'article 317 de la Nouvelle loi communale n'empêche pas la répression d'un comportement globalement négatif²⁵. Une certaine souplesse est donc ... de rigueur!

Il reste que, tant en ce qui concerne les manquements disciplinaires complexes ou successifs, que pour ce qui a trait aux faits dénoncés oralement à l'autorité, un problème de preuve se pose. La difficulté est étroitement liée au principe même du choix de la connaissance des faits par l'autorité comme point de départ de la prescription. Elle est donc insoluble sauf à modifier le texte de l'article 317. Il convient donc d'examiner dans chaque cas si le dossier fait apparaître la date réelle de prise de connaissance des faits par l'autorité. A défaut, il faut compter le délai à partir de la première date où il est certain que l'autorité avait connaissance des faits.

2. L'AUTORITÉ QUI DOIT AVOIR CONNAISSANCE DES FAITS

Les termes «*autorité disciplinaire*» sont utilisés systématiquement dans le titre XIV de la Nouvelle loi communale, inséré par la loi du 24 mai 1991 et intitulé «*Du régime disciplinaire*»²⁶. Ils y visent souvent l'autorité administrative compétente pour punir. Mais ils peuvent aussi viser toute autorité compétente pour agir dans le cadre de la procédure disciplinaire²⁷. L'utilisation d'une expression générique se comprend aisément dans le système complexe instauré par la Nouvelle loi communale, selon lequel les autorités compétentes pour

23. Voy. la discussion en commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n° 1278/2, p. 17.

24. C.E., n° 73.587, 12 mai 1998, COPPENS.

25. C.E., n° 54.394, 6 juillet 1995, BEIRNAERT.

26. Voy. les articles 299, 300, 302, 303, 304, 305, 308, qui figurent sous le chapitre V, intitulé «*De la procédure*».

27. Ainsi, l'article 300, qui vise l'autorité compétente pour constituer le dossier. Il ne peut raisonnablement être requis, par exemple, que le conseil communal, lorsqu'il est compétent pour adopter la sanction, constitue lui-même le dossier. Cette tâche incombe en principe au collège, en vertu de l'article 123, 10°, de la Nouvelle loi communale, qui lui confie la surveillance des agents autres que les policiers. Voy. C.E., n° 78.374, 27 janvier 1999, HOURMAN-DOYEN et C.E., n° 79.310, 17 mars 1999, GLIBERT.

mener et conclure la procédure disciplinaire sont différentes en fonction de la nature des fonctions de l'agent et de la gravité des sanctions prononcées.

Que signifient les termes «*autorité disciplinaire*» dans l'article 317? Quelle autorité de la commune ou d'une autre collectivité politique²⁸ doit avoir connaissance des faits pour que le délai de prescription commence à courir?

A l'occasion des travaux préparatoires, le ministre a déclaré que «*bien entendu, le délai de six mois court indépendamment à l'égard de chaque autorité disciplinaire compétente*»²⁹? Le ministre n'a pas précisé la portée de ses propos.

Ils visent sans doute l'hypothèse où des autorités communales et non communales sont compétentes de manière concurrente³⁰. Dans ce cas, le délai de prescription pourrait ne pas courir à l'égard du Roi et du gouverneur, pour le motif qu'ils ne seraient pas au courant des faits, alors qu'il aurait pris cours à l'égard de la commune qui aurait connaissance des faits. Qu'en est-il, en revanche, lorsqu'un ou plusieurs organes de la commune sont compétents pour punir l'agent, à l'exclusion d'autorités non communales? Est-il requis que l'autorité compétente pour punir ait eu personnellement connaissance des faits?

On ne le pense pas.

La déclaration précitée du ministre est trop vague pour qu'on puisse affirmer qu'elle accrédi terait cette thèse.

En outre, il faut interpréter l'article 317 en fonction de l'objectif poursuivi par la loi, qui est d'obliger l'administration à statuer rapidement sur les faits répréhensibles, dès qu'elle en a connaissance. Une interprétation raisonnable des termes «*autorité disciplinaire*» implique que le délai commence à courir dès qu'une autorité communale qui est en mesure de provoquer les poursuites disciplinaires a connaissance des faits. Il peut s'agir du secrétaire communal en tant que chef du personnel, du chef de corps de la police ou d'un membre du collège des bourgmestre et échevins.

Admettre l'autre solution – à savoir que ce serait l'autorité compétente pour punir qui devrait avoir connaissance des faits – entraînerait des conséquences incompatibles avec l'objectif de célérité poursuivi par l'article 317. A titre d'exemple, on pourrait imaginer qu'un secrétaire communal qui ait connaissance des faits constitue un dossier et le conserve plusieurs mois, voire des années, sans faire de rapport au collège ou au conseil communal. Un secrétaire communal mal intentionné pourrait même profiter d'un tel dossier pour effrayer un agent et le tenir «*à sa merci*» en faisant du chantage. Le jour où il déciderait de «*ressortir le dossier du frigo*», le collège ou le conseil pourrait encore entamer une action disciplinaire dans les six mois. Cela est évidemment inadmissible. La jurisprudence est, à cet égard, hésitante. Elle a, tout d'abord,

28. On pense par exemple à la compétence du Roi ou du gouverneur, pour punir les commissaires de police et les commissaires de police adjoints (art. 289 et 290). Sans nul doute, l'article 317 de la Nouvelle loi communale s'applique de manière générale à toutes les procédures disciplinaires menées contre les agents communaux, et donc également aux policiers.

29. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/I, p. 20.

30. Voy. p. ex. les rôles concurrents du bourgmestre, du Roi et du gouverneur pour ce qui concerne les commissaires et commissaires adjoints de police (art. 289 et 290).

considéré que l'autorité qui doit avoir connaissance des faits 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 faits³¹. Elle a ensuite heureusement admis que le délai de prescription avait commencé à courir le jour où le bourgmestre qui n'était pas compétent pour infliger la sanction de la démission d'office à l'agent avait été informé des faits répréhensibles³². Cette manière de voir devrait l'emporter.

3. L'INTENTEMENT DES POURSUITES

Avant le terme du délai de six mois, les poursuites doivent être «*intentées*». Ni l'article 317, ni aucune autre disposition de la Nouvelle loi communale ne précise ce qu'il faut entendre par «*intenter des poursuites disciplinaires*».

Les travaux préparatoires n'apportent pas plus de précisions à ce sujet.

En revanche, la jurisprudence a admis que les poursuites étaient entamées:

- «*au plus tard par la convocation qui précise qu'une procédure disciplinaire est intentée, énonce les faits reprochés et convoque l'intéressé pour audition par le conseil communal*»³³,
- mais déjà «*par le rapport disciplinaire du chef de corps*»³⁴. Elle a précisé que «*le moment où l'agent a pu consulter le dossier disciplinaire et celui auquel il a été entendu par le conseil communal sont sans incidence sur la date à laquelle la poursuite a été entamée*»³⁵ et encore que «*l'absence de l'intéressé dans les services pour cause de maladie et l'impossibilité de l'entendre pendant cette absence n'empêchent pas que l'autorité compétente entame la procédure disciplinaire, dût l'audition être reportée, même après l'expiration de ce délai*»³⁶.

Il en découle que les poursuites disciplinaires sont intentées et le délai de prescription interrompu, dès que le chef de corps saisit l'autorité compétente pour punir. Cette solution est entièrement compatible avec la notion d'autorité disciplinaire ayant connaissance des faits, qui a été dégagée plus haut.

C. La conséquence du dépassement du délai de six mois

Le délai de six mois visé à l'article 317 a été conçu comme un délai de rigueur. Son dépassement entraîne la prescription de l'action disciplinaire³⁷.

31. C.E., n° 63.857, 8 janvier 1997, VAN ROMPUY.

32. C.E., n° 79.310, 17 mars 1999, GLIBERT.

33. C.E., n° 66.743, 11 juin 1997, BEAUPAIN.

34. C.E., n° 66.745, 11 juin 1997, FIORE. A titre de comparaison, le Conseil d'Etat a considéré que les poursuites étaient entamées, pour l'application de l'article 81 du statut des agents de l'Etat, dès la proposition provisoire de peine faite par le supérieur hiérarchique compétent en vertu de l'article 78, § 2 (n° 66.856, 18 juin 1997, BARTIAUX).

35. C.E., n° 76.141, 7 octobre 1998, CORBEAU.

36. C.E., n° 79.310, GLIBERT, précité.

37. Voy. l'exposé des motifs qui parle de «*conditions strictes de prescription*» et «*d'extinction de la compétence disciplinaire*» en cas de dépassement du délai (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1400/1, pp. 3 et 20).

Le Conseil d'Etat applique effectivement cette sanction de manière automatique³⁸.

Il a précisé 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 et que, pour le juge, le texte législatif clair prévaut sur le principe d'administration convenable³⁹.

Il a annulé une sanction, sur la base de l'article 81 du statut des agents de l'Etat, parce qu'une partie des griefs retenus à la charge de l'agent reposait sur des faits prescrits. Le Conseil d'Etat a jugé qu'il «*ne lui appartient pas d'apprécier si les griefs [non prescrits] peuvent à eux seuls justifier la peine disciplinaire*»⁴⁰.

Il convient encore de signaler que, dans son arrêt n° 39.501, du 27 mai 1992, PIRET, le Conseil d'Etat a soulevé d'office le moyen pris de la prescription de l'action disciplinaire en vertu de l'article 81 du statut des agents de l'Etat. Il a donc considéré, de manière implicite mais certaine, qu'il s'agissait d'un moyen touchant à l'ordre public.

Il semble que ces enseignements puissent être transposés à l'application de l'article 317.

Enfin, en ce qui concerne la possibilité, pour l'autorité disciplinaire, de reprendre une nouvelle sanction après une mesure d'annulation ou d'improbation de tutelle ou après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, il est permis de se référer à la chronique de jurisprudence relative au régime disciplinaire des agents communaux publiée dans une livraison précédente de cette revue⁴¹.

38. Voy. C.E., n° 41.992, 17 février 1993, SCHOLEUR; n° 66.745, 11 juin 1997, FIORÉ; n° 79.310, GLIBERT, précité.

39. C.E., n° 63.857, VAN ROMPUY, précité.

40. C.E., n° 36.031, 14 décembre 1990, MAINIL. Voy. ég. D. BATSELÉ, O. DAURMONT et Ph. QUERTAINMONT, *Le contentieux de la fonction publique*, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 285.

41. Ph. BOUVIER et B. LOMBAERT, «Le régime disciplinaire des agents communaux. Chronique de jurisprudence», *Rev. dr. comm.*, 1998/5, pp. 302 et s.