

Numéro du rôle : 2112
Arrêt n° 99/2002 du 19 juin 2002

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 6 du décret de la Région flamande du 24 juillet 1991 « portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative sur la procédure relative aux mesures disciplinaires ou à certaines mesures d'ordre prises à l'encontre du personnel communal visé dans la nouvelle loi communale », posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 91.341 du 5 décembre 2000 en cause de L. Coen contre la ville de Malines, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 9 janvier 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6 du décret du 24 juillet 1991 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative sur la procédure relative aux mesures disciplinaires ou à certaines mesures d'ordre prises à l'encontre du personnel communal visé dans la nouvelle loi communale, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en disposant que la délibération de l'autorité disciplinaire est réputée approuvée lorsque l'instance de recours ne prend pas et ne communique pas sa décision dans les délais, et en privant ainsi l'auteur du recours des garanties offertes par le chapitre IV du décret en cas d'approbation expresse ? »

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 25 février 1992, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Malines inflige à L. Coen, requérant devant le juge *a quo*, une sanction disciplinaire contre laquelle il introduit un recours par voie de lettres adressées au ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du territoire et des Affaires intérieures ainsi qu'au gouverneur de la province d'Anvers. Ces lettres sont reçues le 6 mars 1992. Par arrêté du 6 mai 1992, envoyé par courrier du 8 mai 1992 adressé à la ville de Malines, le ministre précité impute la délibération du collège des bourgmestre et échevins.

Le 19 mai 1992, le collège des bourgmestre et échevins constate qu'étant donné que le ministre flamand n'a pas respecté le délai visé à l'article 6 du décret du 24 juillet 1991, la sanction disciplinaire du 25 février 1992 est réputée approuvée.

Le juge *a quo* constate que la décision entreprise a été prise et communiquée à la ville de Malines respectivement le 61ème et le 63ème jour suivant la réception du recours dirigé contre la délibération du collège. Il considère que l'article 6 du décret précité impose un délai de forclusion à l'autorité de tutelle pour l'exercice de la tutelle d'approbation et la notification de sa décision, et que la technique de l'approbation tacite ne s'accommode de toute évidence pas de l'application du chapitre IV du décret, qui concerne manifestement les seuls cas dans lesquels l'autorité de tutelle se prononce expressément sur l'approbation.

Le juge *a quo* constate que, dans ces circonstances, les membres du personnel communal qui forment le recours visé à l'article 5 du décret du 24 juillet 1991 sont traités différemment selon que la mesure d'ordre ou la mesure disciplinaire qui leur est infligée est approuvée expressément ou tacitement. En effet, dans le premier cas, les requérants bénéficient de la garantie que l'approbation ne peut être valable que moyennant le respect des droits de la défense définis au chapitre IV du décret, alors que dans le second cas, cette garantie et ces droits ne valent pas. Le juge *a quo* pose en conséquence la question préjudicielle reproduite ci-avant.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 9 janvier 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 février 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 24 février 2001.

Par ordonnances des 20 mars 2001, 22 mai 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke.

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville de Malines, Grote Markt, 2800 Malines, par lettre recommandée à la poste le 2 avril 2001;
- L. Coen, demeurant à 2800 Malines, Vorsenborgstraat 2, par lettre recommandée à la poste le 3 avril 2001;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 avril 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 6 et 11 avril 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 4 mai 2001;
- la ville de Malines, par lettre recommandée à la poste le 9 mai 2001;
- L. Coen, par lettre recommandée à la poste le 11 mai 2001.

Par ordonnances des 28 juin 2001 et 20 décembre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 9 janvier 2002 et 9 juillet 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 décembre 2001, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 janvier 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 2001.

A l'audience publique du 16 janvier 2002 :

- ont comparu :

. Me Anne Houtekier, avocat au barreau de Malines, *loco* Me Adolf Houtekier, avocat à la Cour de cassation, pour la ville de Malines;

. Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. En droit

- A -

A.1. Dans son mémoire, la partie requérante devant le juge *a quo* soutient qu'il n'existe pas de justification raisonnable à la différence de traitement entre les membres du personnel communal qui forment le recours visé à l'article 5 du décret du 24 juillet 1991 selon que la mesure d'ordre ou la mesure disciplinaire qui leur est infligée est approuvée expressément ou tacitement.

A l'appui de cette thèse, elle renvoie aux observations que l'auditeur auprès du Conseil d'Etat avait formulées dans son rapport.

A.2. La partie défenderesse devant le juge *a quo* souligne qu'il résulte de la lecture combinée des articles 3 et 6 du décret du 24 juillet 1991 qu'il s'agit en l'espèce d'un recours hiérarchique, à introduire auprès de l'autorité supérieure.

La ville de Malines fait valoir que « le droit à être jugé en matière disciplinaire » et à introduire un recours ne figure pas parmi les droits et libertés reconnus par la Constitution.

Pour ce qui est de savoir si le délai prévu par l'article 6 du décret précité, dont l'expiration signifie que la décision attaquée est approuvée, est discriminatoire ou non, elle observe que les droits de défense du membre du personnel sont entièrement garantis en première instance, au niveau du collège des bourgmestre et échevins. En degré d'appel, si l'autorité de tutelle ne se prononce pas dans les délais ou n'envoie pas sa décision dans les délais, cette autorité perd sa compétence et l'instance d'appel est caduque. Il n'est pas inhabituel de prévoir des délais de forclusion pour des procédures de tutelle administrative. La partie défenderesse devant le juge *a quo* estime que la déchéance de l'instance concerne le droit effectif d'exercer un recours et non les droits de la défense. En effet, la déchéance est fondée sur des délais, propres à la tutelle administrative, qui relèvent de l'essence de cette tutelle. Il n'est donc nullement question de discrimination.

A.3. Le Gouvernement flamand estime que le juge *a quo* part du principe totalement erroné qu'il existerait, d'une part, une catégorie de requérants pouvant se prévaloir des droits de défense, assurés par le chapitre IV du décret du 24 juillet 1991, et qui obtiendrait donc une décision expresse d'approbation ou de refus, et, d'autre part, une catégorie de requérants qui n'obtiendrait qu'une approbation tacite et qui ne pourrait donc invoquer les droits de défense précités. Selon le Gouvernement flamand, le Conseil d'Etat perd de vue que l'article 6 litigieux prévoit sans plus un délai de forclusion et que ce délai est, en soi, étranger au fait de respecter ou non les droits de défense définis au chapitre IV précité. Dans l'affaire qui a donné lieu à la décision de renvoi, ces droits ont d'ailleurs été respectés. Le Gouvernement flamand estime que le constat du juge *a quo*, selon lequel le chapitre IV précité est uniquement applicable aux situations pour lesquelles une approbation expresse est prévue, est dénué de tout fondement juridique. En réalité, les catégories relevées par le juge *a quo* n'existent pas. Par hypothèse, il est possible d'approuver ou d'improver explicitement, tout en respectant ou non le prescrit du chapitre IV précité. Selon le Gouvernement flamand, il est, par hypothèse, tout aussi possible d'approuver tacitement en respectant ou non ce prescrit.

Selon le Gouvernement flamand, les travaux préparatoires de la disposition litigieuse démontrent que le fait de prévoir un délai de forclusion n'est pas, en soi, étranger aux droits garantis par le chapitre IV.

Le Gouvernement flamand soutient ensuite que le fait de prévoir un délai de forclusion ne peut, en soi, violer le principe d'égalité. La sécurité juridique, l'intérêt consistant à fixer définitivement des situations juridiques et la nécessité de disposer d'une procédure rapide justifient que l'on prévienne des délais de forclusion et ce, indépendamment de la question de savoir qui est responsable du respect ou du non-respect de ces délais.

Le Gouvernement flamand souligne encore que la tutelle administrative a avant tout été instaurée en vue de préserver l'intérêt général et la légalité, et non en vue de protéger des intérêts privés. Cette tutelle implique uniquement, pour l'essentiel, que l'autorité de tutelle peut, durant une période limitée, contrôler malgré tout au regard de l'intérêt général et de la légalité les actes administratifs de l'administration décentralisée et autonome. Selon le Gouvernement flamand, le fait que ce contrôle puisse, le cas échéant, être exercé à l'initiative d'un particulier justifiant d'un intérêt, comme c'est le cas en l'espèce dans le cadre d'un recours administratif organisé, n'y change rien. Cela n'exclut évidemment pas que lorsqu'une décision disciplinaire est prise, contrôlée ou réformée, les circonstances et les intérêts propres au membre du personnel soient pris en compte (arrêt n° 73).

Le Gouvernement flamand fait encore valoir que l'imposition d'un délai de forclusion a pour objectif que la tutelle administrative reste compatible avec l'autonomie communale.

L'expiration du délai de forclusion, prévu par l'article 6 litigieux, n'a qu'une incidence limitée pour le requérant, puisque le décret du 24 juillet 1991 n'empêche pas qu'il saisisse le Conseil d'Etat. La circonstance qu'il ne peut saisir le Conseil d'Etat qu'au maximum nonante jours plus tard - le délai de trente jours fixé à l'article 4 du décret du 24 juillet 1991, augmenté du délai de soixante jours visé à l'article 6 du décret précité - n'est pas disproportionnée aux objectifs qui fondent l'article 6 précité.

Enfin, après avoir relevé que le chapitre IV du décret du 24 juillet 1991 s'intitule, il est vrai, « Des droits de la défense », le Gouvernement flamand observe que l'on ne peut en déduire que la procédure fixée par le décret précité ne porterait pas sur la tutelle administrative, mais sur les droits subjectifs des fonctionnaires visés. En effet, le décret doit être interprété en conformité avec la Constitution, à la lumière de l'article 162 de la Constitution et de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante devant le juge *a quo* rejette la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle les catégories distinguées par le juge *a quo* seraient inexistantes. Il existe bel et bien deux catégories comparables : d'une part, les requérants dont les droits de défense, mentionnés au chapitre IV du décret, n'ont pas été respectés et dont le recours a été rejeté par suite d'une décision d'approbation expresse et, d'autre part, les requérants dont les droits précités n'ont pas davantage été respectés et dont le recours a été rejeté par suite d'une décision d'approbation tacite. Pour ce qui est de la catégorie citée en premier lieu, il s'agit d'une décision irrégulière qui peut déjà être annulée sur la base du non-respect des droits précités, en conséquence de quoi la procédure doit être reprise et il est encore possible de faire respecter les droits de la défense. S'agissant de la deuxième catégorie, la décision prise conformément à l'article 6 litigieux n'est pas irrégulière et ne peut faire l'objet d'un recours sur la base du non-respect des droits de défense. La partie requérante devant le juge *a quo* estime que le principe de la sécurité juridique invoqué par le Gouvernement flamand peut sans doute constituer un objectif légitime, mais cela n'empêche pas que la mesure en cause soit disproportionnée par rapport à cet objectif.

A.5. Dans son mémoire en réponse, la ville de Malines se rallie pour l'essentiel au mémoire introduit par le Gouvernement flamand.

A.6. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand se rallie aux points de vue développés par la ville de Malines dans son mémoire, étant entendu, toutefois, que, selon le Gouvernement flamand, il ne s'agit pas en l'espèce d'un recours hiérarchique, mais bien d'un recours formé dans le cadre de la tutelle administrative.

Pour le surplus, le Gouvernement flamand confirme les positions qu'il avait défendues dans son mémoire.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 6 du décret de la Région flamande du 24 juillet 1991 « portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative sur la procédure relative aux mesures disciplinaires ou à certaines mesures d'ordre prises à l'encontre du personnel communal visé dans la nouvelle loi communale ».

Cette disposition énonce :

« L'instance de recours doit statuer sur le recours et communiquer par lettre recommandée, aux parties intéressées, dans un délai de soixante jours du jour de réception du recours, la décision, l'approbation ou l'improbation de la délibération de l'autorité disciplinaire. En cas de non-respect de ce délai, la délibération de l'autorité disciplinaire est réputée approuvée. »

B.2.1. Le Conseil d'Etat demande à la Cour si cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle prévoit que la délibération de l'autorité disciplinaire est réputée approuvée lorsque l'instance de recours ne prend pas et ne communique pas sa décision dans les délais et en ce qu'elle prive ainsi l'auteur du recours des garanties offertes par le chapitre IV du décret en cas d'approbation expresse.

Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que le juge *a quo* considère que l'article 6 litigieux impose un délai de forclusion et que le dépassement de ce délai emporte approbation tacite. Selon le juge *a quo*, cette technique ne se concilie pas avec l'application du chapitre IV du décret, qui concerne manifestement les seuls cas dans lesquels l'autorité de tutelle se prononce expressément sur l'approbation. Le juge *a quo* constate que, dans ces circonstances, les membres du personnel communal qui forment le recours visé à l'article 5 du décret du 24 juillet 1991 sont traités différemment selon que la mesure d'ordre ou la mesure disciplinaire qui leur est infligée est approuvée expressément ou tacitement.

B.2.2. Selon le juge *a quo*, la différence de traitement en question ne découle pas de l'article 6 litigieux en soi, mais d'une lecture de la deuxième phrase de cet article en combinaison avec les dispositions du chapitre IV du décret, intitulé « Des droits de la défense ».

Le Gouvernement flamand estime quant à lui que la distinction établie par le juge *a quo* est inexistante, étant donné que le délai de forclusion imposé par la deuxième phrase de l'article 6 précité est tout à fait étranger aux droits de défense mentionnés au chapitre IV. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle devrait dès lors être réduite à la question de savoir si le fait d'imposer un délai de forclusion établit en soi une distinction discriminatoire.

B.2.3. La Cour répond à la question dans l'interprétation formulée par le juge *a quo*.

B.3. Le législateur décrétoal n'était pas tenu d'organiser un recours, devant l'autorité de tutelle, contre les sanctions disciplinaires ou les suspensions préventives infligées au personnel communal. En l'absence d'une telle possibilité de recours, les intéressés auraient pu s'adresser directement au Conseil d'Etat, lequel exerce, en la matière, un contrôle juridictionnel complet. Toutefois, dès lors qu'il organise un tel recours, le législateur décrétoal ne peut le faire de manière discriminatoire.

B.4. Le législateur décrétoal a, par le décret du 24 juillet 1991, offert aux intéressés un recours devant l'autorité de tutelle et il a organisé une procédure dont les objectifs sont ainsi décrits dans les travaux préparatoires :

« Le décret prévoit des garanties de procédure qui font primer les droits de défense du membre du personnel et de l'administration communale concernée.

De ce fait, et afin de garantir au maximum l'objectivité et la confiance dans les organes de recours, il est organisé - et il s'agit là d'une innovation - une procédure d'audition au sein des organes de recours. Les fonctionnaires délégués à cette fin entendent les parties concernées, le cas échéant à la demande expresse de l'intéressé en audience publique. [...] » (*Doc.*, Conseil flamand, 1990-1991, n° 529/1, pp. 2-3)

« Le décret offre un maximum de garanties en vue d'assurer une procédure objective. Ainsi prévoit-on la possibilité d'organiser une audition. Au cours de celle-ci, toutes les parties concernées peuvent expliciter leur requête. » (*Doc.*, Conseil flamand, 1990-1991, n° 529/3, p. 3)

Ces préoccupations ont été rencontrées au chapitre IV du décret, intitulé « Des droits de la défense », qui prévoit toutes les garanties d'audition, de contradictoire, d'assistance et de défense inhérentes aux recours en matière disciplinaire, l'article 12, *in fine*, précisant qu'un procès-verbal d'audition est établi et que « la décision finale motivée de l'autorité compétente se réfère expressément au procès-verbal de l'audition ».

B.5. L'article 6 impose toutefois à l'autorité de tutelle de statuer dans un délai de soixante jours et il précise : « En cas de non-respect de ce délai, la délibération de l'autorité disciplinaire est réputée approuvée ».

B.6. Il s'ensuit que le décret traite différemment les agents qui ont exercé un recours selon que celui-ci fait l'objet de la décision expresse prévue par l'article 12, *in fine*, ou qu'il est tacitement rejeté par application de l'article 6 du décret. Les premiers ont pu exercer utilement leurs droits de défense en ce que, après qu'ils ont été entendus et qu'ils ont eu l'occasion de se défendre, leur recours fait l'objet, dans un délai de soixante jours, d'une décision expresse qui accueille ou rejette les arguments qu'ils ont fait valoir pour leur défense. Les seconds sont privés de l'effet utile des mesures prévues par le chapitre IV, en ce que l'autorité a omis de prendre la décision motivée prévue à l'article 12, *in fine*, avant l'expiration de ce délai.

B.7. La fixation d'un délai dans lequel l'autorité de tutelle doit statuer sur le recours est une mesure pertinente par rapport au but poursuivi, lequel consiste à limiter à un minimum l'insécurité juridique en réduisant au maximum la durée de la procédure disciplinaire (*Ann.*, Conseil flamand, 1990-1991, 9 juillet 1991, p. 2439).

B.8. La Cour doit encore examiner si l'effet que la disposition en cause lie à l'expiration de ce délai n'est pas disproportionné au but poursuivi par le législateur décréteur, indiqué au B.4.

L'approbation tacite a en effet pour conséquence qu'une décision de l'autorité disciplinaire défavorable au membre du personnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires est automatiquement confirmée, de sorte que ce membre du personnel ne dispose pas des mêmes garanties qu'un membre du personnel à l'égard duquel une décision formelle a été prise.

B.9. Pour apprécier le système de l'approbation tacite, il y a lieu de tenir compte de ce que le législateur décréto, lorsqu'il adopta le décret du 24 juillet 1991, ne pouvait prévoir un recours contre les sanctions disciplinaires ou les suspensions préventives infligées au personnel communal que pour autant que ce recours s'inscrive dans sa compétence en matière de tutelle administrative.

B.10. Il convient par ailleurs de respecter, dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative, le principe de l'autonomie communale. En outre, le législateur décréto s'est fixé comme but de clôturer dans un délai raisonnable les procédures disciplinaires devant l'instance de recours et a prévu à cette fin un délai de soixante jours. Ce délai ne saurait être considéré comme déraisonnable. Il s'ensuit que lorsque le législateur décréto décide d'attacher un effet au dépassement de ce délai, cet effet peut uniquement impliquer que la décision de l'autorité communale sortisse son plein effet : il serait incompatible avec le principe de l'autonomie communale que cette décision perde sa force juridique par suite de l'absence de décision de l'autorité de tutelle.

B.11. Il est vrai que les garanties offertes par le chapitre IV seraient privées de leur utilité si l'autorité de tutelle omettait d'entendre l'intéressé dans le délai de soixante jours ou si, l'ayant entendu, elle ne rendait pas sa décision dans ce délai. Toutefois, l'intéressé pourra introduire un recours au Conseil d'Etat, lequel pourra examiner, le cas échéant à la lumière du procès-verbal prévu par l'article 12, la légalité de la délibération de l'autorité communale infligeant la sanction disciplinaire.

B.12. Il découle de ce qui précède que le mécanisme de l'article 6 du décret du 24 juillet 1991 n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 6 du décret de la Région flamande du 24 juillet 1991 « portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative sur la procédure relative aux mesures disciplinaires ou à certaines mesures d'ordre prises à l'encontre du personnel communal visé dans la nouvelle loi communale » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 19 juin 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts