

Numéro du rôle : 3055
Arrêt n° 119/2005 du 6 juillet 2005

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836, telle qu'elle a été complétée par la loi du 11 février 1986 sur la police communale, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge P. Martens, faisant fonction de président, du président A. Arts et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 132.930 du 23 juin 2004 en cause de C.C. contre la commune d'Etterbeek et la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 juillet 2004, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836 interprété dans le sens que le recours en réformation qu'il prévoit n'est pas ouvert à l'agent frappé de la sanction maximale de la démission d'office alors que l'agent frappé de la sanction maximale de la révocation et celui frappé de la sanction majeure de la suspension en bénéficient viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- la commune d'Etterbeek, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis à 1040 Bruxelles, avenue d'Auderghem 113-117;
- C.C.

C.C. a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 9 juin 2005 :

- ont comparu :
 - . Me P. Deroy, avocat au barreau de Bruxelles, pour C.C.;
 - . Me F. Belleflamme *loco* Me J. Bourtembourg, avocats au barreau de Bruxelles, pour la commune d'Etterbeek;
 - . Me F. Krenc *loco* Me P. Lambert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

C.C., membre de la police communale d'Etterbeek, a, en raison de faits survenus les 8 et 9 juillet 1993, fait l'objet de la sanction de la démission d'office, prononcée le 15 décembre 1994 par le conseil communal de la commune d'Etterbeek.

La décision du conseil communal a été notifiée à C.C., avec l'information qu'un recours pouvait être exercé par lui devant l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce recours a été rejeté par un arrêté du 24 mars 1995. L'arrêté précité a fait l'objet d'un recours en suspension et d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Le recours en suspension a été rejeté par un arrêt n° 55.192 du 18 septembre 1995. Le Conseil d'Etat a ensuite prononcé, le 21 novembre 2003, un arrêt statuant sur le recours en annulation, arrêt qui constate que le problème soulevé par la question préjudicielle en cause nécessite un renvoi au premier président du Conseil d'Etat, en vue de permettre à celui-ci d'ordonner éventuellement le renvoi de la cause à l'assemblée générale. Ce renvoi ayant été ordonné, cette dernière a prononcé l'arrêt de renvoi qui a saisi la Cour de la question susmentionnée.

III. *En droit*

- A -

Position de la partie requérante devant le Conseil d'Etat

A.1. La question préjudicielle appelle, selon la partie requérante devant le Conseil d'Etat, une réponse affirmative. En effet, l'interprétation stricte de l'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836, tel qu'il était en vigueur au moment des faits, qui conduit à refuser à un membre de la police démis d'office un recours en réformation alors que celui-ci est prévu expressément par cette disposition pour un membre qui a fait l'objet d'une mesure de révocation ou d'une suspension pour six mois, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, la démission d'office étant aussi grave que la révocation et, dans une certaine mesure, plus grave que la suspension pour six mois.

Mémoire de la commune d'Etterbeek

A.2. L'article 180, alinéa 3, de la loi communale, s'il est interprété de manière restrictive, viole le principe d'égalité et de non-discrimination, soutient la commune d'Etterbeek. On ne voit pas, en effet, ce qui justifierait la différence de traitement relevée entre les membres de la police communale qui se voient infliger la sanction disciplinaire de la suspension ou de la révocation, d'une part, et ceux qui font l'objet de la sanction de la démission d'office, d'autre part. L'on n'aperçoit pas ce qui pourrait objectivement et raisonnablement justifier que seuls les premiers, à l'exclusion des seconds, ont la possibilité d'exercer, à l'encontre de la sanction qui leur est infligée par l'autorité communale, un recours en réformation auprès de l'autorité de tutelle.

S'il est vrai, poursuit la commune d'Etterbeek, que, contrairement à la révocation, la démission d'office n'entraîne pas pour l'agent la perte du droit à la pension de retraite, elle entraîne, elle aussi, une rupture de la relation de travail et elle présente à cet égard une gravité plus grande que celle qui s'attache à la suspension.

La commune d'Etterbeek fait enfin observer que, dans l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, la révocation et la démission d'office ont été soumises aux mêmes règles de tutelle.

Mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale suggère qu'au lieu d'opposer les deux jurisprudences divergentes du Conseil d'Etat, on leur donne une interprétation conciliante. Celle-ci consiste en ce que le Conseil d'Etat, en toute hypothèse, déclare recevable le recours exercé devant lui dans le cadre de l'article 180, alinéa 3, de la loi communale, que l'agent frappé de la sanction disciplinaire de la démission d'office ait introduit préalablement ou non un recours en réformation auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Mémoire du Conseil des ministres

A.4. Le Conseil des ministres ne peut se rallier à l'interprétation restrictive donnée par le Conseil d'Etat de l'article 180, alinéa 3, de la loi communale, notamment dans ses arrêts Lassence du 8 octobre 1997, De Greef du 13 décembre 2000 et commune de Schaerbeek du 19 décembre 2003. Il considère en effet « qu'elle consacrerait, si elle devait être retenue, une différence de traitement injustifiée entre les agents faisant l'objet de la sanction maximale de la démission d'office, par rapport, notamment, à l'agent frappé de la sanction maximale de [la] révocation et, à plus forte raison, par rapport à l'agent frappé d'une sanction, certes majeure mais moins grave, de suspension ». Cette différence de traitement serait disproportionnée et ne serait en rien justifiée par les objectifs poursuivis par le législateur. Il faut au contraire considérer, selon le Conseil des ministres, que la situation résultant de l'apparente lacune qui serait constatée dans l'article 180, alinéa 3, de la loi communale s'explique par la circonstance que la sanction de la démission d'office a été instaurée par la loi du 24 mai 1991 et qu'à cette occasion, la modification relative à la gamme des sanctions n'a pas été accompagnée de la modification expresse des dispositions relatives à la procédure et, notamment, aux recours susceptibles d'être exercés contre les décisions infligeant la nouvelle sanction disciplinaire.

Le Conseil des ministres propose que la Cour, selon une jurisprudence constante, constate que l'interprétation suggérée par la question préjudicielle n'est pas la seule interprétation possible et qu'il en existe une autre, à savoir que l'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836 peut être interprété en ce sens que le recours en réformation qu'il prévoit est ouvert à toute sanction maximale ou majeure, c'est-à-dire également à la sanction maximale de la démission d'office.

Mémoire en réponse de la partie requérante devant le Conseil d'Etat

A.5. Après avoir constaté que toutes les parties paraissent d'accord pour considérer que la réponse à apporter à la question préjudicielle, telle qu'elle est posée par le Conseil d'Etat, doit être affirmative, la partie requérante tient à faire observer que la solution proposée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'apporte pas de réponse convaincante au problème constitutionnel qui est posé. En effet, comment admettre que, dans l'un des deux cas, l'agent aura bénéficié d'un recours préalable en réformation devant une autorité administrative supérieure à l'autorité communale - sans que ce recours non explicitement prévu par la loi puisse lui faire bénéficier clairement, sans équivoque ni incertitude, de garanties procédurales normales pour ce type de recours en réformation - alors que l'autre agent qui aura agi immédiatement devant le Conseil d'Etat contre la démission d'office n'aura pas, lui, bénéficié de la possibilité de recours préalable en réformation.

En ce qui concerne l'appréciation du Conseil des ministres, la partie requérante devant le Conseil d'Etat propose que, si les mots ont encore un sens, l'on donne de l'article 180, alinéa 3, de la loi communale une interprétation conciliante. Elle estime par ailleurs que la comparaison faite par le Conseil des ministres avec le cas de la modification apportée par la loi du 25 mai 1999 à l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et du champ d'application élargi qui en est résulté pour la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tel que ce cas a été jugé par la Cour dans son arrêt n° 17/2004, n'est pas relevante en l'espèce.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836, interprété comme n'ouvrant pas de recours en réformation à l'agent frappé de la sanction maximale de la démission d'office alors que l'agent frappé de la sanction maximale de la révocation et celui frappé de la sanction majeure de la suspension en bénéficient. Le Conseil d'Etat demande à la Cour si, dans cette interprétation « stricte et littérale », la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2. L'article 180 de la loi communale du 30 mars 1836 applicable en Région de Bruxelles-Capitale au moment des faits, tel qu'il a été complété par la loi du 11 février 1986, dispose :

« Le conseil communal peut suspendre pour six mois au plus ou révoquer les autres membres de la police urbaine qui manquent à leurs devoirs professionnels ou qui compromettent la dignité de leur fonction.

Le bourgmestre peut pour les mêmes raisons suspendre ces membres de la police pendant un terme n'excédant pas un mois.

Les intéressés peuvent prendre leur recours contre la décision du conseil communal ou du bourgmestre auprès du gouverneur dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite ».

B.3. L'article 283 de la Nouvelle loi communale prévoit comme sanctions maximales susceptibles d'être infligées aux membres du personnel communal : la démission d'office et la révocation. La démission d'office est une sanction nouvelle, qui résulte de la loi du 24 mai 1991 « modifiant la Nouvelle loi communale en ce qui concerne le régime disciplinaire » et qui n'existait donc pas au moment de la modification de l'article 180, alinéa 3, par la loi précitée du 11 février 1986.

L'article 307 de la Nouvelle loi communale, résultant de la loi précitée du 24 mai 1991, dispose en son alinéa 3 que la notification de la décision disciplinaire fait mention des recours prévus par la loi et du délai dans lequel ceux-ci peuvent être exercés.

B.4. L'article 180, alinéa 3, en cause a été adopté à une époque où le législateur ne pouvait pas prévoir la modification législative qu'allait subir la loi communale et en particulier le régime disciplinaire applicable aux agents de la police communale. Il ressort des travaux préparatoires de la loi précitée du 24 mai 1991 que l'introduction de la démission d'office s'est faite par la voie d'un amendement, ne figurant pas dans le projet gouvernemental (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1400/3, amendement n° 2). L'introduction de la démission d'office a été justifiée par le souci de permettre à l'autorité de nuancer davantage la sanction qu'elle est appelée à prononcer en tenant compte de toutes les circonstances de fait, professionnelles et privées, relatives à l'agent. Le législateur espérait ainsi remédier à une pratique selon laquelle l'autorité propose à l'agent, s'il demande volontairement sa démission, de ne pas entamer la procédure disciplinaire risquant de se conclure par une révocation, et donc par une perte du droit à la pension du secteur public (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1400/4, p. 45). A l'instar de la révocation, la démission d'office a été classée parmi les sanctions maximales, ces dernières se caractérisant, selon les travaux préparatoires de l'article 283 de la Nouvelle loi communale, par la cessation des fonctions. Contrairement à la révocation, la démission d'office n'entraîne pas, en principe, de perte du droit à la pension, lorsque les conditions donnant ouverture à ce droit sont réunies (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1400/4, p. 45).

B.5. Comme le fait observer l'arrêt de renvoi, une lecture stricte et littérale de la disposition litigieuse conduit à considérer qu'il n'existe pas de recours en réformation contre la démission d'office. Cette interprétation conduit à une différence de traitement injustifiée entre l'agent faisant l'objet de la sanction maximale de la démission d'office et l'agent frappé de la sanction maximale, elle aussi, de la révocation. S'il est exact que l'agent démis d'office ne perd pas le droit à la pension, il perd définitivement son emploi, ce qui a justifié que la démission d'office soit classée parmi les peines maximales. Par ailleurs, il est traité aussi de manière différente et injustifiée par rapport à l'agent sanctionné par une suspension, lequel bénéficie d'un recours en réformation alors qu'il fait l'objet seulement d'une sanction majeure.

B.6. Il résulte de ce qui précède qu'interprété comme n'incluant pas dans son champ d'application la possibilité d'introduire un recours en réformation contre la décision de démission d'office, l'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7. La Cour constate, toutefois, que l'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836 peut recevoir une autre interprétation, qui la rendrait compatible avec les dispositions constitutionnelles précitées.

En effet, compte tenu des éléments repris en B.4, il peut être considéré que, bien qu'il ne vise pas expressément la démission d'office, l'article 180, alinéa 3, n'exclut pas qu'un recours en réformation puisse être introduit contre la décision de démission d'office prise à l'encontre d'un agent de la police communale. Cependant, ce recours n'étant pas prévu explicitement par cette disposition, il ne pourrait pas être reproché à un requérant de ne pas l'avoir exercé avant d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836, telle qu'elle a été complétée par la loi du 11 février 1986, interprété en ce sens que le recours en réformation qu'il institue n'est pas ouvert à l'agent de la police communale frappé de la sanction maximale de la démission d'office, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- L'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1836, telle qu'elle a été complétée par la loi du 11 février 1986, interprété en ce sens qu'un recours en réformation est ouvert à l'agent de la police communale frappé de la sanction maximale de la démission d'office, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 6 juillet 2005.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens