

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 117.504 du 25 mars 2003

A.121.496/VIII-3077

En cause : **PHILIPPAUX** Michel,
ayant élu domicile chez
Me Philippe HERMAN, avocat,
rue Tumelaire 93
6000 Charleroi,

contre :

**l'Office national des Vacances
annuelles (ONVA),**
ayant élu domicile chez
Me Emmanuel PLAVSIC, avocat,
Oudaan 22-24
2000 Anvers.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mai 2002 par Michel PHILIPPAUX qui demande l'annulation de "la délibération du 25 mars 2002 du comité de gestion de l'ONVA lui infligeant la sanction disciplinaire de démission d'office";

Vu la demande introduite simultanément par le même requérant tendant à la suspension de l'exécution de la délibération précitée;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. PAQUET, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 7 mars 2003, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 24 mars 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me HERMAN, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BERTRAND, loco Me PLAVSIC, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAQUET, auditeur;

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

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

1. En fonction à l'Office national des Vacances annuelles (ONVA) depuis le 15 décembre 1969, le requérant, contrôleur social principal, est condamné par le tribunal correctionnel de Bruxelles le 12 juin 2001 à un emprisonnement de cinq ans pour avoir, "le 18 mars 2000, volontairement, avec intention de donner la mort, commis un homicide sur la personne de DELFORGE Eric, avec la circonstance que l'homicide est excusé comme ayant été immédiatement provoqué par des violences graves envers les personnes", la peine étant ainsi motivée :

" Attendu que pour la détermination de la peine il y a lieu de tenir compte:

- de l'extrême gravité des faits, le prévenu ayant porté pas moins de huit coups de couteau à la victime à laquelle il a ôté la vie;
- de ce qu'il s'est laissé emporter par la colère et un violent ressentiment contre le sieur DELFORGE, qu'il avait recueilli jadis, mais qui est devenu son rival amoureux puisqu'il avait noué une relation orageuse avec la nommée ..., ex-compagne du prévenu et mère de son fils ;
- qu'indépendamment de toutes considérations liées à la genèse du drame, il s'impose de réaffirmer par le prononcé d'une peine sévère le caractère inacceptable de l'acte posé par le prévenu d'autant que le nombre et la gravité des coups portés donnent la mesure de son intention homicide;
- du danger qu'il représente en adoptant semblable comportement dès lors que les psychiatres chargés de son examen ont constaté "il présente le même danger réactionnel pour toute situation relationnelle qui le dépasserait et a fortiori pour toute situation de jalousie aiguë qui se présenterait";
- de ce qu'il a posé son acte inqualifiable en présence de son jeune fils qui restera forcément marqué à vie par ce drame;

Que toutefois, certains éléments inclinent à assortir la sanction ci-après prononcée d'un sursis étant :

- l'absence de tout antécédent judiciaire dans le chef du prévenu;
- les circonstances très particulières du cas d'espèce qui justifient qu'ait été retenue l'excuse de provocation ;
- le fait que le prévenu ne présente pas une personnalité foncièrement délinquante et qu'en l'occurrence une réinsertion socioprofessionnelle reste envisageable ;
- de la nécessité d'organiser l'indispensable soutien psychologique dont question au rapport d'expertise psychiatrique du prévenu ;

Que ces dernières considérations, jointes au fait que l'intéressé n'a pas encouru de condamnations antérieures à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de douze mois, justifient d'accorder au prévenu le bénéfice du sursis probatoire précisé ci-après, cette mesure semblant de nature à favoriser son amendement".

Le jugement prévoit dès lors "qu'il sera sursis pendant cinq ans à [son] exécution en ce qui concerne la peine d'emprisonnement principal pour ce qui excède trois ans moyennant l'accomplissement des conditions suivantes :

- suivre les conseils et directives d'un assistant de probation choisi en concertation avec la commission de probation;
- se soumettre à une thérapie auprès d'un praticien choisi en concertation avec l'assistant de probation aussi longtemps que ce praticien l'estimera nécessaire;
- conserver ou retrouver au plus tôt un emploi stable et pouvoir justifier des efforts entrepris en ce sens;
- se tenir à l'écart des débits de boissons".

Le jugement statue en outre sur la demande de la partie civile en se fondant sur les motifs suivants :

" Attendu que la demande de la partie civile est recevable et partiellement fondée ;

Qu'il s'impose toutefois de tenir compte de ce que le comportement de la nommée W... a largement contribué à la survenance du drame dès lors qu'avec inconstance, sinon même avec cynisme, elle s'est précipitée soit vers le prévenu, soit vers la victime, et qu'elle les a réciproquement dénigrés;

Que l'attitude duplice de l'intéressée paraît d'autant plus déplacée qu'elle était en charge d'un jeune enfant;

Que ce comportement équivoque, voire dévoyé, est d'ailleurs à l'origine de l'excuse de provocation reconnue au prévenu;

Que cette circonstance justifie de délaisser à l'intéressée la moitié de son dommage".

2. Le 26 juillet 2001, le requérant est convoqué à une audition le 6 août 2001, ces faits étant passibles d'une sanction disciplinaire.

3. Le conseiller Rudy JAENEN entend le requérant et son avocat le 6 août 2001; le 8 août 2001, il transmet au requérant copie du procès-verbal de l'audition, l'invitant à le viser et à le restituer dans les sept jours, éventuellement accompagné d'une note écrite; le requérant le lui renvoie le 13 août 2001, en l'informant qu'il n'a pas d'observation à formuler et qu'il attend sa décision.

4. Le 20 août 2001, M. JAENEN notifie au requérant qu'il entend proposer à son égard une peine de suspension disciplinaire de trois mois et transmet cette proposition provisoire au président du conseil de direction.

5. Le 24 août 2001, le requérant est convoqué à se présenter le 17 septembre 2001 devant le conseil de direction; le 13 septembre 2001, son avocat demande le report de l'audience à une date ultérieure et le 14 septembre 2001, le requérant est convoqué le 20 septembre 2001.

6. Le 20 septembre 2001, le conseil de direction procède à l'audition du requérant et de son avocat, puis entame la discussion après qu'ils ont quitté la séance; à l'issue de cet échange de vues, "le Conseil de direction arrive à la conclusion que dans l'intérêt de l'Office, de son fonctionnement, de ses agents, de ses clients et de la fonction publique en général, il est indiqué que Michel PHILIPPAUX ne réintègre pas l'Office", mais il décide à l'unanimité de ne formuler sa proposition définitive que lors d'une seconde séance.

7. Le 9 octobre 2001, l'administrateur général informe le requérant de cette décision du conseil de direction de surseoir à statuer et lui fait part de son souhait de le rencontrer le 15 octobre 2001 afin "d'examiner si une suspension dans l'intérêt du service ne s'impose pas en vertu de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à la suspension des agents de l'État dans l'intérêt du service", vu qu'il doit réintégrer ses fonctions le 17 octobre 2001.

Le 15 octobre 2001, après cet entretien, l'administrateur général arrête que le requérant est suspendu dans l'intérêt du service pour une période indéterminée à partir du 17 octobre 2001, pendant laquelle il reste en activité de service, a droit à un traitement d'attente égal à son dernier traitement d'activité et peut faire valoir ses droits à la promotion et à l'avancement de traitement, cet arrêté lui est notifié le jour même.

8. Le 18 octobre 2001, "le Conseil de direction décide après délibération, au scrutin secret, par 8 votes positifs, aucun vote négatif et aucune abstention, que la

peine disciplinaire, à savoir la démission d'office, est proposée"; le président du conseil de direction notifie au requérant le 24 octobre 2001 que "La décision unanime du Conseil de direction est de vous démettre d'office de vos fonctions à partir du 01/11/2001. Vous garderez ainsi vos droits à la pension et au chômage. Conformément à l'art. 79, § 5, de l'arrêté royal du 02.10.1937 portant le statut des agents de l'État, vous pouvez, dans les dix jours qui suivent la notification de la proposition définitive, contester cette décision et introduire un recours devant la Chambre de Recours compétente."

9. Le 31 octobre 2001, le requérant introduit un recours contre cette proposition définitive devant la chambre de recours; l'administrateur général transmet le dossier de l'affaire au président de la chambre de recours le 9 novembre 2001 et une pièce supplémentaire le 30 novembre 2001.

10. Le 21 février 2002, après avoir entendu l'administrateur général adjoint, assisté de son conseil, et le requérant ainsi que son avocat, "La Chambre de Recours déclare par 10 voix contre 4 que le recours introduit par Monsieur Michel PHILIPPAUX contre la proposition définitive de sanction disciplinaire « la démission d'office » lui notifiée le 24 octobre 2001 est recevable et fondé." La chambre de recours, après avoir résumé les antécédents de la procédure, motive cet avis de la sorte :

- " - Considérant que Monsieur PHILIPPAUX est sorti de prison le 10 juillet 2001 après avoir purgé sa peine, et que le tribunal a dit qu'il serait sursis pendant cinq ans à l'exécution du jugement en ce qui concerne la peine d'emprisonnement principal pour ce qui excède trois ans moyennant l'accomplissement de conditions dont: conserver ou retrouver au plus tôt un emploi stable et pouvoir justifier des efforts entrepris en ce sens;
- Considérant que malgré ses explications, l'Administration ne parvient pas à convaincre la Chambre de Recours que la démission d'office représente une sanction disciplinaire adéquate à l'égard du requérant dans la mesure où cette proposition définitive de sanction est uniquement motivée par des craintes d'incidents futurs éventuels au sein de l'O.N.V.A. ;
- Considérant en outre qu'il est prioritaire pour Monsieur PHILIPPAUX de conserver un emploi stable; qu'il est né en 1951, est donc âgé de plus de cinquante ans, qu'il compte une carrière de 30 ans à l'O.N.V.A. et qu'il a maintenant un casier judiciaire".

11. Le 12 mars 2002, le président du comité de gestion reçoit notification de cet avis et le 25 mars 2002, le comité de gestion délibère de l'affaire après avoir pris connaissance de cet avis et des antécédents de la procédure. "À l'issue de cette délibération approfondie, se déroule un scrutin secret dans le respect de la parité. En vertu de ces votes unanimes, il est décidé d'infliger la sanction disciplinaire de démission d'office à M. PHILIPPAUX." Cette décision, qui constitue l'objet du recours, lui est

notifiée le 26 mars 2002, accompagnée d'une lettre du président du comité de gestion ainsi rédigée :

" Le Comité de gestion s'est réuni ce 25 mars 2002 afin de prendre connaissance de l'avis émis par la Chambre de recours lors de l'audience du 21 février 2002, avis qui m'a été transmis à la date du 12 mars 2002.

Le Comité de gestion a décidé à l'unanimité, après délibération approfondie en la matière, et après examen des arguments des différentes instances, de ne pas suivre l'avis de la Chambre de Recours et de vous infliger la sanction disciplinaire de démission d'office prenant cours à la date de la prise de décision, donc le 25.03.2002.

En annexe, vous trouverez copie du procès-verbal du Comité de gestion qui reprend la motivation de la présente décision, le document C4 destiné à l'ONEM ainsi qu'une copie de l'avis de la Chambre de Recours.

Vous avez la possibilité d'interjeter appel contre cette décision auprès du Conseil d'État, et ce dans un délai de 60 jours".

Le 26 mars 2002 également, le président du comité de gestion notifie la décision au président de la chambre de recours et l'administrateur général notifie au requérant son arrêté du 25 mars 2002 en vertu duquel la suspension dans l'intérêt du service qui lui est appliquée depuis le 17 octobre 2001 expire le 25 mars 2002, date de sa démission d'office.

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation de l'article 94, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et de l'incompétence de l'auteur de l'acte"; qu'il soutient que l'acte attaqué a été pris plus de quinze jours après la notification de l'avis de la chambre de recours au président du Comité de gestion de la partie adverse en sorte que la décision ainsi prise émane d'une autorité incompétente ratione temporis;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que l'avis de la chambre de recours a été notifié à la partie adverse le 12 mars 2002; que la décision prise le 25 mars 2002 l'a été moins de quinze jours après cette notification; que le moyen est manifestement non fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "de la violation de l'article 94, alinéa 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général [de] proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur dans les motifs"; que, dans une première branche, il rappelle le texte de l'article 94, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat ainsi qu'un extrait de l'avis de la chambre de recours et un extrait de

l'acte attaqué; qu'il relève que cet acte est motivé par la publicité donnée aux faits, publicité qui n'est pas mentionnée par la chambre de recours et qui, selon lui, ne pouvait donc pas être retenue à l'appui de la sanction; que, dans la deuxième branche, il expose que les faits commis par lui n'ont reçu aucune publicité et soutient qu' "En motivant le choix de la gravité de la sanction par une «large publicité», sans que la matérialité de cette publicité ne résulte du dossier administratif, sans démontrer que cette publicité a effectivement nui au bon renom de l'ONVA et sans démontrer que cette atteinte trouve sa seule cause dans le comportement du requérant, la partie adverse a violé les dispositions visées au moyen"; qu'il expose, dans la troisième branche, qu' "En infligeant au requérant la sanction majeure de démission d'office après avoir relevé les circonstances tout à fait exceptionnelles dans lesquelles les faits ont été commis, le caractère difficile et provocant de l'ex-concubine du requérant, les conditions mises par le juge pénal à l'octroi du sursis, notamment au niveau de la conservation d'un emploi, la partie adverse a adopté une sanction disproportionnée et violé le principe de proportionnalité visé au moyen";

Considérant, quant à la première branche, que l'interprétation donnée par le requérant à l'article 94, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat équivaut à rendre l'avis de la chambre de recours contraignant, ce qu'il n'est pas; que cette disposition signifie que l'autorité qui prononce la sanction ne peut pas motiver la décision qui s'écarte de l'avis de la chambre de recours par des éléments dont celle-ci n'aurait pas eu connaissance; qu'en l'espèce, il ressort du dossier que l'acte attaqué ne se fonde pas sur des éléments dont la chambre de recours n'aurait pas eu connaissance; qu'en particulier, le procès-verbal de la réunion du conseil de direction du 18 octobre 2001 - qui fait partie du dossier transmis à la chambre de recours - traite de la publicité donnée aux faits et qu'à l'évidence, la chambre de recours et l'acte attaqué ont apprécié les répercussions, sur le plan disciplinaire, de l'homicide commis par le requérant; que la première branche du moyen n'est manifestement pas fondée;

Considérant que le requérant fonde la deuxième branche du moyen sur le passage de l'avis de la chambre de recours qui considère "que, malgré ses explications, l'Administration ne parvient pas à convaincre la Chambre de recours que la démission d'office représente une sanction disciplinaire adéquate à l'égard du requérant dans la mesure où cette proposition définitive de sanction est uniquement motivée par des craintes d'incidents futurs au sein de l'ONVA" et sur l'extrait suivant de l'acte attaqué :

" Comme le Conseil de Direction l'avait déjà souligné, le problème du meurtre commis et de l'incarcération ont connu une large publicité au delà des limites des services de l'ONVA et compte tenu «du large service au public» offert par cette administration et de sa notoriété pour d'innombrables citoyens, il serait très difficile

de réintégrer le fonctionnaire incriminé sans violer de façon manifeste l'article 8, paragraphe 2 dudit statut";

Considérant qu'il ressort du dossier que les faits commis par le requérant ont été relatés dans plusieurs quotidiens à grande diffusion; que, surtout, l'extrait de la décision attaquée qui est cité par le requérant ne peut pas être isolé de son contexte; qu'après ce passage, la décision contient les considérations suivantes :

" C'est ainsi que le Conseil de Direction et le Comité de Gestion le rejoint dans ce raisonnement, a considéré que lorsqu'on parle de «public» il faut se référer à l'intention initiale du gouvernement dans l'élaboration du nouveau statut des fonctionnaires fédéraux, qui avait pour priorité de redorer le blason des administrations fédérales qui dans le passé étaient malgré elles mal perçues par le grand public et plutôt perçues comme archaïques et répondant à une logique parfois [kafkaï]enne où le sens du marketing et la proximité vis-à-vis des attentes des utilisateurs n'étaient pas toujours très présents.

Pour réaliser ce but, le gouvernement a aussi voulu sanctionner des actes qui ébranlent la confiance «du public» au sens large qui comporte dès lors aussi des collègues du fonctionnaire visé, ses compagnons de travail qui forment «le public de premier rang», ceux qui le côtoient quotidiennement et qui sont à ce jour pour une bonne part très inquiets voire transis de devoir travailler à nouveau au quotidien avec un collègue qui pourrait apparemment retomber dans des situations fort délicates...

Le Comité de Gestion renvoie ici à l'argumentation développée in extenso par le Conseil de direction, page 12, dans son procès-verbal de la réunion du 18 octobre.

En résumé, le Comité de Gestion prend position dans le prolongement de la prise de décision du Comité de Direction concernant d'une part l'organisation du service, et d'autre part le respect de l'article 8 § 2 du statut";

que l'argumentation du conseil de direction à laquelle il est renvoyé est ainsi rédigée :

" Le Tribunal stipule clairement que le danger que le prévenu présente à nouveau semblable comportement est réel et que toute situation relationnelle qui le dépasserait, pourrait le remettre dans la même situation qui l'a poussé à commettre le meurtre dans les circonstances que nous connaissons.

À ce stade, la situation devient franchement délicate pour le Conseil de Direction, pour ne pas dire explosive ou suicidaire, puisque réintégrer l'intéressé reviendrait à prendre le risque de le voir commettre un nouvel acte semblable, vis-à-vis de son ex-concubine ou vis-à-vis de l'entourage immédiat de celle-ci.

Compte tenu du caractère bien trempé de celle-ci et d'une capacité de harcèlement et de provocation non négligeable (faits qui ressortent du dossier de l'ex-concubine du fonctionnaire, ainsi que du dossier pénal de la procédure devant le Tribunal Correctionnel), accepter la coexistence quotidienne pour une durée indéterminée de ces deux protagonistes au sein de l'O.N.V.A. paraît carrément irresponsable.

Pour éviter la répétition du précédent incident majeur qui a causé mort d'homme, que pourra-t-on reprocher au Conseil de Direction si, lors de l'une des altercations probables entre le fonctionnaire et son ex-concubine dans les locaux de l'O.N.V.A. (rencontres probables et quotidiennes au restaurant, dans les couloirs, dans le parking

souterrain ou à la garderie de l'institution), l'ex-concubine se retrouvait blessée, ou pire si un collègue subissait le même sort ?";

qu'indépendamment même des autres motifs de l'acte attaqué; la citation intégrale du passage sur lequel le requérant fait porter sa critique démontre sans aucun doute que la publicité extérieure à l'ONVA ne constitue pas le motif déterminant qu'il croit pouvoir y déceler; que la deuxième branche du moyen n'est manifestement pas fondée;

Considérant, quant à la troisième branche, que la sanction infligée est, certes, une sanction lourde, mais qu'il ne s'agit pas de la sanction la plus lourde; qu'il ressort de l'acte attaqué que la partie adverse a pris en considération non seulement les faits, mais aussi la situation du requérant et le bon fonctionnement du service; que la décision souligne que la démission d'office préserve les droits de l'agent à la pension de même que ses droits en matière de chômage; que la partie adverse a ainsi clairement procédé à une balance des intérêts; que la troisième branche du moyen n'est manifestement pas fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-cinq mars deux mille trois par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. VAN MICHEL,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

F. VAN MICHEL.

S. GEHLEN.