CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 226.681 du 11 mars 2014

A. 211.748/VIII-9134

En cause : **LEGRAND** Philippe,
ayant élu domicile chez
M^e^ Eric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e^ Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e^ CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 24 février 2014 par Philippe LEGRAND tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision "de la démission d'office prise par Madame la Ministre de la Justice, peine prenant effet ce 18 février 2014";

Vu l'arrêt n° 226.599 du 4 mars 2014 rouvrant les débats et refixant l'affaire à l'audience du 6 mars 2014;

Vu le dossier administratif;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e^ Léa LECOMTE, loco M^e^ Eric BALATE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Philippe SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant est assistant de surveillance pénitentiaire, chef d'équipe, à la prison de Mons depuis 2002.

2. Depuis plus de quatre ans, il est affecté au quartier des femmes.

3. Par un courrier du 30 mai 2013, Pascal BLARIAU, supérieur hiérarchique du requérant, lui adresse une demande d'explications libellée comme suit :

" 1 - Il m'est revenu que vous auriez planifié d'organiser, dans un contexte festif, anniversaires et barbecue sur le préau du quartier E.

2 - Suite à une vérification des appels SAGI, j'ai constaté que les détenues B., B., G., H., R. et V. vous avaient téléphoné à de multiples reprises sur le numéro 069/232500.

Veuillez fournir des explications par écrit dans les 10 jours".

4. Par un autre courrier daté également du 30 mai 2013, le requérant se voit notifier une seconde demande d'explications du même supérieur hiérarchique portant sur un troisième fait et qui est libellée comme suit :

" 3 - Ce numéro est celui d'un commerce repris à votre nom, je m'étonne dès lors que vous n'ayez pas l'autorisation de cumul".

5. Le requérant contacte le service du personnel en date du 4 juin 2013 afin de savoir à quelle demande de renseignements il doit répondre.

6. Ce même jour, le service du personnel de la partie adverse contacte téléphoniquement le requérant pour l'aviser qu'il est invité à comparaître le 5 juin 2013 devant le directeur.

Le requérant expose qu'il a alors demandé s'il devait se faire accompagner de son conseil. Il lui aurait été répondu qu'il s'agissait d'un entretien informel et que la présence de son conseil n'était pas requise.

7. Le requérant se présente seul à l'audition. Lors de celle-ci, Axel PIERS, conseiller général directeur, chef d'établissement, l'informe alors de ce que l'audition a lieu dans le cadre d'une procédure disciplinaire engagée à son encontre et pouvant donner lieu à une sanction disciplinaire. L'audition porte sur les trois points repris dans les deux demandes de renseignements du 30 mai 2013 ainsi que sur un quatrième grief à savoir le fait d'avoir exercé une autre fonction professionnelle alors qu'il était absent du travail sous couverture médicale. À l'issue de l'entretien, Axel PIERS annonce au requérant qu'il a décidé de lui interdire l'accès à l'établissement et qu'il est suspendu de ses fonctions.

8. En date du 7 juin 2013, le requérant reçoit la notification du P.V.

9. Par un courrier recommandé du 17 juin 2013, le requérant se voit notifier une seconde convocation, qui se lit comme suit :

" Suite à la réception de votre procès-verbal le 14 juin 2013 sans remarques annexées, je vous convie, en application de l'article 78 §2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant sur [sic] le statut des agents de l'État à une audition le 3 juillet 2013 à 10 heures au bureau de Monsieur A. PIERS, Conseiller Général Directeur, Chef d'établissement, dans le cadre d'une procédure disciplinaire pouvant donner lieu à une peine disciplinaire.

Les faits qui vous sont reprochés sont les suivants :
- Article 8 du statut des agents de l'État, A.R. du 02 octobre 1937, modifié en dernier lieu par l'A.R. du 14 juin 2007;
- Article 3 des Instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'Administration des Établissements Pénitentiaires (A.R. du 14 mai 1971 et plus précisément au chapitre 1er «Discipline spéciale»)

Pendant cette audition, vous pouvez vous faire assister par une personne de votre choix".

10. Par un courrier daté du 19 juin 2013, Karline CHENOT, conseiller directeur, accuse réception des remarques annexées dans la note de défense.

11. Le 20 juin 2013, le requérant, par l'intermédiaire de son conseil, adresse à Axel PIERS, conseiller général directeur, chef d'établissement, un courrier qui se lit comme suit :

" Madame la Directrice,

Je vous rappelle être consulté par Monsieur Philippe Legrand, assistant de surveillance pénitencier [sic], chef d'équipe, domicilié (…).

Mon client me remet ce 19 juin 2013, une convocation dans le cadre de la procédure disciplinaire initiée à son encontre.

Au terme de ladite convocation, je note que vous avez accusé réception du procès-verbal adressé en date du 14 juin 2013, sans tenir compte des remarques annexées et contenues dans la note de défense.

Conformément à l'article 78 § 3 de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937, Monsieur Philippe Legrand vous a fait parvenir, par mon intermédiaire, une note de défense adressée par courrier recommandé daté du 14 juin 2013.

La preuve de cet envoi recommandé est jointe en annexe de la présente. Il va de soi que c'est la date d'envoi qui compte.

Néanmoins, si par impossible vous deviez estimer que le mémoire devait être reçu dans le délai de 7 jours, il est à noter que mon client a reçu le PV en date du 7 juin 2013.

Dans la mesure où le délai prend cours le lendemain de la réception le dernier délai pour adresser le PV ainsi que les remarques était dès lors fixé au lundi 17 juin 2013 et non au vendredi 14 juin 2013.

Il ressort de ce qui précède que la note de défense est recevable et qu'en ce sens votre convocation apparaît prématurée.

En effet, le Conseil d'État a jugé :

« Lorsque l'autorité administrative donne un délai pour renvoyer le compte rendu de l'audition dûment signé, accompagné de ces éventuelles observations, elle se doit de ne pas prendre sa décision avant l'expiration dudit délai et de prendre connaissance des éventuelles observations qui seraient formulées dans ledit délai.

Agir autrement, c'est-à-dire en prenant sa décision avant l'expiration de ce délai ainsi donné, signifie que l'autorité accomplit une formalité qu'elle s'impose, mais qu'elle considère dès le départ comme inutile, trompant ainsi des destinataires».

Cette jurisprudence peut être appliquée par analogie à cette affaire.

En l'espèce je constate que vous avez fait parvenir cette nouvelle convocation par courrier recommandé avant d'avoir pris connaissance des moyens développés dans notre note de défense.

Or à la lecture de ladite note vous constaterez que le retrait de la mesure est sollicité de même que certaines questions sont posées.

Dans le respect du principe de bonne administration et du principe général audi alteram partem il serait bon que vous puissiez analyser ces arguments préalablement à une nouvelle convocation.

Par ailleurs, en termes de faits reprochés, vous citez l'article 8 de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 et l'article 3 des instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'Administration des Établissements pénitenciers [sic].

Vous ne pouvez ignorer que les faits précis qui sont reprochés doivent être communiqués à l'agent préalablement à l'audition.

Dès lors, cette convocation ne peut être considérée comme en respect avec les droits de la défense. (...)".

12. L'audition a été reportée au 9 juillet 2013, à la demande du conseil du requérant et le P.V. de cette audition lui a été transmis le 15 juillet 2013.

13. Le même jour, Axel PIERS a adressé au conseil du requérant un courrier répondant aux arguments développés dans la note de défense.

14. Toujours le 15 juillet 2013, le requérant est convoqué pour une nouvelle audition le 6 août 2013.

15. Le P.V. d'audition, reçu le 12 août 2013, a été renvoyé signé et accompagné d'une note de défense additionnelle le 19 août 2013.

16. Le 22 août 2013, le requérant s'est vu notifier la proposition de peine disciplinaire de la révocation.

Cette proposition est motivée comme suit :

" (...)

Vu que par ces actes (les premiers), la sécurité de l'établissement fut mise en péril,

Vu que ces faits constituent un non-respect :

- Des articles 7 § 1er et 8 § 1er portant sur [sic] le statut des agents de l'État;
- Du point 27 (portant sur la loyauté) de la Circulaire du 17.08.07 portant sur le cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale;
- Des articles 2 et 3 des Instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires (AR du 14 mai 1971 et plus précisément au chapitre 1er «Discipline Spéciale»

Vu que lors des auditions, Monsieur Legrand minimise les faits et les considère comme bénins alors que deux d'entre eux constituent des fautes graves;

Vu qu'à l'évidence, Monsieur Legrand a perdu le sens de sa fonction et des principes fondamentaux qui la régissent;

En conclusion, une révocation représente la peine disciplinaire appropriée en réaction à des fautes graves violant explicitement les dispositions de la réglementation en vigueur et les principes fondamentaux de la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire".

17. Cette proposition de peine a été transmise le même jour, conformément à l'article 78 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, au comité de direction qui s'en est saisi le 18 septembre 2013.

18. Le 10 octobre 2013, le requérant a été auditionné par le comité de direction.

19. Par un courrier du 21 octobre 2013, il s'est vu notifier la proposition définitive de peine disciplinaire de la démission d'office.

20. Le 31 octobre 2013, il a introduit contre cette décision un recours devant la chambre des recours.

21. Dans le cadre de ce recours, une audience s'est tenue le 19 décembre 2013. Ce même jour, la chambre des recours a formulé son avis concluant à titre principal à la violation de l'article 79, § 1er, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité et, subsidiairement au fait que la sanction retenue était valablement motivée et adéquatement proportionnée aux faits incriminés;

Cet avis a été transmis par écrit à la ministre de la Justice le 9 janvier 2014. Il ne semble cependant pas avoir été notifié au requérant.

22. Le 19 février 2014, le requérant s'est vu notifier la peine disciplinaire définitive prononcée par la ministre de la Justice.

Cette décision est motivée comme suit :

" (...)

Considérant que la Chambre de recours estime à l'unanimité que la procédure entamée à l'encontre de Monsieur Philippe LEGRAND semble irrégulière par application du paragraphe premier de l'article 79 du statut des agents de l'État;

Considérant que les termes de l'article 79 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 doivent être interprétés et entendus comme étant constitutif d'un délai «d'ordre», que le délai dont monsieur Philippe LEGRAND a bénéficié ne peut être qualifié de particulièrement déraisonnable dans la mesure où ce délai a pu être mis à profit pour préparer sa défense, et tenant compte du fait que le dossier a été envoyé au Comité de direction pendant une période de vacances, à savoir le 22 août 2013 et que ce dernier a été convoqué par courrier recommandé le 19 septembre 2013;

Considérant que bien que le délai soit dépassé, cela n'implique nullement au vu de la gravité des faits reprochés, qu'il faille en déduire la nullité des poursuites disciplinaires, ni même en conclure un autre effet, le délai global de traitement de ce dossier entrant largement dans les limites du raisonnable, sans que la procédure ait connu de temps morts importants;

Considérant que pareil comportement de la part d'un assistant de surveillance pénitentiaire - chef d'équipe, qui exerce donc une fonction qui se doit de montrer l'exemple, indique à suffisance que Philippe LEGRAND n'a plus sa place dans le milieu pénitentiaire, l'intéressé ayant irrémédiablement perdu la confiance que sa hiérarchie se doit d'avoir en chaque agent, et spécifiquement en ceux qui exercent une fonction de chef".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que comme le fait valoir le requérant, l'exécution de la peine disciplinaire de la démission d'office est, sauf circonstances exceptionnelles, absentes dans le cas d'espèce, de nature à causer à l'agent sanctionné un préjudice grave et difficilement réparable, tant en raison de ses implications professionnelles et pécuniaires qu'en raison de sa dimension morale; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi;

Considérant que la sanction infligée au requérant est d'application immédiate et l'expose à un préjudice tel que seul le recours à la procédure d'extrême urgence permet de remédier à l'imminence du péril; qu'en outre, le requérant a fait toute diligence pour introduire la présente requête; que l'extrême urgence est dès lors établie;

Considérant que le requérant prend un moyen, le quatrième de sa requête, de la violation de l'article 94 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'État, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration et préparation avec soin des décisions administratives; qu'il fait valoir que l'acte attaqué repose sur une motivation lacunaire et insuffisante dès lors qu'il ne répond pas aux arguments en défense qu'il a exposés et ne justifie pas le choix de la peine;

Considérant que la partie adverse soutient que le fait pour un assistant de surveillance pénitentiaire d'entretenir une relation avec une personne détenue correspond à un manquement intrinsèquement grave aux devoirs liés à la fonction; qu'elle relève que l'acte attaqué met en évidence, après avoir rappelé le grief disciplinaire, que le lien de confiance indispensable pour la poursuite d'une relation professionnelle est irrémédiablement rompu; qu'elle en déduit que l'acte attaqué justifie de manière suffisante le choix de la peine et les raisons de son infliction; qu'elle souligne, pour le surplus, que le requérant lui-même a reconnu le caractère inapproprié de la relation avec la détenue en cause;

Considérant que l'acte attaqué justifie la sanction prise à l'égard du requérant de la manière suivante :

" Considérant que pareil comportement de la part d'un assistant de surveillance pénitentiaire - chef d'équipe, qui exerce donc une fonction qui se doit de montrer l'exemple, indique à suffisance que Philippe LEGRAND n'a plus sa place dans le milieu pénitentiaire, l'intéressé ayant irrémédiablement perdu la confiance que sa hiérarchie se doit d'avoir en chaque agent, et spécifiquement en ceux qui exercent une fonction de chef";

que, pour être adéquate, la motivation d'une sanction disciplinaire doit rencontrer, même de manière sommaire, les arguments en défense avancés par le requérant tant par rapport à la matérialité du grief disciplinaire que par rapport aux éventuelles circonstances atténuantes qu'il invoque; que, dans le cadre de la procédure disciplinaire, le requérant a fait valoir qu'il avait déjà été interpellé en décembre 2010 par rapport à ses relations avec la détenue en cause; qu'il a également souligné qu'il ne s'agissait que d'une relation "humaine" et a contesté toute connotation affective; qu'il a également soutenu que la relation avait été rompue dès l'entame de la procédure disciplinaire; que l'acte attaqué ne se prononce pas sur ces différents arguments; qu'il

est ainsi impossible de vérifier la nature de la relation avec la détenue que la partie adverse a décidé de retenir et par rapport à laquelle la sanction a été infligée; qu'en effet le dossier disciplinaire comprend une audition de cette détenue qui donne à la relation qu'elle aurait eu avec le requérant une portée différente de celle reconnue par celui-ci; que la partie adverse ne s'explique pas davantage sur l'entretien du requérant au sujet du même fait, qui serait intervenu en décembre 2010; que la requête fait état d'une lettre de félicitations adressée au requérant le 30 décembre 2010 c'est-à-dire à une date nécessairement postérieure à l'audition qui aurait eu lieu à cette époque; qu'enfin, la partie adverse n'évoque pas la circonstance que le requérant a déclaré avoir mis fin à la relation en cause dès le début de la procédure disciplinaire;

Considérant qu'en l'absence de toute explication par rapport à ces arguments de défense, la partie adverse ne justifie pas de manière adéquate et suffisante l'acte attaqué dès lors que la lecture de la motivation de celui-ci ne permet pas de comprendre la nature de la relation sur laquelle la partie adverse s'est basée ni les raisons pour lesquelles les arguments en défense n'ont pas été retenus; qu'au surplus, la carence ainsi constatée dans la motivation de l'acte attaqué met le Conseil d'État dans l'impossibilité de vérifier de manière concrète le rapport de proportionnalité devant exister entre les faits, le contexte de leur commission et la peine retenue; que le moyen revêt dès lors un caractère sérieux;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D É C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de la décision prise le 13 février 2014 par la ministre de la Justice infligeant à Philippe LEGRAND la peine disciplinaire de la démission d'office.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre des référés, le onze mars deux mille quatorze par :

M.	CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
Mme	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE. L. CAMBIER.