

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 227.589 du 28 mai 2014

A. 212.531/VIII-9248

En cause : **LEGRAND** Philippe,
ayant élu domicile chez
M^e Éric 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 20 mai 2014 par Philippe LEGRAND tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision prise par Madame la Ministre de la Justice retirant l'arrêté ministériel du 13 février 2014 lui infligeant la peine disciplinaire de la démission d'office, cette même décision prévoyant en son article 2 que la peine disciplinaire de démission d'office lui est infligée";

Vu l'ordonnance du 21 mai 2014 convoquant les parties à l'audience publique du 28 mai 2014 à 9.30 heures;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Léa LECOMTE, loco M^e Éric 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} MERTES, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 226.681 du 11 mars 2014; qu'il y a lieu de les compléter comme suit :

À la suite de l'arrêt n° 226.681, précité, qui a suspendu l'exécution d'une première démission d'office du requérant, l'autorité disciplinaire a procédé au retrait de cette sanction tout en reprenant une nouvelle décision, le 12 mai 2014, par laquelle elle lui inflige toujours la démission d'office.

Cette décision est notamment motivée comme il suit :

" (...)

Considérant qu'au niveau de la matérialité des faits, le fait que la relation soit qualifiée d'humaine ou d'affective ne change rien au fait que la relation incriminée était non professionnelle, au sens de l'article 3 du 14 mai 1971 précité, c'est-à-dire non justifiée par le service; il n'y est absolument pas mentionné que seules les relations affectives sont prohibées mais toutes les relations non professionnelles par essence susceptibles d'influer négativement sur l'exercice de la fonction, son impartialité, sa neutralité, d'engendrer un risque de collusion ou d'avoir un impact sur la sécurité interne; il s'agit d'un fondement de base enseigné dès l'entrée en service à tout nouvel agent;

Considérant que les instructions spéciales y reprises par rapport aux contacts prohibés avec les détenus ont été établies du fait qu'un établissement pénitentiaire ne peut être assimilé à une administration classique dans les relations que l'on y noue avec les administrés, de par la spécificité du milieu pénitentiaire et de son volet sécuritaire;

Considérant qu'une relation non professionnelle nouée au sein d'un établissement pénitentiaire est plus grave que la même relation nouée au sein d'une administration classique, car elle fait naître un risque accru au niveau de la sécurité, que chaque agent le sait pertinemment et encore plus un chef d'équipe, qui se doit en outre de montrer l'exemple aux membres de son équipe.

Considérant que Monsieur LEGRAND fait valoir à titre de défense une violation de l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, à savoir qu'il avait déjà été interpellé en décembre 2010 par rapport à ses relations avec la détenue en cause; que certes, ce fut le cas mais aucun procès-verbal n'a été rédigé et il n'est absolument pas établi qu'il ait reconnu les faits à l'époque, bien au contraire, comme en atteste l'audition disciplinaire du 5 juin 2013 dont voici un extrait : «vous m'aviez certifié que ces rumeurs, (de soi-disant relation qui pouvait exister entre vous et une détenue) étaient absolument sans fondement; je vous ai fait confiance et ai estimé ne pas devoir donner suite à l'époque»;

Considérant qu'il est établi que Monsieur LEGRAND fait fi des règles administratives applicables tant au niveau du cumul d'activités professionnelles qu'au niveau de la prohibition de relations non professionnelles avec les détenus; qu'il s'empresse d'introduire une demande d'autorisation de renouvellement de cumul d'activités professionnelles et de proclamer avoir rompu cette relation n'y change rien, si ce n'est qu'il a pris conscience à ce moment-là du sérieux des faits reprochés, du fait notamment de la mesure d'ordre d'interdiction d'entrée prise;

Considérant que cette mesure démontre déjà à ce moment-là que les faits reprochés, dont le plus déterminant était celui d'avoir des relations non professionnelles avec une détenue dans le contexte pénitentiaire était grave et qu'il nécessitait une mise à l'écart de l'intéressé;

Considérant que les comportements fautifs et établis dans le chef 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 Monsieur Philippe LEGRAND n'a plus sa place dans le milieu pénitentiaire;

Considérant qu'il ne respecte pas les règles établies dont des règles élémentaires de sécurité; que l'intéressé a irrémédiablement perdu la confiance que sa hiérarchie se doit d'avoir en chaque agent et spécifiquement en ceux qui exercent une fonction de chef d'équipe;

Considérant qu'à ce propos il ne faut pas perdre de vue la finalité collective de la sanction, qui joue un rôle d'avertissement et de prévention, en rappel à la norme, et que le message doit être clair pour l'ensemble du personnel et que le message à ce niveau ne peut être équivoque pour les agents de terrain ou «subalternes», que l'on soit chef ou pas, c'est inacceptable de mettre la sécurité de l'établissement en péril;

Considérant qu'au niveau du choix de la sanction, dès lors que toute collaboration professionnelle est devenue inenvisageable en raison de la perte de confiance irrémédiable en Monsieur LEGRAND, seule une sanction disciplinaire mettant un terme à cette collaboration peut trouver à s'appliquer; que parmi les peines disciplinaires qui peuvent être prononcées, seules les sanctions de la démission d'office ou de la révocation permettent d'atteindre un tel objectif; qu'il y a néanmoins lieu de ne retenir que la moins grave, soit la démission d'office (...).

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel a été réceptionné par le requérant le 15 mai 2014;

Considérant qu'au regard de l'article 17, § 1^{er} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision; que le § 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au § 1^{er};

Considérant que, quant à l'extrême urgence, le requérant fait valoir, d'une part, qu'il a fait preuve de diligence dans la mesure où sa demande de suspension en extrême urgence a été adressée au Conseil d'État le troisième jour ouvrable suivant la réception de l'acte attaqué et, d'autre part, qu'il risque une atteinte imminente à ses intérêts; que, selon lui, la peine disciplinaire de la démission d'office lui cause un préjudice tant professionnel, que pécuniaire et moral; qu'il souligne qu'il s'est investi dans sa carrière d'agent pénitentiaire au sein de la prison de Mons depuis 2002 sans que son travail ne fasse l'objet d'aucune remarque; qu'il estime que cette interruption

brutale et définitive de sa carrière est de nature à porter gravement atteinte à ses intérêts et notamment à ternir sa réputation professionnelle; qu'il expose que son activité complémentaire n'est qu'accessoire et que la perte de ses revenus principaux lui cause un préjudice important dans la mesure où il se retrouvera tributaire des allocations de chômage, ce qui modifiera nécessairement les revenus dont il bénéficiait ainsi que son niveau de vie; qu'enfin, il considère que l'atteinte ainsi portée à ses intérêts tant professionnels, que moraux et pécuniaires, ne pourra être évitée en cas de recours à la procédure ordinaire de suspension, ce qui justifie à suffisance le recours à la procédure d'extrême urgence;

Considérant que la partie adverse ne critique pas le recours à la procédure de suspension d'extrême urgence;

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats; que sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence de celui-ci de prévenir cette atteinte et de saisir le Conseil d'État; que, par ailleurs, l'extrême urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision en suspension ou au fond interviendrait dans un avenir plus au moins lointain; qu'il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure ordinaire soit impuissante à trancher le litige en temps voulu; qu'il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant a bien fait diligence pour introduire le présent recours, dans les cinq jours de la réception de la décision attaquée;

Considérant que, quant à l'imminence d'une atteinte à ses intérêts, le requérant est d'avis qu'une sanction lourde comme la démission d'office est en soi une atteinte grave à ses intérêts moraux, professionnels et pécuniaires; qu'à suivre pareil raisonnement toute sanction disciplinaire lourde devrait pouvoir être traitée dans le cadre de la procédure d'extrême urgence; que ce raisonnement ne peut toutefois se concilier avec la volonté du législateur qui a souhaité, en adoptant la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, remettre le recours en annulation en ordre prioritaire, les recours en suspension étant l'exception; que le recours à la suspension d'extrême urgence doit, en conséquence, intervenir lorsque l'atteinte aux intérêts du requérant est telle qu'il n'est pas possible d'attendre une décision en suspension ordinaire; qu'à ce jour, les sanctions disciplinaires lourdes ont principalement été traitées, dans le cadre de la suspension

ordinaire, avec une certaine célérité tant de la part de l'auditorat que de celle du conseil; qu'il est donc nécessaire que le requérant explique concrètement, à la lumière de sa situation personnelle, quelles sont les conséquences graves qu'il subit du fait de la sanction lourde qui lui a été infligée;

Considérant que le requérant reconnaît exercer une activité complémentaire, ayant un magasin d'articles de sport qu'il gère avec son épouse; que, par ailleurs, il ne fournit aucune donnée concrète quant à la hauteur de ses revenus ni quant aux charges auxquelles il doit faire face; qu'il n'indique pas non plus quel est le montant de son allocation de chômage; que l'atteinte à ses intérêts pécuniaires n'est ainsi pas démontrée; que, dès lors qu'il a déjà fait l'objet d'une première démission d'office ayant été retirée il y a peu, qu'il est une nouvelle fois sous le coup de pareille sanction et que l'acte attaqué met sérieusement en doute sa probité sur le plan professionnel, il y a lieu de considérer que l'atteinte à ses intérêts moraux, et en particulier à sa réputation, est, dans ce contexte, particulièrement grave en sorte que l'extrême urgence peut se justifier; que la partie adverse n'a pas contesté l'extrême urgence en soi;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation du principe de proportionnalité; qu'il soutient que la sanction majeure de la démission d'office est manifestement inadéquate et disproportionnée; qu'il rappelle que, conformément à l'article 77 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, portant le statut des agents de l'État, les sanctions prévues sont :

- 1° le rappel à l'ordre;
- 2° le blâme;
- 3° la retenue de traitement;
- 4° le déplacement disciplinaire;
- 5° la suspension disciplinaire;
- 6° la régression barémique;
- 7° la rétrogradation;
- 8° la démission d'office;
- 9° la révocation;

que le principe de proportionnalité en matière disciplinaire n'implique pas, selon lui, une balance des intérêts entre les parties mais une comparaison entre la sanction choisie et la gravité des manquements sanctionnés, compte tenu des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis; qu'il ajoute que la sanction de la démission d'office est une sanction majeure qui ne peut être infligée que pour des faits tels qu'ils remettent en cause la persistance du lien de confiance nécessaire à la poursuite de la relation de travail; qu'il prétend qu'il n'a pas adopté un comportement frauduleux et qu'à aucun moment la sécurité de l'établissement pénitentiaire n'a été mise en péril, contrairement à ce qui était repris dans la motivation de la proposition de peine définitive; qu'il insiste sur la circonstance qu'il n'a fait l'objet d'aucune sanction précédente et que sa carrière longue de vingt-quatre ans a été un

parcours sans faute; que, selon lui, cette circonstance doit être déterminante dans l'appréciation de la sanction au regard du principe de proportionnalité; qu'il précise encore que sa relation s'est terminée et ce, avant même le lancement de la procédure disciplinaire; qu'enfin, il soutient que le caractère grave et irrémédiable de la faute est démenti par la circonstance concrète que l'autorité a attendu presque trois ans avant de le convoquer disciplinairement;

Considérant que la partie adverse fait valoir que même si le requérant n'a jusque là pas fait l'objet d'une poursuite disciplinaire, cela ne peut l'empêcher de prononcer une sanction lourde au regard de la gravité des faits reprochés; que, selon elle, le seul fait que cette relation prohibée par les règlements applicables en la matière n'ait pas donné lieu à la survenance d'autres faits répréhensibles susceptibles de perturber ou de porter atteinte au bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire de Mons n'est pas de nature à lui imposer de prononcer une peine plus légère que celle de la démission d'office; qu'elle estime avoir pu régulièrement constater, eu égard à son pouvoir d'appréciation et à la sévérité requise en la matière, compte tenu des conséquences possibles d'une telle relation en terme de sécurité et de crédibilité de l'institution, que le lien de confiance entre elle et le requérant était définitivement rompu, ce qui signifie, en d'autres termes, que toute collaboration professionnelle est devenue inenvisageable; qu'elle ajoute que cela est d'autant plus vrai que la relation avec la détenue GODEFROID au sein de l'établissement pénitentiaire dans lequel le requérant exerçait ses fonctions, dont il connaissait parfaitement le caractère prohibé et inadéquat, a d'abord été volontairement cachée à l'administration dès lors qu'il a encore nié toute relation privilégiée avec cette détenue lorsque le chef d'établissement l'a interrogé sur les rumeurs existant à ce propos quelques mois avant l'audition du 5 juin 2013 et que ce n'est que parce l'administration a procédé à des vérifications téléphoniques qu'il a été contraint de reconnaître l'existence de cette relation problématique; qu'au vu de ces circonstances et en raison de la rupture irrémédiable du lien de confiance, elle affirme que seule une sanction disciplinaire mettant un terme à cette collaboration peut trouver à s'appliquer et que parmi les peines disciplinaires qui peuvent être prononcées, seules les sanctions de la démission d'office ou de la révocation permettent d'atteindre un tel objectif; qu'elle a néanmoins considéré qu'il y avait lieu de ne retenir que la plus légère, en l'espèce; que, selon elle, les faits reprochés au requérant ne sont pas anodins mais constituent, au contraire, des manquements graves et évidents dont il aurait dû s'abstenir; qu'elle en conclut que la peine disciplinaire de la démission d'office est proportionnée aux faits qui lui sont reprochés; qu'au surplus, elle soutient encore que le requérant ne peut être suivi lorsqu'il prétend que le caractère grave et irrémédiable de la faute serait démenti par la circonstance concrète "que l'autorité a attendu presque trois ans avant de convoquer, disciplinairement Monsieur Philippe Legrand" alors qu'elle n'avait pas connaissance

de ces faits "trois ans auparavant", dès lors qu'ils avaient été tout au plus évoqués sous forme de rumeurs, qui plus est, démenties avec véhémence par le requérant;

Considérant qu'appliqué en matière disciplinaire, le principe de proportionnalité requiert que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire; que s'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal, tant quant à la détermination du taux de la sanction que quant à l'admission de circonstances atténuantes; qu'ainsi, le Conseil d'État ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision; que le Conseil d'État ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'une autorité disciplinaire ne peut fonder la sanction qu'elle inflige que sur des faits avérés et certains; que la charge de la preuve repose sur cette autorité en sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance les faits imputés à son agent;

Considérant qu'en l'espèce, s'il est bien établi que le requérant a eu de nombreux contacts téléphoniques avec une détenue, rien dans le dossier administratif ne permet de déterminer la nature exacte de ces contacts sauf à considérer que le témoignage de la détenue prime et que les relations ont été très intimes; que le requérant a, par contre, toujours nié avoir eu des relations affectives avec cette personne, même s'il reconnaît avoir eu des "contacts humains"; que s'il est effectivement primordial dans un établissement pénitentiaire que les gardiens s'abstiennent de toutes relations privées avec les personnes détenues afin de garantir la sécurité de cet établissement et celle des autres membres du personnel, cela ne peut cependant avoir comme conséquence que, sur le plan disciplinaire, la partie adverse se contente de constater que de telles relations ont eu lieu et qu'elle puisse automatiquement démettre l'agent responsable sans tenir compte des circonstances propres à la relation en cause; qu'il lui appartient de démontrer concrètement en quoi, en l'espèce, cette relation "privée" a eu ou aurait pu avoir des incidences sur la sécurité de l'établissement ou celle d'autres agents pour pouvoir décider de la sanction majeure de la démission d'office; que le principe de proportionnalité a clairement été méconnu, en l'espèce, vu le peu d'éléments concrets mis en évidence par la partie adverse; qu'en tant que chef d'équipe, le requérant devait certes montrer l'exemple et s'abstenir de relations autres que professionnelles; que si son comportement est susceptible d'être sanctionné disciplinairement encore faut-il apprécier la réelle incidence de celui-ci sur les enjeux de sécurité de la prison, ce qui n'a pas été fait en l'espèce; que la valeur d'exemple, qu'entend donner à la présente sanction la partie adverse, ne peut justifier une méconnaissance du principe de proportionnalité qui est le soutènement

indispensable de tout processus disciplinaire; qu'enfin, la carrière du requérant de vingt-quatre années n'a jamais donné lieu au moindre reproche; que, dans ces conditions, le cinquième moyen est jugé, prima facie, sérieux;

Considérant que les conditions nécessaires à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies;

Considérant que, dans sa requête, le requérant demande de "laisser les frais à charge de la partie succombante"; qu'interrogé à l'audience sur la portée exacte de cette demande, son conseil a fait référence à l'indemnité de procédure sans toutefois indiquer le moindre montant;

Considérant que si l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, consacre le principe de cette indemnité de procédure et que l'article 67, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État fixe les montants minimum, maximum et de base de cette indemnité, l'article 84/1 du même arrêté précise toutefois ce qui suit :

" Art. 84/1. Tout acte de procédure ou note de liquidation des dépens déposés à l'intervention d'un avocat indiquent le montant sollicité de l'indemnité de procédure visée aux articles 66 et 67 du présent arrêté. Ce montant peut être modifié par tout acte de procédure ou note de liquidation ultérieurs à déposer au plus tard cinq jours avant l'audience, sauf le cas de la demande de suspension ou de mesure provisoire introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence où l'indemnité de procédure peut être demandée jusqu'à la clôture des débats";

qu'en l'absence de toute précision quant au montant exactement réclamé, il ne peut être fait droit à la demande d'indemnité de procédure du requérant, à ce stade de la procédure,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 12 mai 2014 de la ministre de la Justice en tant qu'elle inflige la peine disciplinaire de la démission d'office à Philippe LEGRAND.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, 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 VIII^e chambre des référés, le vingt-huit mai deux mille quatorze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

P. VANDERNACHT.