

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.153 du 12 décembre 2017

A. 220.051/VIII-10.214

En cause : **BROUX** Mani,
représenté par son administratrice provisoire,
M^e Françoise **DORANGE**, avocat,
ayant élu domicile chez
M^e Wivine SAINT-RÉMY, avocat,
avenue du Luxembourg 152
5100 Namur,

contre :

la province de Namur,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 août 2016, l'administratrice provisoire de Mani BROUX demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté du collège provincial du 16 juin 2016 infligeant à Monsieur BROUX la peine disciplinaire de la démission d'office" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 236.783 du 15 décembre 2016 a rejeté la demande de suspension, pour défaut d'urgence.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite par la partie requérante.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure et la partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 novembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 décembre 2017.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Julie D'HAUTCOURT, *loco* M^e Wivine SAINT-RÉMY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aurore PERCY, *loco* M^e Pierre JOASSART, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du litige ont été exposés dans l'arrêt n° 236.783, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris "en violation des articles 488bis-K et/ou 499/12 du Code civil et de la violation du principe d'audition préalable combiné au principe du contradictoire, du respect des droits de la défense et du devoir de minutie".

Le requérant fait valoir qu'il a été mis sous administration provisoire le 17 octobre 2011 par une décision publiée au Moniteur belge le 27 octobre 2011 et que l'application de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine n'a pas encore été rendue applicable à sa situation "dès lors que la Justice de Paix du deuxième canton de Namur n'a pas encore rendu de décision dans ce sens". En conséquence, il estime que les anciennes dispositions légales s'appliquent et principalement l'article 488*bis*-K du Code civil. À défaut, il estime que référence doit être faite au nouvel article 499/12 du même Code et qu'en tout état de cause, vu la publication au Moniteur belge, la partie adverse est censée avoir eu connaissance de la décision de sa mise sous administration provisoire.

Or il précise que la partie adverse n'a notifié à M^e Françoise DORANGE, administratrice de ses biens, ni les courriers relatifs à la procédure disciplinaire ni l'arrêté litigieux du collège provincial. Il en conclut que les notifications qui lui ont été adressées directement sont dépourvues d'effets, voire nulles en exécution de l'article 860 du Code judiciaire, en manière telle que l'intégralité de la procédure disciplinaire s'est déroulée de manière irrégulière depuis son entame.

Il reproduit son argumentation en réplique et ne dépose pas de dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est libellé comme suit :

" Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

La légalité d'un acte administratif s'apprécie par référence à la législation en vigueur à la date de son accomplissement, soit en l'espèce le 16 juin 2016. L'article 488*bis* du Code civil invoqué au moyen est abrogé depuis le 1^{er} septembre 2014 et, depuis cette date, l'article 499/12 du Code civil dispose que "les significations et notifications à faire aux personnes pourvues d'un administrateur sont faites à ces personnes mêmes et au domicile ou à la résidence de l'administrateur, pour autant que la signification ou la notification ait un rapport avec la mission de l'administrateur". Outre qu'un vice de notification n'affecte en rien la légalité d'un acte administratif, il convient de constater qu'en l'espèce, il ressort du dossier administratif que Mani BROUX a été assisté par un conseil, Maître Wivine

SAINT-REMY, désigné par son administrateur provisoire, qui a assuré la défense de ses intérêts durant l'ensemble de la procédure disciplinaire. Les irrégularités dont il fait état, à les supposer établies, ne l'ont dès lors pas privé d'une garantie, n'ont pas été susceptibles d'exercer une influence sur le sens de l'acte attaqué et n'ont pas davantage affecté la compétence de la partie adverse.

Le premier moyen est dès lors irrecevable en vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, précité.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris "de la violation du principe de l'impartialité combiné au principe des droits de la défense".

Le requérant fait valoir que Denis MATHEN, gouverneur de la province, a participé à la délibération voire au vote alors qu'il n'était pas présent lors de son audition disciplinaire. Il rappelle que si la peine disciplinaire est infligée par le collège provincial, les membres de cet organe qui n'étaient pas présents en permanence durant l'ensemble des auditions, ne peuvent prendre part ni à la délibération, ni au vote sur la sanction disciplinaire à infliger. Il précise qu'en l'espèce, l'audition disciplinaire du 16 juin 2016 s'est déroulée en présence du collège provincial composé des personnes suivantes :

- Jean-Marc VAN ESPEN, député président,
- Philippe BULTOT, député provincial,
- Geneviève LAZARON, députée provinciale,
- Coraline ABSIL, députée provinciale
- Valéry ZUINEN, directeur général;

Or il indique que l'acte attaqué a été adopté par le collège provincial composé des mêmes personnes, avec en plus le gouverneur Denis MATHEN alors que, n'ayant pas assisté à l'audition disciplinaire, il ne pouvait prendre part ni à la délibération, ni, le cas échéant, au vote et que cette irrégularité entraîne l'irrégularité de la décision attaquée.

Il reproduit son argumentation en réplique et ne dépose pas de dernier mémoire.

V.2. Appréciation

Pour être recevable, un moyen d'annulation doit indiquer non seulement la norme juridique qui aurait été méconnue mais également la mesure dans laquelle la partie adverse l'aurait violée en adoptant l'acte attaqué. Le principe général d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé. Lorsque la violation de ce principe général est alléguée à l'égard d'un organe collégial comme en l'espèce, il incombe au requérant de démontrer en outre que le membre de cet organe dont il met en doute l'impartialité aurait influencé l'ensemble des autres membres. En l'espèce, force est de constater que le requérant n'apporte pas le moindre élément qui attesterait d'une apparence de partialité dans le chef de la partie adverse et qu'il n'allègue pas davantage, ni *a fortiori* n'établit, que le gouverneur, à l'égard duquel il ne fait pas davantage état du moindre soupçon de partialité, aurait à lui seul influencé l'ensemble du collège provincial, d'autant qu'il n'a ni voix délibérative, ni même voix consultative en application de l'article L2212-46, alinéa 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le deuxième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe d'impartialité.

Quant à la violation alléguée des droits de la défense, il résulte de l'article L2212-46, précité, que le gouverneur "assiste au collège en tant que commissaire du gouvernement sans voix consultative ni délibérative", de sorte qu'il peut, en vertu d'une disposition de rang législatif et sans méconnaître les droits de la défense du requérant, assister aux délibérations relatives à la sanction disciplinaire même s'il n'a pas assisté aux auditions puisqu'il ne prend pas part au vote de la sanction.

Le deuxième moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation des droits de la défense.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris "de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de minutie, de proportionnalité et de l'administration raisonnable (erreur manifeste d'appréciation et disproportion)".

Dans une première branche, le requérant fait valoir que la partie adverse a méconnu le devoir de minutie parce qu'elle n'a procédé à aucune audition de témoin, qu'elle n'a pas interpellé ses collègues pour veiller à disposer d'une information complète sur l'organisation de son service et sur la qualité des relations de travail. Il relève qu'aucun élément du dossier ne permet de démontrer qu'il n'a pris aucune initiative pour discuter avec les personnes concernées et, qu'à défaut de disposer de ces renseignements, la partie adverse "ne pouvait raisonnablement considérer que les éléments de contextualisation auxquels il est fait référence pour expliquer l'envoi de ces mails - et constituant des circonstances atténuantes - «sont sans commune mesure avec la virulence et la dureté des termes utilisés dans son mail du 12 août 2015»".

À l'appui d'une deuxième branche, il indique que la "contextualisation" de l'envoi des courriels litigieux est primordiale pour garantir une appréciation raisonnable, et reproche à la partie adverse de ne pas avoir suffisamment pris en considération les éléments suivants :

- la relation de travail difficile : depuis le départ de son supérieur hiérarchique direct, les relations de travail se sont dégradées et sa demande de mobilité subséquente n'a pas été rencontrée;
- sa fragilité psychologique bien connue de la partie adverse, qui entraîne des difficultés relationnelles, l'absence d'une certaine retenue dans ses propos, un besoin certain d'être valorisé et considéré dans son travail, et une nécessité d'entretenir des relations sociales;
- la succession de comportements de ses collègues qu'il a vécus comme "décevants" :
 - aucun remerciement à la suite des prestations de travail effectuées malgré son incapacité de travail totale;
 - aucune aide apportée par ses collègues quant à la répartition du travail;
 - l'exigence du paiement de 15 euros pour l'obtention d'une nouvelle clé qu'il avait perdue, selon lui, lors de la chute qui a provoqué son incapacité de travail.

Il estime encore que la partie adverse n'a pas interprété son courriel du 12 août 2015 "comme l'expression de l'accumulation de ces éléments déstabilisants et décevants" et précise que sa démarche "n'est autre que la recherche de soutien auprès de ses collègues et l'expression - sans réserve - de son mal être", ce courriel s'expliquant comme un coup de colère accentué par ses fragilités psychologiques comme en atteste son médecin traitant. Il ne conteste pas que les mots utilisés sont violents et inadéquats mais qu'eu égard aux circonstances précitées, ils ne justifient

pas une sanction disciplinaire telle que la démission d'office. Sur la base de ces éléments, il estime que toute autorité normalement prudente et diligente n'aurait pas adopté une sanction si lourde, de surcroît sans chercher à davantage connaître l'état de santé de son agent, le cas échéant en sollicitant de lui un examen médical.

Dans une troisième branche, il estime que l'acte attaqué est disproportionné en ce qu'il relève qu' "Attendu que la dureté et la virulence des termes employés par Monsieur BROUX dans son mail du 12 août 2015 à l'encontre de ses collègues de travail et de sa responsable hiérarchique engendrent une perte de confiance définitive à son égard. En effet, il n'est pas possible de maintenir une collaboration professionnelle avec un agent qui tient des propos gravement offensants mais aussi injurieux, menaçants et agressifs à l'encontre de ses collègues et de sa hiérarchie. Tenir de tels propos constitue donc une faute grave qui ne peut en aucun cas être tolérée au sein des services provinciaux et qui rend définitivement impossible la poursuite de toute relation professionnelle avec l'intéressé". Il estime que la partie adverse n'a pas pris en considération les circonstances développées dans la deuxième branche et notamment la situation de travail difficile, ses fragilités psychologiques, son état dépressif et les comportements inadéquats adoptés par les collègues et qu'elle n'a pas non plus pris en considération l'absence d'antécédents disciplinaires.

Il souligne qu'à la suite de l'envoi des courriels litigieux, il a poursuivi ses prestations jusqu'au 15 septembre 2015, date à laquelle il a été suspendu préventivement, et que la poursuite de la relation professionnelle durant presque un mois démontre à suffisance que l'envoi des courriels litigieux ne peut être considéré comme un fait à ce point grave qu'il empêche toute poursuite de la relation professionnelle et justifie une décision de démission d'office. Il estime encore que la partie adverse n'a pas davantage pris en considération l'absence de risque de récidive vu sa prise en charge psychologique, sa capacité d'identifier les difficultés en formulant une demande de mobilité et la réalité d'un contexte professionnel très déstabilisant. Enfin, il estime que le courriel du 13 août 2015 n'est en tout état de cause pas fautif s'agissant de l'explication donnée de l'origine du coup de colère de la veille.

Il reproduit son argumentation en réplique et ne dépose pas de dernier mémoire.

VI.2. Appréciation quant aux trois branches réunies

L'autorité disciplinaire n'est pas tenue de procéder à une enquête complémentaire lorsqu'elle peut raisonnablement, comme en l'espèce, estimer sur la base du dossier que les faits sont établis. Il en va d'autant plus ainsi que le requérant n'a jamais contesté être l'auteur des deux courriels ayant justifié les poursuites disciplinaires, et dont la virulence rappelée dans l'arrêt n° 236.783, précité, ne peut sérieusement être contestée. Dans ces conditions, la partie adverse a pu considérer que les faits étaient établis, sans être tenue de mener une instruction complémentaire, le requérant n'ayant, du reste, jamais sollicité une telle mesure ou l'audition de témoins. Il apparaît en outre, à la seule lecture de l'acte attaqué, que la partie adverse a bien tenu compte de la "contextualisation" de l'affaire telle que décrite au moyen.

Eu égard à la séparation des pouvoirs, le Conseil d'État ne peut annuler une sanction disciplinaire quant à son taux et à l'admission de circonstances atténuantes, que si l'autorité a fait preuve en l'adoptant d'une appréciation manifestement déraisonnable ou disproportionnée, c'est-à-dire dont l'évidence s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires, et s'il apparaît en conséquence impensable qu'une autre autorité, placée dans les mêmes circonstances, aurait pris la même décision.

En l'espèce, il résulte de la simple lecture de l'acte attaqué que, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, la partie adverse a largement démontré avoir respecté les dispositions visées au moyen au regard de l'extrême gravité des propos tenus par le requérant dans son courriel du 12 août 2015, dès lors que souhaiter la mort de collègues dans "d'atroces souffrances ou d'accidents terribles comme être brûlées, amputées, ...", ou encore affirmer que "le viol, ce serait donner trop d'honneur à leur mocheté physique" et les menacer de manière claire et directe, constituent bien plus que des propos inadéquats que toute autre autorité n'aurait pu que sanctionner de la même manière que la partie adverse.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de huit cent quarante euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande mais de réduire le montant de l'indemnité de procédure à cent quarante euros, en application de l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État majorés de vingt pourcents

conformément à l'article 67, § 2, du règlement général de procédure, soit un total de cent soixante huit euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 168 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le ...deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.