

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.226 du 13 décembre 2018

A. 222.158/XV-3426

En cause : **FERNANDEZ KROHN** Juan,
ayant élu domicile chez
M^e Louise LAPERCHÉ, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par la Ministre
du Budget et de la Fonction publique,
chargée de la Loterie nationale et de la Politique scientifique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ
et Diego GUTIERREZ CACERES, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 mai 2017, Juan FERNANDEZ KROHN demande, d'une part la suspension de l'exécution de "la décision du Directeur général et du Directeur opérationnel des collections patrimoniales de la Bibliothèque Royale de Belgique, prise le 6 mars 2017, de l'exclure comme lecteur de la Bibliothèque royale pendant un an, et ce à partir du lundi 6 mars 2017, et après cette période et «jusqu'à nouvel ordre», de limiter son accès à la salle de lecture générale" et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 239.005 du 5 septembre 2017 a décrété le désistement du requérant en ce qui concerne la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Denis DELVAX, premier auditeur 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 novembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2018.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louise LAPERCHE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, 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

1. Le requérant dispose d'une carte de lecteur à la Bibliothèque royale de Belgique où il indique se rendre très fréquemment.

2. Les services de la Bibliothèque royale ont été informés par certains utilisateurs du comportement déplacé du requérant à leur égard ceux-ci ont également demandé que les démarches nécessaires au rétablissement de conditions normales de consultation des ouvrages soient rétablies.

3. Le 27 février 2017, le personnel de la Bibliothèque intervient afin de mettre fin à une querelle au cours de laquelle un des lecteurs aurait sommé le requérant de cesser d'importuner une lectrice.

4. Le 28 février 2017, le requérant adresse un courrier à B. O., conservateur ayant entre autres charges la salle de travail qu'il fréquente, dans lequel il lui fait part de l'incident du 27 février 2017.

5. Le 6 mars 2017, le requérant est convoqué à un entretien en présence de B. O. et de R. N., directeur opérationnel des Collections patrimoniales, où lui est remis un courrier l'informant de son exclusion de la Bibliothèque royale pendant une année et où la possibilité de faire valoir ses arguments lui est donnée, ce qu'il fait en contestant les accusations mises à sa charge.

Le courrier précité, qui constitue l'acte attaqué et est signé par le directeur opérationnel et par le directeur général de la Bibliothèque royale, se présente comme suit :

" [...],

Une dizaine de lecteurs se sont plaints de harcèlement de votre part au sein de la Bibliothèque royale et ont déposé un dossier circonstancié. Il s'agit aussi bien de faits récents que d'incidents survenus sur plusieurs années.

Il y a des plaintes concernant des avances continues et des allusions sexuelles indésirables, aussi bien oralement que par écrit. Ces actes sont parfois accompagnés d'attouchements qu'il est difficile d'interpréter autrement que comme des tentatives de contact corporel indésirable. Les lecteurs adaptent leur comportement parce qu'ils ont peur de vos tentatives d'approche et de vos réactions parfois agressives lorsqu'ils vous repoussent. Le responsable de la salle de lecture doit attribuer d'autres places à certains lecteurs afin de les éloigner de vous. Certains lecteurs quittent la salle de travail prématurément de peur d'y rester seuls en votre présence, par ex. lors de la fermeture de la salle de travail. Plus d'un lecteur évite la salle de travail ou la Bibliothèque royale pour ne pas devoir entrer en contact avec vous.

En novembre 2016, nous vous avons déjà confronté à ces faits et nous vous avons averti que si vous n'adaptiez pas votre comportement, des mesures seraient prises.

Nous avons reçu votre lettre du 28 février 2017, dans laquelle vous niez les faits qui vous sont reprochés. Nous ne pouvons toutefois ignorer les nombreuses plaintes que vous ne réfutez pas dans votre lettre.

Sur base des faits qui nous ont été rapportés par les différents plaignants, nous ne pouvons que constater qu'en agissant de la sorte, vous perturbez fortement le calme dont les lecteurs de la Bibliothèque ont besoin pour travailler et que vous portez préjudice au bon fonctionnement de notre établissement. En outre, vous n'avez pas respecté l'avertissement qui vous a été donné en octobre 2016. Pour ces raisons, nous vous excluons comme lecteur de la Bibliothèque royale pendant un an, et ce à partir du lundi 6 mars 2017. Après cette période, vous aurez uniquement accès à la salle de lecture générale et jusqu'à nouvel ordre, vous n'aurez plus accès à la salle de travail.

Nous espérons que de tels faits ne se reproduiront plus à l'avenir. "

6. Invités à retirer l'acte attaqué par des courriers du précédent conseil du requérant, les directeurs opérationnel et général de la Bibliothèque royale l'ont informé, le 11 avril 2017, de leur décision de ne rien en faire.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse s'interroge sur l'intérêt du requérant au présent recours dès lors que la sanction attaquée a cessé de produire ses effets.

Le requérant ne partage pas ce raisonnement dans son dernier mémoire, se prévalant d'une jurisprudence du Conseil d'État tout en soulignant que la décision attaquée comporte des considérations négatives à son égard et qu'il a donc bien un intérêt moral à faire annuler celle-ci. Il estime, par ailleurs, que cette décision pourrait servir dans le cadre d'une autre procédure qui viserait à le sanctionner une nouvelle fois. Selon lui, il a bien intérêt à ce que l'acte attaqué disparaisse de son dossier.

IV.2. Appréciation

L'intérêt au recours ne disparaît pas du seul fait qu'une décision revêtant un caractère temporaire a cessé de produire ses effets. Cet intérêt persiste si le requérant a effectivement subi des inconvénients durant la période où elle a été mise en œuvre. Raisonner autrement reviendrait à placer systématiquement les décisions ayant une portée limitée dans le temps, à l'abri de tout recours en annulation.

En l'espèce, les motifs pour lesquels la décision attaquée a été adoptée sont de nature à porter atteinte à l'honneur du requérant.

Il y a lieu en conséquence de ne pas accueillir cette exception d'irrecevabilité.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des droits de la défense et, subsidiairement, du principe général de droit *audi alteram partem*.

Le requérant indique que l'acte attaqué constitue une sanction administrative puisqu'il a une portée punitive et dissuasive justifiée par son prétendu comportement et que le principe du respect des droits de la défense s'applique donc bien. Il s'agit, selon lui, à tout le moins, d'une mesure grave puisqu'il est temporairement privé de tout accès, puis privé d'un accès complet à la bibliothèque et qu'il n'a pas été en mesure de faire valoir ses observations préalablement à l'adoption de l'acte attaqué. Il ajoute qu'il n'a pas non plus accès au dossier sur lequel la sanction est fondée aux fins de contester les pièces qui s'y trouvent, les faits reprochés étant fermement contestés. Il rappelle que le principe général du respect dû aux droits de la défense est un principe général de droit d'ordre public, applicable à toute sanction administrative, qui garantit notamment le droit d'être informé en temps utile des motifs de fait et de droit qui justifient la nature et la mesure de la sanction envisagée, le droit de consulter le dossier administratif complet, le droit de disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense, le droit d'être entendu préalablement, non seulement, sur les faits reprochés mais également sur la nature et la mesure de sanction envisagée, ou encore, le droit de contredire les témoins et de leur poser des questions. Il expose aussi que le principe général *audi alteram partem* garantit que l'administré puisse faire valoir ses observations préalablement à l'adoption d'une mesure grave à son encontre et que lorsque l'audition préalable de l'intéressé s'impose, elle doit "se produire de manière utile". Il répète qu'il n'a pu accéder au dossier administratif ou qu'il n'a pu faire valoir d'une quelconque manière ses observations.

La partie adverse répond que la sanction découlant de l'acte attaqué est consacrée au point 8 du règlement d'ordre intérieur de la Bibliothèque royale de Belgique et qu'aucune audition préalable n'est prévue par ledit règlement. À son estime, l'acte attaqué consiste en une mesure destinée au bon fonctionnement de la bibliothèque et non en une mesure disciplinaire. Elle soutient que le requérant a eu, à plusieurs reprises, la possibilité de faire valoir ses observations tant oralement que par écrit, que les droits de la défense ne sont pas applicables en l'espèce et que, tout au plus, le principe *audi alteram partem* pourrait être applicable, mais ce principe vise à informer l'autorité afin de lui permettre de prendre une décision en connaissance de cause. Elle souligne aussi que les faits reprochés avaient déjà été communiqués au requérant au mois d'octobre 2016, tout en l'avertissant que des mesures seraient prises s'il devait persister dans son comportement. Elle estime que le requérant ne peut faire raisonnablement valoir qu'il n'a pas eu connaissance des griefs qui lui étaient reprochés dès lors qu'il a eu l'occasion de communiquer ses observations dans un courrier du 28 février 2017 et qu'il a encore eu, lors de l'adoption de l'acte attaqué, l'opportunité de faire valoir ses remarques notamment, le

6 mars 2017, lorsqu'il fut auditionné à ce sujet. Elle prétend également que, compte tenu des particularités de la cause, elle n'était pas tenue de lui communiquer les témoignages anonymes qui lui avaient été adressés.

Dans son dernier mémoire, elle réitère pour l'essentiel ses arguments, en faisant état de la chronologie des événements qui sont à l'origine de la décision attaquée. Elle souligne que le requérant a déjà pu s'exprimer en octobre 2016 sur les comportements qui lui étaient reprochés à l'époque, lors d'un entretien avec B.O., conservateur "imprimés contemporains" et que, par un courrier du 28 février 2017, il a pu donner son point de vue par rapport au fait qui s'est déroulé la veille mais également par rapport aux faits antérieurs. Elle en déduit que le requérant était bien au courant des faits problématiques et qu'il a pu faire valoir ses droits de la défense.

V.2. Appréciation

La différence entre une sanction administrative et une mesure administrative qui vise uniquement à maintenir l'ordre public et la tranquillité publique, réside dans le fait que la première est la réponse à une infraction, alors que la seconde peut être prise sans qu'une infraction ne soit requise, un risque ou un danger étant suffisant.

En l'espèce, l'article 8 du règlement d'ordre intérieur de la Bibliothèque royale de Belgique, intitulé "Sanctions en cas d'infractions", dispose comme suit :

- " En cas d'infraction au règlement d'ordre intérieur de la Bibliothèque ou en cas de comportements perturbants, les sanctions suivantes peuvent être infligées:
 - o retrait immédiat de la carte de lecteur pour une période plus ou moins longue;
 - o refus immédiat de l'accès à la Bibliothèque royale de Belgique pour une période plus ou moins longue.La durée de la sanction vous sera communiquée par écrit. En cas d'infractions répétées ou graves, l'accès à la Bibliothèque royale peut vous être refusé définitivement. En cas d'infractions graves comme l'endommagement volontaire des ouvrages consultés ou du mobilier, de tentative de vol ou de comportement agressif... nous avertirons immédiatement la Police et plainte sera déposée auprès de la Police".

Il ressort des motifs de l'acte attaqué ce qui suit notamment:

- " Sur base des faits qui nous ont été rapportés par les différents plaignants, nous ne pouvons que constater qu'en agissant de la sorte, vous perturbez fortement le calme dont les lecteurs de la Bibliothèque ont besoin pour travailler et que vous portez préjudice au bon fonctionnement de notre établissement. En outre, vous n'avez pas respecté l'avertissement qui vous a été donné en octobre 2016. Pour ces raisons, nous vous excluons comme lecteur de la Bibliothèque royale pendant un an, et ce à partir du lundi 6 mars 2017. Après cette période, vous aurez uniquement accès à la salle de lecture générale et jusqu'à nouvel ordre, vous n'aurez plus accès à la salle de travail".

Le requérant est ainsi sanctionné pour avoir eu des comportements qui ont perturbé le calme que les lecteurs de la Bibliothèque royale sont en droit d'attendre dans ce lieu et pour avoir porté préjudice au bon fonctionnement de celle-ci. Il s'agit donc bien d'une sanction administrative qui lui a été infligée en raison d'un comportement infractionnel au règlement d'ordre intérieur de la Bibliothèque royale.

Même en l'absence d'une disposition explicite, la sanction en cause ne pourrait être infligée sans que soit préalablement offerte à l'intéressé la possibilité de faire connaître utilement son point de vue. Les principes de bonne administration qui comportent le droit d'être entendu exigent que l'intéressé soit informé des motifs de fait et de droit de la sanction administrative envisagée à son égard, qu'il dispose d'un délai suffisant pour préparer sa défense et qu'il puisse prendre connaissance du dossier complet établi en vue de prendre la décision. Ces principes exigent également que la mesure soit motivée. En ce qui concerne la charge de la preuve, c'est au fonctionnaire qui décide d'infliger la sanction administrative qu'il incombe d'établir la véracité des faits reprochés à la personne mise en cause et de démontrer sa responsabilité.

Le requérant bénéficie ainsi des droits de la défense, qui comprennent notamment le droit d'être utilement entendu et préalablement à l'infliction de la sanction. Or de l'examen du dossier administratif, il n'apparaît pas que le requérant a pu être entendu utilement par la partie adverse avant que cette dernière ne prenne la décision d'infliger ladite sanction. Ainsi, la communication au requérant, de certains éléments dans le courant du mois d'octobre 2016, n'est pas démontrée par la partie adverse au moyen des pièces du dossier administratif et ne permet donc pas de considérer qu'il a valablement été mis en état de faire valoir ses observations.

Quant à l'envoi, par le requérant, d'un courrier électronique à la partie adverse, le 28 février 2017, il ne fait pas davantage suite à une invitation à se défendre qui lui aurait été adressée par la partie adverse.

La réunion tenue le 6 mars 2017, qui a été entamée par la remise de l'acte attaqué au requérant ainsi qu'il résulte de déclarations de membres de la partie adverse, n'a aucunement été précédée de la communication précise, au requérant, des éléments mis à sa charge, de l'indication de la possibilité de se défendre ou du risque qu'une sanction lui soit infligée.

Le moyen est, en conséquence, fondé.

VI. Autre moyen

Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. Demande de confidentialité

VII.1. Thèses des parties

La partie adverse demande que certaines pièces du dossier administratif bénéficient de la confidentialité car il s'agit de plaintes et de témoignages de diverses personnes qui redoutent des représailles et craignent pour leur intégrité physique notamment au vu du comportement et du passé du requérant.

Le requérant soutient que le fait de ne pas lui permettre de consulter ces pièces porte atteinte aux droits de la défense et au droit à un procès équitable car la sanction adoptée par la partie adverse est entièrement fondée sur ces plaintes. Il estime qu'il ne peut, dans ce cas, faire pleinement usage de son droit à la contradiction et qu'une anonymisation de l'identité des plaignants pourrait être réalisée sans lui soustraire la consultation de ces pièces. Il dément toute volonté de représailles à l'encontre des témoins et soutient que les anciennes condamnations pénales dont il a été l'objet seraient tout à fait étrangères à l'affaire ici examinée.

Dans son dernier mémoire, il maintient que cette confidentialité met en péril l'exercice de ses droits de la défense.

VII.2. Appréciation

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose.

Si l'article 87 du règlement général de procédure permet aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, il convient de rappeler que le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et

celles du secret lié à la protection de la vie privée et à la sécurité des personnes, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou , au contraire, en vue de les y soustraire.

Au vu du contexte spécifique du dossier et des antécédents pénaux du requérant, il y a lieu de faire droit à la demande de confidentialité de la partie adverse pour les pièces versées dans le second dossier administratif. En tout état de cause, il convient de relever que le maintien de la confidentialité n'est pas de nature à empêcher qu'un contrôle effectif de légalité , tel que sollicité par le requérant , soit exercé par le Conseil d'État.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de huit cent quarante euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du directeur général et du directeur opérationnel des collections patrimoniales de la Bibliothèque Royale de Belgique, prise le 6 mars 2017, excluant Juan FERNANDEZ KROHN comme lecteur de la Bibliothèque royale pendant un an, à partir du lundi 6 mars 2017, et après cette période et "jusqu'à nouvel ordre", de limiter son accès à la salle de lecture générale est annulée.

Article 2.

La confidentialité des pièces de la farde II du dossier administratif est maintenue.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le treize décembre deux mille dix-huit, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.