

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 245.206 du 19 juillet 2019

A. 227.684/VIII-11.115

En cause : **NOËL** Anaïs,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence MARKEY, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté
par le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 mars 2019, Anaïs NOËL demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Président du Comité de Direction du 4 février 2019 arrêtant la peine disciplinaire de démission d'office à dater du 8 février 2019" et d'autre part, l'annulation de ce même acte.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 6 juin 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 juillet 2019 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Élodie CARON, *loco* M^e Laurence MARKEY, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik BOSQUET, 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. En juin 2007, la requérante est engagée par le SPF Justice en qualité d'agent de surveillance pénitentiaire contractuel. Elle travaille, jusqu'à son licenciement, à l'établissement pénitentiaire de Nivelles.

2. Par un courrier du 18 avril 2014, le directeur général de la direction générale Établissements pénitentiaires lui notifie une décision de licenciement pour motifs graves. Il lui est reproché d'avoir entretenu des relations non professionnelles avec des personnes détenues sans en avoir avisé sa hiérarchie, en contravention avec l'article 3 de l'arrêté royal du 14 mai 1971 portant instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'administration des Établissements pénitentiaires. Cette décision est actuellement contestée devant les juridictions du travail.

3. Au début de l'année 2017, la requérante réussit les épreuves d'une sélection comparative du SELOR en vue de l'engagement statutaire d'assistants de surveillance pénitentiaire.

4. Par un arrêté du 9 juin 2017, le directeur général de la direction générale Établissements pénitentiaires admet la requérante au stage en qualité d'assistant de surveillance pénitentiaire.

L'entrée en service est prévue pour le 1^{er} septembre 2017.

À ce moment, elle vit avec son compagnon dont elle a une petite fille d'un an et demi et qui purge, jusqu'au 20 décembre 2017, une peine sous un régime de liberté moyennant le port d'un bracelet électronique.

5. Le 22 juin 2017, la requérante remplit le formulaire de renseignements individuels destiné à son employeur. Bien qu'elle y biffe la mention "conjoint" et qu'elle coche la mention "célibataire", elle renseigne néanmoins l'identité de son compagnon au titre de cohabitant.

6. Le 1^{er} septembre 2017, elle commence sa formation d'assistant de surveillance pénitentiaire stagiaire. Le stage comporte une formation de cinquante jours sur une année en alternance entre le centre de formation du personnel pénitentiaire de Marneffe et la prison de Forest.

7. Très rapidement, des rumeurs se propagent au sujet de la requérante, celle-ci ayant été reconnue par d'autres agents connaissant son passé professionnel à la prison de Nivelles. P. L., le responsable du suivi des stagiaires pour les trois prisons bruxelloises, en est informé dès le 7 septembre 2017 et des renseignements pris sans tarder auprès de la prison de Nivelles permettent de confirmer lesdites rumeurs. En raison de l'ampleur de ces rumeurs, P. L. et la requérante conviennent d'une affectation à la prison pour femmes de Berkendael, dès le 11 septembre 2017.

8. Le 13 septembre 2017, la requérante participe à un entretien de suivi avec deux responsables de la formation. Lors de cet entretien, il est confirmé qu'elle vit toujours avec le compagnon qui était auparavant détenu à la prison de Nivelles, il lui est reproché son manque de franchise et de loyauté au moment de son engagement, et il lui est encore indiqué que sa situation personnelle actuelle comporte une éventuelle incompatibilité avec ses fonctions d'assistant de surveillance pénitentiaire.

9. Le 29 septembre 2017, la requérante est auditionnée par le chef d'établissement J. V. P. et les deux directeurs S. V. et P. L. Dans le cadre de cette audition, il lui est clairement reproché d'avoir été déloyale vis-à-vis de la partie adverse en ne signalant pas immédiatement, dès le 1^{er} septembre 2017, que son C4 avait été justifié par l'existence d'une relation avec un détenu, et il lui est indiqué que l'entretien d'une telle relation peut justifier "une rupture de confiance". À l'issue de cette audition, le chef d'établissement informe la requérante qu'il lui est désormais interdit d'entrer dans les établissements pénitentiaires, qu'il s'agisse du centre de formation de Marneffe ou de son lieu d'affectation, décision motivée par le fait

qu'elle a dissimulé sa situation privée, laquelle met la sécurité de l'établissement en péril.

10. Le 10 novembre 2017, E. V. directrice d'encadrement P&O de la partie adverse, et T. D., responsable des stages, établissent une note de synthèse. Celle-ci comprend notamment un compte rendu de l'audition de la requérante du 29 septembre 2017, constate que celle-ci n'a pas suffisamment travaillé pour pouvoir être évaluée dans son fonctionnement sur le terrain, et décide en raison de son manque de conscience professionnelle, d'intégrité et de loyauté vis-à-vis de son employeur, de saisir la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation afin d'examiner ce cas et de soumettre le cas échéant à l'autorité compétente une demande de licenciement conformément à l'article 10/6 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale.

11. Le 22 février 2018, la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation constate que la requérante n'a pas fait l'objet d'un entretien de fonctionnement et décide à l'unanimité "de ne pas proposer de licenciement [...] pour faute grave commise dans l'accomplissement du stage ou à l'occasion de celui-ci".

12. Par un courrier du 23 février 2018, P. L., un des deux directeurs, informe la requérante qu'une procédure disciplinaire est entamée à son encontre en raison du fait qu'elle entretient "des contacts avec un condamné libéré" et qu'elle "est en couple avec ce même ancien détenu avec qui elle a un enfant".

Par ce même courrier, elle est convoquée à une audition le 6 mars 2018.

13. Les 21 et 30 mars 2018, la requérante est auditionnée dans le cadre de la procédure disciplinaire.

Par ailleurs, également le 21 mars 2018, elle est, accompagnée de son conseil, auditionnée par les deux directeurs, S. V. et P. L. dans le cadre de la mesure d'ordre d'interdiction d'entrée dans les établissements pénitentiaires. À cette occasion, il lui est proposé d'occuper un poste à la prison de Saint-Gilles, sans contact avec les détenus, ce qu'elle accepte. Il lui est toutefois précisé qu'il s'agit d'une "mesure d'ordre" qui ne préjuge en rien de l'aboutissement de la procédure disciplinaire.

14. Par un courrier du 8 juin 2018, S. V. et P. L. transmettent le dossier accompagné d'un rapport au président du comité de direction du SPF Justice.

15. Par un courrier du 22 juin 2018, la requérante est convoquée à une audition devant le comité de direction le 18 juillet 2018. Étant à ce moment en fin de grossesse, l'audition est, à sa demande, reportée au 27 septembre 2018.

16. Le 27 septembre 2018 elle est auditionnée devant le comité de direction.

17. Le 24 octobre 2018, le comité de direction adopte à l'unanimité une proposition de peine disciplinaire de démission d'office.

18. Par un courrier daté du 7 novembre 2018, la requérante introduit un recours devant la chambre de recours contre la proposition de démission d'office.

19. Le 14 janvier 2019, elle est auditionnée devant la chambre de recours.

Le même jour, la chambre de recours émet l'avis selon lequel la procédure disciplinaire "déjà entamée tardivement, a duré bien trop longtemps", et propose en conséquence d'accueillir le recours et de ne pas prononcer de sanction disciplinaire.

20. Par une décision du 4 février 2019, le président du comité de direction inflige à la requérante la peine de démission d'office.

Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à 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 délai de 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.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

La requérante fait valoir qu'elle subit un préjudice matériel et moral d'une extrême importance. Sur le plan matériel, elle expose qu'elle vit en couple avec son compagnon ex-détenu dont elle a deux enfants en bas âge de respectivement trois ans et sept mois, qu'à part les allocations familiales qui s'élèvent à 280 euros par mois, elle dépend uniquement du revenu mensuel de son compagnon qui s'élève au maximum à 1200 euros, que le couple doit faire face à des charges mensuelles fixes qui s'élèvent à 1855 euros auxquels il faut ajouter les charges propres aux enfants en bas âge (langes, lait, nourriture, médecin, vaccins, ...), et qu'au regard de cette situation financière, l'acte attaqué la prive d'un revenu vital et l'expose au risque d'un déclassement social. Sur le plan moral, elle expose que depuis un certain temps avant l'acte attaqué, elle avait été réaffectée à des tâches administratives pour lesquelles elle donnait satisfaction, et que l'acte attaqué a donc une incidence sur sa vie privée, familiale et sociale.

Dans sa note d'observations, la partie adverse reproche à la requête, quant au préjudice matériel, son manque d'informations, en particulier en ce qui concerne la composition de ménage, les extraits bancaires et les contrats justifiant les charges invoquées. Elle relève, quant à la composition de ménage, que deux autres personnes, dont la grand-mère, habitent à l'adresse renseignée, personnes dont on ignore le montant des revenus. En ce qui concerne les extraits bancaires, elle expose que l'on ignore le solde actuel du compte de la requérante et de celui de son compagnon. Elle s'étonne, en outre, concernant les contrats justifiant les charges, du remboursement mensuel de 437 euros pour l'achat d'une voiture auquel s'ajoutent les primes d'assurance mensuelle s'élevant à 158 euros, qu'elle considère comme étant des charges peu compatibles avec les revenus du couple d'avant l'acte attaqué. Elle ajoute que le montant indiqué pour l'achat de pellets de chauffage correspond à une consommation non pas mensuelle mais trimestrielle. Elle relève enfin que, selon la fiche de renseignements complétée par la requérante elle-même lors de son engagement, le revenu net de son compagnon s'élevait à 1600 euros et non 1200 euros. Sur le préjudice moral, elle fait valoir que l'atteinte à la réputation de la requérante n'a pas été causée par l'acte attaqué mais par son licenciement pour motif grave en 2014.

V.2. Appréciation

L'urgence, qui est à la base du référé ordinaire, suppose qu'il y ait une crainte d'un dommage irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut.

Il est raisonnable de considérer qu'en principe, lorsqu'elle est invoquée à l'appui d'une requête en suspension ordinaire et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de rémunération d'un agent en raison de la démission d'office porte atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile si, privé de tout revenu professionnel alors que ses charges financières demeurent, il doit attendre l'issue d'une procédure en annulation qui, au contentieux de la fonction publique et en l'état actuel, varie entre douze et quinze mois compte tenu notamment des délais de procédure légalement imposés.

À supposer même que la requérante puisse encore percevoir une quelconque aide financière de son ex-compagnon, dont son conseil déclare à l'audience qu'elle en est séparée depuis le 1^{er} juillet 2019, la seule perception certaine de 280 euros par mois d'allocations familiales place la requérante et ses deux enfants dans une situation qui ne leur permettrait plus de mener une existence conforme à la dignité humaine.

L'urgence est dès lors bien établie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 78 et suivants de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, et des principes généraux du délai raisonnable et de bonne administration, en ce que la partie adverse, informée depuis le 29 septembre 2017 de sa cohabitation avec une personne terminant de purger une peine de prison, n'a initié la procédure disciplinaire que le 23 février 2018 et n'a adopté une proposition de sanction que le 25 octobre 2018, alors que conformément au principe du délai raisonnable, une procédure disciplinaire pouvant aboutir à une sanction disciplinaire lourde comme la démission d'office doit être traitée comme une affaire urgente. Elle

soutient que dès le 7 septembre 2017, P. L., alerté par les rumeurs circulant sur son passé à la prison de Nivelles, a pris contact avec la directrice de cet établissement et a donc pu recevoir confirmation du fait qu'elle avait alors entretenu une relation sentimentale avec un détenu, que dès le 13 septembre 2017, les responsables de sa formation ont reçu confirmation du fait qu'elle vivait actuellement avec cette même personne sous bracelet électronique dont elle avait eu un enfant, et que ces éléments ont encore été évoqués lors de son audition du 29 septembre 2017 devant P. L. et J. V. P. lesquels ont, sur cette base, pris une mesure d'ordre d'interdiction d'accès aux établissements pénitentiaires. Elle s'étonne qu'il ait pourtant fallu attendre quatre mois pour qu'une procédure disciplinaire soit initiée contre elle et au total treize mois pour que soit adoptée une sanction de démission d'office. Elle fait encore observer que huit mois se sont écoulés entre la saisine du comité de direction et la proposition de sanction, délai qu'elle estime disproportionné. Elle soutient encore que l'article 79 du statut impose que l'audition devant le comité de direction ait lieu entre le vingtième et le trentième jours de sa saisine, que la saisine du comité de direction résulte de la transmission qui lui est faite du dossier et non de sa prise de connaissance effective du dossier, et qu'en l'espèce, en ayant été saisi le 8 juin 2018 du dossier, le comité de direction a excédé le délai prescrit en ne la convoquant que pour le 18 juillet 2018. Elle précise encore que la procédure disciplinaire ne requérait aucun devoir spécifique dès lors qu'il n'était pas contesté qu'elle cohabitait avec une personne condamnée à de la prison.

La partie adverse fait d'abord observer que le moyen ne critique la durée de la procédure disciplinaire que pour la période préalable à la saisine de la chambre de recours, soit entre le 7 septembre 2017 et le 24 octobre 2018, et précise qu'il ne sera donc plus possible pour la requérante d'étendre sa critique à la période suivante dès lors que le principe du délai raisonnable n'est pas d'ordre public. Pour ce qui concerne la période qui s'est écoulée entre le 7 septembre 2017 et le 23 février 2018, la partie adverse observe d'abord que c'est seulement à partir du 29 septembre 2017 qu'elle a été pleinement informée des faits. Elle soutient en substance que ce délai de quatre mois et vingt-deux jours est imputable à la requérante puisqu'en effet, d'une part, celle-ci a tardé à remettre ses observations sur les procès-verbaux d'audition (observations formulées respectivement le 5 octobre 2017 et le 6 novembre 2017), et d'autre part, c'est également en raison de l'attitude de la requérante que la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation, saisie le 10 novembre 2017, n'a remis son avis que le 22 février 2018. Elle soutient que la durée de la procédure devant ladite commission ne peut être prise en compte pour l'évaluation du délai raisonnable, ceci d'autant plus que la procédure devant cette commission a été retardée d'un mois à la suite de l'absence de la requérante lors de l'audition prévue le 25 janvier 2018. Pour ce qui concerne la période qui s'est

écoulée entre le 23 février 2018 et le 24 octobre 2018, la partie adverse soutient que la date d'audition devant le supérieur hiérarchique initialement prévue le 6 mars 2018 a été reportée au 21 mars 2018 à la demande de la requérante, qu'une deuxième audition a dû avoir lieu le 30 mars 2018 pour satisfaire à sa demande de devoirs d'enquête complémentaires, que le 14 avril 2018, elle a formulé ses observations sur le procès-verbal de son audition, et que si en effet le dossier n'a plus connu d'évolution par la suite jusqu'au 8 juin 2018, un tel délai d'un mois et demi ne peut lui être reproché dès lors qu'il est justifié par la nécessité de rédiger un rapport à transmettre au comité de direction. Elle soutient encore que ce rapport a été transmis le 8 juin 2018 et que "le Comité de Direction du SPF Justice en a été saisi le 21 juin 2018", que la requérante a été convoquée pour être entendue par le comité de direction le 18 juillet 2018 et que c'est à sa demande que cette audition a été reportée au 27 septembre 2018. Elle estime qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'elle n'est pas manifestement restée inactive en sorte que le délai raisonnable n'a pas été violé. Enfin, pour ce qui concerne les critiques de motivation, elle renvoie à la motivation de l'acte attaqué qui satisfait aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

VI.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante que lorsque la sanction proposée est grave, comme ici la sanction de la démission d'office, la procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente. L'autorité disciplinaire doit dès lors demeurer attentive au principe du délai raisonnable et elle ne peut pas laisser l'agent, menacé d'une action disciplinaire, trop longtemps dans l'incertitude de son sort. Il en résulte que l'autorité disciplinaire, informée de l'existence de faits disciplinaires supposés dans le chef d'un membre de son personnel doit, sans retard, s'attacher à vérifier leur réalité et leur imputabilité et, s'il échet, entamer sans désemparer une procédure disciplinaire.

Le caractère raisonnable de la durée de la procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement de l'agent et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si elle n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments.

Il ressort de l'exposé des faits qu'à tout le moins depuis le 13 septembre 2017, les supérieurs hiérarchiques de la requérante étaient informés du fait qu'elle

vivait actuellement en couple avec la personne détenue en 2014 à la prison de Nivelles et dont la relation avec elle lui avait valu d'être licenciée. Il n'a évidemment pas fallu longtemps à la partie adverse pour comprendre que la requérante avait en quelque sorte menti par omission en ne lui révélant pas clairement ce fait lors de son nouvel engagement. Il convient en tout état de cause d'admettre que depuis l'audition de la requérante, le 29 septembre 2017, l'autorité était pleinement informée de la situation et en mesure d'initier la procédure disciplinaire.

Contrairement à ce que fait valoir la partie adverse dans sa note d'observations, le délai de quatre mois et vingt-deux jours qui s'est écoulé entre le 29 septembre 2017 et le 23 février 2018, date à laquelle elle a informé la requérante qu'une procédure disciplinaire était entamée à son encontre, ne lui est pas imputable.

Il ressort en effet du dossier que la partie adverse a, le 10 novembre 2017, elle-même saisi la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation afin d'examiner le dossier et de soumettre, le cas échéant, à l'autorité compétente une demande de licenciement pour inaptitude professionnelle.

Ce n'est qu'après que la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation, constatant que la requérante n'avait pas fait l'objet d'un entretien de fonctionnement, a décidé, à tort ou à raison, de ne pas proposer de licenciement pour faute grave, que la partie adverse s'est ravisée et a décidé d'entamer une procédure disciplinaire à son encontre.

Le délai de quatre mois et vingt-deux jours, qui s'est écoulé entre le 29 septembre 2017 et le 23 février 2018 dans le cadre d'une procédure totalement étrangère à la procédure disciplinaire, imputable à la partie adverse, a contribué à ce que la décision attaquée soit prise seize mois après la prise de connaissance des faits.

En attendant le 23 février 2018 pour entamer une procédure disciplinaire aboutissant à l'une des deux sanctions les plus graves, en l'occurrence la démission d'office, l'autorité n'a pas agi avec la diligence nécessaire et a violé le principe du délai raisonnable.

Il ressort de ce qui précède que le moyen est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de l'arrêté du président du comité de direction du SPF Justice du 4 février 2019 infligeant à Anaïs NOËL la peine disciplinaire de la démission d'office est ordonnée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le dix-neuf juillet deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.