

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

n° 250.492 du 30 avril 2021

A. 232.076/VIII-11.523

En cause : **HÉROUFOSSE** Christophe,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel GOURDIN et
Arnaud PICQUÉ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 octobre 2020, Christophe Héroufosse demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 28 août 2020 prévoyant que « la peine de démission d'office est infligée à Monsieur HEROUFOSSE Christophe, né le 9 février 1970, attaché A2 au sein du Centre d'Information et d'Avis sur les Organisations Sectaires Nuisibles (CIAOSN) » et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

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 17 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 avril 2021 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Emmanuel Gourdin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diégo Gutierrez Caceres, *loco* M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 est agent au sein du SPF Justice depuis 1997. Entre 1997 et 2000, il est affecté à la Sûreté de l'État.

En 2000, à sa demande, il fait l'objet d'une mesure de mobilité interne et est d'abord affecté brièvement au Service des droits de l'homme avant d'être affecté au Centre d'Informations et d'Avis sur les Organisations Sectaires Nuisibles (en abrégé le CIAOSN).

2. Le 1^{er} mars 2019, il fait l'objet d'une interdiction d'accès en raison de différents problèmes, notamment le fait de consommer des boissons alcoolisées pendant les heures de travail, de s'être rendu nuitamment et à plusieurs reprises dans les infrastructures du CIAOSN pour y dormir en raison de problèmes personnels, ou encore d'autres faits ayant conduit à l'intervention de la police au sein dudit service.

Aucun recours n'est introduit contre cette décision, à la suite de laquelle il est invité à collecter ses effets personnels dans son bureau au sein du CIAOSN.

3. Le 12 avril 2019, un rendez-vous est fixé avec K. V., directrice du CIAOSN, pour qu'il puisse récupérer ses effets personnels, et, à cette occasion, la présence d'une arme de type pistolet est constatée dans son bureau.

Ce fait donne lieu à une première procédure disciplinaire qui aboutira, le

29 octobre 2019, à un rappel à l'ordre.

4. Le 3 mai 2019, le bureau du requérant étant supposé débarrassé de ses effets personnels, la directrice du Centre ainsi que P. B., bibliothécaire, et R. V., analyste, y effectuent un tri des documents appartenant au CIAOSN et y trouvent sept classeurs de documents appartenant à la Sûreté de l'État. La directrice sécurise immédiatement ces documents dans un meuble fermé à clé et les classeurs sont transférés ultérieurement à la Sûreté de l'État.

5. Le 6 mai 2019, la directrice rédige un « rapport d'incident de sécurité ».

Elle y relate que lors du tri des documents appartenant au CIAOSN dans le bureau du requérant, des « fardes de documents appartenant à la Sûreté de l'État » ont été trouvées. Elle précise que « les listes de documents relevant de l'application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, ne peuvent pas être communiquées (art 8) ».

6. Par un arrêté ministériel du 1^{er} juillet 2019, C. A., conseiller A3 au sein du Service d'encadrement Personnel et Organisation, est désignée comme supérieure hiérarchique du requérant en matière disciplinaire.

7. Par un courrier du 9 juillet 2019, elle le convoque à une audition disciplinaire le 5 août 2019 en vue de répondre des faits suivants :

« Constat en date du 3 mai 2019 de la présence de documents classifiés appartenant à la Sûreté de l'État dans le bureau individuel de Monsieur Christophe Héroufossé alors que ces documents classifiés ne sont pas relatifs aux missions du centre d'Information sur les Organisations Sectaires nuisibles et entrent dans le champ d'application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ».

À la demande du requérant, cette audition est reportée au 5 septembre 2019.

8. Le 5 septembre 2019, il est entendu par C. A. en présence d'un de ses conseils. À cette occasion, il est précisé que le contenu des documents ainsi que leurs titres n'ont pas pu leur être transmis car certaines informations étaient classifiées, qu'une nouvelle demande a été adressée à la Sûreté de l'État afin de pouvoir disposer de la liste de ces documents et d'un accès au dossier complet, mais qu'au jour de l'audition, aucune réponse n'avait encore été transmise.

À la demande du conseil du requérant, l'audition est reportée pour lui permettre, dans l'intervalle, de consulter les documents classifiés auprès des services de la Sûreté de l'État.

9. Le 20 novembre 2019, C. A. convoque le requérant à une seconde audition disciplinaire le 9 décembre 2019.

10. Le 26 novembre 2019, le requérant et l'un de ses conseils prennent connaissance, auprès des services de la Sûreté de l'État, de l'ensemble des documents retrouvés dans son bureau. À cette occasion, sur leur demande, un inventaire (sur lequel certaines parties d'intitulés de documents sont biffées afin de masquer l'identité de certaines personnes) leur est remis.

11. Le 4 décembre 2019, l'inventaire précité est transmis à la partie adverse par l'officier de sécurité de l'État et est versé dans le dossier disciplinaire.

12. Le 9 décembre 2019, le requérant est entendu par C. A. en présence de l'un de ses conseils.

13. Le 19 décembre suivant, celle-ci communique le dossier disciplinaire accompagné d'un rapport circonstancié au président du comité de direction.

14. Le 29 janvier 2020, le requérant est entendu par le comité de direction, toujours en présence de l'un de ses conseils. Une note de défense est déposée à cette occasion.

15. Le 12 février 2020, le comité de direction émet à l'unanimité une proposition de démission d'office. Elle est notifiée au requérant par un courrier recommandé du 13 février 2020.

16. Le 2 mars 2020, il saisit la chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire pour les agents de l'État fédéral.

17. Le 24 juillet 2020, il est auditionné par la chambre de recours, en présence de l'un de ses conseils. À cette occasion, la partie adverse dépose une nouvelle pièce qui dresse l'inventaire des documents retrouvés dans le bureau de du requérant qui figurait déjà au dossier disciplinaire, mais sur laquelle ont été apposées des annotations manuscrites additionnelles indiquant le degré de classification de la plupart des documents au regard de leurs intitulés respectifs. Selon ces annotations, deux documents sont secrets, deux documents sont confidentiels, cinq documents

sont sensibles, deux documents sont à « diffusion restreinte », et vingt-et-un documents sont mentionnés comme étant « *unclass* ». Parmi les onze autres intitulés de documents qui ne comportent aucune des annotations précitées, deux comportent quand même une biffure.

Le requérant dépose également une pièce complémentaire.

Compte tenu de ces nouvelles pièces, l'audience est mise en continuation au 31 juillet 2020.

18. Par un courrier du 30 juillet 2020, l'un des conseils du requérant fait part à la chambre de recours de ses observations quant à la nouvelle pièce susvisée de la partie adverse.

19. Le 31 juillet 2020, le requérant, accompagné de l'un de ses conseils, est à nouveau auditionné par la chambre de recours qui, le même jour, rend un avis selon lequel le déplacement disciplinaire devrait être substitué à la proposition de démission d'office, eu égard notamment à l'ancienneté du requérant et à son état de santé, et au fait que son comportement relève davantage de la négligence que de la faute intentionnelle et qu'il n'en a retiré aucun profit personnel.

20. Par un arrêté royal du 28 août 2020 produisant « ses effets le 21 août 2020 » (article 2), le requérant est démis d'office de ses fonctions (article 1^{er}).

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), 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. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs et de l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État'.

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué a été adopté le 28 août 2020 mais que son article 2 dispose qu'il « produit ses effets le 21 août 2020 », de sorte qu'en violation des dispositions visées au moyen, il rétroagit à cette date avec toutes les conséquences – notamment financières – qui s'ensuivent. Il ajoute que « si cette circonstance n'est pas de nature à justifier *per se* l'annulation de l'acte administratif, il est demandé [au Conseil d'État] d'en tenir compte ».

Dans sa note d'observations, la partie adverse fait valoir qu'un moyen doit indiquer l'irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte et que dès le moment où, en l'espèce, le requérant est d'avis que le moyen n'est pas de nature à justifier *per se* l'annulation de l'acte attaqué, il doit être déclaré irrecevable. Subsidiairement, elle estime que le moyen ne pourrait être déclaré recevable qu'à l'égard de l'article 2 de l'acte attaqué de sorte que l'exécution de cette seule disposition pourrait être suspendue. Subsidiairement toujours, elle explique que l'indication selon laquelle l'acte attaqué produit ses effets le 21 août 2020 résulte d'une erreur de plume, qu'il avait été proposé au Roi le 21 août 2020 et que son souhait était de faire sortir ses effets à la date d'adoption de la décision, mais que l'acte attaqué a finalement été adopté une semaine plus tard, le 28 août 2020 et qu'en raison de cette erreur de plume, la date reprise à l'article 2 n'a pas été corrigée. Elle « précise qu'il peut être acté que la date reprise à l'article 2 de l'acte attaqué doit être lue comme étant le 28 août 2020 » et qu'il « y a en effet lieu de faire une interprétation de cette disposition conforme à l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ». Elle ajoute que si le moyen devait être déclaré sérieux et entraîner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, elle pourrait refaire celui-ci à l'identique, en corrigeant cette erreur et en le faisant rétroagir au 28 août 2020, « en application de [la] jurisprudence admettant “la réfection avec effet rétroactif d'une décision qui pour des motifs de forme, avait été annulée par le Conseil d'État ou retirée par son auteur” ». Elle en déduit qu'une « telle circonstance ne présenterait aucun avantage dans le chef du requérant et ne ferait qu'engendrer une perte de temps inutile dans le chef des deux parties » et conclut que, « pour cette raison, il échet de considérer que la date figurant à l'article 2 de l'acte attaqué est entachée d'une erreur de plume et doit être lue comme étant le 28 août 2020 » et que « dans cette mesure, le moyen ne peut être jugé sérieux. Alternativement, seul

l'article 2 de l'acte attaqué pourrait être suspendu puis annulé, de sorte que l'acte attaqué prendrait effet au 28 août 2020 de par l'application de l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ».

V.2. Appréciation

En vertu du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, un acte administratif, qu'il soit individuel ou réglementaire, ne peut en principe sortir ses effets à une date antérieure à son adoption. Le respect de ce principe général, de valeur législative et d'ordre public, doit être vérifié d'office.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose 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 pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Dès lors qu'en l'espèce, le requérant invoque clairement la violation du principe général susvisé et de l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 qui en constitue la traduction réglementaire, il invoque une irrégularité qui l'a privé de la garantie qui, comme corollaire du principe de sécurité juridique, interdit qu'un acte administratif produise ses effets avant son adoption, sauf exceptions non invoquées en l'espèce. L'article 2 de l'acte attaqué forme par ailleurs un tout indissociable avec son article 1^{er} qui prononce la démission d'office puisqu'à défaut d'indication d'une date précise à laquelle celle-ci sort ses effets, cette sanction figurerait dans l'ordre juridique tout en étant concrètement inopérante. Le requérant a, partant et *prima facie*, intérêt au moyen qui est recevable.

Il n'est ni contesté ni contestable qu'en vertu de son article 2, l'acte attaqué produit ses effets une semaine avant son adoption. La partie adverse ne prétend pas que cette rétroactivité serait justifiée par l'une des exceptions généralement admises par la jurisprudence mais elle précise qu'il s'agit d'une erreur de plume, la date d'entrée en vigueur devant être appréhendée comme le 28 août 2020 et non pas le 21 août 2020. C'est à l'autorité administrative qui constate une erreur matérielle dans sa décision qu'il incombe de corriger concrètement celle-ci et ce sans délai, afin précisément, comme le soulève la partie adverse, d'éviter « une

perte de temps inutile » aux deux parties. Dans le cadre du contentieux objectif dont il est saisi, il n'appartient pas au Conseil d'État, nonobstant cette précision figurant dans un écrit de procédure *a priori* inopposable aux tiers, d'« acter » pareille erreur tout en laissant demeurer dans l'ordre juridique un acte administratif dont le dispositif méconnaît de façon flagrante une règle d'ordre public. Il ne peut davantage être fait droit à la demande de la partie adverse « de faire une interprétation de [l'article 2 de l'acte attaqué] conforme à l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 » dès lors que cette invitation revient purement et simplement à réduire à néant le principe-même du contrôle de légalité que le Conseil d'État réalise dans le cadre du contentieux objectif dont il est légalement investi.

Le troisième moyen est sérieux.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèses des parties

Le requérant invoque des conséquences financières et l'aggravation de sa situation psychiatrique. Il explique que la démission d'office implique la fin de la relation de travail et la perte de la rémunération y afférente, ce qui porte atteinte à la qualité de sa vie quotidienne de sorte que, par nature et eu égard à la jurisprudence qu'il cite, le recours au référé est justifié. Subsidiairement, il fait valoir que sa situation est proche de l'exclusion sociale dès lors qu'il s'est vu refuser le bénéfice des allocations de chômage et que compte tenu de ses charges qu'il détaille pièces à l'appui, il sera d'ici quelques semaines « dans une situation proche de l'exclusion sociale » d'autant que vu son âge et les complications psychiatriques dont il fait état, il ne sera pas en mesure de retrouver un emploi. Il fournit encore un certificat médical dont il déduit que l'exécution de l'acte attaqué a déjà un effet direct sur l'aggravation de son état psychique. À l'audience, il indique que « depuis trois ou quatre mois, il perçoit des allocations de chômage ».

La partie adverse observe qu'il ressort de la jurisprudence que la perte totale de revenus n'est de nature à justifier la suspension de l'exécution d'une démission d'office que si elle porte atteinte au standard de vie de l'agent concerné et qu'elle est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile s'il est privé de tout revenu professionnel, alors que ses charges financières demeurent. Elle ajoute que dans une affaire récente, l'auditeur rapporteur a estimé que l'urgence n'était pas établie malgré la démission d'office, « à défaut pour la partie requérante d'apporter suffisamment d'éléments susceptibles de prouver une atteinte grave à son standard de vie et une situation pécuniaire substantiellement

difficile ». À titre subsidiaire, elle résume les différents postes du préjudice pécuniaire invoqués par le requérant, invoque la jurisprudence selon laquelle il incombe à celui-ci de faire le nécessaire pour prévenir le dommage dont il craint la survenance, et estime que si la diligence n'est pas une condition de recevabilité d'une demande de suspension, cet élément doit être pris en compte afin de déterminer le caractère fondé de l'urgence invoquée. Elle fait valoir que le préjudice financier serait susceptible, selon la requête, de se concrétiser « d'ici quelques semaines », de sorte qu'il s'est déjà concrétisé alors que le requérant a attendu près de deux mois avant d'introduire son recours ce qui, selon elle, contredit l'urgence. Elle relève encore qu'il n'explique pas pourquoi il se trouve sans logement et est hébergé chez sa mère alors qu'il a un crédit hypothécaire de 1.670 euros par mois, et qu'il n'indique pas non plus si l'ancienne demeure conjugale est destinée à être vendue prochainement, ce qui aurait une incidence considérable sur sa situation financière. Selon elle, « il semble que ce soit uniquement en vertu d'un accord amiable que le requérant verse 400 euros par mois à sa mère à titre de participation aux frais de ménage, et que la mère du requérant pourra parfaitement faire grâce de cette contribution à son fils en cas de difficultés réelles ». Elle fait encore valoir qu'elle ne dispose pas d'informations au sujet du « remboursement carte visa » et du « prêt personnel », et que le risque de ne pas retrouver un emploi « n'est pas étayé et paraît fort hypothétique compte tenu de l'expérience et des hautes qualifications du requérant ». Elle considère enfin qu'à la lecture de l'attestation du psychiatre du requérant, l'atteinte à sa santé psychologique, à la supposer établie, semble s'être produite dès l'acte attaqué de sorte que ce dommage est déjà consommé.

VI.2. *Appréciation*

Par ses arrêts n° 242.749 et n° 242.750 du 23 octobre 2018, le Conseil d'État a constaté l'existence d'une divergence de jurisprudence quant à l'appréciation de l'urgence invoquée dans le cadre d'un recours en suspension ordinaire de l'exécution d'une démission d'office comme en l'espèce, et a considéré que la perte totale de rémunération qui va de pair avec une telle sanction suffit, en principe et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, pour constater l'urgence. Cette jurisprudence a été confirmée par la suite, notamment par l'arrêt n° 243.379 du 11 janvier 2019 prononcé par une chambre à trois juges et par des arrêts ultérieurs cités par le requérant. En effet, la condition de l'urgence visée par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées s'inspire, selon la *ratio legis*, « de la jurisprudence en matière de référé au judiciaire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, exposé des motifs, n° 5-2277/1, p. 5.) et « pourra être facilement appréhendée, en fonction de la jurisprudence existante auprès de ces juridictions, tout en tenant compte des circonstances propres au contentieux objectif du Conseil

d'État » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 13). Si la condition de l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, pp. 13-14), il convient de relever que la démission d'office implique, pour l'agent qui en est l'objet, la fin de la relation de travail avec pour conséquence immédiate la perte de sa rémunération. Or il ressort de la jurisprudence citée dans les arrêts susvisés que la baisse sensible ou la perte de la rémunération porte atteinte à la qualité de vie quotidienne et justifie l'urgence. Eu égard à la *ratio legis* de l'article 17, 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 la rémunération d'un agent en raison de sa 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. Au regard des travaux préparatoires de l'article susvisé, cette constatation suffit pour conclure que l'exigence légale de l'urgence est rencontrée.

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.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu toutefois de réserver les dépens à ce stade de la procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la démission d'office infligée à Christophe Héroufosse par l'arrêté royal du 28 août 2021, 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 30 avril 2021, par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin