

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

n° 250.681 du 26 mai 2021

A. 229.741/VIII-11.323

En cause : **TERWAGNE** Philippe,
 ayant élu domicile chez
 M^e Geoffroy GENERET, avocat,
 rue Capitaine Crespel, 2-4
 1050 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 9 décembre 2019, Philippe Terwagne demande l'annulation de « l'arrêté du Président du Comité de Direction du 4 octobre 2019 prononçant à son égard la peine disciplinaire de retenue de traitement de 10 % pendant 3 mois ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 16 avril 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 mai 2021.

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

M^e Aurore Durand, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego 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 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 est assistant de surveillance pénitentiaire – chef d'équipe à la prison d'Andenne.

2. Le 9 avril 2019, une demande d'explications lui est adressée concernant une fouille corporelle qui a été effectuée sur un détenu, à laquelle il a participé. Le même jour, des demandes d'explications sont adressées aux sept agents pénitentiaires présents lors de l'incident (six agents présents sur place et un agent responsable du visionnage caméra) par le directeur de l'établissement.

3. Le requérant répond le 18 avril 2019, et, le même jour, il est convoqué à une audition dans le cadre d'une procédure disciplinaire qui a lieu le 20 mai suivant, en présence de son délégué syndical.

4. Le comité de direction entend le requérant et son défenseur le 3 juillet 2019.

5. Le 16 juillet 2019, le comité de direction adopte une proposition de peine disciplinaire de retenue de traitement de 20 % pendant cinq mois à l'égard du requérant. Cette proposition lui est notifiée par un envoi recommandé avec accusé de réception du 16 juillet 2019.

6. Le 26 juillet 2019, le requérant saisit la chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire.

7. Il est entendu par celle-ci le 12 septembre suivant et, le même jour, elle rend un avis selon lequel « il n'y a pas lieu de sanctionner disciplinairement le requérant », pour les motifs suivants :

« [...] la version du requérant Terwagne selon laquelle il s'est senti agressé par le détenu [N. E. B.] – dont tous s'accordent qu'il était dans un état d'extrême nervosité lorsque celui-ci lui tomba, peut-être involontairement, sur le dos est confirmée par l'ASP [M. F.] Ce dernier lui reconnaît le fait qu'il se trouvait dans un état de légitime défense lorsqu'il arma son poing en sa direction et effectua un balayage des jambes pour le tenir à distance sans que l'on sache exactement si ce détenu fut effectivement atteint au corps et blessé (aucun certificat médical n'est à ce jour produit).

L'information répressive ouverte par la zone de police de Namur ne contient pas le témoignage du détenu [N. E. B.] tandis que le requérant Terwagne n'a jamais été confronté avec ses collègues [L.], [F. H.], [D. G.] et [L. N.], ce dernier étant celui qui se serait interposé entre le détenu [N. E. B.] et le requérant Terwagne pour mettre fin à cette rixe.

Il est regrettable que la vidéo surveillance qui avait été mise en place sur la cellule vide 2101 où s'est produite cette scène n'a pas permis de séquencer les événements. Ce qui est absolument certain, c'est que le détenu [N. E. B.] se trouvait dans un état de surexcitation extrême, blessant l'ASP [L.] au nez, grimpant sur son lit et se tapant la tête sur le grillage de la cellule (déposition écrite de [R. C.]).

Un doute, certes léger, subsiste devant évidemment profiter au requérant. »

3. Par un arrêté du 4 octobre 2019, le président du comité de direction inflige au requérant la sanction disciplinaire de retenue de traitement de 10 % pendant trois mois. Cette décision est motivée comme suit :

« [...] »

Vu l'avis motivé de la Chambre de recours en matière disciplinaire pour les agents de l'État fédéral du 12 septembre 2019, envoyé le 19 septembre 2019 qui a estimé par cinq voix contre quatre que le recours est fondé et qu'il n'y a dès lors pas lieu de sanctionner disciplinairement le requérant en raison d'un doute léger devant bénéficier au requérant;

Considérant qu'il ressort du dossier disciplinaire que cinq des six témoignages recueillis – qui certes – sont complémentaires sur certains points – sont concordants sur le fait que des coups ont été portés au détenu à un moment où la situation ne le justifiait pas;

Considérant que le Comité de direction estime que ce faisceau d'indices concordants est suffisant pour établir que des coups ont été portés à un moment où le danger était écarté et que la situation ne se justifiait pas et ce même si un des témoignages n'évoque quant à lui qu'un coup de pied;

Considérant qu'il résulte des témoignages que l'intéressé a eu une réaction disproportionnée que la situation ne justifiait pas;

Considérant le Statut des agents de l'État et plus particulièrement l'article 7, §§ 1 et 2 qui précise que : "L'agent de l'État remplit ses fonctions avec loyauté, conscience et intégrité sous l'autorité de ses supérieurs hiérarchiques. À cet effet,

il doit respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives qui lui sont données dans le cadre de ces lois et règlements (...). Il a le devoir de traiter ses collègues, ses supérieurs hiérarchiques, ses subordonnés avec dignité et courtoisie. Il évite toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourrait compromettre cette dignité et courtoisie ou obérer le bon fonctionnement du service”;

Considérant le cadre déontologique des agents de la fonction publique fédérale (circulaire 573 du 17 août 2017);

Considérant que ce comportement n’est pas acceptable et ce d’autant moins que monsieur Terwagne est un agent expérimenté disposant de 29 ans d’ancienneté;

Considérant que ce comportement est contraire aux valeurs du SPF Justice;

Considérant cependant le climat de tension dans lequel s’est déroulée l’intervention des agents;

Considérant l’absence d’antécédents disciplinaires de monsieur Terwagne;

[...] »

Il s’agit de l’acte attaqué, notifié au requérant par un courrier recommandé avec accusé de réception du 7 octobre 2019, reçu le 10 octobre 2019.

IV. Débats succincts

L’auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d’avis que le premier moyen est fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

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 général de droit relatif à la motivation interne de tout acte administratif, du principe du raisonnable, des principes de bonne administration, du devoir de minutie, de l’erreur manifeste d’appréciation et de l’excès de pouvoir .

Le requérant soutient, notamment, que l’acte attaqué reproduit exactement, au mot près, la motivation de la proposition de sanction et il en conclut que l’autorité disciplinaire « a donc complètement fait fi de l’avis de la chambre de recours, se bornant à mentionner son existence dans l’acte attaqué mais en ne motivant nullement les raisons pour lesquelles elle a entendu s’en écarter », ce qui constitue une violation de la loi du 29 juillet 1991.

La partie adverse répond que le contrôle exercé par le Conseil d'État est marginal et ne peut aboutir à une annulation qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation. Elle estime que le requérant considère qu'elle « aurait dû, sous peine de commettre une erreur manifeste d'appréciation, se ranger à l'avis de la Chambre de recours et privilégier la version des faits du requérant et le témoignage de son collègue [F.] au détriment de tous les autres ». Elle indique que tant la proposition de peine disciplinaire que l'avis motivé de la chambre de recours figurent au dossier administratif et sont expressément visés dans *l'instrumentum* de l'acte attaqué, de sorte que « ces deux éléments ont donc indéniablement été pris en considération par la partie adverse au moment de statuer ». Elle relève que le comité de direction propose d'infliger la retenue de traitement de 20 % pendant cinq mois de sorte qu'il a décidé, à l'unanimité, que les faits reprochés sont établis et qu'il convient de sanctionner le requérant mais qu'« en revanche, la chambre de recours n'a formulé un avis concluant au fait qu'il n'y a pas lieu de sanctionner disciplinairement le requérant qu'à une très courte majorité, soit par cinq voix contre quatre. De surcroît, elle a expressément précisé dans son avis à propos de l'établissement des faits qu'il subsistait "un doute, certes léger" ». Elle ajoute que celle-ci a statué sur la base d'un dossier très similaire à celui du comité de direction dans la mesure où la note d'audience déposée par l'ancien conseil du requérant et les propos exprimés par ce dernier au cours de l'audience sont similaires aux arguments déjà soumis au comité de direction. Elle en conclut qu'il n'est pas établi qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant que le premier fait était établi dès lors que « la chambre de recours a été très partagée quant au fait de retenir ces faits comme établis ou non ». Elle fait valoir qu'elle a pu régulièrement décider, au regard des témoignages figurant au dossier administratif, de ne pas retenir la seule déclaration du requérant à propos des faits et, dans une moindre mesure, celle de son collègue, F., au détriment de tous les autres témoignages, étant d'avis que « la complémentarité de ces témoignages dans le déroulé des faits n'empêche pas leur concordance sur ce qui est reproché ». Elle considère qu'il ne ressort pas du dossier administratif que les témoignages recueillis après l'incident seraient dépourvus d'objectivité ou auraient pour but de nuire au requérant, et que l'absence de plainte du détenu et d'un certificat médical ne signifie pas que le requérant n'aurait pas porté des coups non justifiés à ce dernier. Elle conteste encore toute erreur manifeste d'appréciation au regard de l'avis de la chambre de recours parce que celle-ci s'appuie sur « le seul témoignage d'un agent corroborant sa version (légitime défense), en faisant fi des autres témoignages pourtant concordants sur le fait que des coups ont été portés par le requérant au détenu » sans faire état des autres témoignages. En ce qui concerne la violation de la loi du 29 juillet 1991, elle cite l'acte attaqué, considère qu'il comporte les circonstances de droit et de fait légalement requises et rappelle que la motivation formelle ne l'oblige pas à répondre

à tous les arguments invoqués par l'agent ni à expliquer pourquoi elle privilégie le témoignage de certains collègues par rapport aux dénégations de celui-ci. Elle ajoute que l'avis de la chambre de recours « est visé dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué et les motifs qui y sont exposés concernant l'établissement des faits permettent à suffisance de comprendre pourquoi la partie adverse a estimé devoir s'écarter de la conclusion retenue par la Chambre de recours ». Elle expose qu'elle en a tenu compte, pour partie, dans la mesure où elle « a atténué en quelque sorte la sanction disciplinaire finalement prononcée à l'égard du requérant » dès lors que le comité de direction avait proposé une retenue de traitement de 20 % pendant cinq mois, et que l'acte attaqué retient finalement une retenue de 10 % pendant trois mois de sorte que « dans cette mesure, l'avis de cette Chambre de recours a donc été partiellement suivi puisqu'une peine disciplinaire plus allégée fut finalement adoptée notamment par la prise en considération du climat de tension dans lequel s'est déroulée l'intervention, climat mentionné dans la motivation de l'avis de la chambre de recours ».

V.2. *Appréciation*

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi doit s'entendre de manière raisonnable et n'impose pas à l'autorité de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont elle est saisie tout au long de la procédure. En revanche, une motivation spéciale s'impose à elle lorsqu'elle ne se rallie pas à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant ainsi justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle se départit de l'avis de l'instance de recours.

En l'espèce, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le requérant ne prétend pas qu'elle aurait dû se ranger à l'avis de la chambre de recours mais lui reproche de ne pas l'avoir formellement pris en compte, et il ne suffit pas, pour rencontrer l'exigence légale de motivation formelle, de se limiter à « viser » ledit avis dans l'*instrumentum* de l'acte, ce dernier devant exposer, fût-ce succinctement mais de manière adéquate, pourquoi il s'en écarte le cas échéant. Or il

ressort du dossier administratif que si l'acte attaqué fait effectivement référence audit avis dans son préambule, il n'expose nullement pourquoi, alors que la chambre de recours avez considéré qu'« il n'y a pas lieu de sanctionner disciplinairement le requérant », la partie adverse décide néanmoins, contrairement à cet avis, de lui infliger la sanction attaquée. Il ressort encore du dossier administratif que l'acte attaqué reproduit, mot pour mot comme le dénonce le moyen, la motivation de la proposition de sanction et, partant, n'expose pas formellement les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'avis de la chambre de recours rendu après cette proposition. Enfin, si la sanction finalement infligée s'avère certes plus légère que celle proposée, force est de constater que l'acte attaqué n'en expose nullement les motifs et qu'à défaut, sa lecture ne permet pas de comprendre que ce serait en raison dudit avis que cette atténuation aurait été décidée, *a fortiori* lorsque ce dernier conclut non pas à une diminution de la peine mais à l'abandon pur et simple des poursuites disciplinaires.

Le premier moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du président du comité de direction du SPF Justice du 4 octobre 2019, infligeant à Philippe Terwagne la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 10 % pendant trois mois, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 26 mai 2021, par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin