

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.013 du 22 juin 2021

A. 229.105/VIII-11.268

En cause : **PAQUET Yves**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Dimitri RUTIGLIANO, avocat,
 rue Jules Destrée 142
 7390 Quaregnon,

 contre :

 l'État belge, représenté par
 le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 septembre 2019, Yves Paquet demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté royal du 16 juillet 2019 (n° DP/907.492/AS) qui [lui] inflige la peine disciplinaire de la démission d'office à partir du 1^{er} août 2019 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 246.449 du 18 décembre 2019 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué pour défaut de moyen sérieux, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 9 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2021. Par un courriel du 24 mars 2021, elle a été remise *sine die*, le Premier Président du Conseil d'État ayant décidé de reporter toutes les affaires fixées entre le 25 mars et le 16 avril 2021. Par une ordonnance du 6 mai 2021, elle a été fixée à l'audience du 18 juin 2021.

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

M^e Nelson Briou, *loco* M^e Dimitri Rutigliano, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. Pierre Bailly, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 246.449, précité.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant estime que la sanction disciplinaire est trop sévère et manifestement disproportionnée au regard des faits qui lui sont reprochés et du contexte dans lequel ils sont survenus. Il cite des arrêts du Conseil d'État et explique que les infractions reprochées concernent plusieurs ventes publiques portant sur des lots de chaussures, de vêtements, de voitures et de motos pour lesquelles il s'est porté acquéreur, et que les préventions retenues à sa charge « ne s'articulent en réalité qu'autour de cinq ou six faits et s'inscrivent dans un contexte particulier ». Il

cite l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 24 avril 2019 selon lequel « ces faits ont été commis dans un contexte d'estompement généralisé de la norme étant, de l'aveu même du conseil de la partie civile à l'audience, survenus au su et au vu de tout le monde. Si ce contexte ne saurait excuser les infractions commises, il accrédite les dires du prévenu selon lesquelles il n'aurait, dans ces circonstances particulières, pas pris conscience de la gravité des faits [...] », et indique que sur la base de ces éléments, elle lui a accordé le bénéfice de la suspension simple du prononcé de la condamnation pendant quatre ans. Il observe que « cette motivation » a également été reprise par la chambre de recours qui, selon lui, « insiste sur le contexte particulier d'estompement de la norme » en ayant mis en évidence, d'une part, que les faits se sont déroulés au vu et au su de sa hiérarchie et de son supérieur qui lui avait suggéré d'agir de la sorte, et, d'autre part, qu'une des supérieures hiérarchiques ne voyait à l'époque « aucun inconvénient à ce que des membres du personnel participent directement aux ventes domaniales au mépris des instructions applicables ». Il explique que les règles applicables visent l'interdiction, pour le fonctionnaire instrumentant, de se porter acquéreur des biens dont la vente se fait à son intervention et que les autres agents souhaitant faire des offres ou se porter adjudicataires doivent obtenir une autorisation préalable de l'administration. Il estime que de telles pratiques étaient d'usage courant au bureau des Domaines de Mons et se déroulaient au vu et au su de tout le monde, y compris de la hiérarchie, de sorte qu'elles ont été banalisées et l'ont conduit à ne pas prendre conscience de la gravité de son comportement. Il rappelle que la proposition de démission d'office a été formulée avant l'arrêt de la cour d'appel et expose que la chambre de recours l'a considérée, à l'unanimité, disproportionnée compte tenu du contexte très particulier, de sa prise de conscience et de ses regrets, du fait qu'il a déjà été lourdement pénalisé par la suppression de son détachement à Mons et de son poste de receveur, et de la circonstance qu'il donne entière satisfaction dans sa nouvelle affectation. Au regard de la motivation de l'acte attaqué qu'il cite, il fait valoir :

- que le contexte généralisé d'estompement de la norme « doit minimiser la gravité des faits commis et ce, tels que l'ont souligné la cour d'appel et la chambre de recours »;
- que la considération selon laquelle il n'aurait pas déjà été lourdement pénalisé fait abstraction des poursuites pénales (perquisition, auditions par la police, audiences correctionnelles) diligentées à son encontre même si elles ont abouti à la suspension du prononcé, et des contraintes non négligeables liées à son changement d'affectation (diminution de son traitement, trajets quotidiens plus longs « et en transport en commun, notamment »;
- que la matérialité des faits a été établie mais « à la lumière d'un contexte d'estompement généralisé de la norme » qui ne peut être ignoré dès lors qu'il a été

- retenu par la cour d'appel et par la chambre de recours, et qui a davantage justifié leur clémence que l'absence de casier judiciaire;
- que la jurisprudence habituelle retient le contexte comme élément d'appréciation de la proportionnalité;
 - que la partie adverse ne prouve pas en quoi elle aurait été lésée d'autant que les pratiques litigieuses étaient banalisées et ostensibles.

Il ajoute que l'autorité doit prendre en compte le comportement de l'agent, la manière dont il s'est amendé ainsi que l'ensemble de ses états de service, y compris ceux postérieurs aux faits. Selon lui, il est de jurisprudence constante que le maintien en fonction doit être pris en compte pour l'appréciation de la proportionnalité. Il rappelle que son détachement à Mons a été suspendu et son poste de receveur intérim retiré, et expose qu'il a donné entière satisfaction jusqu'à la suspension de ses fonctions en 2017, qu'il a été décoré Chevalier de l'Ordre de Léopold en reconnaissance de ses services rendus, et que ses agissements n'ont entraîné aucun préjudice pour le SPF Finances dès lors que les lots emportés l'ont été au plus offrant sans aucune entente illicite sur les prix. Il répète qu'il s'agissait d'une pratique courante au bureau des Domaines de Mons, que ses supérieurs hiérarchiques étaient au courant de ses agissements et n'ont jamais formulé de remarques, l'un de ceux-ci ayant d'ailleurs été condamné pour complicité par le tribunal correctionnel, et que la démission d'office « est tout à fait disproportionnée vu l'ensemble des éléments développés ». Il ajoute que la sanction va « à contre-sens de la motivation de l'arrêt de la cour d'appel et de l'avis de la chambre de recours » qui ont pointé les éléments à décharge qui ne peuvent être ignorés. Il expose que la suspension du prononcé dont il a bénéficié ne constitue pas une peine mais « la mesure la plus favorable qui puisse être octroyée par une juridiction correctionnelle », et que la partie adverse doit tenir compte de l'arrêt de la cour d'appel qui lui est opposable. Il fait encore valoir que les faits sont anciens, qu'il est désormais irréprochable, qu'il a donné entière satisfaction trois ans et demi après la suspension de son détachement et le retrait de son poste de receveur, et que la confirmation de la démission d'office constituerait « une véritable catastrophe » dès lors qu'il lui sera impossible à presque 52 ans de retrouver un emploi.

Il reproduit son argumentation en réplique en ce qui concerne les « infractions commises », la « position » et « la critique de l'arrêté royal du 16 juin 2019 », ainsi que la « proportionnalité de la peine disciplinaire ». Il ajoute un grief tiré de la « motivation de l'acte attaqué » et indique que pour apprécier la proportionnalité et l'erreur manifeste d'appréciation, il conviendrait de vérifier si le choix de la sanction repose sur une motivation adéquate. Il expose que le contexte généralisé d'estompement de la norme qui devait minimiser la gravité des faits est

l'élément qui a le plus été mis en avant et débattu devant les instances judiciaires de sorte que « la moindre des choses était donc, pour la partie adverse, d'y répondre et de motiver sa décision adéquatement au regard de cet élément déterminant », alors que l'acte attaqué ne fait qu'« effleurer la question ». Il s'en réfère au rapport de l'auditeur rapporteur déposé dans le cadre de la demande de suspension et fait valoir que la partie adverse n'a pas pris en considération les circonstances dans lesquelles les infractions ont été commises, ni les motifs pour lesquels elle s'écarte de l'avis de la chambre de recours, de sorte que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate.

Dans son dernier mémoire, il rejoint le rapport de l'auditeur rapporteur et cite l'arrêt n° 246.449, dont il conclut qu'il faut également et nécessairement avoir égard à la motivation de l'acte attaqué. Il répète qu'à propos du contexte particulier déjà évoqué, l'acte attaqué se limite à indiquer qu'il « ne peut pas minimiser la gravité des agissements, déontologiquement inacceptables », et que cette mention ne suffit pas à démontrer que le choix de la sanction a été opéré en tenant compte du contexte concret de la commission des faits parce qu'elle n'explique pas en quoi ce contexte très particulier retenu par la chambre de recours ne peut aboutir à une sanction plus légère. Il ajoute qu'une motivation spéciale s'impose lorsque l'autorité disciplinaire s'écarte de l'avis de la chambre de recours. Il explique que le contexte d'estompement généralisé de la norme provient de ce que les supérieurs hiérarchiques, dont l'inspectrice générale chef de service, invitaient tous les membres du personnel à participer et à soumissionner aux ventes publiques sans tenir compte de l'interdiction y afférente (instruction D). Il observe que l'inspectrice générale n'a jamais été sanctionnée et que compte tenu du contexte d'estompement reconnu par la cour d'appel et confirmé à l'unanimité par la chambre de recours, « il semble établi qu'une autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pris la même décision que la partie adverse », reprenant ainsi le rapport de l'auditeur rapporteur. Il précise qu'il a été victime de ce contexte d'estompement de la norme qui l'a conditionné à croire qu'il ne faisait rien de grave, et que sans ce contexte, il n'aurait pas commis les infractions. Il précise que la suppression de son détachement et le retrait de son poste de receveur ont entraîné une diminution de son salaire de l'ordre de 700 euros par mois et un allongement de ses temps de trajet de l'ordre de 2 heures 30, qu'il a également été pénalisé sur le plan psychologique, et il rappelle que son comportement a toujours été irréprochable, les faits litigieux constituant une « erreur de parcours » due à un « contexte insidieux ».

IV.2. Appréciation

Il résulte clairement de la requête que le moyen unique est expressément et exclusivement pris de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe général de proportionnalité, comme l'observe la partie adverse dans son dernier mémoire. Eu égard au caractère écrit de la procédure devant le Conseil d'État, la critique de motivation nouvellement invoquée dans le mémoire en réplique s'avère tardive et, partant, irrecevable, à l'instar des développements complémentaires qui y sont repris et qui figurent également dans le dernier mémoire.

Comme l'expose l'arrêt n° 239.479 du 20 octobre 2017 invoqué par le requérant, et comme cela ressort de la jurisprudence unanime du Conseil d'État, le principe général de proportionnalité requiert, en matière disciplinaire, que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, qu'elle soit justifiée et qu'elle ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La même jurisprudence confirme de façon tout aussi constante que le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal en ce qui concerne le taux de la sanction disciplinaire et l'admission de circonstances atténuantes, de sorte qu'il ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité ou une erreur d'appréciation que s'ils sont manifestes, c'est-à-dire lorsqu'il apparaît qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

En l'espèce, l'acte attaqué indique notamment ce qui suit :

« [...] »

Considérant que la Chambre de recours estime que “la sanction disciplinaire de démission d'office apparaît disproportionnée et qu'il conviendrait d'y substituer la peine du déplacement disciplinaire”;

Considérant que la Chambre de recours précise que “la proposition de sanction disciplinaire prise par le Comité de gestion de l'AGPD a été rendue avant qu'il soit statué sur les appels formés tant par le requérant que par le Ministère public sur le jugement rendu le 11 mai 2018 par la chambre correctionnelle du Tribunal de première instance du Hainaut, division Mons” et indique que les griefs reprochés sont établis et justifient une sanction disciplinaire mais que “prenant en compte le contexte très particulier dans lequel les infractions ont été commises par le requérant, la prise de conscience du requérant regrettant profondément d'avoir soumissionné en utilisant le nom d'amis ou de parents; le fait qu'il a déjà été lourdement pénalisé par la suppression de son détachement à Mons et le retrait de son poste de receveur intérim à Mons et qu'il donne entière satisfaction dans sa nouvelle affectation, la Chambre de recours est d'avis à l'unanimité que la sanction proposée de démission d'office est disproportionnée et qu'il conviendrait d'y substituer celle d'un déplacement disciplinaire”;

Considérant que le contexte particulier dont fait état la Chambre de recours ne peut pas minimiser la gravité des agissements, déontologiquement inacceptables, commis par M. Paquet;

Considérant que M. Paquet est, entre autres, contrevenu aux articles 193 et 213 du Code pénal relatifs au faux et usage de faux et à l'article 314 du Code pénal

relatif aux infractions commises dans le cadre des enchères publiques, qu'il n'a pas respecté la réglementation en vigueur étant l'instruction D, qui interdisait explicitement aux agents de se porter acquéreur de biens mis en vente aux Domaines, ou de faire appel à un prête-nom et qu'il a enfreint les articles 7§1, 9§1 et 14 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État;

Considérant que M. Paquet a manqué de la plus élémentaire vigilance, qu'il est en aveux, qu'il a transgressé un règlement dont il connaissait l'existence et que, plus généralement, il s'est placé dans une situation de conflit d'intérêts créant une suspicion légitime de partialité;

Considérant que contrairement à ce qu'indique la Chambre de recours, M. Paquet n'a pas déjà été "lourdement pénalisé par la suspension de son détachement à Mons et le retrait de son poste de receveur intérim à Mons";

Considérant en effet, que s'il a été mis fin le 25 septembre 2013 à ses fonctions supérieures, exercées, par définition à titre précaire, depuis le 1^{er} octobre 2012, et à son détachement à Mons, il ne s'agissait pas d'une sanction disciplinaire mais bien d'une mesure prise dans l'intérêt du service afin d'en assurer la sérénité compte tenu de l'instruction alors en cours;

Considérant, par ailleurs, que l'action disciplinaire est indépendante de l'action pénale, sous la seule réserve du constat de la matérialité des faits;

Considérant qu'en l'espèce, le premier juge avait établi la matérialité des faits reprochés à l'agent, que ce dernier était en aveux et qu'il n'avait pas interjeté appel de la décision de 1^{ère} instance en ce qui concerne la culpabilité mais uniquement en ce qui concerne la peine;

Considérant donc que le Comité de gestion pouvait valablement formuler une proposition de peine sans attendre l'issue de la procédure d'appel;

Considérant que la suspension du prononcé a été accordée à M. Paquet en degré d'appel vu, entre autres, le fait qu'il n'avait pas d'antécédent judiciaire;

Considérant que l'Administration n'est pas tenue de faire preuve de la même clémence si elle considère que les faits reconnus et établis constituent un manquement disciplinaire grave;

Considérant, en effet, que les infractions ont été commises non dans le cadre de la vie privée de l'agent mais bien dans celui de sa vie professionnelle;

Considérant que M. Paquet a jeté le discrédit sur le département et a porté atteinte à la dignité du service, à l'honorabilité de la fonction et à l'organisation optimale des services et ce d'autant plus que M. Paquet, portant le titre d'attaché, ne pouvait ignorer qu'il lui revenait personnellement de montrer le bon exemple;

Considérant que les faits incriminés ont dûment été constatés, sont établis et peuvent entièrement être pris en considération pour la détermination du degré de la peine;

Considérant que les infractions commises entament sérieusement la confiance nouée entre M. Paquet et l'Administration;

Considérant que M. Paquet s'est livré à des activités non autorisées et pénalement répréhensibles et s'est comporté d'une façon indigne, incompatible avec ce qu'on attend d'un agent de l'État qui se doit d'être intègre et loyal à l'égard de l'Administration;

Considérant que ses comportements ne coïncident pas avec les valeurs prônées par le SPF Finances;

Considérant que les manquements, vu leur gravité et leur caractère inadmissible, sont de nature à justifier l'application d'une peine disciplinaire sévère;

Considérant que, par ses agissements, M. Paquet a porté gravement atteinte à l'image de l'administration et a rompu toute confiance avec cette dernière, empêchant la poursuite de toute relation et justifiant pleinement la peine disciplinaire de la démission d'office, qui est la peine la plus appropriée et la mieux proportionnée à la gravité des faits commis, nonobstant la suspension du prononcé octroyée dans le cadre de la procédure pénale, tout en tenant compte du fait qu'une telle sanction permettra à M. Paquet de conserver ultérieurement le droit à l'obtention d'une pension de l'État ».

Comme indiqué ci-dessus, le Conseil d'État n'est pas saisi d'une critique relative à la motivation ainsi exprimée pour justifier la démission d'office, mais doit, au regard du moyen, examiner exclusivement si cette sanction révèle une erreur manifeste d'appréciation ou une disproportion manifeste au sens rappelé ci-dessus. Or force est de constater qu'à aucun moment le requérant n'allègue, si ce n'est de façon tardive – et donc irrecevable – dans son dernier mémoire, que la partie adverse aurait en l'espèce adopté une sanction disciplinaire que toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pas prise. Il n'établit par conséquent pas qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ni que la démission infligée serait manifestement disproportionnée. En tout état de cause, comme le relèvent l'acte attaqué et la jurisprudence citée dans le mémoire en réponse, l'autorité disciplinaire n'est liée que par la matérialité des faits constatés par la juridiction pénale et la suspension du prononcé n'exclut pas qu'elle puisse opter pour la démission d'office, de sorte qu'elle n'est pas tenue de faire preuve de la même clémence que la juridiction pénale si elle considère que les faits constituent un manquement disciplinaire grave, compte tenu, notamment de ce que les infractions ont été commises non dans le cadre de la vie privée de l'agent mais bien dans celui de sa vie professionnelle. Il ressort en outre de l'acte attaqué que la partie adverse a pris en compte la situation du requérant et le bon fonctionnement du service en observant que la démission d'office préserve ses droits à la pension, qu'elle a considéré que le « contexte particulier » principalement invoqué ne peut pas minimiser la gravité de ses « agissements, déontologiquement inacceptables » ni justifier qu'il ne soit pas sanctionné d'une peine traduisant la rupture de confiance empêchant la poursuite de toute relation entre parties, de sorte qu'elle a procédé à une balance des intérêts qui implique que la démission d'office n'est pas manifestement disproportionnée, faute pour le requérant d'alléguer, et *a fortiori* d'établir, qu'une autre autorité placée dans les mêmes circonstances et face aux mêmes faits n'aurait raisonnablement pas pu adopter une sanction disciplinaire identique.

Le moyen unique n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros et les contributions de 40 euros.

Ainsi prononcé, le 22 juin 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux