CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 67.602 du 25 juillet 1997

A.74.976/VI-13.928

En cause : **PHILIPPE** Jean,

ayant élu domicile chez
Me Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere 25
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 15 juillet 1997 par Jean PHILIPPE, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "l'arrêté du secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, E. BEYENS, du 23 juin 1997, prononçant à son encontre une peine disciplinaire consistant en un déplacement disciplinaire vers les services centraux à Bruxelles, prenant cours le 1er août 1997 et, pour autant que de besoin, (de) la décision de Monsieur le Ministre de l'Intérieur J. VANDE LANOTTE, contenue dans sa lettre du 4 juin 1997, selon laquelle il y a lieu de maintenir la sanction de déplacement prévue par le conseil de direction";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant, qui demande l'annulation du même acte;

Vu l’ordonnance du 17 juillet 1997, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 23 juillet 1997 à 10 heures;

Vu la note d’observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant et Me M. MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAQUET, auditeur au Conseil d’Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d’Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le requérant est agent opérationnel à l’unité permanente de la protection civile de Ghlin; que, le 3 février 1995, avec sa compagnie, il se rendit à Anhée pour prêter main-forte à la suite d’inondations dans la région; que, le soir, devant loger avec des collègues dans des locaux attenant à un café de la localité, et cherchant du ravitaillement, ils se rendirent dans un autre café où ils mangèrent et burent de la bière, du café ou du coca, les déclarations des intéressés et des témoins étant divergentes; que, dans ce café, surgit un différend qui, d’après les pièces du dossier administratif, ne paraît pas avoir présenté de gravité; qu’à la suite d’une plainte de la tenancière du café, plainte qui a été suscitée ainsi qu’elle l’écrit elle-même et que, plus tard, elle a voulu retirer, une procédure disciplinaire fut entamée; que Madame le directeur général de la protection civile procéda elle-même à une enquête et entendit plusieurs agents parmi lesquels, le 12 juin 1995, le

requérant et deux de ses collègues; qu'elle fit, le 4 juillet 1995, une proposition provisoire de peine disciplinaire, à savoir un déplacement disciplinaire vers les services centraux à Bruxelles; que, le 1er septembre 1995, le conseil de direction formula une proposition définitive de déplacement disciplinaire vers les services centraux à Bruxelles pour "avoir bu des boissons alcoolisées pendant les heures de service, en intervention"; que la même proposition relève par ailleurs qu'"il est cependant reconnu que vous n'étiez plus «en intervention»"; que, le 11 septembre 1995, le requérant introduisit un recours devant la chambre de recours; que, le 21 octobre 1996, celle-ci donna un avis duquel il ressort que, par sept voix contre trois, les faits précités sont considérés comme constitutifs d'une faute ("avoir consommé des boissons alcoolisées pendant leur service, sans qu'il faille examiner plus avant leur état éventuel d'ébriété"); qu'à l'unanimité, la chambre estima que "vu les circonstances très particulières, la sanction proposée n'est manifestement pas en relation équitable avec la faute reprochée", qu'"il faut en effet constater qu'à partir de 21 heures, les agents se sont trouvés sans la présence d'un officier, à peine ravitaillés, sans instruction précise sauf celle de se retrouver à pied d'oeuvre le lendemain à 8 h 30" et qu'"au surplus, ils se trouvaient sur les lieux «en renfort»"; qu'à l'unanimité aussi, tenant "compte de l'absence d'antécédents disciplinaires, de la compétence professionnelle des requérants, et de leurs bons états de service", la chambre proposa la peine disciplinaire du blâme; que, le 4 juin 1997, le ministre décida de maintenir la peine du déplacement disciplinaire pour le motif suivant :

" La réalité des fautes commises (consommation de boissons alcoolisées pendant le service) étant reconnue, il y a lieu de maintenir les sanctions de déplacement prévues par le conseil de direction, celles-ci n'étant pas, compte tenu de la spécificité des tâches des intéressés (agents opérationnels), disproportionnées";

que la date de prise d’effet de cette décision fut arrêtée par le secrétaire général et la décision avec sa date de prise d’effet notifiée au requérant;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, du principe du délai raisonnable, du respect des droits de la défense et du principe de bonne administration; qu’il reproche à la partie adverse que, dans cette procédure disciplinaire qui n’était pas compliquée, la peine a été prononcée 2 ans et 5 mois après les faits, que la chambre de recours a mis plus d’un an pour donner son avis et que le ministre n’a pris sa décision que 11 mois après cet avis;

Considérant que l’article 6 de la Convention européenne n’est pas applicable à la procédure disciplinaire relative à un agent de la fonction publique; que, par contre, l’autorité doit prendre sa décision dans une telle procédure dans un délai raisonnable suivant les faits reprochés, compte tenu de la spécificité du dossier;

Considérant que la plainte pour calomnie déposée par le requérant et d’autres agents à l’encontre notamment de la tenancière du café n’a pas retardé le cours de la procédure disciplinaire, laquelle s’est déroulée sans s’arrêter à cette plainte et à son traitement par les autorités judiciaires;

Considérant que le recours devant la chambre de recours a été introduit le 11 septembre 1995; que la chambre de recours a donné son avis le 21 octobre 1996, soit 13 mois après l’introduction dudit recours; que ce retard n’est expliqué par aucune pièce pertinente du dossier administratif; qu’au surplus, le président de la chambre de recours a méconnu l’article 90, alinéa 2, de l’arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des

agents de l’Etat, aux termes duquel "en cas de retard dans la date de la fixation de l’audience qui doit avoir lieu au plus tard un mois après la saisine de la chambre de recours, le président avise le ministre des motifs qui ont entraîné ce retard"; que la chambre elle-même a considéré que le délai raisonnable était "déjà largement dépassé";

Considérant que, selon l’article 94, alinéa 3, du même arrêté, "la décision du ministre doit être communiquée à l’agent et à la chambre de recours dans les quinze jours à dater de la notification au ministre de l’avis émis par cette dernière"; qu’intervenue plus de neuf mois après l’avis précité, la décision du ministre est tardive;

Considérant que, eu égard au peu de difficulté de la procédure disciplinaire, la décision attaquée n’a à l’évidence pas été prise dans un délai raisonnable; que le moyen est manifestement sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe de bonne administration et du principe de proportionnalité, de l’erreur dans l’appréciation des motifs ainsi que du caractère manifestement déraisonnable de la décision; qu’il soutient que celle-ci est une sanction particulièrement sévère et particulièrement inadéquate compte tenu de la spécificité des fonctions d’agent opérationnel du requérant;

Considérant qu’il ressort du dossier administratif que les faits reprochés au requérant se limitent à la consommation de boissons alcoolisées pendant le service; qu’il n’est nullement démontré ni prétendu qu’il aurait été ivre; que la chambre de recours reconnaît elle-même que le requérant et ses collègues "à partir de 21 heures (...) se sont trouvés sans la présence d’un officier, à peine ravitaillés, sans instruction précise sauf celle de se retrouver à pied d’oeuvre le lendemain à 8 h 30" et qu’"ils se trouvaient sur les lieux en renfort"; que, dans

sa lettre du 4 septembre 1995 au requérant, le président du conseil de direction, après avoir relevé que la proposition provisoire de peine formulée par le directeur général de la protection civile retenait comme motif "avoir bu des boissons alcoolisées pendant les heures de service, en intervention", écrit plus loin, dans la même lettre, qu'"il est cependant reconnu que vous n'étiez plus «en intervention»"; qu'il est manifeste que les faits retenus présentent un caractère bénin, l'attitude de la partie adverse, en laissant le requérant et ses collègues à leur sort le soir des faits sans se soucier d'eux, n'étant d'ailleurs pas exempte de reproche; que, dès lors, la peine prononcée, à savoir le déplacement disciplinaire d'agents opérationnels de Ghlin à des services administratifs à Bruxelles, c'est-à-dire le changement complet de fonctions, est manifestement hors de toute proportion par rapport au seul fait reproché; que le moyen est manifestement sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il relève le caractère succinct et inadéquat de la motivation formelle eu égard à l'avis de la chambre de recours;

Considérant que l'acte attaqué est motivé comme suit :

" La réalité des fautes commises (consommation de boissons alcoolisées pendant le service) étant reconnue, il y a lieu de maintenir les sanctions de déplacement prévues par le conseil de direction, celles-ci n'étant pas, compte tenu de la spécificité des tâches des intéressés (agents opérationnels), disproportionnées";

Considérant que, outre la loi du 29 juillet 1991 précitée, l'article 94, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 impose que la décision du ministre non conforme à l'avis de la chambre de recours soit motivée; que cette motivation doit être adéquate et précise;

Considérant que la chambre de recours a elle-même admis que le fait de la consommation de boissons alcoolisées était reconnu, et qu'elle a aussi pris en considération la circonstance que le requérant et ses collègues étaient des agents opérationnels; que dès lors ne constitue pas une motivation et a fortiori pas une motivation adéquate et précise, le fait de reprendre sans plus ces deux éléments pour prononcer une peine que la chambre de recours avait estimée n'être "manifestement pas en relation équitable avec la faute reprochée"; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation du principe d'impartialité et d'équitable procédure, des droits de la défense et de l'abus de pouvoir; que, reprenant les diverses phases de la procédure disciplinaire, il soutient que "tout au long de la procédure, le directeur général de la protection civile (...) a fait preuve d'un manque d'objectivité qui s'est reflété dans l'instruction du dossier";

Considérant que le dossier administratif révèle qu'une grande partie de l'instruction disciplinaire a été réalisée par le directeur général elle-même; que celle-ci a procédé à des auditions et est descendue sur les lieux, à savoir le café où se sont produits les faits contestés; qu'il ressort d'un rapport d'enquête établi par le directeur général après sa descente sur les lieux qu'elle a interrogé la tenancière du café et deux "témoins extérieurs à la protection civile qui se trouvaient sur place au moment des faits"; que ce rapport relate en résumé ce qui aurait été déclaré par ces personnes; qu'il est à tout le moins curieux que, dans le cadre d'une éventuelle procédure disciplinaire, de telles enquêtes auprès de particuliers soient menées et qu'aucun procès-verbal ne soit établi - le dossier n'en contient pas - ni a fortiori contresigné par eux, leurs déclarations se trouvant seulement résumées unilatéralement dans un rapport d'en-

quête de l'agent interrogateur; que les procès-verbaux d'audition d'agents de la protection civile par le directeur général montrent que des questions qui sont relatives à des déclarations contradictoires de l'agent interrogé et d'autres agents interrogés auparavant commencent par des considérations telles que celle-ci :" Vous m'étonnez tout à fait" (par exemple, audition du 12 juin 1995 de Jacques BARVIAU, p.2; audition du 11 mai 1995 de Patrick BOURDON, p.2) ou portent sur les raisons du comportement d'autres agents (ainsi, dans la première audition précédente : "Et pour quelles raisons quelqu'un serait-il sorti indigné ?; Pourquoi racontent-ils autre chose maintenant ?; Alors pourquoi diraient-ils des mensonges en ce qui vous concerne ?"; audition du 12 juin 1995 de Jean PHILIPPE : "Pourquoi établiraient-ils des témoignages qui vous sont défavorables ? S'agit-il d'inventions de leur part ?" et plus loin : "Alors, pourquoi a-t-il déclaré qu'il y était ? (p.2)); que ce genre d'interrogatoire est d'autant plus malvenu que, par exemple, interrogé le 12 juin 1995 à 10 heures, Jacques BARVIAU déclare que MM. DELITTE et PHILIPPE étaient dans le café sauf M. BROUILLARD, ce qui a provoqué la réaction suivante du directeur général :

> " Vous m'étonnez tout à fait. Monsieur BROUILLARD a pourtant fait une déclaration, qui était d'ailleurs identique à celles de vos collègues, à savoir qu'il était dans le café (...). Pourquoi donc aurait-il dit qu'il était dans le café s'il n'y était pas ?",

alors qu'il appert de l'audition de Daniel BROUILLARD, le même jour à 10 h 30, soit peu après l'audition de Jacques BARVIAU, qu'il reconnaissait qu'il n'avait pas été dans le café le soir du 3 février 1995 et que, dans une lettre du 30 juin 1995, le même Daniel BROUILLARD répète qu'il avait auparavant fait un faux témoignage et qu'il n'était pas dans le café à Anhée; que, lors de l'audition de Jean PHILIPPE, le même jour à 11 h 30, soit après celle de Daniel BROUILLARD, et alors que Jean PHILIPPE déclara que Daniel BROUILLARD n'était pas présent dans le café, ce que celui-ci venait de reconnaître moins d'une heure avant, le

directeur général crut bon de demander à Jean PHILIPPE : "Alors, pourquoi (Daniel BROUILLARD) a-t-il déclaré qu'il y était ?"; que tant Jacques BARVIAU que Daniel BROUILLARD ont fait des réserves sur l'exactitude ou le caractère complet des procès-verbaux de leur audition;

Considérant que la manière douteuse dont, dans une première phase de la procédure, les auditions de la tenancière du café ont eu lieu par des supérieurs hiérarchiques - elle s'en est d'ailleurs plainte lors de son audition par la gendarmerie de Dinant le 9 novembre 1995 -, les circonstances imprécises de la descente sur les lieux du directeur général et du déroulement des auditions de la tenancière du café et de deux autres témoins, sans la moindre contradiction, ainsi que le caractère parfois énergique et tendancieux des questions posées et des réactions du directeur général à la suite des réponses qui lui étaient données par les agents interrogés, témoignent d'une volonté préexistante de punir les agents ainsi qu'en atteste encore la déclaration du directeur général, à la fin de l'audition de Jacques BARVIAU : "Pareil comportement est inadmissible. Etes-vous conscient de cela ?"; qu'il en ressort en effet une volonté d'instruire seulement à charge et non aussi à décharge des agents; que le moyen est sérieux;

Considérant, quant au préjudice grave difficilement réparable que l'exécution immédiate de l'acte attaqué cause au requérant, que celui-ci l'expose dans les termes suivants :

" La décision d'infliger au requérant un déplacement disciplinaire vers les services centraux à Bruxelles crée pour le requérant qui est marié et père de deux enfants en bas âge (2 et 6 ans) un préjudice grave et difficilement réparable à la fois, d'ordre administratif, pécuniaire, moral, social et familial.

A. Au plan familial, toute l'organisation de vie du requérant va être mise à mal,

en effet, la famille du requérant a organisé sa vie compte tenu de son régime de travail 24/72 (24 heures de garde d'affilée, suivies de 72 heures de repos). L'épouse du requérant travaille comme aide soignante, à mi-temps, dans un home pour vieillards; ses prestations hebdomadaires sont calculées de manière à être compatibles avec le service du requérant; lorsque le requérant est en repos, ses prestations débutent à 6 heures 30' du matin. C'est donc le requérant qui s'occupe des enfants et les dépose à l'école.

Il est indéniable que l'affectation du requérant à Bruxelles, avec l'horaire et les déplacements qu'elle entraîne, ne lui permettra plus de s'occuper de ses enfants pendant les prestations de son épouse, qui ne peut évidemment, pour des raisons financières, renoncer à son emploi.

Une annulation de l'acte attaqué dans 1 ou 2 ans ne pourra anéantir la situation impossible dans laquelle se sera trouvée la famille du requérant entre-temps.

B. Au plan financier,

le budget du ménage a été calculé en fonction des revenus du requérant puisque, dans la fonction publique, ceux-ci peuvent être, jusqu'à présent, considérés comme stables et garantis. Si l'équilibre entre revenus et charges devait être brutalement modifié, le requérant risque, bien entendu, de devoir faire face à des difficultés financières insurmontables l'obligeant à vendre l'immeuble qu'il occupe avec sa famille.

Ainsi, le requérant va se voir priver notamment de la somme de 6.000 francs qui lui est allouée chaque mois pour prestations irrégulières, mais devra supporter des frais de transport (6.000 francs d'abonnement de train) et des frais de garde (50 francs par jour et par enfant) pour ses enfants.

Dans la situation nouvelle, après paiement de l'immeuble et de l'abonnement, il resterait au ménage de 4 personnes pour vivre, moins de 30.000 francs (allocations familiales comprises) avec lesquels le requérant devrait payer médecins, voiture, nourriture, ...

On voit immédiatement que le changement de situation financière aurait pour lui des conséquences irréparables.

C. Au plan administratif,

il importe de souligner qu'il n'existe pas dans les services centraux à Bruxelles, d'emploi d'agent opérationnel. Il s'agit uniquement de services administratifs.

Partant, l’acte attaqué inflige au requérant une double sanction : outre le déplacement, la sanction consistant à lui faire effectuer des tâches pour lesquelles il n’est nullement formé ou de l’occuper à des fonctions autres que celles prévues dans son acte de nomination; il est incontestable que le déplacement disciplinaire du requérant lui cause un préjudice grave.

Même déjà à relativement court terme, il est indéniable que la perte de la pratique d’un métier de terrain, dans un service d’urgence et de secours, peut se faire très rapidement sentir : la condition physique, la connaissance du terrain et des incidents d’intervention, les réflexes professionnels, la connaissance du matériel, la nécessité de s’intégrer dans un travail d’équipe ... bref tout ce qui touche à la pratique professionnelle ne met en général guère de temps à s’envoler.

D. Enfin, au plan moral,

le préjudice que le requérant a à subir, du fait de cette sanction injustifiée, est particulièrement important. Alors que tout le monde dans son entourage professionnel avait depuis longtemps oublié l’affaire d’Anhée, voilà qu’elle refait surface et que compte tenu de la sévérité de la sanction, le requérant, auquel rien n’a pu être reproché si ce n’est d’avoir été là et d’avoir bu deux verres de bière, se voit en butte à la suspicion et au doute de ses collègues qui ne peuvent certainement pas s’empêcher de penser que pour entraîner une telle sanction, il faut bien qu’il se soit passé quelque chose.

De même dans l’entourage familial et social du requérant, il est évident que dès les premiers jours de sa mise en oeuvre, la punition ne passera pas inaperçue puisque c’est toute l’organisation de la famille, enfants, épouse et parents compris qui s’en trouvera bouleversée.

Seule la suspension des effets de l’acte attaqué et son absence complète d’entrée en vigueur peuvent donc empêcher ce préjudice grave";

Considérant qu’il ressort des pièces jointes à la demande de suspension quant à la situation familiale du requérant, des circonstances de l’affaire, de l’ampleur donnée à la procédure disciplinaire, notamment par les interrogatoires menés par le directeur général elle-même tant de collègues du requérant que, sur place, de personnes extérieures à l’administration, ainsi que du caractère manifestement illégal de la décision, qu’un

arrêt d'annulation ne sera pas, à lui seul, à même de réparer les préjudices allégués par le requérant, préjudices qui en l'espèce sont graves et difficilement réparables;

Considérant que l'extrême urgence est justifiée par la circonstance que l'acte attaqué est exécutoire au 1er août 1997;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de la décision ministérielle du 4 juin 1997 d'infliger à Jean PHILIPPE la peine du déplacement disciplinaire vers les services centraux à Bruxelles, décision produisant ses effets au 1er août 1997 selon l'arrêté du 23 juin 1997 du secrétaire général du Ministère de l'Intérieur.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-cinq juillet 1900 nonante-sept par :

M. HANOTIAU, président de chambre,

M^me^ MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.