

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 70.454 du 22 décembre 1997

A.75.912/VIII-510

En cause : **DELCULEE** Pierre,
Route de Hour 11
5560 Houyet,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 1^{er} octobre 1997 par
Pierre DELCULEE, qui tend à la suspension de l'exécution
de l'arrêté ministériel du 1^{er} août 1997, lui notifié le
8 août 1997, le révoquant;

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

Vu la note d'observations et le dossier adminis-
tratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. HENSENNE, auditeur au Conseil
d'Etat;

Vu l'ordonnance du 26 novembre 1997 fixant l'affaire à l'audience du 12 décembre 1997;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Engagé comme manoeuvre le 15 septembre 1989 dans le cadre d'un contrat de travail, le requérant a été nommé à cette fonction par arrêté ministériel du 8 mai 1991; sa nomination est devenue définitive le 1^{er} octobre 1991; il exerçait ses fonctions au greffe du tribunal de première instance de Dinant.

2. Le 2 février 1996, le requérant s'est vu infliger la sanction disciplinaire de la censure simple.

Le même jour, un procès-verbal dressé par la gendarmerie de Ciergnon relève un taux d'imprégnation alcoolique de 1,26 mg/L et le permis de conduire du requérant lui est retiré; par jugement du 2 avril 1996, il est condamné à une amende de 200 francs assortie d'une déchéance du droit de conduire.

3. Le 19 avril 1996, le greffier en chef du tribunal de première instance de Dinant écrit au procureur du Roi pour se plaindre du comportement du requérant; elle termine sa lettre par la question : "Ne peut-on envisager son déplacement puisque d'autres mesures semblent tellement difficiles à prendre ?".

Cette lettre ainsi qu'une copie du jugement du 2 avril 1996 sont transmises par le Procureur du Roi au Procureur général le 3 mai 1996; l'appréciation suivante est émise : "J'ai l'honneur d'en référer à votre Haut Office quant aux mesures à prendre et qui devraient selon moi aboutir à un déplacement ou à une révocation".

Par une lettre du 10 mai 1996, le Procureur général transmet le dossier au Ministre de la Justice; il conclut sa lettre comme suit : "Au vu de tout ce qui précède et notamment du dernier rapport émargé C/1336 - 6/135 daté du 3 mai 1996 de Monsieur le Procureur du Roi à Dinant auquel mon Office souscrit totalement, la présence de l'intéressé étant devenue tout à fait indésirée dans des services judiciaires, mon Office propose à Monsieur le Ministre d'envisager la révocation de l'intéressé".

Cette proposition n'est pas suivie par le Ministre de la Justice qui écrit le 5 août 1996 au Procureur général :

" Suite à votre courrier du 10 mai 1996, référence : 008767D/37270-JS, j'ai l'honneur de vous faire savoir qu'après examen des pièces du dossier relatives au comportement de Monsieur DELCULEE, je n'estime pas devoir le révoquer.

Il vous appartient donc de prendre les mesures que vous estimeriez utiles.

..."

4. Entre le mois de mars 1996 et le mois de mars 1997, le greffier en chef adresse au requérant une série

de notes lui donnant des instructions ou relevant des manquements de sa part; ces notes demeurent, pour la plupart, sans réponse.

5. Le 21 octobre 1996, le greffier en chef convoque le requérant à comparaître le 28 octobre 1996 pour y répondre des manquements relevés dans cette note et dans les notes précédentes; il résulte toutefois d'un procès-verbal dressé le 28 octobre 1996 que cette audition n'a pas eu lieu, d'une part, parce que le greffier en chef a été empêché et, d'autre part, parce que l'intéressé n'a pas été convoqué par pli judiciaire.

6. Après le 28 octobre 1996, plusieurs notes sont encore adressées au requérant et des témoignages sont demandés à divers membres du personnel au sujet de propos désobligeants que le requérant aurait tenus à l'égard du greffier en chef.

7. Le 17 mars 1997, le greffier en chef invite le requérant à comparaître en son cabinet le 27 mars 1997 "afin de me donner des explications sur les faits exposés ci-dessous dont je me saisis pour l'ouverture d'une procédure disciplinaire"; ces faits sont relatifs à l'entretien du Palais et des outils, au retard dans l'accomplissement de certaines tâches, à la mauvaise exécution de travaux de déménagement, à des pertes de temps, à l'absence de réponse à des notes adressées au requérant; la lettre de convocation se termine comme suit :

" Tous ces faits constituent des manquements graves aux devoirs de votre charge.

Ils peuvent entraîner l'application d'une des peines prévues par les articles 405 et 406 du Code judiciaire".

8. Le requérant comparaît le 27 mars 1997 et un procès-verbal de son audition est établi; on y lit notamment : "Monsieur DELCULEE, interrogé, déclare contester une grande partie des faits qui lui sont reprochés".

9. Le 8 avril 1997, le greffier en chef adresse le dossier au Procureur du Roi; sa lettre contient, notamment, les commentaires suivants :

" Vous constaterez, au vu du dossier, que j'ai adressé à l'intéressé une première convocation pour le 28 octobre 1996 qui n'a pas été suivie de son audition. J'ai pratiqué de la sorte volontairement, espérant le faire réfléchir. Hélas !

Depuis quatre années que je fonctionne comme greffier en chef, je me demande toujours sur base de quels critères Monsieur DELCULEE a été nommé !

Au vu de ce qui précède et des éléments du dossier, je demande sa révocation. A défaut, je me verrai dans l'obligation de signaler officiellement à Monsieur le Président qu'il ne m'est pas possible de le seconder dans sa tâche de gestionnaire des bâtiments dès lors qu'un greffier en chef ne peut assumer les fonctions d'ouvrier.

Espérant qu'il vous plaira d'émettre un avis conforme à ma demande ...".

10. Le Procureur du Roi transmet le dossier au Procureur général le 14 avril 1997; il appuie la proposition du greffier en chef et ajoute :

" L'image de la justice est mise à mal en cette difficile période que nous connaissons mais le désordre matériel, le délabrement et le manque d'entretien des bâtiments ne font qu'accroître un sentiment de négligence tant parmi les très nombreux visiteurs du Palais de justice que parmi ses occupants quotidiens.

Il y va d'un minimum de dignité.

...".

Par conclusions du 18 juin 1997, le Procureur général propose au ministre d'appliquer la sanction disciplinaire de la révocation.

11. Le 23 juin 1997, un nouveau procès-verbal de comparution est établi relativement à d'autres faits de même nature qui sont énumérés dans une lettre de convocation du 9 juin 1997 ouvrant un dossier complémentaire. Ce dossier complémentaire est transmis au Procureur du Roi le 23 juin 1997 et ce dernier présente au Procureur général,

le 24 juin 1997, un rapport complémentaire proposant la révocation du requérant.

12. Par pli judiciaire du 15 juillet 1997, le requérant est invité à comparaître le 24 juillet 1997 au cabinet du Ministre de la Justice; l'exposé des faits joint à cette convocation est libellé comme suit :

" Monsieur Pierre DELCULEE fut engagé le 15 septembre 1989 en qualité de manoeuvre contractuel.

Par arrêté ministériel du 8 mai 1991, il a été nommé manoeuvre sur avis favorable de Monsieur le Greffier en chef car il assurait son travail avec compétence et dévouement.

Dès mars 1993, plusieurs courriers lui ont été adressés tant par Monsieur le Président que par Madame le Greffier en chef dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Malgré les avertissements, les incidents se sont succédés.

Le 2 février 1996, la sanction de censure simple lui fut infligée.

Le jour même, Monsieur DELCULEE s'est fait arrêter au volant de son véhicule en état d'ivresse par la gendarmerie de Ciergnon et a été condamné de ce chef par le Tribunal de police de Dinant le 2 avril 1996.

Depuis janvier 1996 jusqu'au 17 mars 1997, dix-sept notes de service ont été adressées à Monsieur DELCULEE concernant les manquements constatés dans son travail (réparations à effectuer - lampes à remplacer - peintures - nettoyage des éviers - nettoyage des pourtours du Palais - abandon d'outils, etc ...).

Il a comparu le 27 mars 1997 devant Madame le Greffier en chef.

Monsieur DELCULEE a été déchargé de la surveillance des audiences pour lui permettre de consacrer plus de temps aux travaux manuels à effectuer aux bâtiments et dans les divers services.

Il n'effectue qu'une partie infime des travaux et encore faut-il qu'il soit mis en demeure par une note.

Les différents services du Palais de Justice ne souhaitent plus le voir fréquenter les bureaux compte tenu de son incompétence, de la méfiance qu'il inspire et de son manque d'hygiène".

13. Le requérant est entendu le 24 juillet 1997, accompagné de son avocat.

14. Le 1^{er} août 1997, le Ministre de la Justice décide de révoquer le requérant; cette décision, qui constitue l'acte critiqué, vise les dispositions législatives et réglementaires applicables ainsi que les étapes de la procédure et poursuit en ces termes :

" Considérant les arguments développés par la défense;

Considérant que des remarques concernant l'attitude et le comportement de l'intéressé sont formulées depuis longtemps et le sont encore aujourd'hui;

Considérant que d'après les autorités judiciaires, ni les interventions de sa hiérarchie, ni la censure simple infligée antérieurement n'ont eu pour effet d'améliorer le comportement de l'intéressé;

Considérant que le fait que la peine disciplinaire de la révocation a déjà été antérieurement proposée sans toutefois avoir été appliquée n'a pas entraîné de changement d'attitude dans le chef de l'intéressé;

Considérant que bien qu'un même fait ne peut être sanctionné deux fois, les initiatives disciplinaires antérieures peuvent être retenues comme indices des difficultés rencontrées dans l'appréciation de la présente procédure;

Considérant qu'il ressort du dossier que l'intéressé n'a pas démontré les qualités professionnelles et morales requises dans l'exécution de sa charge;

Considérant que, tenant compte du caractère continu et répétitif des faits, la sanction la plus sévère s'impose, comme le demandent les responsables hiérarchiques";

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation du principe de proportionnalité; qu'à son estime, l'arrêté critiqué n'indique pas avec précision les motifs ou manquements qui ont pu provoquer la révocation; qu'il expose que certains des reproches qui lui sont faits ne le concernent pas et que les griefs qui s'avèrent établis concernent uniquement le rangement d'objets ou un fait étranger au service;

qu'il met l'accent sur le caractère subalterne de ses fonctions; qu'il fait valoir en conclusion qu'indépendamment de la question de l'imputabilité, aucun des manquements retenus ne paraît suffisant pour justifier la sanction la plus lourde;

Considérant que la partie adverse répond en substance que chacun des faits reprochés ne justifierait sans doute pas, s'il était pris isolément, la peine de la révocation, mais qu'il est reproché au requérant de persister dans une attitude désinvolte, de négliger systématiquement son travail et d'avoir un comportement intolérable; qu'elle souligne qu'il résulte du dossier que le comportement du requérant n'a pas changé à la suite des nombreuses interventions du greffier en chef ni après la sanction de la censure simple, ni même après la première proposition de révocation qui n'a pas été suivie et que la sanction tient compte du caractère répétitif des faits ainsi que des répercussions sur le service de l'attitude du requérant;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, dans une première branche, il dénonce le caractère vague et général des deux premiers considérants de l'acte critiqué, soutient que le troisième considérant manque en fait et expose "quant au quatrième considérant, tout en soulignant qu'un même fait ne peut être sanctionné deux fois, il se fonde sur une censure simple et sur un "non-lieu" pour justifier la sanction de révocation"; que, dans la seconde branche, il dénonce le défaut de motifs;

Considérant que la partie adverse expose que les faits reprochés au requérant ont pu être considérés comme établis dans la mesure où l'intéressé ne les a pas contestés lorsque l'occasion lui en a été donnée; qu'elle souligne que les éléments du dossier corroborent les

motifs contenus dans l'acte critiqué; qu'elle fait valoir que, s'agissant du taux de la sanction à appliquer, la circonstance que le requérant a déjà fait l'objet d'une sanction et d'une proposition de sanction n'est pas indifférente;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que le dossier contient de nombreuses notes adressées au requérant; que certaines de ces notes formulent des reproches mais que d'autres ne contiennent que des instructions dont il n'est pas avéré que le requérant ne s'y serait pas conformé; que certains griefs ont été contestés par le requérant lors de son audition par le greffier en chef; que la preuve de leur imputabilité ne ressort pas du dossier administratif; que les moyens de défense développés par le requérant lors de son audition au cabinet du Ministre ne sont pas relatés dans le procès-verbal de son audition; que la circonstance "que des remarques concernant l'attitude et le comportement de l'intéressé sont formulées depuis longtemps et le sont encore aujourd'hui" ne suffit pas à établir que toutes et chacune de ces remarques sont fondées; que le rappel d'une première proposition de révocation ne paraît pas pertinent, dès lors qu'il ne ressort pas du dossier que le requérant aurait, à l'époque, été averti de cette proposition qui, selon la partie adverse, aurait dû l'inciter à changer d'attitude; que les reproches formulés après la première proposition de révocation ne diffèrent pas sensiblement de ceux qui l'ont été auparavant et que le dossier ne fait pas apparaître qu'entre les deux propositions, les supérieurs hiérarchiques du requérant auraient estimé utile de prendre d'autres mesures, comme le suggérait le ministre dans sa lettre du 5 août 1996; que, dans la mesure où la matérialité et l'imputabilité de certains griefs sont contestées, la similitude des reproches n'est pas nécessairement de nature à établir le caractère continu et répétitif de faits répréhensibles; qu'il ne ressort ni de la motivation de l'acte critiqué ni du dossier que la

partie adverse aurait tenu compte, pour apprécier le caractère répréhensible des faits avérés et le taux de la peine, de la nature des fonctions du requérant et de son niveau dans la hiérarchie; que, certes, l'article 404 du Code judiciaire permet de sanctionner disciplinairement "ceux qui manquent aux devoirs de leur charge, ou qui par leur conduite portent atteinte à la dignité de son caractère" sans opérer de distinction selon la nature de la charge et qu'il n'existe pas d'échelles de peines différentes pour les différents niveaux de la hiérarchie, de sorte que ceux qui sont soumis au régime disciplinaire organisé par le Code judiciaire peuvent se voir infliger une même sanction pour des faits qui, parce qu'ils relèvent de l'exercice d'une charge différente, ne sont apparemment pas comparables; que des manquements éventuels peuvent et doivent être appréciés au regard de la fonction exercée et que le caractère subalterne de cette fonction n'exclut pas automatiquement que puisse être infligée une sanction grave si les tâches matérielles qu'elle comporte ne sont pas exécutées ou le sont mal, d'autant qu'aucune disposition ne permet, à l'instar d'autres statuts, le licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle; qu'en raison même de l'existence d'une échelle unique de peines susceptibles d'être infligées à des personnes exerçant des fonctions fondamentalement différentes, la plus grande circonspection s'impose cependant, surtout lorsque la sanction la plus grave, qui rompt définitivement le lien entre l'agent et son administration est envisagée et que l'alternative du licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle -avec les garanties qui l'entourent- n'existe pas; qu'en l'espèce, au terme de l'examen sommaire auquel il peut être procédé au stade actuel de la procédure, la motivation de l'acte critiqué, rapprochée du dossier et notamment de la décision ministérielle du 5 août 1996, ne permet pas de conclure avec certitude à l'existence, à l'imputabilité et à la pertinence de tous les griefs formulés à l'encontre du requérant; qu'en conséquence, il est permis de douter que toute

autorité, quelle qu'elle soit, aurait, dans les mêmes circonstances, décidé d'infliger la sanction la plus lourde; qu'au stade actuel de la procédure, les premier et cinquième moyens paraissent sérieux;

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que le requérant expose que la révocation critiquée le prive du jour au lendemain de son emploi et lui fait perdre ses droits aux allocations de chômage pour une durée de un an, de sorte que, démuné de tout revenu et de toute position sociale, il devra s'adresser au C.P.A.S. ou à sa famille pour assurer sa subsistance; qu'il fait également valoir que la peine de la révocation est particulièrement déshonorante parce qu'elle sanctionne généralement un comportement particulièrement indélicat et que, spécialement dans un village où tout le monde se connaît, il sera soupçonné à tort d'avoir commis des faits indéliçats; qu'il ajoute, à l'appui du caractère difficilement réparable, qu'un arrêt d'annulation lui permettrait de réintégrer son emploi mais "pas de réparer le préjudice qu'il subit suite à la perte de revenu, à sa perte d'honorabilité et à l'inactivité à laquelle il sera malheureusement contraint"; qu'il allègue encore la probabilité d'une perturbation psychologique qui l'empêcherait "de se réintégrer harmonieusement dans le service public";

Considérant, en ce qui concerne le préjudice matériel, que la partie adverse observe que "le requérant ne paraît pas contester, tenant compte de ses revenus et charges antérieurs qu'il ne détaille point, que des allocations de chômage lui permettraient de poursuivre une vie décente" et que l'exclusion de ces allocations ne résulte pas de l'exécution immédiate de l'acte attaqué, mais d'une sanction décidée par l'inspecteur du travail et qui peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail; qu'en ce qui concerne le préjudice moral, elle expose que la peine de la révocation est effectivement

prononcée en cas de manquements graves et qu'aucune circonstance propre à l'espèce ne permet d'apprécier la réalité et la gravité du préjudice invoqué par le requérant; que la même observation est faite à propos du préjudice psychologique à propos duquel la partie adverse ajoute "que le moins qu'on puisse en dire est que le requérant ne paraît pas avoir été ébranlé par les interprétations et les mises en garde qui lui ont été faites pendant des mois et qu'il paraît lui-même considérer que seuls des "faits anodins" ont été commis par lui"; qu'elle souligne encore que la révocation n'interdit pas au requérant d'exercer une autre activité professionnelle;

Considérant que la révocation critiquée met fin aux fonctions du requérant et le prive du revenu afférent à l'exercice de ces fonctions; que, même s'il n'indique pas le montant du traitement dont il est privé ni celui des charges qu'il doit supporter, il affirme, sans être contredit, qu'il se trouve démuné de tout revenu et de toute position sociale; que le préjudice ainsi décrit comporte un aspect moral qu'un arrêt d'annulation et une indemnisation ultérieure ne pourraient réparer complètement; que le risque d'exclusion sociale, d'autant plus vraisemblable en l'espèce que l'exclusion trouverait sa cause non seulement dans la situation matérielle de l'intéressé mais aussi dans l'opprobre qui s'attache à la révocation, permet de conclure à l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté ministériel
du 1^{er} août 1997 révoquant Pierre DELCULEE.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me} ROBA, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

N. ROBA.

S. GEHLEN.