

Texte français (Titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'État, section d'administration

A R R Ê T

n° 77.950 du 5 janvier 1999
A. 79.770/IX-1365.

En cause : Emile KAREMERA
 ayant élu domicile chez
 Me. E. DE WALSCHE, avocat,
 ayant son cabinet à BRUXELLES,
 avenue de la Renaissance 1

contre :

la Société Nationale des Chemins de fer belges (S.N.C.B.),
ayant élu domicile chez
Me. D. D'HOOGHE, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES
rue Henri Wafelaerts 47-51.

LE PRÉSIDENT DE LA IX^e CHAMBRE,

Vu la requête qu'Emile KAREMERA a introduite le 12 août 1998
pour demander la suspension de l'exécution de:

1. l'avis du conseil d'appel de la S.N.C.B. du 9 juin 1998 par lequel celui-ci
 souscrit à la proposition de lui infliger la peine de la révocation;
2. la décision du comité de direction de la S.N.C.B. du 15 juin 1998 par
 laquelle il est révoqué;

Vu la requête introduite simultanément par laquelle la même partie
requérante demande l'annulation des mêmes décisions;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. M. LEFEVER, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 6 octobre 1998, fixant l'affaire à l'audience du 26 octobre 1998;

Entendu M. J. BORRET, président de chambre, en son rapport;

Entendu en leurs observations Me. E. DE WALSCHE, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me. D. D'HOOGHE, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

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

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le requérant était, jusqu'à la décision attaquée, au service de la S.N.C.B. en tant que commis d'exploitation. Il assurait le service du guichet à la gare de Malines-Nekkerspoel.

1.2. À la suite d'une plainte, la S.N.C.B. est informée de ce que des sorry pass ont été vendus en gare de Malines-Nekkerspoel alors qu'ils sont destinés à être distribués gratuitement aux voyageurs abonnés, victimes des grèves des trains. La S.N.C.B. mène une enquête interne pour laquelle il faut, notamment, recueillir des informations auprès de différents voyageurs. L'enquête conduit à l'audition du requérant, entre autres, par la police des chemins de fer le 20 août 1997.

Le requérant reconnaît qu'à la demande de clients, il a, entre avril et juin 1997, confectionné irrégulièrement de vingt à vingt-cinq sorry pass, qu'il en a détruit quelques-uns parce qu'ils étaient périmés, et qu'il en a donné cinq et vendu une quinzaine pour un montant de trois à quatre cents francs pour pouvoir apurer partiellement un déficit de caisse de 8000 francs.

1.3. En conséquence, le supérieur hiérarchique du requérant propose le 20 août 1997 de le révoquer. Il est également fait immédiatement interdiction au requérant de continuer à assurer les services au guichet en tant que vendeur et pendant la suite de la procédure disciplinaire, il est employé au factage comme commis d'exploitation à la gare de Muizen.

1.4. À la suite du recours du requérant, le conseil d'appel acquiesce le 9 juin 1998, par six voix contre cinq, à la proposition d'infliger la peine de la révocation et rend un avis en ce sens au conseil de direction. Il motive son avis comme suit :

"Vu que les faits susmentionnés sont établis (à l'unanimité);
Vu que, par ses actes condamnables, le requérant a présenté la Société et son personnel sous un jour très négatif;
Que ces actes doivent être qualifiés d'extrêmement indéliçables;
Vu le passé disciplinaire de l'intéressé;
Vu les paragraphes 1 à 4, 17, 53, 77, 78, 82, 93 *in fine*, 101 à 106 du Règlement disciplinaire RGPS, fascicule 550;
Vu les Dispositions statutaires du Chapitre VI, article 1^{er}, et du Chapitre XIV, article 14;"

Il s'agit de la première décision attaquée.

1.5. Le 15 juin 1998, le comité de direction décide de révoquer le requérant. Il reproduit à cet égard l'intégralité de la motivation du conseil d'appel.

Il s'agit de la seconde décision attaquée.

2. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

2.1. Considérant que l'avis du conseil d'appel n'est pas obligatoire; que le requérant ne démontre pas qu'il lui cause néanmoins un préjudice définitif avant

même que la décision finale soit prise dans son affaire; qu'il demande par conséquent à tort la suspension de l'exécution de la première décision attaquée;

3.1. Considérant que pour la bonne compréhension du premier moyen d'annulation du requérant, les dispositions, selon lui violées, du chapitre XIV, "Statut disciplinaire", du statut du personnel de la S.N.C.B., figurant à l'article 8 et à l'article 10, alinéa 3, de ce chapitre, sont citées ci-après;

Considérant que l'article 8 s'énonce comme suit :

"Art. 8. Responsabilité judiciaire.

L'action disciplinaire s'exerce sans préjudice de la responsabilité civile et pénale de l'agent.

Si, au cours d'une action disciplinaire, une instruction pénale est ouverte contre l'agent en raison des mêmes faits, la sentence disciplinaire est différée jusqu'à la clôture de la poursuite pénale, à moins que les intérêts de la Société ne s'opposent au maintien de l'agent dans ses fonctions.

...";

Considérant que l'article 10, alinéa 3, s'énonce comme suit :

"Art. 10.

...

Quand un agent est passible d'une punition pour un fait entraînant des poursuites judiciaires, la comparution devant le Conseil d'appel est réservée jusqu'après décision des tribunaux, sauf si la procédure disciplinaire est poursuivie en application de l'article 8, deuxième alinéa.";

3.2. Considérant que dans son moyen, le requérant se plaint au principal de ce que, malgré l'ouverture d'une instruction pénale à son encontre pendant la procédure disciplinaire sur la base des faits qui ont donné lieu à cette procédure disciplinaire, la sentence disciplinaire et sa comparution devant le conseil d'appel n'ont pas été ajournées; qu'il se plaint subsidiairement de ce que ce non-ajournement n'est pas motivé;

Considérant que le requérant étaye sa thèse principale comme suit :

"Il ressort du dossier de la S.N.C.B. qu'en août 1997, le requérant a été, emmené par la Police des chemins de fer pour être entendu par son chef

direct et qu'ensuite, la Police des chemins de fer a dressé PV à propos des faits qui ont donné lieu à la procédure disciplinaire. Le 29 juin 1998, le requérant a finalement été cité à comparaître le 3 septembre 1998 devant le tribunal correctionnel de Malines.

En application de son propre règlement disciplinaire, la S.N.C.B. n'aurait dès lors pas pu appeler le requérant à comparaître le 20 mai 1998 devant le Conseil d'appel, ce dernier n'aurait pas pu rendre d'avis le 9 juin 1998 et le Comité de direction n'aurait pas pu conclure, le 15 juin 1998, à la révocation du requérant. Ces actes auraient tous dû être ajournés jusqu'à l'issue de l'instruction pénale, des poursuites pénales, et de la procédure pénale.";

3.3. Considérant que la partie défenderesse oppose à la thèse principale du requérant qu'au moment de la sentence disciplinaire, il n'y avait pas encore d'instruction pénale, que les notions "instruction pénale" et "poursuite pénale" renvoient "aux cas où une instruction judiciaire a été engagée (par exemple par une constitution de partie civile) ou bien où l'action publique a été intentée d'une autre façon (par exemple par citation directe)"; que "les P.V. dressés par la Police des chemins de fer en août 1997 ne donnent en soi pas lieu à une instruction judiciaire"; que la partie défenderesse conclut:

"L'action publique n'a par conséquent été intentée en l'espèce que par la citation du 29 juin 1998. Au moment où, le 15 juin 1998, le Comité de direction concluait à la révocation, aucune action publique n'avait donc été intentée ou n'était pendante, en sorte que l'autorité disciplinaire pouvait prendre sa décision.";

3.4. Considérant qu'en l'état actuel de l'affaire, le Conseil doit constater que le point de vue de la partie défenderesse lui semble *prima facie* plus convaincant;

Considérant que le PV invoqué par le requérant relève de ce qu'on appelle l'information; que cette information se différencie de l'instruction judiciaire; qu'elle doit en conséquence, a fortiori au moment où la présente affaire s'est déroulée, être qualifiée d'enquête extrajudiciaire; que des termes comme "instruction pénale" ("strafrechtelijk onderzoek" dans la version néerlandaise du statut disciplinaire) font plutôt penser à l'instruction judiciaire; que cette instruction judiciaire est également nommée instruction répressive et requiert l'intervention de magistrats relevant de la justice pénale, tout comme la citation directe, qui n'est pas précédée d'une instruction judiciaire; qu'il convient aussi d'avoir à l'esprit que la suspension de la procédure disciplinaire peut durer longtemps et qu'elle se justifie par le souci d'éviter que le

fonctionnaire soit sanctionné disciplinairement pour des faits que le juge pénal déclare non établis, ce qui est proscrit comme l'indique, pour le personnel de la S.N.C.B. notamment, l'alinéa 3 de l'article 8 précité: "Sauf si les faits sur lesquels se base l'action judiciaire ont été déclarés non établis par la juridiction ayant statué en dernier ressort, la Société conserve son droit de prendre des mesures disciplinaires à charge de l'agent, indépendamment des résultats de l'action civile ou pénale"; que le risque de voir la suspension durer très longtemps est plus important si les résultats d'une information doivent à eux seuls paralyser la procédure disciplinaire; qu'inversement, le risque d'une condamnation disciplinaire pour des faits jugés ensuite comme non établis au pénal est plus faible si l'administration ne tient pas compte d'une information que si elle ne gelait pas la procédure disciplinaire lorsque l'instruction judiciaire a été entamée ou que le fonctionnaire est cité directement; qu'en effet, la probabilité que l'affaire aboutisse devant le juge pénal pour qu'il statue sur la matérialité des faits, est plus grande lorsqu'une instruction judiciaire a été ouverte ou en cas de citation directe; qu'enfin, il faut rappeler qu'à l'instar de l'article 81 du statut des agents de l'État, la plupart des statuts disciplinaires prévoyant une suspension, ne le font que si une "action pénale" a été intentée, et qu'à cet égard, une "information" ne suffit indéniablement pas; que rien ne laisse présumer que la S.N.C.B. ait voulu être plus stricte vis-à-vis d'elle-même; que le fait que l'article 10, alinéa 3, du statut disciplinaire, cité au point 3.1. emploie les termes "poursuites judiciaires", indique le contraire comme tel est également le cas de l'article 93 du règlement disciplinaire de la S.N.C.B. qui s'énonce comme suit :

"Si, pendant le déroulement d'une procédure disciplinaire, une action pénale est intentée contre l'agent en raison des mêmes faits la sentence disciplinaire est différée jusqu'après la clôture de la poursuite pénale, dans tous les cas à apprécier séparément dans lesquels la poursuite de l'exercice de sa fonction par l'agent n'est pas contraire aux intérêts de la Société";

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la thèse que le requérant soutient à titre principal dans son premier moyen d'annulation est dépourvue du sérieux requis;

3.5. Considérant que la thèse subsidiaire du requérant ne peut être utile à sa cause que si sa thèse principale est sérieuse; qu'il apparaît du point 3.4. que tel n'est pas la cas;

3.6. Considérant que le premier moyen d'annulation doit être rejeté dans son intégralité au motif qu'il n'est pas assez sérieux;

4.1. Considérant que le requérant tire son deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'excès ou du détournement de pouvoir et de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, en ce que la décision attaquée reproduit simplement la motivation de l'avis du conseil d'appel qui porte seulement sur la constatation qu'une sanction doit être infligée, mais pas sur la sévérité finale de la sanction prononcée alors que le choix opéré parmi dix sanctions possibles s'est finalement porté sur la sanction la plus lourde sans plus de motivation concernant l'attribution de cette peine et alors que, confronté aux arguments que le requérant invoquait pour l'application d'une peine moins sévère, le comité de direction devait montrer qu'il avait effectivement exercé son pouvoir en exposant dans sa décision pourquoi la sanction maximale avait été choisie;

4.2. Considérant qu'à l'égard de l'intéressé, le but de la loi sur la motivation formelle est de permettre à ce dernier d'apprécier si, sur le plan des motifs, il est judicieux de s'opposer à la décision à motiver avec les moyens que le droit lui procure; qu'on ne peut guère contester que la motivation de la décision attaquée - voir le point 1.3. ci-dessus, renvoyant au point 1.2.- remplit cet objectif; que le requérant lui-même en atteste dès lors que la critique qu'il exerce dans l'exposé de son moyen porte en grande partie plutôt sur les motifs mêmes de la décision attaquée que sur leur formulation dans cette décision; que son troisième moyen concerne même exclusivement l'adéquation des motifs mêmes;

Considérant que, lorsqu'il tient la décision attaquée pour illégale parce qu'elle reproduit simplement la motivation de l'avis du conseil d'appel, il part à tort de l'hypothèse que cet avis porte seulement sur la constatation qu'"une" sanction doit être infligée et pas sur la gravité de la sanction à appliquer; qu'en son avis le conseil d'appel souscrit en effet à la proposition disciplinaire qui lui est présentée et qui ne propose pas "une" sanction, mais la révocation;

Considérant qu'il est établi à suffisance dans la décision attaquée pourquoi la sanction la plus sévère a été choisie : le taux de la peine y est justifié par le fait que les actes condamnables ont présenté la société et son personnel sous un jour très défavorable et le fait que les actes doivent être qualifiés d'extrêmement indéliçables ainsi que par le passé disciplinaire de l'intéressé; que, notamment, le fait de qualifier les actes du requérant comme extrêmement indéliçables fait allusion aux "actes indéliçables" qui, en vertu de l'article 77 du règlement disciplinaire, auquel la décision attaquée se réfère expressément, conduisent à une proposition de révocation sans qu'il soit tenu compte d'une "quelconque circonstance familiale, de services rendus, de l'ancienneté de service, etc."; que l'article 78 du règlement disciplinaire, auquel la décision attaquée se réfère également expressément, considère notamment comme actes indéliçables des "manipulations d'écritures" et que dans sa note, la partie défenderesse peut à bon droit qualifier la confection irrégulière de sorry pass comme une telle manipulation;

Considérant que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

5.1. Considérant que le requérant prend son troisième moyen "de la violation des principes de bonne administration et plus précisément du principe du raisonnable et de proportionnalité, de l'excès ou du détournement de pouvoir et de la violation des formes substantielles et/ou prescrites à peine de nullité", en ce que le requérant s'est vu infliger la sanction disciplinaire la plus lourde alors que cette sanction disciplinaire est disproportionnée aux faits commis;

5.2. Considérant que lorsque le requérant soutient que la sanction disciplinaire qui lui a été infligée est disproportionnée aux faits disciplinaires, il invoque la violation du principe du raisonnable, et seulement de ce principe; que le moyen est examiné dans ce sens;

Considérant que le requérant a une perception correcte de ce moyen lorsqu'il écrit :

"La jurisprudence constante du Conseil d'État est établie en ce sens que le Conseil se déclare incompétent pour apprécier le taux de la sanction (et

donc pour se substituer à l'autorité disciplinaire), mais que le Conseil se limite à déclarer illégales les sanctions manifestement disproportionnées aux faits. ... Cela signifie qu'une sanction est déclarée illégale lorsqu'il est raisonnablement impensable qu'une quelconque autorité investie de l'exercice du droit disciplinaire inflige cette sanction pour des faits de cette nature et de cette gravité ... Le Conseil d'État a donc un pouvoir de contrôle marginal et peut annuler une sanction disciplinaire lorsque celle-ci est manifestement disproportionnée par rapport aux faits imputés.";

5.3. Considérant que lors de l'examen du deuxième moyen, le Conseil a dû constater que la partie défenderesse a qualifié d'indélicats les actes du requérant et par conséquent pouvait, si pas devait, le révoquer conformément au statut disciplinaire; que le requérant ne soutient pas, et démontre encore moins, que le règlement disciplinaire même est tout à fait déraisonnable; qu'il reste qu'un règlement disciplinaire ne peut non plus être appliqué déraisonnablement; qu'en l'espèce, la partie défenderesse s'en serait rendue coupable soit si elle avait qualifié, contre toute raison, la confection de sorry pass d'actes indélicats, soit, en admettant que cette qualification n'était pas dénuée de tout caractère raisonnable, si contre toute raison, elle a infligé au requérant la sanction la plus sévère;

Considérant que le requérant n'établit pas un comportement manifestement déraisonnable de la partie défenderesse à contrôler en tant que tel, en soutenant que "la perte d'emploi, des droits statutaires en matière de pension et le fait d'être ainsi stigmatisé comme 'criminel' sont manifestement disproportionnés aux faits commis", ou en voulant relativiser la gravité de ces faits en soulignant le montant insignifiant du bénéfice de la vente des sorry pass ou en soutenant que l'image de la partie défenderesse n'a guère souffert des faits commis; qu'en effet le requérant n'a ainsi pas démontré que la qualification d'"actes indélicats" ne répondait pas au critère du raisonnable ou que, le pût-elle, le texte impératif du règlement disciplinaire - les actes indélicats emportent la révocation- ne pouvait être appliqué sans aller à l'encontre de toute raison;

Considérant que le troisième moyen n'est pas sérieux;

6. Considérant qu'à défaut de moyens d'annulation sérieux, la demande doit être rejetée,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq janvier
1900 nonante-neuf par:

M.	J. BORRET,	président,
Mme	V. WAUTERS,	greffier.

Le greffier

Le président

V. WAUTERS

J. BORRET

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.