

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.461 du 12 novembre 2002

A.102.448/VIII-2204

En cause : **LEQUI** Christian,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre des Finances.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 avril 2001 par Christian LEQUI qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 2 février 2001 lui infligeant la peine disciplinaire de la révocation à compter du 2 février 2001;

Vu l'arrêt n° 94.650 du 9 avril 2001 suspendant l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, de l'acte susvisé;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 26 avril 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 28 août 2002 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 octobre 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Alors qu'il était contrôleur à l'office de contrôle de la TVA, titulaire du grade d'inspecteur d'administration fiscale, le requérant a été poursuivi pénalement pour des faits commis dans l'exercice de ses fonctions; il a été suspendu de ses fonctions dans l'intérêt du service, avec maintien de 80 % de son traitement, à partir du 15 octobre 1996 et dans l'attente de l'issue des poursuites entamées à sa charge. Cette mesure n'a pas été attaquée par le requérant.

2. Par ordonnance du 7 décembre 1998, la 40^{ème} chambre du tribunal de première instance de Bruxelles assurant le service de la chambre du conseil en matière pénale a déclaré établies les préventions libellées à charge du requérant, mais a ordonné la suspension simple du prononcé de la condamnation pour une période de trois ans, sur la base des éléments suivants :

" (...)

Attendu que l'inculpé a déclaré avoir remboursé la partie préjudiciée; qu'il n'a pas d'antécédents judiciaires;

Attendu que son renvoi en audience publique pourrait provoquer son déclassement professionnel et familial;

Attendu que les faits mis à charge de l'inculpé ne paraissent pas de nature à entraîner comme peine principale un emprisonnement correctionnel supérieur à cinq ans ou une peine plus grave;

(...)".

3. Le requérant déclare qu'il a, dès le 28 décembre 1998, informé téléphoniquement le directeur régional de la TVA de ce qu'il avait bénéficié de la suspension du prononcé et que, sans nouvelles le 12 mars 1999, il s'est procuré une copie de l'ordonnance du 7 décembre 1998 et l'a transmise à la partie adverse à la fin du mois de mars 1999.

4. Le 12 avril 1999, la partie adverse a demandé au procureur du Roi une copie de l'ordonnance précitée ainsi qu'une copie du dossier répressif.

Le 7 mai 1999, le procureur du Roi a fait savoir au signataire de la lettre du 12 avril 1999 qu'il lui était loisible de se rendre au greffe aux fins de prendre les copies souhaitées.

5. Par lettre recommandée du 3 septembre 1999, le requérant a été invité à comparaître le 7 octobre 1999 devant le directeur régional de la TVA de Bruxelles II pour y être entendu à des fins disciplinaires sur les faits constitutifs des préventions déclarées établies par l'ordonnance du 7 décembre 1998.

6. Le requérant, assisté de son avocat, a été entendu le 7 octobre 1999; le procès-verbal de cette audition a été signé par le requérant, sans observation, le 8 octobre 1999.

Le 12 octobre 1999, le directeur régional de la TVA de Bruxelles II a proposé provisoirement de révoquer l'intéressé; cette proposition provisoire lui a été transmise le jour même, en même temps qu'aux membres du collège des chefs de service.

7. Par lettre du 22 octobre 1999, le requérant a été invité à comparaître le 3 novembre 1999 devant le collège des chefs de service. Il a été entendu à la date indiquée, assisté de son avocat. Le procès-verbal de l'audition a été établi et signé le jour même par le requérant qui n'a pas formulé d'observations sur son contenu.

Le 3 novembre 1999 toujours, le collège des chefs de service a proposé définitivement d'infliger au requérant la peine disciplinaire de la révocation. Cette proposition définitive a été communiquée au requérant par lettre recommandée du 29 novembre 1999.

8. Le 3 décembre 1999, le requérant a indiqué qu'il souhaitait être entendu par la chambre de recours, assisté de son défenseur.

9. Dans les premiers mois de l'année 2000, certains services de la partie adverse ont déménagé.

10. Le 4 juillet 2000, le directeur général de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus a transmis au secrétaire général du ministère des Finances le dossier à soumettre à la Chambre de recours interdépartementale.

11. Celle-ci a entendu le requérant, assisté de son avocat, le 18 septembre 2000. Le même jour, elle a émis l'avis suivant :

- " 1. par huit voix contre trois, qu'il n'y a pas lieu d'infliger à Christian LEQUI la peine disciplinaire de la révocation;
2. à l'unanimité, qu'il y a lieu d'infliger à Christian LEQUI la rétrogradation par l'attribution d'un rang inférieur classé dans un niveau inférieur".

12. Par une note du 21 novembre 2000, le Ministre des Finances a fait savoir au secrétaire général qu'il ne pouvait suivre l'avis de la chambre de recours et qu'il avait décidé de maintenir la peine de la révocation; la note indique les raisons de cette décision.

13. Par lettre recommandée du 22 décembre 2000, le requérant a été informé de cette décision, mais pas de ses motifs; la lettre précise : "l'arrêté royal ratifiant cette décision vous sera notifié aussi tôt que possible".

14. Un arrêté royal du 2 février 2001 inflige au requérant la peine disciplinaire de la révocation à partir de la date de cet arrêté. Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été notifié au requérant par lettre recommandée du 20 mars 2001; après un rappel de la procédure et une référence à l'ordonnance de la chambre du conseil du 7 décembre 1998, il est libellé en ces termes :

- " Considérant que la suspension du prononcé de la condamnation n'empêche pas l'autorité disciplinaire d'exercer sa propre compétence; que l'action disciplinaire diffère de l'action pénale par sa nature, son fondement, sa portée et son objectif; que l'action disciplinaire a notamment pour objectif de préserver la dignité et l'honorabilité de la fonction; que seule l'autorité administrative est juge de l'opportunité de prononcer une peine disciplinaire; que l'autorité disciplinaire n'est pas tenue par l'appréciation que les juridictions pénales ont portée sur le comportement de l'agent à l'occasion des faits constatés à sa charge;

Considérant que tous les faits incriminés peuvent entièrement être pris en considération pour la détermination du degré de la peine;

Considérant que les faits doivent être appréciés en ayant égard à la qualité de l'agent poursuivi et des répercussions qu'ils peuvent avoir sur les fonctions qu'il exerce;

Considérant que, vu la qualité de M. LEQUI comme fonctionnaire du niveau 1 à l'Administration de la T.V.A. et les fonctions exercées par lui, les faits imputés sont très sérieux;

Considérant que pour un agent d'une administration fiscale, les délits de tentative d'extorsion et corruption passive au préjudice d'un assujetti chez lequel il effectue un contrôle fiscal constituent incontestablement les fautes professionnelles les plus graves qu'il puisse commettre;

Considérant que de pareils faits, commis dans l'exercice des fonctions, sont d'un tel ordre qu'ils ont nécessairement des retombées négatives non seulement sur l'intégrité de l'agent lui-même, mais encore sur l'ensemble du corps des fonctionnaires du Ministère des Finances et, en plus, mettent en doute et compromettent la crédibilité et la réputation d'incorruptibilité de l'administration;

Considérant que M. LEQUI a négligé ses obligations professionnelles et ses devoirs moraux;

Considérant que les faits reprochés portent, par eux-mêmes et par le scandale qu'ils ont causé, un grave préjudice à la dignité ou à l'honorabilité de la fonction et sont de nature à miner la confiance du citoyen dans le service public;

Considérant qu'il n'est pas possible de maintenir avec l'autorité nécessaire une administration fiscale si les membres du personnel ne sont pas eux-mêmes exempts d'infractions graves;

Considérant qu'en raison de tous ces motifs, les considérations qui ont conduit la Chambre du conseil à ordonner la suspension du prononcé, notamment «qu'il n'a pas d'antécédents judiciaires» et que le «renvoi en audience publique pourrait provoquer son déclassement professionnel et familial», ne constituent pas sur le plan disciplinaire des circonstances atténuantes et ne peuvent justifier un taux de peine plus léger; que, pour ces mêmes raisons, il est exclu de donner une nouvelle chance à M. LEQUI;

Considérant que l'intéressé ne possède en effet plus l'indépendance et le prestige voulus pour poursuivre ses fonctions dans une administration fiscale;

Considérant que les fautes à réprimer, vu leur qualification, leur gravité, leur caractère répréhensible, leur incidence sur le prestige de la fonction et sur l'image de l'Administration auprès du public et la répercussion de la punition sur le comportement des autres agents et sur le fonctionnement du service, justifient l'exclusion définitive de l'emploi;

Considérant que toute collaboration professionnelle avec M. LEQUI n'est plus compatible avec l'intérêt du service et des contribuables et est définitivement impossible;

Considérant que la peine disciplinaire de la révocation est appropriée; qu'une autre sanction ne répondrait pas adéquatement aux préoccupations qui sont propres à l'Administration";

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation du principe général du délai raisonnable des procédures disciplinaires, de la violation de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat, notamment l'article 78 et de l'excès de pouvoir"; qu'après avoir exposé la chronologie de la procédure disciplinaire, le requérant déduit des circonstances de la cause que la procédure de révocation "a été menée dans un délai

manifestement déraisonnable, dès lors que l'on peut considérer que cette procédure compte des temps morts qui ne peuvent être justifiés"; qu'il vise ainsi les périodes du 7 mai 1999 au 3 septembre 1999, du 3 septembre 1999 au 7 octobre 1999, du 3 décembre 1999 au 18 septembre 2000 et du 30 novembre 2000 au 2 février 2001;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant n'identifie pas l'acte qui aurait été pris par une autorité incompétente et que le Roi était bien compétent pour révoquer un agent du niveau 1; qu'elle observe ensuite que le requérant ne précise pas quelle disposition de l'article 78 du statut des agents de l'Etat aurait été violée ni en quoi consisterait cette illégalité; qu'examinant ensuite la question du délai raisonnable, elle expose que le point de départ du délai dont elle disposait pour se prononcer est le 7 mai 1999, date à laquelle le parquet du procureur du Roi de Bruxelles l'a informée de l'issue de la procédure pénale et que la procédure a duré vingt et un mois ce qui, selon elle, n'est pas excessif compte tenu des éléments de la cause; qu'après cette constatation sur la durée globale de la procédure, elle s'explique à propos de ses différentes étapes; qu'en ce qui concerne la période qui s'étend du mois de décembre 1998 au 3 septembre 1999, elle souligne que la seule connaissance de l'existence d'une décision sur le plan pénal ne lui permettait pas d'apprécier s'il y avait lieu ou non d'entamer une action disciplinaire et que ce n'est que le 7 mai 1999 qu'en réponse à une demande du 12 avril 1999, le procureur du Roi l'a informée de ce que le requérant avait obtenu la suspension simple du prononcé; qu'elle indique qu'à partir de ce moment "il s'imposait donc de se rendre au greffe du tribunal correctionnel, de prendre copie des pièces du dossier et d'examiner celui-ci afin de déterminer s'il convenait d'initier une action disciplinaire à charge du requérant"; qu'elle précise que le requérant a été convoqué à l'audition préalable dès le 3 septembre 1999, "de sorte que moins de 4 mois (...) se sont écoulés entre la connaissance effective de la décision intervenue sur le plan pénal et la convocation à l'audition préalable"; qu'elle observe à ce propos que l'article 81, § 5, alinéa 2, du statut des agents de l'Etat laisse à l'autorité un délai de six mois à dater de la communication de la décision judiciaire définitive pour entamer une action disciplinaire; qu'elle fait valoir qu'elle devait laisser au requérant un délai suffisant pour préparer utilement sa défense et qu'en le convoquant le 3 septembre 1999 pour une audition le 7 octobre 1999, elle a respecté cet objectif; qu'elle observe que le requérant admet qu'entre le 7 octobre 1999 et le 29 novembre 1999, la procédure a été poursuivie avec la diligence requise; que pour la période du 3 décembre 1999 - date à laquelle le requérant a visé la proposition définitive de peine et a introduit un recours devant la chambre de recours interdépartementale - et le 18 septembre 2000 - date de l'avis de la chambre de recours - la partie adverse explique que le service en charge du dossier du requérant a, pendant cinq mois, été confronté avec les difficultés liées à une opération de réimplanta-

tion des services, mais que dès que les conditions de travail se sont stabilisées, le dossier a été préparé pour son envoi à la chambre de recours et que celle-ci s'est prononcée après un peu plus de deux mois "ce qui ne paraît nullement excessif au regard de la période envisagée (juillet et août notamment), des impératifs de procédure (convocation des assesseurs) et de la nature de l'affaire en cause"; qu'à propos de la période du 18 septembre 2000 au 30 novembre 2000 - date à laquelle le ministre a indiqué sa position au bas de l'avis de la chambre de recours - la partie adverse observe que le requérant ne la qualifie pas de déraisonnable; qu'enfin, pour la période du 30 novembre 2000 au 2 février 2001, la partie adverse fait valoir que s'il a fallu attendre le 18 janvier 2001 pour transmettre un projet d'arrêté royal au ministre, le requérant avait été informé par une lettre du 22 décembre 2000 que le ministre avait décidé de proposer sa révocation au Roi;

Considérant que le requérant rappelle, dans son mémoire en réplique, qu'il a lui-même informé la partie adverse de l'ordonnance du 7 décembre 1998 lui accordant la suspension du prononcé; que, selon lui, la partie adverse était en mesure de prendre une décision quant à l'intentement ou non d'une action disciplinaire dès le 12 avril 1998; qu'il estime, en citant l'article 301 de la Nouvelle loi communale et l'article 420 du Code judiciaire, qu'un délai de huit jours entre la convocation et l'audition était suffisant pour respecter ses droits de défense; qu'à propos de la période qui sépare le 3 décembre 1999 du 18 septembre 2000, le requérant rappelle qu'il appartient à l'autorité publique d'organiser ses services en sorte que les dossiers puissent être traités dans un délai raisonnable;

Considérant que dans son dernier mémoire, le requérant réaffirme sa position, en insistant notamment sur la circonstance qu'il s'agissait d'un dossier disciplinaire simple et sur le fait qu'il n'a en rien entravé le déroulement de la procédure; qu'il fait également valoir que le délai global de la procédure ne pallie pas les errements que celle-ci a pu connaître pendant son déroulement;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que l'absence de contestations sur la matérialité des faits ne signifie pas nécessairement qu'un dossier est simple; qu'elle insiste également sur le fait que l'obligation d'agir avec diligence ne dispense pas l'autorité du devoir de prudence, notamment au stade de la prise de décision et de la rédaction de l'acte; qu'elle fait encore valoir que la durée globale de la procédure fait partie des circonstances de la cause et qu'il y a lieu d'en tenir compte pour apprécier le caractère raisonnable du délai;

Considérant que l'appréciation du caractère raisonnable ou non de la durée d'une procédure disciplinaire est une question d'espèce qui dépend des circonstances de la cause, et plus particulièrement de la nature de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité; qu'en raison de l'importance de son enjeu, une procédure disciplinaire fondée sur une proposition de révocation doit être traitée, sauf circonstances particulières, comme une affaire urgente;

Considérant qu'une affaire urgente est une affaire dont on doit s'occuper sans retard; que, s'agissant d'une procédure disciplinaire, c'est à chaque étape de celle-ci que ce devoir s'impose; qu'à défaut de texte fixant la durée de chacune de ces étapes, et donc aussi le délai global dans lequel l'affaire doit être traitée, il convient de vérifier, à chaque stade, si la procédure n'a pas subi un retard qui pouvait être évité; que, compte tenu des critères d'appréciation à mettre en oeuvre et de la spécificité de chaque cas, le constat de ce qu'une procédure n'a globalement pas excédé une moyenne considérée comme raisonnable n'est pas déterminant, cette moyenne résultant d'éléments qui ne sont pas nécessairement comparables;

Considérant qu'en l'espèce, l'affaire n'était pas complexe, dès lors que la matérialité des faits était établie par une décision judiciaire et que la partie adverse n'a pas dû procéder elle-même à des enquêtes ou des auditions à ce propos; que les faits reprochés sont les préventions telles que libellées par l'ordonnance de la chambre du conseil; que, sans doute, la détermination du taux de la peine était une question humainement délicate, mais que l'auteur de la décision disposait de propositions provisoire et définitive motivées et d'un avis circonstancié de la chambre de recours interdépartementale;

Considérant qu'il n'est pas allégué que le requérant aurait, par son comportement, entravé le déroulement de la procédure;

Considérant qu'en l'espèce, le point de départ du délai raisonnable est la date à laquelle l'autorité disciplinaire a eu une connaissance effective de la décision intervenue sur le plan pénal, soit, à défaut d'éléments probants établissant une prise de connaissance antérieure, le 7 mai 1999; que c'est un mois plus tard qu'un fonctionnaire de la partie adverse a consulté le dossier répressif au greffe correctionnel et en a pris copie; que ce n'est cependant que le 30 août 1999 que le dossier - comprenant la demande d'information au parquet du 12 avril 1999, la lettre du procureur du Roi du 7 mai 1999, l'ordonnance de la chambre du conseil et le dossier répressif - a été adressé par l'administration centrale au directeur régional; que près de trois mois se sont donc

écoulés pendant lesquels la partie adverse est restée pratiquement inactive; que la période des vacances ne suffit pas à expliquer cette inactivité; qu'entre le 3 septembre 1999, date de la première convocation du requérant, et le 3 décembre 1999, date à laquelle il a fait savoir qu'il désirait se pourvoir devant la chambre de recours interdépartementale, aucun retard n'est à déplorer; qu'en revanche, ce n'est que le 4 juillet 2000 que le dossier a été transmis au secrétaire général du ministère des Finances pour être soumis à la chambre de recours interdépartementale; qu'entre le 3 décembre 1999 et le 4 juillet 2000, les services de la partie adverse n'ont rien fait d'autre que lever un extrait du casier judiciaire du requérant - extrait délivré dans les cinq jours de la demande qui en a été faite - et rassembler son dossier de signalement et son dossier personnel, documents qui doivent en principe être immédiatement disponibles; que pour justifier ce long délai, la partie adverse fait état du déménagement d'une partie de son administration; que cette justification est insuffisante; qu'en effet, le déménagement a eu lieu entre la fin du mois de décembre 1999 et le mois de mai 2000; que la proposition de révocation a été formulée avant le déménagement, ce qui devait inciter ceux qui traitaient le dossier à le garder accessible; qu'il appartient à l'autorité publique d'organiser ses services en sorte que les dossiers puissent être traités dans un délai raisonnable; qu'en considérant même le déménagement comme une circonstance exceptionnelle, il ne s'agissait pas d'une circonstance imprévisible et elle n'explique pas pourquoi le dossier n'a été transmis au secrétaire général que le 4 juillet 2000; qu'enfin, il résulte d'une note du 21 novembre 2000 adressée par le ministre au secrétaire général, que le premier avait dès cette date décidé de maintenir la peine de la révocation et indiqué les raisons de cette décision; qu'il se conçoit que la rédaction du projet de décision a été une tâche ardue et qu'il convenait d'en choisir les termes avec prudence; qu'un délai de près de trois mois pour cette seule mise en forme est cependant excessif et que l'information donnée au requérant le 22 décembre 2000 n'y change rien; qu'à différentes reprises, le dossier a connu des retards injustifiés qui ne sont pas compensés par la durée globale de la procédure; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 2 février 2001 infligeant à Christian LEQUI la peine disciplinaire de la révocation à la date du 2 février 2001.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze novembre deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.