

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 118.233 du 11 avril 2003

A. 116.886/VIII-2901

En cause : **EVARD** Dieudonné,
ayant élu domicile chez
Me Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 mars 2002 par Dieudonné EVARD, qui
demande l'annulation de l'arrêté royal n° 1 du 3 février 2002 portant révocation de ses
fonctions d'inspecteur principal d'administration fiscale auprès du ministère des Finances;

Vu l'arrêt n° 106.479 du 8 mai 2002 ordonnant la suspension de l'exécution
de l'acte précité et rejetant la demande d'astreinte;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse;

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 6 novembre 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 31 janvier 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 mars 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me DEMEZ, 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 de la cause sont les suivants :

1. Le requérant est né le 27 mai 1945. Il a été nommé à titre définitif au ministère des Finances à partir du 16 février 1970, comme rédacteur. Son grade le plus récent est celui d'inspecteur principal d'administration fiscale. Sa dernière affectation est l'administration de l'inspection spéciale des impôts.

2. Par un arrêté du Ministre des Finances du 12 octobre 1994, le requérant "est suspendu dans l'intérêt du service, à partir du 5 octobre 1994". Cette décision se fonde sur un rapport du Comité supérieur de contrôle du 25 juillet 1994 duquel il ressort que le requérant a reconnu avoir "communiqué (...) à des tiers extérieurs à l'administration, d'une part, des données d'une enquête fiscale menée par l'I.S.I. concernant ces tiers, et d'autre part, des supports informatiques contenant des copies d'écran (...) qui ont servi ultérieurement à des falsifications".

3. Le 27 juin 1997, le tribunal de première instance de Liège condamne le requérant "à une peine de huit jours d'emprisonnement avec sursis de trois ans et à une amende de 100 francs x 150, soit 15.000 francs ou quinze jours d'emprisonnement subsidiaire" du chef de violation du secret professionnel prévu par l'article 93bis du Code de la T.V.A.

Ce jugement est confirmé par la Cour d'appel de Liège le 10 juin 1998. Le 25 mai 1999, la Cour de Cassation rejette le pourvoi introduit par le requérant à l'encontre de ce dernier arrêt.

4. Le 4 août 1999, dans le cadre du "régime disciplinaire", le requérant est convoqué par le directeur régional pour être entendu à propos des faits qui font l'objet de ces décisions judiciaires.

5. Cette audition se déroule en plusieurs séances, les 6 septembre, 11 octobre, 15 novembre 1999 et 27 avril 2000. Le requérant est assisté de son conseil.

Le requérant sollicite que diverses pièces lui soient communiquées. La partie adverse lui communique les pièces qu'elle écrit avoir en sa possession. Le requérant demande également que certaines personnes soient appelées à témoigner par écrit. Ces témoignages lui sont transmis.

Dans le cadre de la réponse à ces demandes, le requérant obtient à plusieurs reprises que les séances soient remises.

6. Le 11 mai 2000, le requérant reçoit le procès-verbal de son audition. Le 17 mai 2000, il renvoie celui-ci visé et accompagné d'une note d'observations.

7. Le 22 mai 2000, le directeur régional de la partie adverse notifie au requérant "la proposition provisoire de peine disciplinaire" qui sera portée à la connaissance du collège des chefs de service de l'administration de l'inspection spéciale des impôts. La proposition de la peine de révocation est transmise, le même jour, au président du collège des chefs de service précité.

8. Le 26 mai 2000, le requérant est convoqué par le président du collège des chefs de service de l'administration de l'inspection spéciale des impôts pour être entendu. La date de l'audition, initialement prévue le 20 juin, est reportée au 5 juillet 2000 à la demande du requérant, qui en est informé par courrier du 21 juin 2000.

9. Le requérant dépose une note à cette séance. Celle-ci donne lieu à un procès-verbal établi le 11 août 2000, duquel il ressort que le collège des chefs de service décide "de proposer à titre définitif, d'infliger la peine disciplinaire de la révocation".

10. Le requérant reçoit la notification de cette proposition définitive le 17 août 2000. Le 25 août 2000, il introduit un recours à son encontre devant la chambre de recours interdépartementale.

11. Le 7 février 2001, la chambre de recours interdépartementale "estime (...) devoir proposer au Ministre des Finances d'infliger (au requérant) la sanction disciplinaire de la démission d'office".

12. Le 13 août 2001, le Ministre des Finances informe le secrétaire général de son administration qu'il "ne peut marquer son accord sur l'avis rendu par la chambre interdépartementale de recours". Il "estime que la peine la plus importante, à savoir la révocation, doit être infligée" au requérant.

13. Par un arrêté royal du 9 octobre 2001, le requérant est révoqué de ses fonctions.

L'exécution de cet arrêté royal a été suspendue par l'arrêt n° 102.370 du 28 décembre 2001 du Conseil d'Etat.

14. Un arrêté royal n° 1 du 3 février 2002 rapporte l'arrêté royal du 9 octobre 2001 et décide de révoquer le requérant de ses fonctions. Il s'agit de l'acte attaqué dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 106.479 du 8 mai 2002. Il contient une motivation différente de celle de l'arrêté royal du 9 octobre 2001;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, notamment l'article 78, des principes généraux de droit administratif, notamment de bonne administration, de saine gestion administrative et d'équitable procédure et, plus particulièrement, du principe général du délai raisonnable des procédures disciplinaires et de la sécurité juridique"; qu'il expose que les faits qui lui sont reprochés datent de 1994; qu'il rappelle les étapes de la procédure judiciaire relative à ces faits en soulignant, quant à la matérialité des faits, qu'il était en aveux, ainsi que cela ressort des auditions par le Comité supérieur de contrôle; qu'à titre principal, il soutient que le point de départ du délai raisonnable se situe à l'époque de ces aveux, soit au plus tard le 12 octobre 1994; qu'il relève que la procédure disciplinaire a été tenue en suspens par une longue procédure pénale et estime que lorsque l'administration a, comme en l'espèce, recueilli des aveux, il n'y a pas lieu d'attendre l'issue de la procédure pénale pour se prononcer au disciplinaire; que, selon lui, "le Conseil d'Etat devrait refuser l'application de l'article 81, § 3, alinéa 1^{er} du statut Camu conformément à l'article 159 de la Constitution en tant que cette disposition est non conforme au principe de bonne administration, particulièrement le principe du délai raisonnable et porte atteinte à la sécurité juridique"; qu'à titre subsidiaire, il fait valoir que, même si le point de départ du délai raisonnable était la date à laquelle l'autorité disciplinaire a eu connaissance de la décision intervenue sur le plan pénal le 25 mai 1999, la procédure a, à partir de cette date, connu des retards d'autant moins justifiés que l'affaire n'était pas complexe; qu'il met plus particulièrement en exergue le délai qui s'est

écoulé entre l'avis de la chambre de recours interdépartementale et la notification de la décision attaquée; qu'il rappelle que l'infliction de la peine disciplinaire la plus grave doit être traitée comme une affaire urgente;

Considérant qu'à titre préalable, la partie adverse expose que l'arrêt n° 102.370 qui a suspendu l'exécution de l'arrêté royal du 9 octobre 2001 a retenu comme sérieux un moyen pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et déclare qu'elle en a légitimement conclu que la durée de la procédure n'était pas déraisonnable, en sorte qu'elle pouvait procéder à la réfection de l'acte; qu'elle expose ensuite que selon l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaires et qu'elle ne pouvait ignorer cette disposition; qu'elle conteste le caractère déraisonnable du délai qui s'est écoulé depuis l'arrêt de la Cour de cassation et depuis l'avis de la chambre de recours interdépartementale, en soulignant que le dossier est devenu volumineux et complexe à la suite des interventions et demandes de renseignements du requérant; qu'elle estime qu'il n'y a pas lieu de tenir compte, pour apprécier le caractère raisonnable du délai, de la première procédure en référé devant le Conseil d'Etat; qu'elle observe qu'une affaire urgente ne doit pas, pour autant, être traitée dans la précipitation; qu'elle souligne que le requérant a lui-même demandé à de nombreuses reprises le report de son audition; qu'elle analyse plus particulièrement deux étapes de la procédure, à savoir la période du 10 mars 2001 au 13 août 2001 et celle du 13 août 2001 au 3 février 2002; que pour la première de ces périodes, qui représente le délai qui s'est écoulé entre l'avis de la chambre de recours et la décision du ministre, la partie adverse estime qu'elle se justifie par trois éléments, à savoir la prudence requise dès lors que la chambre de recours a proposé une sanction moins lourde que celle initialement proposée, les problèmes complémentaires soulevés par l'avis de la chambre de recours et la difficulté de l'affaire nonobstant l'absence de contestation quant à la matérialité des faits; que, pour la période du 13 août 2001 au 3 février 2002, la partie adverse estime qu'aucun retard ne peut lui être imputé; que pour le démontrer, elle retrace les étapes de la procédure hiérarchique qu'elle devait respecter et expose qu'au regard de celles-ci "il est manifeste [qu'elle] a procédé à l'élaboration et à l'adoption du premier arrêté de révocation avec toute la diligence requise"; qu'elle souligne qu'il ne peut être tenu compte, dans l'appréciation du caractère raisonnable du délai, de la procédure de référé qui a donné lieu à l'arrêt n° 102.370 du 28 décembre 2001, arrêt dont elle a tenu compte dans la rédaction de l'acte attaqué; qu'enfin, la partie adverse fait valoir que la longueur de la procédure est imputable aux "manoeuvres dilatoires" du requérant et conclut à ce propos que s'"il fallait considérer que la procédure disciplinaire a connu certains retards injustifiés, quod

non, il resterait que ces retards ne sont rien en comparaison des longueurs subies par la procédure suite aux demandes multiples et injustifiées du requérant, spécialement au stade de l'audition préalable";

Considérant que le requérant soutient, dans son mémoire en réplique, que l'exigence d'un délai raisonnable de la procédure disciplinaire découle d'un principe général qui constitue une source de droit ayant valeur de loi et primant les dispositions réglementaires en sens contraire; qu'il maintient qu'en attendant le terme de la procédure pénale, clôturée près de cinq ans après la reconnaissance de la matérialité des faits, la partie adverse a méconnu la notion de délai raisonnable; qu'il reprend en l'étoffant, l'argumentation développée à titre subsidiaire dans la requête introductive d'instance; qu'ainsi, il fait notamment valoir que la longueur des décisions judiciaires ne justifie pas des retards dans l'instruction du dossier, dès lors qu'il n'y a pas de discussion sur la matérialité des faits et que ces décisions elles-mêmes ne consacrent que de rares et brefs passages au requérant; qu'il observe que la partie adverse fait grand cas d'une note du 30 mars 2001 qui, pourtant, ne fait qu'analyser en trois pages la question de l'application ratione temporis d'une sanction disciplinaire plus légère; qu'il détaille les étapes qui ont suivi cette note en relevant plusieurs périodes d'inaction qu'il estime injustifiées;

Considérant que, dans un dernier mémoire très circonstancié, la partie adverse procède à une nouvelle analyse des étapes de la procédure; qu'elle souligne l'importance de la note du 30 mars 2001 dans laquelle le service Réglementations et Statuts a analysé en trois semaines la délicate question de l'applicabilité de la mesure de démission d'office proposée par la chambre de recours interdépartementale, et a émis une proposition concrète et circonstanciée; qu'elle explique que des autorités différentes interviennent aux stades successifs de la procédure et qu'elles ne prennent connaissance du dossier qu'au moment de leur intervention, en sorte qu'il n'est pas exact de considérer que dès le stade des propositions de sanction, l'autorité compétente pour prononcer la peine devait avoir une connaissance du dossier de nature à lui éviter de procéder à de nouvelles longues études; qu'elle insiste sur la nécessité de consacrer un temps suffisant à la motivation de l'acte; qu'elle observe que si la structure hiérarchisée du ministère des Finances multiplie les intermédiaires et allonge donc quelque peu les procédures, elle est justifiée par l'ampleur du département dans lequel "le contrôle hiérarchique constitue une garantie tant pour l'administré que pour l'autorité investie du pouvoir de décision"; qu'elle critique la pertinence de la référence à des arrêts prononcés dans le cadre de procédures en référé; qu'elle fait enfin valoir que l'affaire n'a jamais été laissée de côté et que, même s'il fallait conclure à un retard injustifié, le requérant, qui a pu bénéficier

de son traitement plus longtemps, n'établit pas et n'allègue même pas qu'un éventuel dépassement du délai raisonnable lui aurait causé grief;

Considérant que l'arrêt n° 102.370 du 28 décembre 2001 qui a suspendu l'exécution d'un premier arrêté royal portant révocation du requérant n'a pas examiné les huit moyens invoqués à l'appui de la demande de suspension, dont celui pris de la violation du délai raisonnable, et a retenu comme sérieux le premier moyen, pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'en ne se prononçant pas sur les autres moyens, il n'a pas implicitement considéré que ceux-ci ne pourraient pas être jugés fondés et que la partie adverse a mal interprété le silence de l'arrêt quant au troisième moyen;

Considérant que la matérialité des faits a été reconnue par le requérant devant le comité supérieur de contrôle le 25 juillet 1994, que la procédure pénale s'est terminée par un arrêt de la Cour de cassation du 25 mai 1999 et que la procédure disciplinaire a été entamée par une convocation adressée au requérant le 4 août 1999; que cette procédure disciplinaire a abouti à une révocation décidée par un arrêté royal du 9 octobre 2001 dont l'exécution a été suspendue et qui a été retiré; que l'acte attaqué a été pris le 3 février 2002;

Considérant que, jusqu'au moment de la proposition définitive de sanction, le requérant a sollicité la production de pièces, introduit des notes et demandé des remises; qu'il a usé de la manière qu'il estimait la plus appropriée de ses droits de défense, ce qui ne peut lui être reproché; qu'à ce stade, aucun retard ne peut cependant être imputé à la partie adverse;

Considérant, en revanche, que huit mois se sont écoulés entre la transmission de l'avis de la chambre interdépartementale de recours à la partie adverse et la première décision de révocation; que, certes, la partie adverse a pu avoir le souci d'examiner méticuleusement l'avis de la chambre de recours et d'analyser l'alternative proposée par cet avis; que ni ce souci, ni l'incontournable hiérarchisation d'un département qui compte 30.000 agents ne justifient cependant le délai qui s'est écoulé d'abord entre la transmission de l'avis de la chambre de recours au ministre et la position de principe de celui-ci, et, ensuite, entre l'information donnée par le ministre à son administration le 13 août 2001 quant au choix de la sanction et la date à laquelle cette décision a pris la forme d'un arrêté royal; qu'une fois la décision ministérielle connue, plus aucune investigation ne s'imposait et il ne s'agissait plus que de la mettre en forme, très relativement d'ailleurs, puisque l'exécution de l'arrêté royal du 9 octobre 2001 a été suspendue pour violation

de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que la diligence mise à prendre l'acte aujourd'hui attaqué ne purge pas la procédure antérieure de ses vices;

Considérant que la partie adverse semble estimer que l'attitude du requérant pendant la première phase de la procédure serait de nature à excuser ses propres retards dans la phase suivante; que l'attitude du requérant, que la partie adverse qualifie peut-être hâtivement de dilatoire, est prise en considération pour expliquer le délai qui s'est écoulé entre la première convocation et la saisine de la chambre de recours; qu'elle ne justifie pas que l'affaire ne soit pas, ensuite, traitée comme une affaire urgente;

Considérant qu'à suivre le dernier argument de la partie adverse, un agent poursuivi disciplinairement ne pourrait jamais se plaindre de ce que son affaire n'a pas été traitée dans un délai raisonnable s'il a continué, pendant ce temps, à percevoir son traitement; qu'en raisonnant de la sorte, la partie adverse perd de vue que le respect d'un délai raisonnable s'impose, notamment, pour assurer la sécurité juridique et pour éviter une trop longue incertitude sur l'issue de la procédure; que l'argument ne peut être retenu;

Considérant que le premier moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne conduiraient pas à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal n° 1 du 3 février 2002 infligeant à Evrard DIEUDONNE, inspecteur principal d'administration fiscale auprès du ministère des Finances, la sanction disciplinaire de la révocation.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le onze avril deux mille trois 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.