

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 190.263 du 6 février 2009

A. 189.898/VIII-6605

En cause : **MULLER** André,
ayant élu domicile
rue Tiège 144
4845 Jallay,

contre :

L'Etat belge, représenté par
le ministre des Finances.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 octobre 2008 par André MULLER, en ce qu'elle tend à l'annulation de l'arrêté du président du comité de direction du Service public fédéral Finances du 24 juillet 2008 qui lui inflige la peine disciplinaire de la démission d'office;

Vu le rapport de Mme BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base des articles 93 du règlement général de procédure et 12 et 14 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 9 janvier 2009, les convoquant à comparaître le 3 février 2009;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant et Mme F. ROLAND, premier attaché, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme BEECKMAN de CRAYLOO, premier 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 les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le requérant est chef administratif à l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines. Par une lettre recommandée du 30 janvier 2003, le directeur régional l'a convoqué à comparaître devant lui le 25 février 2003, en application de l'article 78, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, pour être entendu, pour des raisons disciplinaires, sur des faits qui lui sont reprochés sur la base d'une plainte déposée le 8 octobre 2002 et de témoignages recueillis le 23 octobre, le 14 novembre, et le 6 décembre 2002. Le procès-verbal de l'audition, qui a été reportée au 28 février 2003, a été notifié au requérant le 6 mars. Le 11 mars, l'avocat du requérant renvoie au directeur régional le procès-verbal d'audition, dûment signé, accompagné d'une note à joindre au procès-verbal. Cette note expose que la procédure disciplinaire est suspendue, en application de l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, au motif qu'une plainte a été déposée contre le requérant au bureau de police de Verviers le 9 octobre 2002 et que le requérant a lui-même déposé trois plaintes le 6 décembre pour dénonciation calomnieuse. Elle demande également l'audition de huit témoins. Par un pli recommandé du 20 mars 2003, le directeur régional notifie au requérant, en application de l'article 78, § 4, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, la proposition provisoire de la peine disciplinaire de révocation en raison des faits pour lesquels il a été entendu le 28 février 2003. Le 20 mars, il transmet la proposition provisoire à l'avocat du requérant, et, le 20 mars 2003, au directeur général du recouvrement, accompagnée du dossier et de ses observations. Il précise qu'il faut bien distinguer l'enquête pénale et l'action pénale, qui seule est suspensive de l'action disciplinaire, et observe que le requérant ne produit aucune attestation ni copie de procès-verbaux qui étayent les plaintes qu'il prétend avoir déposées. Il précise également que la convocation adressée le 30 janvier 2003 mentionnait la possibilité d'entendre et de faire entendre des témoins. Ni avant, ni lors de son audition, le requérant n'a demandé l'audition de témoins. La demande d'entendre des témoins à décharge n'a été formulée que dans le mémoire en défense déposé ultérieurement par son avocat. En vertu de la circulaire n° 39 du 18 novembre 1997 relative au régime disciplinaire au ministère des Finances, l'audition de l'agent et celle des témoins font l'objet d'un même procès-verbal; ce dernier a été clôturé le 7 mars 2003, au moment où il a été soumis au visa du requérant, qui l'a signé. Le 3 avril, le directeur général a adressé au directeur régional une note recommandant de procéder à l'audition des témoins demandée par le requérant. L'audition de cinq témoins a eu lieu le 6 mai, et le requérant a renoncé à l'audition de trois autres personnes. Par un pli recommandé du 27 mai, le directeur régional a transmis au requérant les procès-verbaux

d'audition de témoins, que le conseil du requérant a renvoyés le 10 juin signés. Le 12 juin, le directeur régional a transmis au directeur général du recouvrement les procès-verbaux des auditions, ajoutant que ces témoignages ne modifient pas les conclusions de son rapport du 20 mars 2003 et sa proposition de révoquer le requérant. Le 27 novembre, le président du comité de direction a informé le requérant que la proposition provisoire de peine disciplinaire avait été introduite le 24 novembre, et l'a convoqué devant ce comité le 19 décembre. Au cours de cette audition, le requérant, assisté de son avocat, a contesté les faits qui lui étaient reprochés, et a demandé d'attendre l'audience correctionnelle, puisque l'action pénale suspend l'action disciplinaire; il a invoqué en outre la présomption d'innocence et sollicité le report de l'audition sur le fond de l'affaire jusqu'à ce qu'une décision soit prise par les autorités judiciaires. Le comité a décidé de s'enquérir auprès des autorités judiciaires de l'évolution des plaintes déposées à l'encontre du requérant ainsi que de l'existence d'une action pénale à son encontre. Le 13 janvier 2004, le directeur général a demandé au procureur du Roi de Verviers de l'informer de l'évolution du dossier et de l'autoriser à prendre connaissance et copie des pièces du dossier répressif. Le 2 février, le procureur du Roi a répondu que l'affaire était toujours en cours d'information et qu'il était impossible de réserver actuellement une suite favorable à la demande de prendre connaissance du dossier. Après deux nouvelles demandes du directeur général, le procureur du Roi a répondu le 23 décembre que l'information était sur le point de se terminer et a demandé copie des auditions et vérifications effectuées par l'administration afin de pouvoir finaliser le dossier judiciaire. Le 4 février 2005, le directeur général a transmis au procureur du Roi copie des auditions et vérifications effectuées lors de l'enquête administrative. Le 9 juin, le procureur du Roi a informé la partie adverse que l'affaire était fixée à l'audience du tribunal correctionnel de Verviers du 7 septembre. Par jugement du 5 octobre 2005, le tribunal correctionnel de Verviers a condamné le requérant à une peine d'emprisonnement de huit mois avec sursis pendant trois ans et a déclaré fondée la constitution de partie civile de l'Etat belge. Appel a été interjeté le 11 octobre 2005. Le 23 mars 2006, la cour d'appel de Liège a confirmé le jugement de Verviers sous cette réserve que certaines préventions n'ont pas été retenues; la peine a été maintenue, mais le sursis porté à cinq ans. Le 5 avril, le requérant s'est pourvu en cassation et la Cour de cassation a rejeté le pourvoi le 11 octobre 2006.

Le 26 octobre 2006, le parquet de la cour d'appel de Liège a transmis au ministre des Finances l'arrêt de la cour d'appel, avec mention que le pourvoi en cassation avait été rejeté le 11 octobre. Le 8 juin 2007, le président du comité de direction a adressé la convocation suivante au requérant:

« (...) La proposition provisoire de peine disciplinaire du 20 mars 2003 a été introduite auprès du comité de direction le 24 novembre 2003. Vous avez été

entendu par le comité de direction le 19 décembre 2003. A cette occasion, le comité a décidé de suspendre l'action disciplinaire afin de s'enquérir auprès des autorités judiciaires de l'évolution de plaintes déposées dans le cadre de cette affaire et de l'existence d'une action pénale. L'action judiciaire étant entre-temps clôturée de manière définitive, le dossier disciplinaire peut reprendre son cours.

J'ai dès lors l'honneur de vous faire savoir que vous serez entendu par le comité de direction dans le cadre de la proposition définitive de peine disciplinaire le vendredi 22 juin 2007. (...)».

Le procès-verbal de la réunion du comité de direction du 22 juin mentionne notamment ce qui suit:

« (...) A l'issue de la discussion entre les membres du comité et après avoir pris connaissance de l'ensemble des pièces du dossier, il est décidé à l'unanimité d'écarter la prescription invoquée pour les raisons suivantes:

– l'action disciplinaire, régulièrement intentée en 2003, a été suspendue à la demande de l'intéressé et dans son intérêt, et il n'est pas acceptable de l'ignorer actuellement pour se prévaloir d'une prescription sur base de l'article 79, § 3, du statut;

– l'arrêt condamnant M. MULLER à huit mois d'emprisonnement avec sursis, devenu définitif suite au rejet du pourvoi en cassation, a été transmis à l'administration concernée en date du 2 mai 2007;

– quoi qu'il en soit, la procédure disciplinaire entamée en 2003 étant seulement suspendue, et non abandonnée comme feint de le croire l'intéressé, ni prescrite, le délai dont état à l'article 81, § 5, du statut ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

Il y a dès lors lieu de considérer que la seconde convocation devant le comité de direction a été faite dans un délai raisonnable et est dès lors régulière.

Par contre, eu égard à l'âge de M. MULLER (58 ans) et malgré la condamnation à huit mois d'emprisonnement intervenue sur le plan pénal, le comité décide à l'unanimité de proposer la peine disciplinaire de démission d'office et sans préavis, cette peine étant mieux appropriée au cas de l'espèce, puisqu'elle laisse subsister dans le chef de l'intéressé, contrairement à la rétrogradation (lire: révocation), la possibilité de faire valoir ses titres à la pension.»

Le bulletin d'information contenant la proposition définitive a été notifié au requérant le 6 juillet. Le 11 juillet, le requérant a indiqué qu'il désirait être entendu par la chambre de recours. Réunie le 20 septembre 2007, la chambre de recours a estimé «à l'unanimité ne pas être suffisamment informée quant à savoir si les délais prévus dans les articles 78 à 88 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 sont des délais d'ordre ou prévus à peine de sanction. Elle demande aux parties de se fixer sur ce point et met l'affaire en continuation au 20 décembre 2007 (...)».

Le 20 décembre 2007, la chambre de recours a émis l'avis, par huit voix pour et quatre contre, «que les faits reprochés au requérant sont par nature graves singulièrement compte tenu du fait qu'ils ont été commis dans le cadre de ses fonctions. La sanction proposée est cependant disproportionnée, compte tenu de la circonstance du caractère accidentel du comportement, de l'âge et de l'état de santé du requérant, en

manière telle que la peine de la rétrogradation dans le grade immédiatement inférieur paraît plus adéquate.»

Cet avis a été transmis le 3 janvier 2008 au ministre, qui, le 21 mai, a adressé au président du comité de direction une note aux termes de laquelle il marquait son désaccord avec l'avis de la chambre de recours et estimait que la peine de la démission d'office devait être prise

Le 24 juillet 2008, le président du comité de direction a adopté l'arrêté attaqué, rédigé dans les termes suivants:

« Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat (...);

Vu l'arrêté royal du 12 août 2003 instituant des comités de personnel au sein du Service public fédéral Finances (...);

Vu l'arrêté ministériel du 10 février 1998 portant désignation des supérieurs hiérarchiques compétents en matière disciplinaire et conférant aux collèges des chefs de service la compétence de formuler les propositions définitives de peines disciplinaires (...);

Vu l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1971 donnant délégation de signature en matière de personnel concernant les services centraux et extérieurs (...);

Vu la décision du 19 décembre 2003 du comité de direction portant la création et la composition des comités de personnel du Service public fédéral Finances et confiant à ces comités de personnel certains pouvoirs en matière de carrière des agents de l'Etat;

Considérant que M. MULLER André-Albert-Marie, né le 26 mai 1949, chef administratif (grade supprimé) à la recette T.V.A. de Verviers, a fait l'objet de deux plaintes concordantes selon lesquelles il aurait extorqué de l'argent à des assujetties à la T.V.A. sous prétexte de leur éviter les désagréments inhérents à la récupération de dettes fiscales;

Qu'il s'est déjà vu, par le passé, infliger la peine du blâme pour des faits similaires;

Qu'une enquête interne a mis en évidence diverses anomalies dans la gestion de plusieurs dossiers de nature à corroborer les accusations susvisées et à renseigner en outre le *modus operandi* utilisé;

Qu'il a été suspendu dans l'intérêt du service dès le 15 novembre 2002, mesure consacrée par arrêté du 12 février 2003;

Que le directeur régional compétent a transmis par ailleurs une proposition de révocation en date du 20 mars 2003;

Que le comité de direction, saisi du dossier en date du 19 décembre 2003, a toutefois décidé de réserver une suite favorable à la demande de l'intéressé de tenir la procédure disciplinaire en suspens dans l'attente de l'issue de l'information judiciaire du dossier, bien que les charges aient semblé suffisantes à l'administration pour poursuivre l'action;

Qu'en date du 5 octobre 2005, l'intéressé a été condamné à une peine d'emprisonnement de huit mois, assortie d'un sursis de trois ans par le tribunal correctionnel de Verviers;

Que la cour d'appel de Liège a confirmé en date du 23 mars 2006 la décision de huit mois d'emprisonnement, en portant toutefois le sursis à cinq ans au lieu de trois;

Que la Cour de cassation a rejeté en date du 11 octobre 2006 le pourvoi introduit par M. MULLER, de sorte que l'arrêt de la Cour d'appel coulé en force de chose jugée a été notifié au cabinet des Finances en date du 26 octobre 2006;

Considérant que M. MULLER, régulièrement convoqué par lettre recommandée, s'est présenté, accompagné de son conseil, le 22 juin 2007 devant le comité de direction;

Qu'à l'issue de l'audition précitée et après avoir pris connaissance de l'ensemble des pièces du dossier, le comité a décidé à l'unanimité de proposer la peine disciplinaire de démission d'office et sans préavis, mieux appropriée au cas d'espèce, parce qu'elle laisse subsister dans le chef de l'intéressé âgé de cinquante-huit ans, contrairement à la révocation, la possibilité de faire valoir ses droits à la pension;

Considérant que, dûment informé de cette proposition par bulletin n° 533 du 10 juillet 2007, le prénommé a souhaité, en date du 14 septembre 2007, être entendu par la chambre de recours départementale;

Considérant qu'à l'issue d'une séance ayant eu lieu en date du 20 septembre 2007, la chambre a demandé aux parties de lui remettre chacune une note de nature à l'éclairer sur la question de savoir si les articles 78 à 88 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 étaient des délais d'ordre ou de rigueur;

Qu'à l'issue d'une seconde séance ayant eu lieu en date du 20 décembre 2007, la chambre a estimé que le recours était recevable et partiellement fondé dans la mesure où, malgré la gravité des faits commis dans le cadre des fonctions, la sanction proposée était disproportionnée compte tenu du caractère accidentel du comportement, de l'âge et de l'état de santé de l'intéressé et que la rétrogradation dans le grade immédiatement inférieur paraissait plus adéquate;

Considérant que Monsieur le Ministre, dans sa note du 21 mai 2008, après avoir souligné que M. MULLER n'a pas rempli ses fonctions avec la loyauté et l'intégrité exigées de la part d'un agent de l'Etat et qu'il a de plus porté gravement atteinte à la dignité de ses fonctions et à la confiance que ses supérieurs hiérarchiques étaient en droit d'attendre de lui, a par contre estimé que la peine de démission d'office était plus appropriée que celle de rétrogradation préconisée par la chambre de recours,

ARRETE:

Article unique. La peine disciplinaire de la démission d'office sans préavis est infligée à M. MULLER A.A.M., préqualifié, en application de l'article 77, § 1^{er}, 8°, du statut des agents de l'Etat.»

Cet arrêté a été notifié au requérant le 19 août 2008.

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation du principe de bonne administration, du dépassement du délai raisonnable et de l'excès de pouvoir; qu'il expose que les faits dénoncés ont eu lieu en novembre 2002, la proposition provisoire de révocation a été établie en mars 2003, et la décision finale de démission d'office a été prise en juillet 2008 et notifiée en août 2008, de sorte qu'il s'est écoulé près de six ans entre les faits incriminés et la sanction; qu'il note qu'entre la proposition provisoire émise le 20 mars 2003 par le directeur régional et la réunion du comité de direction le 19 décembre 2003, un délai de neuf mois s'est écoulé, qu'entre la lettre du greffe de la cour d'appel de Liège du 26 octobre 2006 et la réunion du comité de direction du 22 juin 2007, un délai de près de huit mois

s'est écoulé, et qu'entre l'avis de la chambre du 20 décembre 2007 et la notification de la décision attaquée, en août 2008, un nouveau délai de huit mois s'est écoulé;

Considérant que la partie adverse répond que:

- alors que la proposition provisoire de peine avait été notifiée au requérant, celui-ci a demandé l'audition de nouveaux témoins, ce que le directeur régional avait d'abord refusé, mais que les services centraux ont imposé d'effectuer dans le souci du respect maximal des droits de la défense;

- le dossier avait été présenté au comité de direction en décembre 2003 pour formuler la proposition définitive de peine, mais l'examen au fond a été différé à la demande du conseil du requérant qui annonçait avec conviction la relaxe imminente de son client et la condamnation des personnes qui l'avaient accusé à tort, suite à une plainte dont il n'a d'ailleurs jamais démontré l'existence;

- c'est donc à la demande du conseil du requérant et dans un souci de bonne administration que la procédure disciplinaire a été suspendue dans l'attente d'une décision pénale définitive;

- la durée de la suspension de la procédure disciplinaire a été tributaire du temps nécessaire au déroulement de l'enquête pénale ainsi que de l'exercice par le requérant de toutes les voies de recours contre les décisions de justice;

- la proposition provisoire de peine avait été notifiée au requérant avant la suspension de la procédure disciplinaire; le requérant savait donc qu'une sanction très lourde était envisagée; le délai de sept mois et demi écoulé entre la transmission de l'arrêt par le parquet et la convocation devant le comité de direction n'a dès lors pas porté atteinte aux droits de la défense du requérant ni à sa situation puisqu'il restait suspendu dans l'intérêt du service; en outre, c'est la peine plus légère de la démission d'office qui a été proposée définitivement, au lieu de la révocation proposée provisoirement;

- la peine disciplinaire de la démission d'office étant une sanction lourde, un délai de réflexion de moins de cinq mois pris par le Ministre ne peut être considéré comme déraisonnable;

qu'elle conclut qu'au vu de ces circonstances, la durée de la procédure disciplinaire n'est pas déraisonnable;

Considérant qu'aux termes de 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 disciplinaire»; que selon le § 5, alinéa 2, du même article, «En cas d'action pénale et si le ministère public a communiqué la décision judiciaire

définitive au ministre sous l'autorité duquel l'agent est placé, l'action disciplinaire doit être entamée dans les six mois qui suivent la date de la communication»;

Considérant que la procédure disciplinaire a été engagée le 30 janvier 2003, par la convocation à comparaître devant le directeur régional; que divers actes relatifs à cette procédure ont été posés dans les mois qui ont suivi; que des plaintes ont également été déposées auprès des autorités judiciaires; qu'aucune pièce du dossier n'indique avec précision à quel moment ces autorités ont engagé l'«action pénale» au sens de l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, mais qu'il ressort de la lettre du procureur du Roi du 2 février 2004 que ce jour-là, l'action était «toujours en cours d'information», ce qui laisse entendre qu'elle était engagée depuis un certain temps; que l'avocat du requérant a par ailleurs fait allusion à des poursuites pénales dès l'audition qui a eu lieu le 28 février 2003, mais sans en apporter la preuve, et la note déposée par le même avocat le 11 mars 2003 fait mention de plaintes qui auraient été déposées en octobre et novembre 2002; qu'il peut s'en déduire que la procédure disciplinaire a été suspendue dès avant le 2 février 2004, soit, en tout état de cause, à un moment où le délai raisonnable dans lequel l'autorité disciplinaire doit statuer n'était pas dépassé;

Considérant que cette suspension a pris fin le 27 octobre 2006, par la réception au cabinet du ministre des Finances, du courrier du parquet général près la cour d'appel de Liège communiquant l'arrêt de cette cour du 19 décembre 2005 avec la mention que le pourvoi en cassation avait été rejeté le 11 octobre 2006; que si des mesures d'ordre ont encore été prises ultérieurement, la procédure disciplinaire proprement dite n'a été reprise que le 8 juin 2007, soit plus de huit mois plus tard; qu'un tel délai, supérieur à celui qui est prescrit par l'article 81, § 5, du statut, pour entamer une action disciplinaire, est déraisonnable; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du président du comité de direction du Service public fédéral Finances du 24 juillet 2008 qui inflige la peine disciplinaire de la démission d'office à André MULLER.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le six février deux mille neuf par :

M. LEROY, président de chambre,
Mme ROBA, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.