

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.942 du 25 juin 2019

A. 220.074/VIII-10.217

En cause : **FRANÇOIS** Daniel,
 ayant élu domicile chez
 M^e Xavier DRION, avocat,
 rue Hullos 103-105
 4000 Liège,

 contre :

 l'État belge, représenté par
 le Ministre de l'Intérieur,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nicolas BONBLED, avocat,
 boulevard Bischoffsheim 33
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 août 2016, Daniel FRANÇOIS demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la sanction de la démission d'office prononcée à son encontre par décision du 21 juin 2016 de Monsieur le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 236.875 du 22 décembre 2016 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 mai 2019.

Par un courrier du 19 mars 2019, l'affaire a été remise *sine die*.

Par une ordonnance du 14 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 juin 2019.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Xavier DRION et Julien BONAVENTURE, avocats, comparissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 236.875 précité auquel il convient de se référer. Il y a lieu, en outre, d'avoir égard aux éléments suivants :

1. Le 21 mai 2016, l'expert en écriture agréé et assermenté près les tribunaux de Bruxelles et de Luxembourg E. S., mandaté par le conseil du requérant le 21 avril 2016, rédige un rapport d'expertise relatif aux signatures prétendument attribuées à la Ministre de l'Intérieur figurant sur vingt-cinq lettres et trois documents produits dans le cadre du dossier disciplinaire du requérant. Il conclut ce qui suit :

" 1° Les analyses du graphisme des signatures de question, et les constats portant sur leur distribution en fonction de la date des documents sur lesquels elles figurent montrent que les vingt-huit signatures de questions émanent de, au moins, trois personnes différentes.

2° L'importance qualitative et quantitative des divergences montre qu'aucun des trois modèles graphiques, couvrant les vingt-huit signatures de question prétendument attribuées à [la Ministre de l'Intérieur], ne correspond à la signature de comparaison avérée de la main de [la Ministre de l'Intérieur]".

2. Le 24 mai 2016, le conseil du requérant transmet ce rapport au conseil de discipline.

3. Le 26 mai 2016, il la transmet à la partie adverse.

4. Le 2 juin 2016, le requérant s'est constitué partie civile dans le cadre d'une "plainte contre X pour faux en écriture, usage de faux, fausses signatures et toute infraction que l'instruction pourrait révéler", laquelle est dirigée non "contre [la Ministre de l'Intérieur], mais contre les personnes qui, selon le rapport de Monsieur [S.], ont signé à sa place sans mentionner leur identité ou pouvoir". Il en transmet une copie à la partie adverse.

5. Le 9 octobre 2018, la chambre du conseil du tribunal de première instance francophone de Bruxelles rend une ordonnance indiquant ce qui suit :

" [...]

L'inculpé, n'étant identifié, ne comparait pas.

[...]

Il y a lieu de viser un non-lieu pour auteur inconnu et non pas pour absence d'infraction.

[...]".

Cette ordonnance n'a pas été frappée d'appel.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 17, 19, 20, 38, 38bis et 38sexies de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police (ci-après : la loi du 13 mai 1999), de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès de pouvoir et des articles 2 et 3 de la

loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (ci-après : la loi du 29 juillet 1991).

Il fait valoir que l'acte attaqué vise le rapport introductif du 8 avril 2013 et la proposition de sanction lourde du 17 avril 2014. Il rappelle que dans son arrêt n° 190.421 du 13 février 1999 [lire : 2009], le Conseil d'État a considéré que "la signature d'un acte administratif qui fait grief est un élément dont dépend l'existence même de cet acte" et qu' "à défaut de signature et d'identification de l'auteur [...], l'acte est inexistant en tant que tel" et dans son arrêt n° 224.534 du 30 août 2013 que "l'auteur d'un acte administratif s'identifie par la signature de cet acte et non par le papier sur lequel il est établi". Il ajoute qu'en application des dispositions visées au moyen, son autorité disciplinaire supérieure compétente est le ministre de l'Intérieur. Il relève que le 5 mars 2012, la Ministre de l'Intérieur a donné délégation de pouvoir, avec effet au 5 décembre 2011, à V. D., A. L. et S. C. Il déduit de l'examen du dossier disciplinaire que lorsqu'elles font usage de leur délégation, ces personnes s'identifient comme délégués du ministre. Il expose qu'il a déposé devant le conseil de discipline une liste comparative des signatures relevées dans le dossier, qu'il a fait valoir les premiers éléments de conclusions de l'expert graphologue qu'il avait mandaté et qu'il a demandé que les éléments nécessaires permettant de s'assurer de la qualité de l'auteur des actes de procédure soient produits. Il rappelle les conclusions de l'expert en écritures. Il soutient que parmi les documents litigieux figurent le rapport introductif du 8 avril 2013 et la proposition de sanction lourde du 17 avril 2014 et que selon l'analyse de l'expert, les signatures qui y figurent doivent être classées dans des registres de signature différents, ce qui implique qu'elles n'ont pas le même auteur. Il rappelle avoir, le 2 juin 2016, déposé plainte dans les mains d'un juge d'instruction du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles du chef de faux en écriture, usage de faux et fausses signatures. Il relève que le conseil de discipline n'a pas jugé la critique pertinente. Il ajoute que suivant l'expert précité, au moins trois personnes différentes ont apposé les signatures attribuées à l'autorité compétente et que ni le rapport introductif ni la proposition de sanction lourde n'ont été signés par l'autorité disciplinaire compétente. Il en conclut que la procédure disciplinaire est viciée. Il estime, subsidiairement, que la réponse apportée par le conseil de discipline et par la partie adverse à cette question est, à tout le moins, légère en se contentant d'affirmer, en présence d'un rapport d'expertise motivé et documenté, que toute signature manuscrite varie d'un tracé à l'autre, même lorsque le scripteur s'applique à la reproduire aussi fidèlement que possible. Il considère que l'acte attaqué n'apporte aucune réponse qui permette de rencontrer utilement les arguments du rapport de l'expert. Il reproche encore à la partie adverse de n'avoir procédé à aucune vérification quant à l'attribution des signatures litigieuses, comme entreprendre une enquête interne ou soumettre le rapport susvisé

à un autre expert graphologue, dans le délai fixé par l'article 55 de la loi du 13 mai 1999. Il estime qu'une autorité administrative normalement prudente et diligente, confrontée au rapport d'un graphologue qui met en cause sa compétence, prend une initiative pour s'assurer de la légalité de la procédure qu'elle mène. Il ajoute que le délai de trente jours fixé par l'article 55 susvisé est un délai d'ordre de sorte qu'il aurait été raisonnable d'attendre l'issue de la procédure pénale qu'il a initiée dès lors que la compétence de l'autorité administrative est mise en cause. Il en conclut subsidiairement que l'acte attaqué ne répond pas aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991.

Il conteste, dans son mémoire en réplique, que la suspension de la procédure le temps d'instruire la question des signatures aurait conduit le conseil de discipline à violer le délai légal, voire ultérieurement le délai raisonnable pour statuer et renvoie à l'appréciation du délai raisonnable figurant dans l'avis du conseil de discipline. Il rappelle le prescrit de l'article 49 de la loi du 13 mai 1999 et fait valoir que la critique relative aux signatures litigieuses a été formulée dans le cadre du mémoire complémentaire en défense du 25 avril 2016 déposé à l'audience du lendemain. Il estime qu'à ce stade de la procédure, le conseil de discipline n'était pas tenu par un délai particulier et que seule la mise de l'affaire en délibéré en vertu de l'article 51 de la loi du 13 mai 1999 contraint le conseil de discipline à rendre son avis dans les trente jours. Il en déduit que seul le délai raisonnable devait être pris en considération lorsque les nouveaux éléments ont été déposés et que cet aspect n'a pas été envisagé par le conseil de discipline. Il ajoute qu'en vertu de l'article 49 susvisé, le conseil de discipline peut charger l'autorité disciplinaire supérieure d'investiguer. Il affirme que la réponse stéréotypée du conseil de discipline à sa critique l'a contraint à déposer la plainte du 2 juin 2016 de sorte qu'il ne peut lui être fait grief d'avoir déposé cette plainte tardivement. Il constate que la partie adverse reste muette sur la question de la compétence de l'auteur du rapport introductif et de la proposition de sanction lourde soulevée au moyen. Concernant sa critique subsidiaire relative à la motivation de l'acte attaqué, il fait valoir que la partie adverse renvoie à l'argumentaire de l'avis du conseil de discipline concernant les signatures de la Ministre de l'Intérieur. Il répète que son expert a conclu à l'existence de plusieurs signataires différents et que le conseil de discipline puis la partie adverse se fondent sur des apparences et des *a priori* sans mener la moindre vérification. Il souligne que lorsque la partie adverse a adopté l'acte attaqué, elle disposait du rapport d'expertise graphologique, de sorte que c'est en connaissance de cause qu'elle a pris sa décision finale sans opérer de vérification, même sommaire, alors que sa compétence était contestée. Il affirme ne pouvoir être préjudicié par le fait que la partie adverse était tenue par des délais de rigueur alors qu'il avait été possible de faire vérifier la question sans délai. Il considère que la partie adverse se

méprend sur l'étendue du grief dès lors qu'il n'est pas reproché d'avoir usé de la délégation de signature mais qu'il est reproché à un auteur inconnu d'avoir signé en nom et place de la Ministre de l'Intérieur. Il fait valoir que l'avis du conseil de discipline ne tient pas compte du rapport d'expertise graphologique lui parvenu après la clôture des débats et que la partie adverse n'a pas tenu compte de cette expertise malgré le fait qu'elle en ait reçu copie et que l'analyse fasse partie intégrante du dossier administratif. Il expose que l'expert graphologue indique que les vingt-huit signatures de questions se distinguent par leur composition, qu'elles sont regroupables en trois séries de signatures, A, B et C, que chacune des séries A à C comporte autant de variables que de signatures, que les variations de tracés apparaissant entre les signatures de la série A peuvent être considérées comme des variations aléatoires naturelles du modèle auquel il se réfère et qu'il en va de même pour les variations de tracé apparaissant entre les signatures de la série B et entre les signatures de la série C. Il ajoute qu'en terme de méthodologie, l'expert indique que sa mission consistera à déterminer si les variations entre les séries peuvent être attribuées au même scripteur ou non et à déterminer si les groupes de signatures peuvent être attribués à la Ministre de l'Intérieur et qu'il a conclu que les analyses du graphisme des signatures et les constats portant sur leur distribution en fonction de la date des documents sur lesquels elles figurent montrent que les vingt-huit signatures émanent d'au moins trois personnes différentes et que l'importance qualitative et quantitative des divergences montre qu'aucun des trois modèles graphiques, couvrant les vingt-huit signatures prétendument attribuées à la Ministre de l'Intérieur ne correspond à la signature de comparaison avérée de la main de celle-ci. Il fait valoir que la partie adverse qui sait que les signatures émanent d'au moins trois personnes différentes, n'étant pas la Ministre de l'Intérieur, a jugé que toute signature variait d'un tracé à l'autre et qu'il n'était pas douteux que les décisions et actes émanaient de la Ministre de l'Intérieur. Il considère que cette motivation est stéréotypée et ne lui permet pas de comprendre en quoi l'origine des signatures contestées n'est à ce point pas douteuse malgré un rapport d'expert graphologue assermenté et pourquoi aucune vérification n'a été jugée nécessaire.

Il se défend, dans son dernier mémoire, de vouloir retarder le déroulement de la procédure et maintient qu'il ne peut lui être reproché de s'interroger sur l'auteur des signatures utilisées dans une procédure qui conduit à sa démission d'office. Il répète que, comme cela ressort du rapport d'expertise, ce n'est pas la même personne qui a signé tous les documents qui ont été édités dans le cadre de la procédure disciplinaire et notamment le rapport introductif et la proposition de sanction. Il affirme que le parquet du Procureur du Roi de Bruxelles et la chambre du conseil du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles partagent cette approche. Il en déduit que dès lors qu'il n'est pas démontré que c'est l'autorité

compétente qui a signé les actes de procédure, ils sont inexistants, cette procédure est nulle et l'acte entrepris doit être annulé. Quant au défaut de motivation de la décision attaquée, il maintient que dès lors qu'il produit valablement un rapport d'expertise concluant à l'existence de signatures émanant de signataires différents, la partie adverse avait l'obligation de mener toutes les investigations utiles et qu'elle ne pouvait se réfugier derrière le prescrit de l'article 55 de la loi du 13 mai 1999 dès lors que ce dernier est un délai d'ordre et qu'il n'est pas prescrit à peine de nullité ou de déchéance. Il estime qu'elle ne peut pas non plus se réfugier derrière la potentielle violation du délai raisonnable dans la mesure où le grief relatif à l'existence de différentes signatures émane de lui et qu'il n'aurait pas pu invoquer la violation du délai raisonnable dès lors qu'il était à l'origine des demandes d'investigation.

IV.2. Appréciation

Le rapport introductif et la proposition de sanction qui lui succède après que l'agent a pu faire valoir ses moyens de défense à l'encontre dudit rapport constituent des étapes essentielles et indispensables d'une procédure disciplinaire de sorte que leur irrégularité est de nature à la vicier et par voie de conséquence l'acte qui la clôture, à savoir l'acte par lequel l'autorité inflige une sanction à l'un de ses agents.

Portant sur une sanction disciplinaire lourde, ces actes doivent être adoptés par l'autorité disciplinaire supérieure en vertu des articles 38bis et 38sexies de la loi du 13 mai 1999. Eu égard au grade de commissaire divisionnaire du requérant au moment de l'adoption de l'acte attaqué, son autorité disciplinaire supérieure était le ministre de l'Intérieur en application de l'article 20, 1°, b), de la même loi.

Le requérant soutient qu'au vu du rapport de l'expert qu'il a mandaté, le rapport introductif et la proposition de sanction lourde n'ont pas été signés par l'autorité compétente. À titre subsidiaire, il invite le Conseil d'État à constater que la réponse apportée par le conseil de discipline et par la partie adverse sur cette question est, à tout le moins "légère" et que l'acte attaqué n'apporte aucune réponse qui "permettrait de rencontrer utilement les arguments du rapport de l'expert".

Il convient à cet égard de rappeler que le Conseil d'État n'est pas compétent pour se prononcer sur des griefs relatifs à l'inscription de faux de certaines pièces du dossier administratif, cette compétence étant réservée, par l'article 51 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la

section du contentieux administratif du Conseil d'État, aux juridictions de l'ordre judiciaire.

Force est de constater qu'en l'espèce, aucune décision de justice n'établit formellement l'existence de faux. Ni le rapport d'expertise établi à l'initiative du seul requérant, ni l'ordonnance de la chambre du conseil du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 9 octobre 2018, rendue à la suite de sa plainte contre X, selon laquelle "il y a lieu de viser un non-lieu pour auteur inconnu et non pas pour absence d'infraction", ne peuvent être assimilés à une décision d'une juridiction de jugement, au sens où l'entend l'article 51 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité.

À défaut pour le requérant de s'être inscrit en faux, dans le cadre de la présente procédure, contre le rapport introductif et la proposition de sanction, le Conseil d'État n'est pas en mesure de se prononcer sur les griefs relatifs à ces pièces.

Le moyen n'est dès lors pas fondé.

V. Autres moyens

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre à l'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général d'examiner les autres moyens de la requête.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt-cinq juin deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Luc DETROUX,
Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.