

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.662 du 7 octobre 2019

A. 224.632/VIII-10.764

En cause : **BOGAERTS** Ralf,  
ayant élu domicile  
Krommedijk 57/314  
8301 Duinbergen,  
  
contre :  
  
**l'État belge**,  
représenté par le ministre de la Justice,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe SCHAFFNER, avocat,  
avenue Brugmann 451  
1180 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 26 février 2018, Ralf BOGAERTS demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du 5 janvier 2018 lui infligeant la peine de déplacement disciplinaire » et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

*II. Procédure*

Un arrêt n° 241.874 du 21 juin 2018 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, pour défaut d'urgence. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Erik BOSQUET, 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 16 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 septembre 2019.

Par un courrier du 10 septembre 2019, l'affaire a été remise à l'audience du 4 octobre 2019.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Le requérant, comparissant en personne, et M<sup>e</sup> Gautier MELCHIOR, *loco* M<sup>e</sup> Philippe SCHAFFNER, avocat, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik BOSQUET, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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° 241.874, précité. Il y a lieu de s'y référer.

### *IV. Moyen unique*

#### *IV.1. Thèses des parties*

À l'appui de son recours, le requérant invoque diverses critiques, parmi lesquelles la violation du règlement d'ordre intérieur du conseil de direction de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC). Il soutient en substance que le *quorum* de trois représentants de la direction qui devait être respecté lors de son audition du 2 mai 2017 par le conseil de direction conformément au règlement d'ordre intérieur (R.O.I.) n'était pas atteint, ce qui a eu comme conséquence qu'il n'a pu se défendre devant son supérieur hiérarchique, P.W., qui était absent, alors que le directeur général, J.D.K., aurait fait preuve de partialité à son égard.

La partie adverse répond, s'agissant de ce grief et d'un autre grief relatif au manque d'impartialité allégué par le requérant, que celui-ci n'a pas intérêt au moyen au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées). Elle soutient qu'il a introduit un recours devant la chambre de recours contre la proposition de peine de démission d'office formulée par le conseil de direction, que dans le cadre de ce recours, il a été une nouvelle fois auditionné, que cette procédure de recours a abouti à un avis défavorable à une démission d'office mais favorable à un déplacement disciplinaire, que cet avis de la chambre de recours était donc favorable au requérant et « s'est substitué à la proposition de démission d'office préalablement émise par le conseil de direction », et que le ministre a suivi l'avis de la chambre de recours en infligeant le déplacement disciplinaire qu'elle avait proposé et a dès lors statué sur la base de l'article 94 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État (ci-après : l'arrêté royal du 2 octobre 1937). Sur le fond, elle répond que le conseil de direction de l'INCC se compose de quatre membres, dont le directeur général J.D.K., et P.W., qu'en vertu des articles 17, § 2, du R.O.I., et 79, § 3 (lire : 79, § 2), de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, J.D.K. ne pouvait pas siéger au conseil de direction du 2 mai 2017 puisque c'est lui qui avait initié la procédure et l'avait auditionné le 9 février 2017, sous peine de violer le principe d'impartialité. Elle ajoute que P.W. était quant à lui absent pour une longue durée au moment où le conseil de direction a été saisi du dossier, et qu'il n'était pas possible de reporter l'audition à moins de violer le principe du délai raisonnable. Elle conclut qu'« en raison de circonstances exceptionnelles liées à la nécessité de respecter le principe du délai raisonnable et le principe d'impartialité » au regard des délais statutaires, « le conseil de direction a été contraint d'auditionner le requérant en l'absence de Monsieur W. et de Monsieur D.K. », étant « dans l'impossibilité de pouvoir rendre sa proposition de sanction disciplinaire en présence de “trois membres avec voix délibérative dont le Directeur général” ».

Dans son dernier mémoire, elle rappelle qu'après avoir décidé de poursuivre le requérant, J.D.K., qui est bien son autorité hiérarchique au regard de l'organigramme qu'elle fournit, s'est abstenu de toute intervention dans le cadre de la procédure disciplinaire ultérieure, précisément pour éviter une violation du principe d'impartialité. Elle répète que P.W. était absent pour longue durée du 8 novembre 2016 au 30 septembre 2017 inclus de sorte qu'il n'aurait pas été conforme au principe du délai raisonnable de reporter l'audition du requérant jusqu'à son retour, et qu'en tout état de cause, dès lors qu'il faisait l'objet, avec J.D.K., d'une demande d'intervention pour harcèlement introduite par le requérant, sa présence aurait été incompatible avec le principe général d'impartialité. Elle relève qu'« au final, les deux seuls membres du conseil de direction qui n'avaient pas fait l'objet d'une demande d'intervention formelle de la part [du

requérant] à leur égard ont pu se prononcer sans soupçon d'impartialité [lire : de partialité] ».

Elle ajoute que le grief relatif à la composition irrégulière du conseil de direction n'est en tout état de cause pas de nature à vicier la procédure disciplinaire dans la mesure où il ressort d'un arrêt n° 237.918 du 10 avril 2017 que « dans le cadre d'un recours en réformation, l'autorité en charge de statuer sur le recours doit adopter un nouvel acte admissible en légalité et en opportunité qui se substitue à l'acte antérieur » et ne se contente pas de le censurer, de sorte que les vices de celui-ci ne sont plus pris en compte pour apprécier la légalité de l'acte adopté sur recours. Elle cite encore de la jurisprudence et observe que le requérant a introduit un recours contre la proposition de démission d'office, qu'à cette occasion, il a une nouvelle fois été auditionné et a pu faire valoir ses observations sur la base de l'intégralité du dossier disciplinaire, de sorte que la chambre de recours a procédé à un nouvel examen qui a abouti à un avis favorable au requérant puisqu'elle a proposé non plus la démission d'office mais le déplacement disciplinaire, proposition qui a été suivie par l'acte attaqué. Elle en conclut que la décision de J.D.K. de le poursuivre disciplinairement n'a pas influencé l'organe de recours ni le ministre, et que l'avis favorable de la chambre de recours s'est substitué à la proposition de sanction émise par le conseil de direction.

#### *IV.2. Appréciation*

L'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois coordonnées, dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

En l'espèce, le requérant dénonce clairement la composition irrégulière du conseil de direction du 2 mai 2019. Il ressort par ailleurs du dossier administratif qu'à l'appui des moyens invoqués dans son recours du 22 juin 2017 adressé à la chambre de recours, le requérant faisait valoir que « le *quorum* de la réunion du conseil de direction du 2 mai 2017 n'était pas atteint » et que « la validité de [son] audition ainsi que celle des débats qui ont suivi peuvent dès lors être questionnés ». La chambre de recours ne s'est nullement prononcée sur ce moyen. Dans la mesure

où ce grief concerne la composition du conseil de direction et, partant, sa compétence lorsqu'il a entendu le requérant le 2 mai 2017 et a émis sa proposition de sanction disciplinaire à l'issue de cette audition, cet aspect du deuxième grief est recevable au regard de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, précité, dès lors qu'il l'a privé d'une garantie.

L'audition disciplinaire et la proposition de sanction formulée après que l'agent a pu faire valoir ses moyens de défense à l'occasion de celle-ci 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, à rendre irrégulière la sanction disciplinaire définitive qui la clôture.

En l'espèce, l'article 12 du R.O.I. stipule expressément que le conseil de direction « se réunit valablement en matière disciplinaire lorsqu'au moins trois membres ayant voix délibérative, dont le directeur général, sont présents ». L'article 17, § 2, précise toutefois que « ne peut participer aux délibérations du conseil, le membre qui a participé à l'instruction de l'action disciplinaire préalable à l'examen du conseil ». Le même R.O.I. prévoit qu'« en cas d'empêchement du directeur général, celui-ci désigne le membre du conseil qui le remplace » (article 1<sup>er</sup>, alinéa 2). La partie adverse confirme dans son mémoire en réponse que le conseil de direction se compose de quatre personnes : le directeur général J.D.K., P.W., C.M. et G.D.B. Selon le procès-verbal du 2 mai 2017, le conseil de direction qui a entendu le requérant et a formulé une proposition de sanction disciplinaire n'était composé que de C.M. et G.D.B. D'après les explications de la partie adverse, la présence de ces deux seuls membres s'explique par l'article 17, § 2, du R.O.I. qui imposait à J.D.K. de s'abstenir de siéger, et par la circonstance que P.W. « était absent pour longue durée ». Il résulte de ces constatations que le comité de direction qui a procédé à l'audition disciplinaire du requérant et formulé la proposition de sanction initiale à son encontre n'était composé que de deux personnes.

Le principe général du délai raisonnable dont excipe la partie adverse a pour but d'assurer aux agents qui font l'objet d'une procédure disciplinaire d'être fixés sur leur sort dans un délai raisonnable, mais n'a pas pour vocation, sauf circonstances exceptionnelles qu'il incombe à l'autorité d'établir, de permettre à celle-ci de se dispenser de respecter les règles de composition de ses organes, qui, concernant directement la compétence de ceux-ci, relèvent de l'ordre public.

En l'espèce, il ressort certes du dossier que P.W. a été absent pour cause de maladie du 8 novembre 2016 au 30 septembre 2017 inclus et que le directeur général J.D.K. ne pouvait siéger au conseil de direction en vertu de l'article 17, § 2, du R.O.I. La partie adverse n'invoque pas le moindre élément permettant de justifier

pourquoi, alors que l'absence « pour longue durée » (mémoire en réponse, p. 23) de P. W. était connue de sa part depuis le 8 novembre 2016, elle n'a pris aucune disposition pour le faire remplacer au sein du conseil de direction afin que celui-ci puisse, plus de six mois plus tard, valablement siéger à trois membres lorsqu'il a entendu le requérant le 2 mai 2017.

Il résulte de ces constatations que la procédure disciplinaire a été poursuivie sur la base d'une audition et d'une proposition de sanction disciplinaires réalisées le 2 mai 2017 par le conseil de direction composé de seulement deux membres sur quatre, alors que trois étaient requis en vertu du R.O.I. Étant irrégulièrement composé, le conseil de direction était incompétent pour se prononcer. Le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 12 du R.O.I. Cette irrégularité rejaillit sur la sanction finale décidée au terme de cette procédure irrégulière et cristallisée par l'acte attaqué. La jurisprudence citée dans le dernier mémoire de la partie adverse ne bouleverse pas ce constat. En effet, en l'espèce et contrairement à ce qu'elle invoque, l'avis de la chambre de recours, au contraire d'un recours en réformation, s'avère d'une part non contraignant pour l'autorité compétente pour adopter la sanction finale et, d'autre part, ne se substitue nullement ni à la proposition de sanction émise par le conseil de direction ni à l'audition disciplinaire à laquelle celui-ci a procédé. Nonobstant l'avis de la chambre de recours, ces deux actes juridiques demeurent par conséquent dans le dossier disciplinaire sur la base duquel statuera l'autorité compétente pour adopter la sanction finale. La chambre de recours n'a pas un pouvoir de réformation de la décision du conseil de direction de proposer une sanction disciplinaire. L'avis de la chambre de recours n'est par conséquent pas de nature à purger le vice d'incompétence du conseil de direction que le requérant avait dénoncé devant la chambre de recours sans que celle-ci n'examine ce grief.

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du grief relatif à la composition irrégulière du conseil de direction du 2 mai 2019 au regard du R.O.I., et sur l'incompétence subséquente de celui-ci, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs développés à l'appui du recours.

## *V. Indemnité de procédure*

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure « au montant de base de 200 euros ». Dans la mesure où l'indemnité de procédure est, selon l'article 30/1, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées, une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie qui a obtenu gain de cause, et que le requérant n'est pas assisté d'un avocat, il n'y a pas lieu de faire droit à sa demande.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

L'arrêté ministériel du 5 janvier 2018, infligeant à Ralf BOGAERTS la sanction disciplinaire du déplacement disciplinaire, est annulé.

#### **Article 2.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre, le sept octobre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,  
Frédéric GOSSELIN,  
Luc DONNAY  
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Luc DETROUX