

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.663 du 7 octobre 2019

A. 225.685/VIII-10.869

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^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 juillet 2018, Ralf BOGAERTS demande l'annulation de « l'arrêté royal du 8 mai 2018 lui infligeant la peine de démission d'office ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 une lettre 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, comparaissant en personne, et M^e Gautier MELCHIOR, *loco* M^e Philippe SCHAFFNER, avocat, comparaissant 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 du 21 juin 2018. Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant les éléments suivants.

1. Le 11 mai 2017, le requérant est convoqué à une audition disciplinaire devant son supérieur hiérarchique.

2. Le 30 mai 2017, il est auditionné par le directeur général J.D.K., assisté par M.D., faisant fonction de secrétaire.

3. Par un courrier du 13 juillet 2017, le procès-verbal de l'audition du 30 mai 2017 est communiqué au requérant.

4. Par une note du 3 août 2017, J.D.K. transmet le dossier disciplinaire au conseil de direction, accompagné de son rapport.

5. Par un courrier du 15 septembre 2017, le requérant est convoqué à une audition disciplinaire devant le conseil de direction fixée au 2 octobre 2017.

6. Le 2 octobre 2017, il est auditionné par le conseil de direction, composé de C.M. et G.B.D., et assisté pour le secrétariat par A.L. À l'issue de cette audition, le conseil de direction décide, à l'unanimité, de formuler une proposition définitive de démission d'office.

7. Cette proposition de démission d'office est notifiée au requérant le 17 novembre suivant.

8. Le 10 janvier 2018, celui-ci introduit un recours devant la chambre de recours interdépartementale.

9. Le 2 février 2018, la chambre de recours émet un avis défavorable à la démission d'office, et propose la sanction de déplacement disciplinaire.

10. Par un arrêté du 16 mars 2018, le Ministre de la Justice inflige au requérant la sanction de démission d'office.

Cette décision est retirée par une décision du ministre du 29 avril 2018.

11. Par un arrêté royal du 8 mai 2018, la sanction de démission d'office est infligée au requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Parmi les diverses critiques dont le requérant fait état à l'appui de son moyen, il dénonce la composition irrégulière du conseil de direction lors de son audition disciplinaire le 2 octobre 2017. Il relève qu'au regard du règlement d'ordre intérieur (R.O.I.), le *quorum* de trois représentants de la direction n'était pas atteint, dès lors que le directeur général J.D.K. et P.W., ne siégeaient pas, alors que ce dernier avait l'opportunité d'y assister.

La partie adverse répond que le requérant n'a pas intérêt au moyen au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 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 et a pu faire valoir l'ensemble de ses observations, que cette procédure de recours a abouti à un avis favorable au requérant, la sanction proposée étant le déplacement d'office et non plus la démission d'office, et que cet avis « s'est substitué à la proposition de démission d'office préalablement émise par le conseil de direction ». Elle ajoute que le ministre a été appelé à prendre sa décision 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) et conclut que le requérant n'a pas intérêt à critiquer la régularité de l'audition du 2 octobre 2017 parce que son recours interne a eu pour effet que la chambre de recours a rendu un avis favorable qui a été pris en considération par la partie adverse. 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 octobre 2017 puisque c'est lui qui avait initié la procédure disciplinaire. Elle ajoute que l'absence de J.D.K. n'a pas empêché le requérant de se faire entendre par son supérieur hiérarchique le 30 mai 2017, et que P. W. était quant à lui absent pour une longue durée au moment où le conseil de direction a été saisi du dossier, de sorte qu'au moment où le requérant a été convoqué pour son audition, il était impossible de déterminer quand il serait de retour. Elle précise qu'en vue de respecter le principe du délai raisonnable, le conseil de direction a été contraint d'entendre le requérant en l'absence de P.W. et de J.D.K., et conclut qu'« en raison de circonstances exceptionnelles liées à la nécessité de respecter le principe du délai raisonnable et le principe d'impartialité, le conseil de direction s'est trouvé 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 répète que P.W. était absent pour longue durée du 8 novembre 2016 au 30 septembre 2017 inclus. Elle précise qu'il l'a prévenue de son retour très peu de temps après l'effectivité de celui-ci, à un moment où la convocation était déjà parvenue au requérant, et que, s'agissant d'un retour dans le cadre d'un temps partiel pour raisons médicales, elle ne pouvait pas être certaine de sa présence pour une audition à une date rapprochée. Elle indique que dès lors que P.W. 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^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées, dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er}, 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 qui a procédé à son audition le 2 octobre 2019. Il ressort par ailleurs du dossier administratif qu'à l'appui des moyens invoqués dans son recours du 10 janvier 2018 adressé à la chambre de recours, le requérant faisait valoir que « le *quorum* de 3 représentants de la direction, tel que prévu par le règlement d'ordre intérieur [...] n'était pas atteint lors de la réunion du 2 octobre 2017 ». 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 octobre 2017 et a formulé sa proposition de sanction

disciplinaire sur sa base le 17 novembre 2017, ce grief est recevable au regard de l'article 14, § 1^{er}, 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^{er}, 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.B.D. Selon le procès-verbal du 2 octobre 2017, le conseil de direction qui a entendu le requérant et formulé une proposition de sanction disciplinaire n'était composé que de C.M. et G.B.D. 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 qui a eu lieu un an plus tard, si, comme elle le prétend, son état à son retour le 1^{er} octobre 2017 ne lui permettait pas de siéger.

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 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, au regard du R.O.I., du conseil de direction lorsqu'il a auditionné le requérant le 2 octobre 2019 et formulé la proposition de démission d'office, 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 220 euros ». Dans la mesure où l'indemnité de procédure est, selon l'article 30/1, § 1^{er}, 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^{er}.

L'arrêté royal du 8 mai 2018, infligeant la peine de la démission d'office à Ralf BOGAERTS, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e 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