

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.619 du 14 janvier 2020

A. 225.964/VIII-10.915

En cause : **ROLAND** Maël,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre
de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 août 2018, Maël ROLAND demande l'annulation de « la décision du 20 juin 2018 par laquelle la partie adverse [lui] inflige la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 5 % pendant 2 mois ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section 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 5 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 janvier 2020.

M. Luc DETROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{me} Bénédicte FLAMEND, conseiller, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section, 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

1. Le requérant est inspecteur de police au sein du corps d'intervention (CIK) de la direction de Coordination et d'Appui déconcentrée de Namur (DCA), dépendant du Commissariat général.

2. Le 22 juin 2017, le requérant et deux de ses collègues, sont envoyés en renfort pour un sommet européen à Bruxelles. L'équipe, dirigée par un collègue, emporte deux armes collectives de type P90 qui, en fin de mission, ne sont pas remises dans l'armoire sécurisée.

3. Le 14 juillet 2017, l'absence de deux armes collectives de marque FN et de type P90 dans l'armoire sécurisée située dans les locaux du CIK est remarquée et le même jour, ces armes sont retrouvées dans un des véhicules de maintien de l'ordre utilisé par le CIK, véhicule non verrouillé et stationné dans l'enceinte du site Janquin à Jambes. Ce jour encore, le commissaire J.-Y. S. rédige un rapport d'information relatant ces faits à l'attention du directeur coordinateur M. R., autorité disciplinaire ordinaire du requérant.

4. Le 18 juillet 2017, le directeur coordinateur saisit des faits la commissaire générale, autorité disciplinaire supérieure du requérant.

Sa note est enregistrée dans la correspondance du service de Surveillance du fonctionnement interne et qualité de la police fédérale (TIWK) le 6 décembre 2017.

5. Le même jour, la commissaire générale désigne un enquêteur préalable, qui remet son rapport le 20 décembre 2017.

6. Le 8 janvier 2018, le commissaire général f.f. rédige un rapport introductif aux termes duquel il envisage d'infliger au requérant la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 5 % durant deux mois. Ce rapport est notifié au requérant qui en prend connaissance le 10 janvier 2018.

7. Le 5 février 2018, les défenseurs syndicaux du requérant transmettent un mémoire.

8. Le 12 février 2018, le requérant est entendu par la déléguée de la commissaire générale.

9. Le 16 février 2018, le commissaire général f.f. propose la retenue de traitement de 5 % pendant 2 mois. Cette proposition est notifiée au requérant qui en prend connaissance le 20 février 2018.

10. Le 1^{er} mars 2018, le requérant introduit une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline.

11. Le 8 mai 2018, le conseil de discipline formule l'avis qu'aucune sanction disciplinaire ne peut être infligée au requérant.

12. Le 25 mai 2018, le commissaire général a.i. informe le requérant qu'il ne suit pas l'avis du conseil de discipline et qu'il peut introduire un dernier mémoire, ce qu'il ne fait pas.

13. Le 20 juin 2018, l'autorité disciplinaire supérieure inflige au requérant la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 5 % durant deux mois, sanction qui peut être exécutée au moyen d'heures supplémentaires non rémunérées pour une durée de quinze heures.

Cette décision du 20 juin 2018 est notifiée au requérant le 27 juin 2018.

IV. Moyen unique, première branche

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, du principe du délai raisonnable, du principe de sécurité juridique, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, il soutient qu'il appartient à l'autorité de statuer dans un délai raisonnable sur le caractère disciplinaire des faits reprochés et l'application d'une éventuelle sanction pour ne pas maintenir l'agent dans une situation d'incertitude. Il expose que les faits ont été portés à la connaissance de l'autorité le 14 juillet 2017, que la note de saisine de l'autorité disciplinaire supérieure a été rédigée le 18 juillet 2017, que l'enquêteur préalable, désigné le 6 décembre 2017, a remis son rapport d'enquête le 20 décembre 2017, qu'il s'est donc écoulé cent quarante et un jours, soit quatre mois et demi, entre la saisine de l'autorité disciplinaire supérieure et la désignation de l'enquêteur préalable. Selon lui, il s'agit manifestement d'une violation flagrante du principe du délai raisonnable et c'est à tort que la partie adverse considère que ce principe ne s'appliquerait pas en l'espèce. Il soutient que la partie adverse tente de justifier ce délai de cent quarante et un jours par des considérations d'ordre général qui ont trait à un manque de capacité de gestion du service chargé des procédures disciplinaires, ainsi qu'aux aléas des jours de congés, de repos, de maladie du personnel chargé des plaintes et de leur gestion pour expliquer l'impossibilité de traiter dans les meilleurs délais les procédures disciplinaires mais sans pour autant identifier un seul instant les facteurs qui, en l'espèce, *in concreto*, auraient pu justifier un tel délai de quatre mois et demi. Il allègue que ce raisonnement est contraire à la jurisprudence bien établie du Conseil d'État, selon laquelle, « même en l'absence de texte prévoyant un délai déterminé, toute autorité disciplinaire a, dès qu'elle a connaissance de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure disciplinaire avec célérité afin que sa décision intervienne dans un délai raisonnable; que cette obligation existe, même lorsque la sanction finalement décidée n'est pas la plus grave dans l'échelle des peines; que le caractère raisonnable du délai s'apprécie dans chaque cas et aux divers stades de la procédure, en fonction des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de l'agent et de celui de l'autorité » (arrêt n° 160.797 du 29 juin 2006). Il soutient que comme relevé très justement par le conseil de discipline et dans le rapport d'expertise, les explications structurelles soulevées par la partie adverse ne sont pas pertinentes dès

lors que l'enquêteur préalable a été en mesure de clôturer son enquête en seulement quatorze jours. Selon lui, il a dès lors été maintenu dans une situation d'incertitude inacceptable au regard de la simplicité de l'affaire et des mesures d'instruction à réaliser. Il allègue que le principe général de la sécurité juridique qui se combine aisément avec le principe du délai raisonnable en matière disciplinaire impose que le contenu du droit doit en principe être prévisible et accessible de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences juridiques d'un acte déterminé. Il relève que le Conseil d'État a déjà rappelé que « 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 » (arrêt n° 118.233 du 11 avril 2003) et que « considérant que le caractère raisonnable du délai dans lequel l'autorité disciplinaire est tenue de statuer s'apprécie dans chaque cas, et aux divers stades de la procédure, en fonction des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de l'agent et de celui de l'autorité; qu'en raison de l'importance de son enjeu, une procédure disciplinaire fondée sur une proposition de sanction disciplinaire de la régression barémique doit être traitée, sauf circonstances particulières, comme une affaire urgente » (arrêt n° 229.194 du 18 novembre 2014). Il invoque également un arrêt selon lequel « même si le Conseil d'État ne procède pas à une application directe de l'article 6 CEDH à la procédure disciplinaire de la fonction publique, il a consacré le principe général du délai raisonnable en matière disciplinaire; qu'ainsi, le Conseil d'État juge que l'appréciation du caractère raisonnable ou non de la durée de la procédure doit s'apprécier suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité et que, à défaut de texte fixant la durée de chacune de ces étapes, et donc aussi le délai global dans lequel l'affaire doit être traitée, il convient de vérifier, à chaque stade, si la procédure n'a pas subi un retard qui pouvait être évité; qu'il a encore notamment décidé que lorsque les faits reprochés à la partie requérante n'ont fait l'objet d'aucune enquête et que la procédure a connu à plusieurs reprises des périodes d'inactivités non justifiées, le moyen pris du dépassement du délai raisonnable est fondé; que, quelle que soit la sanction infligée, l'agent doit être fixé définitivement sur l'issue réservée à la procédure disciplinaire dans un délai raisonnable » (arrêt n° 220.894 du 5 octobre 2012). Il affirme encore qu'il existe manifestement une période d'inactivité totalement injustifiée entre le 18 juillet 2017 et le 6 décembre 2017 au regard des circonstances de la cause et que dans un cas presque identique, il a été jugé que : « considérant que le respect du délai de prescription auquel est soumise l'action

disciplinaire ne dispense nullement le Conseil d'État de vérifier si l'autorité administrative a, en raison des circonstances propres au cas d'espèce, agi de manière diligente dans le respect du principe du délai raisonnable; que la partie adverse admet avoir été informée des faits retenus à charge du requérant dès le 26 mai 2004 lors de la prise de connaissance du rapport établi par le commissaire de police J-P [M.]; que le seul devoir d'instruction réalisé avant le rapport introductif du 23 novembre 2004 correspond à l'audition, en date du 5 octobre 2004, des inspecteurs [P.] et [P.]; que certes le requérant a, dans son mémoire en défense du 22 décembre 2004, sollicité de nouvelles auditions qui se sont déroulées en date des 4, 13 et 21 janvier 2005, qu'il apparaît toutefois que le délai de près de six mois qui sépare la prise de connaissance des faits par l'autorité et l'établissement du rapport introductif est excessif et ne peut s'expliquer par les devoirs d'enquêtes réalisés à propos de faits ponctuels, dénués de complexité; que le moyen est fondé » (arrêt n° 204.177 du 20 mai 2010).

Dans son mémoire en réplique, le requérant soutient à nouveau que les problèmes organisationnels ou de transmission des informations évoqués par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne sont pas de nature à excuser la période d'inactivité totalement injustifiée entre le 18 juillet et le 6 décembre 2017 au regard des circonstances de la cause, que l'enquêteur préalable a été en mesure de clôturer son enquête en seulement quatorze jours, ce qui démontre la relative simplicité du dossier et des mesures d'instruction qu'il impliquait et que c'est donc de manière inacceptable que le requérant a été maintenu dans une situation d'incertitude inacceptable.

Dans son dernier mémoire, il renvoie au rapport de l'auditeur rapporteur.

IV.2. Appréciation

Il est de jurisprudence bien établie que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments.

En l'espèce, l'autorité disciplinaire ordinaire a été informée le 14 juillet 2017 des faits qui justifient la procédure disciplinaire et a rédigé un rapport, dans lequel elle considère que les faits sont susceptibles d'être punis d'une sanction

disciplinaire lourde, raison pour laquelle, conformément à l'article 32, alinéa 4, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, elle envoie son rapport à l'autorité disciplinaire supérieure le 18 juillet 2017. Celle-ci ordonne, conformément à l'article 38, alinéa 1^{er}, de la même loi, une enquête préalable le 6 décembre 2017, enquête dont le rapport est déposé le 20 décembre 2017. Le rapport introductif est rédigé par l'autorité disciplinaire supérieure en date du 8 janvier 2018 et notifié au requérant qui en prend connaissance le 10 janvier 2018.

L'article 56, alinéa 1^{er}, de la même loi prévoit que « la notification du rapport introductif au membre du personnel doit avoir lieu dans les six mois qui suivent la prise de connaissance ou la constatation des faits par une autorité disciplinaire compétente. À défaut et sous réserve du second alinéa [inapplicable en l'espèce], aucune poursuite disciplinaire ne peut plus être intentée ». En l'espèce, et sans que cela soit contesté par le requérant, le délai de six mois prévu par cette disposition a été respecté. Il n'est en outre pas allégué que lors des étapes ultérieures de la procédure, la partie adverse aurait fait preuve d'un manque de diligence. Le requérant a été entendu le 12 février 2018, soit sept jours après le dépôt d'un mémoire par les défenseurs syndicaux du requérant, la proposition de sanction disciplinaire a été prise le 20 février 2018, soit quatre jours avant l'échéance du délai légal, prévue à l'article 38sexies, alinéa 4, de la même loi. Le conseil de discipline a également respecté le délai de soixante jours prévu pour convoquer le requérant et le délai de trente jours pour donner son avis. La décision finale a également été prise plusieurs jours avant l'échéance du délai légal, de telle sorte qu'entre le moment de la prise de connaissance par « une autorité disciplinaire compétente » des faits litigieux et la décision finale, il s'est produit moins de douze mois, dont cinq mois et demi liés au déroulement d'une procédure permettant le respect des droits de la défense. Un tel délai, pris globalement, ne peut être considéré comme déraisonnable.

Il reste à déterminer si, en restant inactive entre le moment où les faits ont été portés à sa connaissance, le 18 juillet 2018, et le 6 décembre 2018, date de la désignation de l'enquêteur préalable, l'autorité a manqué de diligence, de telle sorte que le principe du délai raisonnable aurait été violé. Il ressort des écrits de procédure qu'il existe à cet égard une divergence de jurisprudence.

Dans plusieurs arrêts, dont l'arrêt n° 204.177 du 20 mai 2010, cité par la requérante, ainsi que dans les arrêts n° 222.944 du 21 mars 2013 et n° 237.538 du 2 mars 2017, le Conseil d'État a considéré que l'inaction pendant plusieurs mois de l'autorité disciplinaire, entre la prise de connaissance des faits et la notification du rapport introductif, en dépit du respect du délai de prescription de l'article 56, alinéa

1^{er}, constituait par elle-même une violation du principe du délai raisonnable. Toutefois, ainsi que l'ont mis en évidence d'autres arrêts, (arrêts n° 235.856 du 27 septembre 2016, n° 240.430 du 16 janvier 2018 - cité par la partie adverse - et n° 244.962 du 26 juin 2019), en instituant un délai de six mois, à peine de déchéance, entre le moment de la prise de connaissance des faits par une autorité disciplinaire et la notification du rapport introductif, la loi a elle-même prévu un délai qui a pour finalité la protection des droits du membre du personnel.

Dès lors qu'en vertu de l'article 56, alinéa 1^{er} de cette loi, le membre du personnel sait qu'une procédure disciplinaire peut être intentée contre lui dans les six mois qui suivent la prise de connaissance des faits par l'autorité disciplinaire et que, passé ce délai, aucune action ne peut plus être introduite, sauf en cas d'application de l'alinéa 2 de la même disposition, le législateur a lui-même garanti le respect du principe de la sécurité juridique, dont le principe du délai raisonnable est un corollaire. Par conséquent, lorsque le rapport a été introduit dans le respect du délai légal et que la partie adverse a fait toute diligence pour que la procédure soit menée à son terme rapidement, comme en l'espèce en moins d'un an, il ne peut être lui être fait grief d'avoir méconnu le principe du délai raisonnable pour le seul motif qu'elle aurait été inactive durant un certain temps au cours du délai de prescription qui lui était accordé pour mener son enquête préalable et notifier son rapport introductif. Il en aurait été jugé autrement si, outre cette inaction temporaire, la partie adverse n'avait pas fait toute diligence au cours des autres étapes pour mener la procédure à son terme rapidement. Dans cette hypothèse, l'inaction temporaire au cours du délai de prescription de six mois en question aurait été prise en considération pour apprécier si l'écoulement du temps entre la prise de connaissance de faits susceptibles de justifier une procédure disciplinaire et la décision finale, résultant du manque de diligence de l'autorité, était constitutif d'une violation du principe du délai raisonnable.

Le moyen unique, en cette première branche, n'est pas fondé.

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre à l'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint d'examiner les autres branches du moyen unique.

**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 adjoint 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 quatorze janvier deux mille vingt, 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