

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.573 du 13 octobre 2020

A. 227.684/VIII-11.115

En cause : **NOËL Anaïs**,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence MARKEY, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté
par le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 mars 2019, Anaïs Noël demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du Président du Comité de Direction du 4 février 2019 arrêtant la peine disciplinaire de démission d'office à dater du 8 février 2019 » et d'autre part, l'annulation de ce même acte.

II. Procédure

Un arrêt n^o 245.206 du 19 juillet 2019 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il a été notifié aux parties.

La partie adverse 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 23 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 septembre 2020.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Angela Broux, *loco* M^e Laurence Markey, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Levert, 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° 245.206 du 19 juillet 2019, auquel il convient de se référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', des articles 78 et suivants de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'Etat' et des principes généraux du délai raisonnable et de bonne administration, en ce que la partie adverse, informée depuis le 29 septembre 2017 de sa cohabitation avec une personne terminant de purger une peine de prison, n'a initié la procédure disciplinaire que le 23 février 2018 et n'a adopté une proposition de sanction que le 25 octobre 2018, alors que conformément au principe du délai raisonnable, une procédure disciplinaire pouvant aboutir à une sanction disciplinaire lourde comme la démission d'office doit être traitée comme une affaire urgente. Elle soutient que, dès le 7 septembre 2017, P. L., alerté par les rumeurs circulant sur son passé à la prison

de Nivelles, a pris contact avec la directrice de cet établissement et a donc pu recevoir confirmation du fait qu'elle avait alors entretenu une relation sentimentale avec un détenu, que, dès le 13 septembre 2017, les responsables de sa formation ont reçu confirmation du fait qu'elle vivait actuellement avec cette même personne sous bracelet électronique dont elle avait eu un enfant et que ces éléments ont encore été évoqués lors de son audition du 29 septembre 2017 devant P. L. et J. V. P. lesquels ont sur cette base pris une mesure d'ordre d'interdiction d'accès aux établissements pénitentiaires. Elle s'étonne qu'il ait pourtant fallu attendre quatre mois pour qu'une procédure disciplinaire soit initiée contre elle et au total treize mois pour que soit adoptée une sanction de démission d'office. Elle fait encore observer que huit mois se sont écoulés entre la saisine du comité de direction et la proposition de sanction, délai qu'elle estime disproportionné. Elle soutient encore que l'article 79 du statut impose que l'audition devant le comité de direction ait lieu entre le vingtième et le trentième jours de sa saisine, que la saisine du comité de direction résulte de la transmission qui lui est faite du dossier et non de sa prise de connaissance effective du dossier et qu'en l'espèce, en ayant été saisi le 8 juin 2018 du dossier, le comité de direction a excédé le délai prescrit en ne la convoquant que pour le 18 juillet 2018. Elle précise encore que la procédure disciplinaire ne requérait aucun devoir spécifique dès lors qu'il n'était pas contesté qu'elle cohabitait avec une personne condamnée à de la prison.

La partie adverse fait d'abord observer que le moyen ne critique la durée de la procédure disciplinaire que pour la période préalable à la saisine de la chambre de recours, soit entre le 7 septembre 2017 et le 24 octobre 2018, et précise qu'il ne sera donc plus possible pour la requérante d'étendre sa critique à la période suivante dès lors que le principe du délai raisonnable n'est pas d'ordre public. Pour ce qui concerne la période qui s'est écoulée entre le 7 septembre 2017 et le 23 février 2018, la partie adverse observe que c'est seulement à partir du 29 septembre 2017 qu'elle a été pleinement informée des faits. Elle soutient, en substance, que ce délai de quatre mois et vingt-deux jours est imputable à la requérante puisque, d'une part, celle-ci a tardé à remettre ses observations sur les procès-verbaux d'audition (observations formulées respectivement le 5 octobre 2017 et le 6 novembre 2017) et, d'autre part, c'est également en raison de l'attitude de la requérante que la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation saisie le 10 novembre 2017 n'a remis son avis que le 22 février 2018. Elle soutient que la durée de la procédure devant ladite commission ne peut être prise en compte pour l'évaluation du délai raisonnable, ceci d'autant plus que la procédure devant cette commission a été retardée d'un mois à la suite l'absence de la requérante lors de l'audition prévue le 25 janvier 2018. Elle ajoute que contrairement à ce que la commission interdépartementale a décidé, celle-ci était bien compétente pour

connaître du cas de la requérante, que ce n'est donc pas elle qui s'est fourvoyée et qu'en l'absence de proposition de licenciement par la commission interdépartementale, elle n'avait plus d'autre choix que d'initier une procédure disciplinaire. Pour ce qui concerne la période qui s'est écoulée entre le 23 février 2018 et le 24 octobre 2018, elle soutient que la date d'audition devant le supérieur hiérarchique initialement prévue le 6 mars 2018 a été reportée au 21 mars 2018 à la demande de la requérante, qu'une deuxième audition a dû avoir lieu le 30 mars 2018 pour satisfaire à la demande de devoirs d'enquête complémentaires formulée par la requérante, que le 14 avril 2018, celle-ci a formulé ses observations sur le procès-verbal de son audition et que, si, en effet, le dossier n'a plus connu d'évolution par la suite jusqu'au 8 juin 2018, un tel délai d'un mois et demi ne peut lui être reproché dès lors qu'il est justifié par la nécessité de rédiger un rapport à transmettre au comité de direction. Elle soutient encore que ce rapport a été transmis le 8 juin 2018 et que « le Comité de Direction du SPF Justice en a été saisi le 21 juin 2018 », que la requérante a été convoquée pour être entendue par le comité de direction le 18 juillet 2018 et que c'est à la demande de la requérante que cette audition a été reportée au 27 septembre 2018. Elle ajoute que l'attitude de la requérante qui a systématiquement sollicité des reports d'audience n'est pas étrangère à la durée de seize mois de la procédure disciplinaire. Elle estime qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'elle n'est pas manifestement restée inactive en sorte que le délai raisonnable n'a pas été violé. Enfin, pour ce qui concerne les critiques de motivation, elle renvoie à la motivation de l'acte attaqué qui satisfait, selon elle, aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son argumentation concernant la procédure antérieure à l'envoi de la convocation à la requérante le 23 février 2018.

IV.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante 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, étant entendu qu'une proposition de sanction lourde doit être traitée comme une affaire urgente compte tenu de ses conséquences pour l'agent poursuivi.

Par son arrêt n° 246.619 du 14 janvier 2020, confirmé par les arrêts n° 247.870 du 23 juin 2020 et n° 247.957 du 30 juin 2020, le Conseil d'État a considéré, à propos de l'article 56 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', que :

« [...] »

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 [...] 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 ».

En l'espèce, si la procédure disciplinaire litigieuse est régie par les articles 77 et suivants de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État (ci-après : le statut des agents de l'État)', les principaux enseignements dégagés par ces arrêts trouvent à s'y appliquer par analogie. Le supérieur hiérarchique a été pleinement informé des faits reprochés à la requérante, au plus

tard, le 29 septembre 2017. Il l'a convoquée le 23 février 2018, soit dans le délai de prescription de 6 mois prévu à l'article 81, § 3, du statut des agents de l'État, ce qui n'est pas contesté par les parties. La circonstance que la partie adverse aurait pu agir plus rapidement au cours de cette période n'a pas en soi porté atteinte au principe de sécurité juridique, dont le principe du délai raisonnable est un corollaire, puisque le délai de prescription réglementairement fixé a été respecté. Encore faut-il toutefois, pour que ce principe du délai raisonnable ne soit pas violé, que la partie adverse ait fait toute diligence pour mener la procédure à son terme au cours des étapes postérieures, notamment en respectant les délais d'ordre fixés par le statut, de manière à ce que l'agent poursuivi puisse être fixé sur son sort dans un délai raisonnable à partir du moment où l'autorité a été pleinement informée des faits qui lui sont reprochés.

À cet égard, il apparaît que la requérante a été entendue les 21 et 30 mars 2018 et que son conseil a transmis les observations de sa cliente sur les procès-verbaux de ces auditions le 14 avril 2018, après avoir reçu la copie de ces procès-verbaux le 10 avril 2018. Aucun retard ne peut, dès lors, lui être imputé sur ce point.

Ce n'est, par contre, que le 8 juin 2018 que le supérieur hiérarchique de la requérante a transmis le dossier disciplinaire au président du comité de direction. Bien que cette instance lui ait indiqué que sa saisine datait du 21 juin 2018, c'est bien, selon l'article 79, § 1^{er}, du statut des agents de l'État, la date de la transmission dudit dossier disciplinaire qui doit être prise en compte, et non celle à laquelle les membres du comité de direction paraissent en avoir pris connaissance. En tout état de cause, ce sont déjà près de huit semaines qui se sont écoulées entre le 14 avril et le 8 juin 2018, alors que le supérieur hiérarchique de l'agent poursuivi doit, en principe et selon l'article 78, § 5, de ce statut, transmettre le dossier disciplinaire au comité de direction dans les dix jours de la réception du procès-verbal visé par l'agent et assorti de ses observations. Même s'il s'agit d'un délai d'ordre, il n'en constitue pas moins un élément de référence qui permet d'apprécier la diligence dont l'autorité disciplinaire doit faire preuve quant au traitement du dossier. Elle doit y être d'autant plus attentive que la sanction proposée figure parmi les plus lourdes et lui impose de traiter l'affaire comme urgente. Or, la partie adverse ne donne aucune explication de nature à justifier ce dépassement du délai imparti, alors qu'il ne ressort pas des éléments du dossier administratif que les faits reprochés à la requérante soient d'une complexité particulière. Le rapport transmis au comité de direction, le 8 juin 2018, tient au contraire en trois pages et confirme cette relative simplicité du dossier disciplinaire et des faits reprochés à la requérante.

Par la suite, le comité de direction a convoqué la requérante, par un courrier daté du 22 juin 2018, à une nouvelle audition fixée le 18 juillet 2018. Cette audition a finalement dû être reportée, à la demande de la requérante et de son conseil qui a informé le comité de direction de l'accouchement de sa cliente, prévu pour le 20 juillet 2018, et de sa propre indisponibilité, jusqu'au 21 août suivant. Cette audition a été refixée le 27 septembre 2018 et la proposition de sanction a été notifiée à la requérante par un pli recommandé du 25 octobre 2018, réceptionné le 30 octobre courant. S'il ne peut être reproché à la partie adverse d'avoir ainsi accepté le report de l'audition, pour cause d'accouchement de la requérante, il convient, toutefois, de souligner que l'article 79, § 3, du statut des agents de l'État prévoit que le comité de direction formule une proposition de peine disciplinaire dans « un délai de deux mois au plus tard », prenant cours le jour de sa saisine, et la notifie à l'agent dans les quinze jours suivants. Or, de tels délais auraient pu être respectés si le délai de dix jours susvisé, prévu à l'article 78, § 5, du statut, avait été respecté. À supposer, en effet, que le comité de direction se soit saisi du dossier disciplinaire de la requérante, comme il se devait, aux alentours du 8 juin 2018 et non du 22 juin suivant, l'audition aurait dû avoir lieu entre le vingtième et le trentième jour suivant sa saisine (79, § 1^{er}), soit pour la mi-juillet 2018 au plus tard. Il eut ainsi été possible de concilier les impératifs de la requérante avec les délais susvisés.

Dans ces conditions et au regard du principe général du délai raisonnable, il apparaît que l'autorité disciplinaire a manqué de la diligence requise pour mener la procédure disciplinaire à son terme, postérieurement à l'envoi de la convocation à la requérante, le 23 février 2018. Ce faisant, elle a négligé de traiter la présente affaire comme urgente, alors qu'elle envisageait d'infliger une sanction disciplinaire lourde à la requérante.

Le premier moyen est fondé.

V. Second moyen

L'acte attaqué pouvant être annulé sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du président du comité de direction du 4 février 2019, infligeant la peine disciplinaire de démission d'office à Anaïs Noël à dater du 8 février 2019, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 13 octobre 2020, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux