

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.230 du 17 mars 2022

A. 230.580/VIII-11.398

En cause : **VOET** Gaëlle,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics (en abrégé CGSP),
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 avril 2020, Gaëlle Voet demande l'annulation de « l'arrêté royal du 6 février 2020 lui infligeant la sanction de démission d'office ».

Par une requête introduite le 1^{er} février 2021, la même requérante demande la suspension de l'exécution du même arrêté.

II. Procédure

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

Un arrêt n^o 251.355 du 9 août 2021 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé une communication le 15 octobre 2021 sur la base de l'article 11/4 du règlement général de procédure.

Cette communication a été notifiée aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2022.

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

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Pierre Bailly, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 251.355 précité.

.

IV. Mise en œuvre de l'article 11/4 du règlement général de procédure

Par une communication au greffe du 15 octobre 2021, l'auditeur rapporteur a décidé de ne pas déposer de rapport dès lors que la partie requérante n'a pas invoqué d'éléments de nature à remettre en cause ce qui a été jugé par l'arrêt n° 251.355 précité.

Il propose en conséquence de rejeter le recours en annulation et de liquider les dépens à charge de la partie requérante.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation du principe du délai raisonnable, de l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', et de l'excès de pouvoir.

La requérante expose qu'elle est sanctionnée en février 2020 pour des faits survenus en mars 2017, dont la partie adverse ne pouvait ignorer la nature pénalement répréhensible dès le mois de juin 2017, « et dont elle aurait pu prendre connaissance dès cette époque, soit une sanction disciplinaire infligée près de trois ans après les faits reprochés ». Elle rappelle que le caractère raisonnable du délai dans lequel une autorité 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, et que l'action disciplinaire est prescrite dans les six mois de la constatation ou de la prise de connaissance des faits, conformément à l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Elle fait valoir que les faits qui lui sont imputés se sont produits, pour le dernier, le 24 « mars août » [sic] 2017 et que l'acte attaqué a été adopté le 6 février 2020, soit 35 mois plus tard alors que, selon elle, dès le 1^{er} juin 2017, l'autorité disciplinaire était au courant de sa détention préventive et ne pouvait donc ignorer qu'il s'agissait de faits de nature pénale qui, s'ils étaient avérés, étaient susceptibles de justifier une sanction disciplinaire sévère. Elle admet que l'autorité a demandé au parquet et à la juge d'instruction que les qualifications des faits lui soient communiquées, mais elle estime que cela a été fait sans respecter les formes prévues à l'article 21bis du Code d'instruction criminelle. Elle souligne que dès le 19 juin 2017, la juge d'instruction avait invité la partie adverse à déposer une requête afin de solliciter un accès au dossier et rappelé qu'elle ne pouvait « pas donner suite à une simple demande d'information informelle telle que celle qui lui avait été communiquée par email à cette même date ». Elle considère qu'il était donc loisible à la partie adverse d'introduire une requête afin d'accéder au dossier répressif, voire de se constituer partie civile comme elle l'a fait « bien plus tard », mais qu'elle a négligé de le faire. Elle estime qu'elle était pourtant « bien au courant des conséquences d'une violation du principe du délai raisonnable, qu'elle a d'emblée souligné dans son courriel du 1^{er} juin 2017 adressé au parquet » et relève qu'à cette époque, elle n'a pas entamé de procédure disciplinaire et ne l'a pas entendue. Invoquant l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 190.728 du 20 février 2009, elle considère que l'autorité disciplinaire n'a manifestement pas conduit l'instruction disciplinaire aussi

loin que possible et qu'elle ne s'est pas assurée qu'il lui serait raisonnablement impossible de statuer avant la décision définitive du juge pénal. Selon elle, « l'autorité semble s'être réfugiée, pour surseoir à entamer la procédure disciplinaire, sur les fins de non-recevoir reçues du parquet et du juge d'instruction après de simples demandes informelles de renseignements » alors qu'elle ne « pouvait ignorer l'existence du secret de l'instruction et ne pouvait davantage ignorer qu'il existait des procédures formelles permettant d'avoir accès au dossier répressif ». Elle en conclut que c'est en raison de sa propre négligence que l'autorité disciplinaire n'a pas été informée avant le mois d'avril 2019 des faits reprochés, retardant ainsi de près de deux ans la procédure disciplinaire. Elle relève que s'il est admis que le point de départ de celle-ci, tant en ce qui concerne le délai raisonnable que l'article 81, § 3 précité, est fixé en principe à la prise de connaissance des faits par l'autorité disciplinaire, celle-ci ne peut retarder indéfiniment cette prise de connaissance « en négligeant de mettre en branle les procédures légales qui lui permettraient de s'informer, lorsqu'elle sait que des faits pénalement répréhensibles sont mis à charge d'un agent ». Selon elle, la partie adverse ne peut prétendre avoir accompli des démarches pour connaître la qualification des faits qui lui étaient imputés « puisque, en règle, lesdites démarches ne pouvaient aboutir ». Elle en conclut qu'en statuant près de trois ans après l'époque où toute autorité raisonnablement diligente aurait dû avoir pris connaissance des faits, la partie adverse a manifestement violé les dispositions et principes visés au moyen.

Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir qu'en déclarant qu'elle souhaitait attendre le jugement au fond avant que n'intervienne une éventuelle sanction disciplinaire, elle n'a fait que formuler une demande dans le cadre de sa défense, ce qui ne peut s'assimiler à une faute. Elle soutient que l'enseignement de l'arrêt d'assemblée générale n° 190.728 du 20 février 2009 est applicable à son affaire. Enfin, elle indique que si la partie adverse se prévaut de l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire, et du fait qu'elle a demandé au ministère public une copie des actes d'instruction et de procédure, à des fins administratives, on s'aperçoit aisément en examinant le dossier que la partie adverse a introduit une déclaration de personne lésée, puis a demandé copie de ces pièces en qualité de personne lésée, sans respecter la procédure visée à l'article 61^{ter} du Code d'instruction criminelle, alors que la juge d'instruction refusant sa demande de communication de pièces, l'avait invitée, le 19 juin 2017, à déposer une telle requête si elle désirait accéder au dossier. Elle rappelle qu'une demande adressée au juge d'instruction ne pouvait se fonder sur l'article 1380 précité, ce magistrat n'étant pas membre du ministère public et que la seule voie à suivre pour prendre connaissance des faits reprochés était donc clairement indiquée à la partie adverse dès le 19 juin 2017. Elle allègue qu'en tout état de cause, la partie adverse était informée dès le 11 janvier 2019, de la clôture

prochaine de l'instruction répressive, elle fut encore informée le 14 mars 2019, de la fixation de la cause à l'audience de la chambre du conseil du 13 mai 2019, mais ce n'est que le 19 avril 2019 qu'elle leva une copie du dossier répressif. Elle en conclut que la partie adverse n'a pas fait toute diligence pour prendre connaissance des infractions qui lui étaient imputées et que c'est donc par sa propre carence que la partie adverse est demeurée longtemps dans l'ignorance des faits reprochés, en manière telle qu'elle a excédé le délai raisonnable dans l'adoption de l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur les différences quant à l'accès au dossier pénal entre l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire et l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle. Selon elle, à la différence de l'article 1380 du Code judiciaire, l'article 21*bis* en question organise un véritable droit de consultation du dossier pénal pour les personnes intéressées, consultation qui ne peut être refusée que dans les cas énumérés au paragraphe 5, par une décision motivée et que ce refus de communication peut faire l'objet d'un recours organisé devant la chambre des mises en accusation. Elle en conclut que manifestement, le droit de consultation du dossier pénal, ou d'extraits de celui-ci, par les personnes intéressées, organisé par l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle, est une voie d'accès au dossier pénal bien mieux garantie que celle ouverte par l'article 1380 du Code judiciaire, car saisi d'une requête fondée sur l'article 21*bis*, il sera plus expédient pour le ministère public d'acquiescer à la demande que de la refuser, à l'inverse d'une demande fondée sur l'article 1380 du Code judiciaire. Elle en conclut que les démarches entreprises par la partie adverse étaient inopérantes, ce dont il se déduit qu'elle est restée concrètement inactive, en particulier si l'on considère que dès le 19 juin 2017, la juge d'instruction l'avait invitée à déposer une requête aux fins de solliciter un accès au dossier. Par ailleurs, elle fait valoir qu'il ne peut être exigé d'une personne soupçonnée de faits répréhensibles de s'incriminer elle-même. Enfin elle indique qu'il ressort du dossier que la partie adverse a pu prendre connaissance du dossier répressif, non pas par une communication du parquet conformément à l'article 1380 précité, mais en qualité de personne lésée et via son conseil, ce qui démontre que la partie adverse a eu recours aux dispositions organisant la consultation d'un dossier pénal, mais d'une manière bien tardive.

V.2. Appréciation

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque

l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante de ceux-ci afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, 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, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. Enfin, la procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

L'article 81, §§ 3 à 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' dispose par ailleurs :

« Art. 81. [...] § 3. L'autorité disciplinaire ne peut plus entamer de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la constatation ou la prise de connaissance par l'autorité disciplinaire des faits entrant en ligne de compte. Les poursuites disciplinaires sont réputées être entamées dès que l'agent est informé par l'autorité disciplinaire de la procédure disciplinaire telle que visée à l'article 78, § 2.

§ 4. Si l'action pénale a été intentée au sujet des mêmes faits, le délai visé au § 3 est interrompu jusqu'au jour où l'autorité disciplinaire a pris connaissance qu'une décision est intervenue et que cette décision est coulée en force de chose jugée. L'autorité disciplinaire est tenue de s'informer du résultat de cette décision.

§ 5. L'action pénale ne porte pas atteinte à la possibilité pour l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire. Si une peine disciplinaire infligée s'avère incompatible avec un prononcé pénal ultérieur qui est coulé en force de chose jugée, l'autorité disciplinaire doit retirer la sanction disciplinaire infligée et ce, avec un effet rétroactif à partir de la date du prononcé de la peine disciplinaire ».

Il résulte de cette disposition que la convocation de l'agent à l'audition disciplinaire doit intervenir dans les six mois de la constatation ou de la prise de connaissance des faits litigieux par l'autorité disciplinaire. Lorsque les faits en question font l'objet d'une action pénale, ce délai est interrompu jusqu'au jour où l'autorité disciplinaire a pris connaissance qu'une décision coulée en force de chose jugée est intervenue, l'autorité étant tenue de s'informer du résultat de cette décision. Il résulte de l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 190.728 du 20 février 2009, prononcé à propos d'une disposition similaire, que l'article 83, § 4, de l'arrêté du 2 octobre 1937 permet à l'autorité disciplinaire de différer les poursuites disciplinaires jusqu'à la fin

de la procédure pénale mais ne l'y oblige pas. L'autorité qui, en opportunité, use de la faculté de n'entamer les poursuites disciplinaires qu'à l'issue de la procédure pénale, doit demeurer attentive au respect du principe du délai raisonnable, qui est un corollaire du principe de sécurité juridique et qui impose de ne pas laisser l'agent menacé d'une action disciplinaire trop longtemps dans l'incertitude quant à son sort. Elle ne peut tenir l'action disciplinaire en suspens si les moyens d'investigation dont elle dispose ou les informations qu'elle peut recevoir avant l'issue de la procédure pénale lui permettent d'apprécier les faits qui sont reprochés à l'agent, ce qui peut être le cas, notamment, lorsque celui-ci les reconnaît d'emblée. Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire et initier la procédure disciplinaire, c'est-à-dire le moment où elle peut se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation à l'agent, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal et se limite à vérifier si l'autorité disciplinaire est partie de faits exacts, si elle les a appréciés correctement et si elle a pris sa décision dans les limites du raisonnable.

Il résulte de ce qui précède que si le délai de prescription de l'action disciplinaire est interrompu en cas d'action pénale pour les mêmes faits jusqu'au prononcé d'une décision coulée en force de chose jugée, le principe général du délai raisonnable ne l'est pas, à moins qu'il soit établi que le résultat de la procédure pénale était nécessaire pour permettre à l'autorité disciplinaire de statuer en parfaite connaissance de cause.

En l'espèce, le moyen dénonce exclusivement le fait que la partie adverse aurait pu avoir connaissance des faits litigieux avant le 19 avril 2019, sans critiquer le délai qu'elle a mis après cette date pour diligenter la procédure disciplinaire. Il ressort du dossier administratif que l'autorité disciplinaire a eu une première connaissance des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire par le biais de l'ordonnance de mainlevée du 31 mai 2017. À ce stade, elle avait uniquement connaissance de l'inculpation de la requérante « comme auteur ou co-auteur d'infractions à la loi sur les stupéfiants, dans le cadre d'une association », sans avoir nullement une connaissance concrète des faits mis à sa charge ni du contexte dans lequel ils s'étaient produits. Dans son courriel au parquet du 1^{er} juin 2017, elle indique ce qui suit :

« Après recherches, suite à une absence de plus d'un mois sans justification, nous venons d'apprendre que Madame Gaëlle Voet, attaché au SPF Finances – Services du Président, aurait été incarcérée le 24.03.2017 dans le cadre d'un dossier judiciaire dont les références sont NI/60.L1.1376-2017.

Vu que l'intéressée semble faire l'objet d'une poursuite judiciaire, l'Administration envisage, et cela sans porter le moindre jugement quant à une

éventuelle culpabilité, de prendre une mesure d'ordre de suspension dans l'intérêt du service afin de préserver l'image du SPF Finances le temps de la procédure judiciaire.

Pouvez-vous me confirmer que l'intéressée fait bien l'objet de poursuites dans le cadre du dossier repris ci-dessus et me communiquer la qualification des faits qui lui sont reprochés. [...] ».

L'autorité disciplinaire a ensuite, le 13 juin 2017, envoyé un courrier recommandé avec accusé de réception au parquet afin de demander « sur base du prescrit de la Circulaire 08/2014 du Collège des Procureurs Généraux et de l'article 1380 du Code Judiciaire » de l'informer « des charges qui sont actuellement retenues contre Madame Gaëlle Voet, afin que l'Administration puisse prendre les mesures qui s'imposent ». Elle a annexé à ce courrier un formulaire pré-imprimé de « déclaration de personne lésée ». Le 19 juin 2017, elle a communiqué à la juge d'instruction une copie de ce courrier et de la déclaration de personne lésée et lui a demandé s'il était possible, sans trahir le secret de l'instruction, de lui communiquer « l'intitulé exact des faits qui sont reprochés » à la requérante. La juge d'instruction répond le même jour qu'« au regard du secret de l'instruction, [elle] ne [se] sen[t] pas autorisée à [lui] divulguer les préventions qui pourraient être mises à charge de Madame Voet. [Elle] prend acte de [sa] déclaration de personne lésée, et [l'] invite, le cas échéant, à déposer une requête afin de solliciter un accès au dossier ». Si la partie adverse pouvait certes demander l'accès au dossier sur la base de l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle comme le soutient le moyen à titre principal, rien ne permet cependant de supposer qu'il y aurait été fait droit par le juge d'instruction qui, dès ce stade, excipait déjà du secret de l'instruction pour ne pas communiquer les informations sollicitées. En tout état de cause, contrairement à ce que soutient la requérante, la circonstance que la partie adverse aurait pu dans cette affaire faire valoir sa qualité de partie civile ou de personne lésée et ainsi pouvoir demander l'accès au dossier ou l'obtention d'une copie de celui-ci conformément à l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle, n'implique aucunement qu'elle avait l'obligation de le faire dans l'objectif, non pas de défendre ses intérêts en tant que partie civile ou personne lésée, mais bien dans celui de mener une action disciplinaire à l'encontre d'un de ses agents.

En outre, la partie adverse n'est nullement demeurée passive dans la mesure où dès le 13 juin 2017, soit onze jours après avoir été informée de la fin de la détention provisoire de la requérante, elle a saisi le parquet d'une déclaration de personne lésée selon laquelle elle souhaite être « informée de la décision que le procureur du Roi prendra à la fin de l'enquête » et « être avertie du déroulement de ce dossier, notamment de la mise à l'instruction et des fixations qui interviendront devant les juridictions d'instruction et de jugement ». Compte tenu de la précision de cette demande, il ne peut, au regard du principe général du délai raisonnable, être

fait grief à la partie adverse de ne pas avoir sollicité, en plus, un accès au dossier sur la base de l'article 21bis susvisé. Le courriel adressé au procureur du Roi le 9 juillet 2018 confirme encore que l'autorité entendait fonder sa demande uniquement sur l'article 1380 du Code judiciaire, selon lequel « le ministère public décide de la communication et de la copie des actes d'instruction et de procédure dans l[e] cadre d'affaires disciplinaires ou à des fins administratives ». Un courriel de rappel est encore adressé au procureur du Roi le 10 janvier 2019 qui, le lendemain, répond « qu'après vérification, il apparaît que les réquisitions finales ont été tracées [...] en octobre 2018 et que le dossier est actuellement au greffe de la chambre du conseil en attente d'une fixation pour le règlement de la procédure. Étant donné que vous vous êtes déclaré personne lésée dans ce dossier, vous serez convoqué à cette audience ». Le 14 mars 2019, la partie adverse est conviée à l'audience du 13 mai 2019, il lui est précisé que le dossier peut être consulté au greffe et, le 19 avril 2019, son avocat lui transmet certaines pièces du dossier répressif. Il ressort des éléments qui précèdent qu'elle n'est pas demeurée passive pour obtenir des informations auprès des autorités judiciaires et qu'à aucun moment, le procureur du Roi ne lui a transmis les pièces du dossier répressif et ne l'a informée des infractions exactes retenues. Ce n'est dès lors qu'à la suite de la consultation du dossier répressif par son avocat au greffe qu'elle a pu prendre connaissance des infractions effectivement reprochées à la requérante et des circonstances dans lesquelles celles-ci avaient été commises. Il ressort encore de l'avis de la chambre de recours que la requérante « a toujours refusé de communiquer à sa hiérarchie les raisons de sa détention préventive ». La partie adverse n'avait dès lors d'autre choix que d'attendre l'autorisation du parquet pour accéder au dossier répressif, conformément à l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire. Dès qu'elle a eu accès à celui-ci, elle a mis en œuvre sans tarder la procédure disciplinaire, comme cela ressort de la chronologie des faits et n'est au demeurant pas critiqué à l'appui du moyen. Ces différentes dates démontrent que dès qu'elle a eu une information complète des faits de la cause et de la teneur des infractions pénales, la partie adverse n'a pas passivement attendu la fin du processus pénal (jugement de la 3^e chambre correctionnelle du Tribunal de première instance du Brabant wallon du 10 mars 2020) et a mis en œuvre la procédure disciplinaire sans méconnaître le principe général du délai raisonnable.

Le moyen unique n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et la contribution de 40 euros.

Ainsi prononcé le 17 mars 2022 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux