

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.072 du 22 novembre 2022

A. 234.308/VIII-11.749

En cause : **HÉROUFOSSE** Christophe,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel GOURDIN et
Arnaud PICQUÉ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

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 3 août 2021, Christophe Héroufosse demande l'annulation de « l'arrêté royal du 13 juin 2021 prévoyant que “la peine de démission d'office est infligée à Monsieur Héroufosse Christophe, né le 9 février 1970, attaché A2 au sein du Centre d'Information et d'Avis sur les Organisations Sectaires Nuisibles (CIAOSN)” ».

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 23 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 novembre 2022.

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

M^e Emmanuel Gourdin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Kaisergruber, *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° 250.492 du 30 avril 2021.

À la suite de cet arrêt, la partie adverse a, par un arrêté royal du 13 juin 2021 (article 1^{er}), retiré l'arrêté royal du 28 août 2020 infligeant la peine disciplinaire de démission d'office au requérant

L'article 2 du même arrêté royal inflige la peine disciplinaire de démission d'office au requérant.

L'article 3 du même arrêté prévoit qu'il produit ses effets le 28 août 2020.

Les articles 2 et 3 constituent l'acte attaqué.

IV. Quatrième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation du principe général du respect du délai raisonnable et de l'article 94 de l'arrêté royal

du 2 octobre 1937 ‘portant le statut des agents de l’État’, en ce que l’acte attaqué a été adopté le 13 juin 2021, soit en dehors du délai raisonnable.

En substance, le requérant soutient qu’à la suite de la notification à la partie adverse de l’arrêt de suspension du 30 avril 2021, intervenue le 10 mai 2021, le délai d’ordre de quinze jours à dater de la notification de l’avis de la chambre de recours et dans lequel le Roi devait prendre sa décision a recommencé à courir *ab initio*, et que le Roi ne l’a pas respecté puisqu’il ne s’est prononcé que le 3 juin 2021. Il soutient que ce délai d’ordre de quinze jours constitue un élément de référence pour apprécier la diligence du traitement du dossier aux différentes étapes de la procédure, et que s’il est vrai que la durée de la procédure devant le Conseil d’État ne doit pas être prise en compte, le fait qu’il y a eu un recours impose à la partie adverse d’autant plus de rigueur dans le respect du délai raisonnable. Il soutient également qu’il convient de tenir compte des retards avec lesquels il a été entendu, d’abord par son supérieur hiérarchique et ensuite par la chambre de recours, lesquels imposaient au Roi, dans le cadre de la réfection de l’acte suspendu puis retiré, un surcroît d’attention dans le respect du délai raisonnable.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant fait valoir les arguments suivants :

« *Primo*, l’acte querellé s’inscrit évidemment dans le contexte de l’article 94 de l’arrêté du 2 octobre 1937. Le retrait fait disparaître la décision et replace l’autorité à la veille de la décision retirée.

Secundo, à suivre la partie adverse, le but de l’acte était de rectifier purement et simplement la décision initiale pour la rendre conforme à l’arrêt. Dès lors, on voit difficilement pourquoi les trois premières étapes ont-elles pris autant de temps. C’est d’ailleurs le Roi lui-même qui a considéré que le délai de 15 jours qui Lui était imparti suffisait (*cfr.* art. 94 de l’arrêté royal du 2 octobre 1937).

Tertio, on saisit mal pour quelle raison la rédaction du projet d’arrêté royal ait pris du temps puisqu’il s’agit – *in fine* – de la même motivation que la première décision disciplinaire, avec quelques incursions.

Quarto, il y a eu au moins quatre conseils des ministres qui se sont étalés entre la semaine du 10 juin (date à laquelle la partie adverse a apparemment pris connaissance de l’arrêt) et la date du prononcé de la décision (13 juin 2021). Il y a donc eu plusieurs opportunités de faire entériner cette prétendue simple “rectification” avant le 13 juin 2021 ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant expose qu’il est vrai que la suspension d’un acte administratif par le Conseil d’État ne fait que paralyser son caractère exécutoire et que l’arrêt de suspension intervenu n’a pas en lui-même fait disparaître l’acte retiré

de l'ordre juridique. Il allègue toutefois, en invoquant la jurisprudence, que l'appréciation du caractère « raisonnable » du délai doit se faire *in concreto*, soit en fonction des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire et du comportement de l'agent et de l'autorité et que sur ce dernier point, « le caractère raisonnable du délai dans lequel doit se prononcer l'autorité qui statue sur un recours administratif se détermine principalement en fonction de la possibilité, pour cette autorité, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause ».

Il soutient qu'il faut tenir compte du fait que d'un point de vue global, la procédure disciplinaire a débuté en juillet 2019 et que lorsque l'arrêt de suspension est intervenu en avril 2021, l'autorité avait déjà connaissance des circonstances de l'espèce depuis plus d'un an et demi. Selon lui, le fait que la partie adverse prenne encore plus de 44 jours pour se prononcer après l'arrêt de suspension est en soi la démonstration de la violation du principe du délai raisonnable lorsqu'on tient compte réellement des circonstances de l'espèce, dans une affaire où l'enjeu est particulièrement important pour la personne visée par la sanction de démission d'office. Il fait valoir que si l'arrêt de suspension n'a pas en lui-même fait disparaître l'acte attaqué, la partie adverse est tenue toutefois d'en tirer le plus rapidement possible les conséquences et que, dans le cas d'espèce, elle avait tout en sa possession depuis l'arrêt de suspension, le seul ajout ayant été réalisé dans l'acte refait étant un point de la motivation relatif à la rétroactivité (interdite) de l'acte querellé.

Il ajoute qu'au-delà du délai de 44 jours, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble de la procédure et se réfère pour le reste à ses écrits précédents.

IV.2. Appréciation

Contrairement à ce que semblent admettre les parties, l'arrêt de suspension du 30 avril 2021 n'a pas fait disparaître la première sanction disciplinaire, en sorte qu'il n'a pu faire recommencer à courir le délai de 15 jours visé à l'article 94 du statut. La notification de cet arrêt a fait courir un délai de 30 jours expirant le 9 juin 2021, dans lequel la partie adverse pouvait demander la poursuite de la procédure (ce qu'elle a fait). À peine quelques jours après, le 13 juin 2021, la partie adverse a retiré la première sanction disciplinaire. C'est donc à compter de ce moment que le délai de 15 jours visé à l'article 94 a recommencé à courir *ab initio*. Or, l'acte attaqué ayant été adopté le même jour, la partie adverse n'a pu violer le principe du délai raisonnable, dès lors que, comme le reconnaît du reste le requérant, la durée de la procédure devant le Conseil d'État n'est pas prise en compte pour apprécier le respect de ce principe.

S'agissant de la procédure en amont, le requérant ne fait pas valoir ni que la procédure aurait connu des délais anormalement longs, ni que la partie adverse aurait par son inertie retardé sans raison son déroulement.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, du principe de séparation des pouvoirs, de l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'Etat' et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, le requérant critique le passage de la motivation justifiant la rétroactivité de l'acte attaqué par la volonté de corriger une erreur de plume qui affectait la précédente décision retirée à la suite de sa suspension par le Conseil d'État. Il soutient que cette rétroactivité n'est justifiée par aucune disposition statutaire et est même contraire à l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 qui dispose qu'aucune peine disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé. Il ajoute que la partie adverse ne prétend pas que cette disposition statutaire serait illégale et précise que quand bien même elle le serait, l'article 159 de la Constitution ne s'applique pas à l'administration active.

Dans une deuxième branche, il soutient qu'à supposer que la rétroactivité soit admissible en l'espèce, elle ne pouvait remonter au-delà de la notification de la décision retirée et non jusqu'à son adoption.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que l'indication à l'article 2 de l'arrêté royal du 28 août 2020, selon laquelle « cet arrêté produit ses effets le 21 août 2020 » est, selon elle, une erreur de plume, résultant de ce que la date du 21 août est celle à laquelle l'arrêté alors en projet avait été proposé au Roi. Elle expose qu'à la suite de l'arrêt de suspension, elle a repris la procédure au stade où l'irrégularité mise en évidence par le Conseil d'État avait été commise, qu'elle a donc repris une décision

sortant ses effets au 28 août 2020, date correspondant à l'adoption de la première décision, et qu'elle a, ce faisant, exécuté l'arrêt du Conseil d'État de manière conforme.

Elle fait valoir que l'acte attaqué a indiqué formellement non seulement les motifs justifiant le retrait, mais également les circonstances exceptionnelles exigées par la jurisprudence du Conseil d'État justifiant que l'acte attaqué rétroagisse à la date du 28 août 2020, dans les termes suivants :

« Considérant qu'il est, en règle, admis par le Conseil d'État que : "Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs n'est pas absolu et il est admis par la jurisprudence majoritaire que la réfection d'une décision qui, pour des motifs de forme, a été annulée par le Conseil d'État ou retirée par son auteur puisse être assortie d'un effet rétroactif lorsqu'il s'agit de constater une situation de fait ou encore lorsque la rétroactivité est nécessaire au plein rétablissement de la légalité. Dans tous les cas où la rétroactivité est ainsi admise, il appartient à l'auteur de l'acte d'établir de manière formelle les circonstances exceptionnelles pouvant justifier qu'il le fasse rétroagir" (C.E., n° 239.256, 28 septembre 2017, [...] ; lire également, en ce sens, les arrêts C.E., n° 236.518, 24 novembre 2016, [...] ; C.E., n° 235.157, 21 juin 2016 ; [...] ; Lire également, P. Goffaux, Dictionnaire de droit administratif, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 427-428) ;

Considérant que le présent acte de réfection a pour objet de corriger une irrégularité formelle et qu'en conséquence, il peut être considéré comme relevant de la catégorie des actes pour lesquels il peut être fait exception au principe de la non-rétroactivité ;

Considérant que la rétroactivité de la présente décision se fonde sur une situation de fait régulièrement établie dès lors que, *de facto*, il a été mis fin à la relation statutaire en date du 28 août 2020 ;

Considérant que la rétroactivité de la présente décision est nécessaire au rétablissement de la légalité de la décision adoptée en date du 28 août 2020 ».

Elle fait valoir que la date retenue du 28 août 2021, à savoir celle de l'adoption de l'acte retiré est conforme au principe général de non-rétroactivité rappelé dans l'arrêt de suspension qui indique qu'« en vertu du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, un acte administratif, qu'il soit individuel ou réglementaire, ne peut en principe sortir ses effets à une date antérieure à son adoption ». Elle en conclut que le requérant ne peut être suivi lorsqu'il prétend que la décision de démission d'office ne pourrait rétroagir à une date antérieure à la notification de l'acte retiré.

Elle ajoute que le requérant se méprend lorsqu'il soutient que l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, qui dispose qu'« aucune peine disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé », empêcherait, en l'espèce, que l'acte attaqué puisse avoir un effet rétroactif.

Elle allègue que l'acte attaqué est un acte dont l'objet est de rectifier la date initiale de prise de cours de la sanction disciplinaire déjà prononcée à l'encontre du requérant. Selon elle, l'essence de l'arrêté royal du 13 juin 2021 est d'exécuter l'arrêt n° 250.492 du 30 avril 2021 du Conseil d'État afin de rendre conforme la sanction disciplinaire déjà prononcée au principe général de non-rétroactivité des actes administratifs. Elle fait valoir que l'acte attaqué n'a pas pour objet de prononcer une nouvelle sanction disciplinaire sur la base d'un nouvel examen du dossier du requérant, les motifs de l'acte attaqué étant identiques à ceux figurant dans l'arrêté royal du 28 août 2020. Elle estime qu'à la suite de l'arrêt de suspension, elle n'avait d'autre choix que de retirer l'acte dans son ensemble pour adopter un nouvel arrêté royal rectificatif quant à la date de prise de cours de la sanction et reprenant, pour le surplus, la sanction disciplinaire déjà prononcée. Elle en conclut que la rectification opérée par l'acte attaqué ne peut être assimilée à une sanction disciplinaire et elle n'est, dès lors, pas soumise à l'interdiction de non-rétroactivité prévue par l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

Elle se réfère à un arrêt n° 200.731 du 10 février 2010 dans lequel le Conseil d'État a admis qu'un arrêté rectificatif d'un précédent arrêté prononçant une sanction de mise en disponibilité par mesure disciplinaire pour une période d'un an, rectification qui avait pour objet de modifier la date de prise de cours de la sanction à une date antérieure à l'arrêté rectificatif mais postérieure à l'arrêté rectifié, n'était pas assimilable à une sanction disciplinaire et n'était donc pas soumis à l'interdiction, prévue par la législation en cause, qu'une peine prenne effet pour une période précédant son prononcé.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle allègue que l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ne prend pas en compte la possibilité dont dispose toute autorité administrative, moyennant le respect des conditions fixées par la jurisprudence, de procéder au retrait d'une décision administrative infligeant une sanction disciplinaire et que cette disposition n'a pas vocation à régir les cas dans lesquels une sanction disciplinaire a été retirée.

V.2. Examen

Le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs s'oppose à ce qu'un acte administratif prenne effet à une date antérieure à son adoption.

Ce principe n'est toutefois pas absolu. S'agissant de la réfection d'un acte administratif, le Conseil d'État a, à plusieurs reprises, admis la réfection avec effet rétroactif d'une décision qui pour des motifs de forme, avait été annulée par lui

ou retirée par son auteur. La réfection d'actes administratifs assortie d'un effet rétroactif a également été admise lorsqu'il s'agit de constater une situation de fait ou encore lorsque la rétroactivité est nécessaire au plein rétablissement de la légalité. Dans tous les cas où la rétroactivité est ainsi admise, il appartient à l'auteur de l'acte d'établir de manière formelle les circonstances exceptionnelles pouvant justifier qu'il le fasse rétroagir.

Il y a lieu de relever que le motif pour lequel l'arrêté royal du 28 août 2020 a été suspendu par l'arrêt n° 250.492 précité, et à la suite de cette suspension, retiré par la partie adverse, n'est pas un motif de forme. La rétroactivité dont était assortie la mesure de démission d'office infligée au requérant touchait au fond de cet arrêté royal. Par conséquent, même si, comme le soutient la partie adverse, une erreur matérielle était à l'origine de cette rétroactivité, elle ne permet pas de justifier que la nouvelle décision adoptée à la suite du retrait le soit avec effet rétroactif. Le retrait, tel un arrêt d'annulation, fait en effet disparaître *ab initio* l'acte retiré de l'ordonnancement juridique. Il en résulte que l'acte attaqué par le présent recours est une nouvelle décision et non une rectification de l'acte initial. Cette nouvelle décision est soumise à la même interdiction de principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 200.731 du 10 février 2010 invoqué par la partie adverse, la rétroactivité de la prise d'effet d'un arrêté rectificatif a certes été admise, mais après qu'il a été constaté que cette rectification avait pour effet de faire perdre à la décision originaire son caractère rétroactif et sans que cette décision originaire ne disparaisse de l'ordonnancement juridique. C'est ce qui différencie cette affaire de la présente espèce : comme l'avait constaté l'arrêt n° 250.492 précité, la partie adverse s'est abstenue de corriger en temps utile son erreur en modifiant l'acte alors attaqué et aujourd'hui retiré.

La partie adverse ne pouvant invoquer une règle de droit ou des circonstances exceptionnelles qui justifieraient que l'acte attaqué soit adopté avec un effet rétroactif, le moyen est fondé.

VI. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du troisième moyen, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 13 juin 2021, en tant qu'il inflige la peine de démission d'office à Christophe Héroufosse à la date du 28 août 2020, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 22 novembre 2022, 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