CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 255.871 du 21 février 2023

A. 235.158/VIII-11.855

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^es Marc UYTTENDAELE et
Ethel DESPY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 janvier 2022, XXXX demande l'annulation de l'arrêté du président du comité de direction du service public fédéral Finances du 26 novembre 2021 lui infligeant la peine de la démission d'office.

II. Procédure

Un arrêt n° 252.410 du 14 décembre 2021 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Claudine Mertes, 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 22 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 février 2023.

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

M^e^ Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^es^ Emmanuel Jacubowitz et Annabelle Deleeuw, avocats, 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 utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 252.410. Il convient de s'y référer, en tenant compte des précisions suivantes.

1. Le 5 octobre 2015, M. W., agent du SPF Finances, informe le président du comité de direction de ce service public fédéral de ce qu'elle suspecte des agissements frauduleux de la part du syndicat UNSP en vue d'assurer la reconnaissance de son statut d'organisation représentative.

2. Ces faits sont explicités par cet agent dans un document intitulé « *Integriteitschennis door NUOD Financiën* » rédigé comme suit :

> « Il y a quelques années, notre syndicat a offert à ses membres la possibilité de passer au prélèvement automatique. J'ai téléchargé ces listes chaque mois dans le fichier KBC. Pour cela, j'ai utilisé la carte bancaire d'[E. B.]. Le traitement de ces domiciliations dans la base de données des membres n'a pas été effectué par moi. La comptabilité a été/est assurée par le président, [F. G.]. Je n'ai jamais soupçonné qu'il y ait eu des irrégularités.
>
> Comme il y avait régulièrement des factures en souffrance, j'ai eu accès aux différents comptes du syndicat et des associations sans but lucratif affiliées au syndicat. Les factures ont été payées à partir du compte KBC "nationaar" [*sic*].

Au cours de l'année 2014, des lettres ont été envoyées concernant les paiements en retard des cotisations pour 2013. Certaines personnes ont répondu qu'elles avaient effectué un paiement. J'ai alors consulté pour la première fois le compte des cotisations (KBC […] au nom de l'[…]). Ce faisant, je suis tombé par hasard sur le numéro de compte "[…]".

Comme je travaillais pour les services postaux, je savais qu'il devait s'agir d'un dépôt. J'ai été un peu surpris que cette personne dépose sa cotisation par la poste (qui fait encore cela de nos jours), mais je n'y ai pas prêté attention. La même situation s'est répétée plusieurs fois par la suite, après quoi j'ai commencé à me poser des questions.

À partir du moment où j'ai trouvé des noms de personnes dont j'étais sûre à 100% qu'elles n'étaient pas membres du syndicat (des personnes proches de moi), j'ai su qu'il y avait autre chose. J'ai commencé à chercher les relevés de compte dans les archives et il manquait plusieurs numéros.

Je me suis entretenu avec le président, [F. G.], à ce sujet. Il a confirmé ce que j'avais vu et a dit que 2013 était utilisée comme année de référence pour la représentativité pour les 6 années suivantes et que les chiffres des membres avaient été embellis pour demeurer reconnue comme organisation représentative.

Il a été fait comme suit :

L'argent a été pris sur un autre compte du syndicat. Cet argent a été utilisé pour effectuer des dépôts dans différents bureaux de poste au nom de personnes travaillant dans l'administration qui n'étaient pas membres du syndicat. Ces dépôts ont été effectués en partie sur le compte de l'aile flamande et en partie sur le compte de l'aile wallonne. Je ne sais pas qui a fait les dépôts. Je me souviens qu'un jour on m'a demandé s'il y avait un bureau de poste dans mon quartier. Sinon, on ne m'a rien demandé ni dit. Rétrospectivement, je peux en déduire que l'intention était que je fasse également des dépôts en espèces.

Je n'ai aucune idée du nombre de dépôts impliqués au niveau national. Le décompte des extraits de KBC montre qu'il y a 877 dépôts en Flandre (voir annexe).

Ma demande de ne pas utiliser les données fictives est restée sans réponse. Mes objections éthiques ont toujours été écartées.

Le 28 septembre 2015, j'ai été convoquée à une réunion interne à Bruxelles. Les personnes suivantes étaient présentes : XXXX (président aile francophone), [F. G.] (président aile néerlandophone), [E. B.] (vice-président aile flamande) et moi-même. J'ai dit qu'il s'agissait d'une fraude et que je ne pouvais pas accepter cet état de fait ; qu'il y avait des personnes sur la liste avec lesquelles j'avais des contacts réguliers et que je ne pouvais tout simplement plus les regarder dans les yeux. J'ai exigé que cela soit rectifié.

M. XXXX n'a pas répondu et a dit qu'il allait rédiger un papier à signer par les personnes présentes. Ce document signé sera remis à l'ancien président de l'aile francophone, [A. V.], pour être conservé. Le signer impliquerait que je suis d'accord avec ces irrégularités. J'ai refusé de signer ce document et on m'a menacée que si je le rendais public, cela aurait de graves conséquences financières pour moi aussi et que je devrais vendre ma maison.

Je ne sais pas ce que contenait ce document. J'ai vu XXXX et [E. B.] signer un document. [F. G.] était sur le point de signer le document lorsque je suis partie.

Lorsque je suis rentrée chez moi, j'ai ouvert KBC en ligne pour les entreprises et j'ai téléchargé tous les documents justificatifs. J'avais déjà en ma possession le véritable dossier d'adhésion pour 2013 (division Flandre).

Ce soir-là, j'ai cessé toutes mes activités au sein du syndicat avec effet immédiat.

Le lendemain (mardi 29 septembre), j'ai pris rendez-vous pour une réunion avec le Président du SPF Finances […]. Cet entretien a eu lieu le 5 octobre 2015 » (traduction libre).

C'est par ce document que, le 8 octobre 2015, le médiateur fédéral – centre Intégrité est saisi d'une demande d'avis préalable.

Le 16 décembre 2015, G. V., des services du président – coordinateur intégrité, transmet ce document à l'Office central pour la répression de la corruption. Le président du comité de direction du SPF Finances en reçoit copie.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 81, §§ 3, 4 et 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' (ci-après : le statut), « du délai de prescription prévu à cet article », du principe général de droit du délai raisonnable et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche, après avoir rappelé le prescrit de l'article 81, §§ 3, 4 et 5, du statut, et la jurisprudence y afférente, le requérant relève que les faits qui lui sont reprochés ont été portés à la connaissance de la partie adverse le 5 octobre 2015 par M. W., ce que confirment le jugement du tribunal de première instance d'Anvers du 25 mars 2021 et l'avis de la chambre de recours. Selon lui, ces faits ont également été portés à sa connaissance en dates du 6 novembre 2015, par le courriel que M. W. adresse à G. V. et dans lequel elle l'informe de l'avis du médiateur fédéral, du 10 novembre 2015, lors d'une coordination entre G. V. et le président du comité de direction du SPF Finances, du 7 décembre 2015, par le courrier que la Commission de contrôle de la représentativité a adressé à ce dernier et, enfin, du 16 décembre 2015, par le courrier que G. V. a adressé à l'Office central de la lutte contre la corruption (lire : l'Office central pour la répression de la corruption), courrier dont le président du comité de direction du SPF Finances a reçu une copie.

Pour autant, il souligne que la partie adverse n'a entamé les poursuites à son encontre que le 17 mai 2021, en le convoquant à une audition sur la base de l'article 78, § 2, du statut alors que, compte tenu de ce qui précède, elle était tenue d'initier les poursuites disciplinaires avant le 5 avril 2016. Il en déduit que l'action disciplinaire est prescrite, faute, pour cette autorité, d'avoir entamé les poursuites disciplinaires dans les six mois à dater de la prise de connaissance des faits. Il précise que la chambre de recours partage ce constat.

Il ajoute que la partie adverse ne pouvait se prévaloir de la faculté prévue à l'article 87, § 4, du statut de bénéficier de la suspension de la prescription de l'action disciplinaire, dès lors que cette prescription était acquise lorsque l'action pénale a été mise en mouvement, le 19 octobre 2017, par le réquisitoire de mise à l'instruction (articles 47, 60, 61 et 64 du Code d'instruction criminelle). Selon lui, le même constat s'impose si l'on doit considérer que l'action pénale a été intentée par la notification de l'acte de mise en accusation par le juge d'instruction, le 11 septembre 2019, ou par le réquisitoire de renvoi des prévenus devant le tribunal correctionnel, le 30 janvier 2020.

Il observe encore, à titre subsidiaire et en supposant que l'action pénale a été intentée à un moment où l'action disciplinaire n'était pas prescrite, que la partie adverse ne pouvait se prévaloir dudit article 81, § 4, étant donné que la faculté que cette disposition consacre est réservée à l'autorité qui ne dispose pas d'éléments suffisants en vue d'initier des poursuites disciplinaires, ce qui n'était pas le cas à ses yeux.

Après avoir rappelé la jurisprudence en la matière, il soutient que les circonstances relevées plus haut démontrent que la partie adverse disposait des éléments suffisants pour entamer les poursuites disciplinaires à son encontre depuis le 5 octobre 2015.

Il précise, par ailleurs, que si la partie adverse avait un doute quant à la matérialité des faits, il lui appartenait de l'interroger sur la base de l'article 78, § 2, de l'arrêté du 2 octobre 1937. Selon lui, le fait qu'une action pénale était pendante, ce qu'il conteste, n'empêchait pas la partie adverse de l'entendre, la jurisprudence imposant à cet égard que l'autorité conduise « l'instruction administrative aussi loin que possible ».

Il relève encore que la partie adverse s'est totalement désintéressée du déroulement de l'action pénale puisque, si ce n'est par sa décision de ne pas se constituer partie civile du 9 novembre 2020, elle ne démontre pas qu'elle s'est

inquiétée des suites de la procédure et, partant, de la possibilité d'entamer des poursuites disciplinaires à son encontre dès qu'elle avait suffisamment d'éléments en sa possession. Il constate qu'elle n'a pas non plus usé de la faculté prévue à l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle, lui permettant de consulter le dossier répressif ou d'en obtenir une copie.

Il en déduit que la partie adverse disposait de suffisamment d'éléments pour entamer des poursuites disciplinaires à son encontre, et ce sans attendre l'issue de la procédure pénale. D'après lui, elle devait entamer ces poursuites dans les six mois à dater de la prise de connaissance des faits, soit avant le 5 avril 2016, et elle n'était pas en droit de se prévaloir de la faculté prévue à l'article 81, § 4, du statut, si bien que lesdites poursuites disciplinaires sont prescrites.

En une seconde branche, après avoir rappelé le prescrit de l'article 81, § 5, du statut et la jurisprudence y relative, il précise que la partie adverse est restée complètement inerte, en ce qu'elle n'a pas instruit le dossier disciplinaire aussi loin qu'il lui était possible avec les moyens dont elle disposait, et qu'elle s'est totalement désintéressée de la procédure répressive en s'abstenant notamment de solliciter l'accès au dossier répressif, comme le permet l'article 1380 du Code judicaire.

Il réitère que le fait que l'action pénale soit pendante en l'espèce, ce qu'il conteste à nouveau, n'empêchait pas la partie adverse de l'entendre. Il en infère qu'en lui infligeant la peine de la démission d'office le 26 novembre 2021, pour des faits portés à sa connaissance le 5 octobre 2015, soit plus de six ans plus tard, la partie adverse a méconnu le principe du délai raisonnable, alors que le caractère grave de la sanction proposée lui imposait d'agir avec d'autant plus de célérité et de diligence.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

Sur la première branche, la partie adverse répond que l'acte attaqué ne viole pas l'article 81, § 3, du statut, étant donné que le délai prévu par cette disposition n'a, selon elle, ni pu prendre cours ni dès lors expirer. Elle indique qu'elle n'avait pas une connaissance suffisante des faits pour entamer les poursuites disciplinaires avant la transmission du jugement du 25 mars 2021 du tribunal de première instance d'Anvers. Elle estime que la constatation ou la prise de connaissance par l'autorité disciplinaire des faits entrant en ligne de compte renvoie à la notion de connaissance suffisante des faits pouvant justifier l'adoption d'une sanction disciplinaire.

Elle se réfère, en ce sens, à la jurisprudence selon laquelle le principe du délai raisonnable implique que l'autorité compétente a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure dès qu'elle a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction. Elle précise que l'autorité doit faire diligence pour en avoir une connaissance suffisante, et qu'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. Elle ajoute que, toujours selon la jurisprudence qu'elle cite, dans l'hypothèse d'une action pénale concomitante, elle ne peut lier le sort du disciplinaire à celui du pénal que dans la mesure où seule une décision judiciaire permet d'établir son assise en déclarant fondés des faits dont l'existence est contestée, ou encore lorsque les moyens d'investigation nécessaires sont hors de sa portée. Enfin, elle mentionne que « la constatation de faits susceptibles de justifier une sanction disciplinaire ne peut s'entendre d'un simple soupçon, mais vise le rassemblement de données probantes précises ».

Elle observe qu'en l'espèce, la position de l'autorité peut se résumer en trois points.

Premièrement, elle souligne que les éléments dénoncés en 2015 consistaient en de simples soupçons, les faits n'étant, selon le SPF Finances, ni établis, ni certains, avant la transmission du jugement du 25 mars 2021, en sorte qu'aucune poursuite disciplinaire ne pouvait être entamée sans enquête et obtention d'éléments pouvant corroborer la matérialité des faits suspectés. Elle ajoute que les différentes démarches entreprises auprès du médiateur fédéral, de la Commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales du secteur public, et du service central de la lutte contre la fraude (lire : l'Office central pour la répression de la corruption), ne permettent pas de démontrer qu'elle disposait d'une connaissance suffisante de ces faits. À ses yeux, elles prouvent au contraire que l'autorité disciplinaire, consciente des limites de ses pouvoirs d'instruction, a tenté, en faisant appel à ces tierces instances, de faire la clarté sur les faits rapportés mais que, vu le caractère infructueux de ces démarches, elle manquait, en 2015, d'informations suffisantes lui permettant d'initier une procédure disciplinaire.

Deuxièmement, elle considère que les éléments dénoncés en 2015 visaient uniquement l'organisation syndicale UNSP, et non des membres nommément identifiés de celle-ci. Elle en déduit que, même en jugeant ces faits établis, aucune poursuite disciplinaire ne pouvait être entamée à l'encontre d'un agent précis, sans mener d'enquête ni disposer d'éléments corroborant de manière certaine la matérialité des faits suspectés et l'identité des agents qui s'en seraient, le

cas échéant, rendus coupables. Sur ce point, elle relève que, selon la décision attaquée, en date du 5 octobre 2015, l'autorité était dans l'impossibilité d'imputer les faits à un agent précis et que, si M. W., agent du SPF Finances (AG Fisc), a verbalement informé le président du comité de direction du SPF de ce qu'elle suspectait des agissements frauduleux de la part du syndicat UNSP en vue d'assurer la reconnaissance de son statut d'organisation représentative, elle n'a cité aucun nom de membre concerné. Elle ajoute que la demande d'avis préalable que cet agent a introduite, le 8 octobre 2015, auprès du médiateur fédéral concernait « la suspicion que des fonctionnaires du SPF Finances qui sont dispensés de service pour exercer leur fonction de représentant syndical de l'organisation UNSP, ont fait un usage abusif des données personnelles de plus de huit cents membres du personnel du SPF Finances pour compléter la liste de membres de 2013 du syndicat UNSP de membres fictifs, aux fins de disposer des membres suffisants pour être reconnue comme organisation syndicale représentative pour les six années à venir ». Dès lors, selon elle, la circonstance que les premiers soupçons se sont portés sur « les fonctionnaires dispensés d'exercer leur activité » ne permet pas d'en déduire l'existence d'une connaissance suffisante des faits considérés, pas plus que des personnes concernées. Le fait que le requérant occupait la fonction de président de l'aile francophone du syndicat ne constitue pas, à son estime, un élément de nature à l'incriminer.

Troisièmement, elle relève qu'aucune enquête ne pouvait être initiée par l'autorité disciplinaire, les faits suspectés relevant de comportements extérieurs à l'exercice de la fonction des agents finalement condamnés, soit en l'occurrence leur activité syndicale, et non des faits de nature professionnelle. Pour ce motif, elle estime qu'elle n'avait aucune possibilité d'investigation ni même de vérification de quelque nature que ce soit, et que les diverses démarches entreprises ont confirmé que seules les autorités judiciaires avaient le pouvoir de mener une enquête à cet égard. Elle considère, à ce titre, que les faits ayant donné lieu successivement aux procédures pénale et disciplinaire sont du ressort d'une autre instance, s'agissant de la Commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales dans le secteur public, qui dépend du SPF Chancellerie du Premier ministre. Elle souligne, quant au fonctionnement de cette commission, que, selon l'article 14 de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités', les activités qu'elle mène sont couvertes par le secret professionnel, la procédure mue devant elle s'étant au demeurant soldée sans succès. C'est ce qui explique, selon elle, que l'acte attaqué précise que l'autorité administrative n'avait aucune possibilité de mener elle-même les investigations indispensables pour appréhender avec suffisance les faits dénoncés et les éventuelles responsabilités individuelles, dès lors que ceux-ci ne relevaient

manifestement pas de la sphère professionnelle mais bien de l'activité syndicale. Elle rappelle encore, à cet égard, que selon l'article 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 'portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' :

« Les dispositions qui concernent :
1° le régime et les sanctions disciplinaires;
2° la suspension dans l'intérêt du service;
3° la démission d'office;
4° le licenciement,
ne peuvent pas être appliquées aux délégués syndicaux pour les actes qu'ils accomplissent en cette qualité et qui sont directement liés aux prérogatives qu'ils exercent.

Ces actes ne peuvent influencer ni l'établissement, ni la modification de leur signalement, de toute appréciation ou de tout rapport équipollent ».

Elle infère de cet article que les délégués syndicaux disposent d'une protection spéciale pour les actes qu'ils accomplissent en cette qualité et qui sont directement liés aux prérogatives qu'ils exercent. Selon elle, la question du nombre de membres d'une organisation syndicale est couverte par le secret. Partant, à supposer que l'autorité disciplinaire ait dû déjà soupçonner le requérant en 2015, *quod non* selon elle, son audition en 2015 était à ses yeux inutile, à défaut de disposer des moyens d'instruction lui permettant de mener sa propre enquête quant aux faits concernés qui touchent à la structure et au fonctionnement même d'une organisation syndicale.

Elle se réfère encore à la jurisprudence selon laquelle l'action disciplinaire est indépendante de l'action pénale, sous la seule réserve du constat de la matérialité des faits. Elle note qu'*in casu*, la matérialité des faits n'a cependant été établie que par le jugement du tribunal de première instance d'Anvers du 25 mars 2021. Elle maintient que, si l'autorité disciplinaire doit mener l'instruction administrative aussi loin que possible surtout si les moyens d'investigation dont elle dispose lui permettent de le faire, ce n'était pas possible en espèce, compte tenu de la nature des faits relevant de la mission syndicale, l'enquête pénale ayant également connu un volet bancaire qui a permis de démontrer les infractions reprochées.

Elle en conclut qu'aucun argument du requérant ne permet d'établir qu'elle aurait pu, dès le 5 octobre 2015, initier la procédure disciplinaire à son encontre et qu'elle avait les moyens d'investigation pour ce faire, de sorte que, à ses yeux, elle pouvait user de la faculté de suspension du délai prévue à l'article 81, § 4, du statut, le délai de prescription de l'article 81, § 3, n'étant pas expiré. Selon elle,

l'arrêt de rejet, prononcé selon la procédure d'extrême urgence, garde donc toute sa pertinence.

Sur la seconde branche, elle réitère son argumentation de la première branche sur l'absence d'éléments et des pouvoirs d'investigation nécessaires pour entamer une procédure disciplinaire dès le 5 octobre 2015. Elle estime que le caractère raisonnable du délai se détermine notamment en fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause.

Ainsi, elle constate qu'à plusieurs reprises, l'autorité disciplinaire a été sanctionnée pour avoir tardé à agir lorsque l'agent était en aveux des faits reprochés, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, puisque le requérant n'était pas en aveux des infractions qui lui étaient reprochées au plan pénal. Elle conteste sa remarque selon laquelle une audition en octobre 2015 aurait permis de s'assurer de la réalité des faits reprochés. Elle estime que si le requérant n'a plus contesté les faits après le prononcé du jugement du tribunal de première instance, il n'en allait pas de même lors des poursuites pénales précédant le jugement, en sorte que, même si elle avait été en possession du dossier répressif, elle n'aurait pas pour autant eu une connaissance suffisante des faits pour, sans violer la présomption d'innocence, être en mesure de le considérer coupable. Il n'est donc pas déraisonnable, selon elle, d'avoir décidé d'attendre l'issue de la procédure pénale.

Elle maintient, par ailleurs, qu'elle ne s'est pas désintéressée de la procédure pénale. Elle indique que l'autorité compétente ne s'est pas constituée partie civile au contraire du SPF Chancellerie du Premier ministre, étant donné que les poursuites pénales concernaient l'activité syndicale. Elle souligne qu'elle n'en a pas moins diligenté la procédure disciplinaire dès la réception du jugement du tribunal de première instance d'Anvers, le 25 mars 2021, dont elle a pris connaissance le 30 avril 2021.

Elle estime encore que le déroulement de la procédure disciplinaire permet de démontrer qu'elle n'a pas méconnu le principe du délai raisonnable puisque celle-ci a été initiée dès le 17 mai 2021, qu'une première audition a été fixée au 7 juin pour aboutir à une proposition de sanction formulée le 6 septembre 2021, que la chambre de recours a remis un avis le 10 novembre 2021 et que la décision attaquée a finalement été adoptée le 26 novembre 2021, soit dans un délai de huit mois depuis la décision du tribunal de première instance. Elle constate que ceci a été confirmé par l'arrêt n° 252.410 statuant sur la procédure de suspension en extrême urgence.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Sur la première branche, la partie adverse rappelle l'arrêt n° 252.410, dont elle estime que les enseignements demeurent entièrement valables dans le cadre de la procédure en annulation.

Elle expose, en premier lieu, que la connaissance suffisante des faits n'est pas établie avant le jugement du tribunal de première instance d'Anvers porté à sa connaissance le 30 avril 2021.

Elle conteste la portée que la requérante donne à la dénonciation faite par M. W. en ce que, d'une part, ce n'est pas avant le 16 décembre 2015 que le président du comité de direction du SPF Finances en a été avisé et, d'autre part, que ce document émane de cet agent, sans pouvoir constituer la preuve absolue de la connaissance suffisante des faits par l'autorité disciplinaire compétente. Elle ajoute que cette pièce ne permet pas de conclure à l'imputabilité des faits au requérant, ce dont elle s'explique. Elle en déduit que les éléments dénoncés en 2015 ne constituaient tout au plus que de simples soupçons.

Elle relève encore qu'aucune enquête ne pouvait être initiée par l'autorité disciplinaire en raison du fait que les comportements suspectés des agents concernés étaient extérieurs à l'exercice de leur profession et relevaient de l'activité syndicale. Elle réitère ainsi l'argumentation de son mémoire en réponse, en précisant qu'à ce stade, les malversations n'étaient pas connues ni avérées avec certitude, si bien qu'il ne pouvait être conclu que les actes du requérant dépassaient le cadre de la protection accordée par l'article 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984.

Elle en infère, dans un deuxième temps, que le délai de prescription de l'action disciplinaire n'est pas dépassé et que l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 n'a donc pas été méconnu.

Sur la seconde branche, elle renvoie à nouveau à l'arrêt n° 252.410, en indiquant que le raisonnement demeure valable. Elle ajoute que, contrairement à la position de l'auditeur rapporteur, elle a fait preuve de proactivité et de diligence dès qu'elle a eu une connaissance suffisante des faits. Elle renvoie ainsi aux développements de son mémoire en réponse.

IV.2. Appréciation de la seconde branche

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 des faits 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. 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, §§ 4 et 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 dispose :

« § 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 ».

Dans le rapport au Roi de l'arrêté royal du 3 août 2016 qui a remplacé l'ensemble de l'article 81, on peut lire entre autres ce qui suit :

« Jusqu'à l'entrée en vigueur du présent projet d'arrêté, le régime disciplinaire précisait que si une procédure pénale était en cours en même temps que la procédure disciplinaire, cette dernière devait être automatiquement suspendue. Cette disposition entraînait dans la pratique de très longs retards dans le déroulement des procédures disciplinaires, principalement en raison de la longue durée, liée à la gravité des faits, des procédures pénales. Il en résultait que l'agent pouvait être uniquement, pendant le déroulement de la procédure pénale, suspendu dans l'intérêt du service, ce qui constituait la seule mesure "conservatoire possible que l'autorité pouvait prendre. Ce n'est qu'à l'issue de la procédure pénale que la procédure disciplinaire pouvait reprendre.

La modification apportée par l'article 5 du projet d'arrêté royal élimine le caractère d'office de la suspension de la procédure disciplinaire pendant le déroulement de la procédure pénale. La responsabilité de poursuivre ou non la procédure disciplinaire appartient désormais à l'autorité disciplinaire. Dans la mesure où l'autorité disciplinaire trouve que les faits constatés sont suffisamment clairs et suffisamment prouvés pour infliger une sanction disciplinaire, elle peut décider en toute autonomie de poursuivre la procédure disciplinaire et il n'est plus nécessaire d'attendre le résultat de la procédure pénale. Si l'autorité estime que les faits ne sont pas suffisamment clairs ou pas suffisamment prouvés, avec la conséquence et le risque de prendre une mauvaise mesure, elle peut alors toujours décider de suspendre la procédure disciplinaire et d'attendre le résultat de la procédure pénale.

L'objectif de la mesure est bien évidemment de permettre de poursuivre, même si une action pénale a été intentée, les procédures disciplinaires lorsqu'il n'y a aucun doute sur les faits justifiant une peine disciplinaire ».

Il en résulte que, contrairement à ce qui prévalait précédemment conformément à l'ancien article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, le nouvel article 81, § 5, de ce même arrêté ne prévoit plus de suspension d'office de la procédure disciplinaire pendant le déroulement de la procédure pénale. Il incombe désormais à l'autorité disciplinaire de déterminer si les faits constatés sont suffisamment clairs et suffisamment prouvés pour infliger une sanction disciplinaire, auquel cas elle peut décider en toute autonomie de poursuivre la procédure disciplinaire, sans devoir attendre le résultat de la procédure pénale. Dans le cas inverse, elle peut décider de suspendre la procédure disciplinaire en attendant le résultat de la procédure pénale. Elle doit, néanmoins et en tout état de cause, demeurer attentive au respect du principe du délai raisonnable et ne tenir l'action disciplinaire en suspens que si les moyens d'investigation dont elle dispose ne lui permettent pas de statuer en connaissance de cause, ce qui lui impose de conduire l'instruction administrative aussi loin que possible de manière à s'assurer qu'il lui est, le cas échéant, raisonnablement impossible de statuer avant l'issue de l'action pénale.

En l'espèce, il est établi que le président du comité de direction a reçu verbalement le 5 octobre 2015, de la part de M. W., des informations relatives à des suspicions d'agissements frauduleux de la part du syndicat UNSP en vue de la reconnaissance de son statut d'organisation représentative en octobre 2015.

Ces éléments de fait ont, néanmoins et par la suite, été explicités par cet agent dans le document intitulé « *Integriteitschennis door NUOD Financiën* », qu'elle a adressé au médiateur fédéral – centre Intégrité, le 8 octobre 2015, au titre de demande d'avis préalable introduite sur la base de la loi du 15 septembre 2013 'relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel', en vigueur jusqu'au

2 janvier 2023. Il ressort, en effet, de ladite pièce qu'elle confirme expressément la présence du requérant lors de la réunion du 28 septembre 2015, à laquelle M. W. a été convoquée et au cours de laquelle cette dernière précise avoir dit, s'agissant des faits litigieux, « qu'il s'agissait d'une fraude ». Elle y souligne également que le requérant « n'a pas répondu et a dit qu'il allait rédiger un papier à signer par les personnes présentes », que « le signer impliquerait que [M. W. est] d'accord avec ces irrégularités », ce que cette dernière a dès lors refusé, de sorte qu'on l'a « menacé[e] que si [elle] le rendai[t] public, cela aurait de graves conséquences financières pour [elle] et qu['elle] devrai[t] vendre [s]a maison », et que, si elle admet ne pas savoir « ce que contenait ce document », elle a vu le requérant le signer, ajoutant que : « Ce soir-là, j'ai cessé toutes mes activités au sein du syndicat avec effet immédiat ».

Le document précité fait, par ailleurs, état des éléments de fait suivants :

« Au cours de l'année 2014, des lettres ont été envoyées concernant les paiements en retard des cotisations pour 2013. Certaines personnes ont répondu qu'elles avaient effectué un paiement. J'ai alors consulté pour la première fois le compte des cotisations (KBC […] au nom de l'[…]). Ce faisant, je suis tombé par hasard sur le numéro de compte "[…]"..

Comme je travaillais pour les services postaux, je savais qu'il devait s'agir d'un dépôt. J'ai été un peu surpris que cette personne dépose sa cotisation par la poste (qui fait encore cela de nos jours), mais je n'y ai pas prêté attention. La même situation s'est répétée plusieurs fois par la suite, après quoi j'ai commencé à me poser des questions.

À partir du moment où j'ai trouvé des noms de personnes dont j'étais sûre à 100% qu'elles n'étaient pas membres du syndicat (des personnes proches de moi), j'ai su qu'il y avait autre chose. J'ai commencé à chercher les relevés de compte dans les archives et il manquait plusieurs numéros.

[…]

L'argent a été pris sur un autre compte du syndicat. Cet argent a été utilisé pour effectuer des dépôts dans différents bureaux de poste au nom de personnes travaillant dans l'administration qui n'étaient pas membres du syndicat. Ces dépôts ont été effectués en partie sur le compte de l'aile flamande et en partie sur le compte de l'aile wallonne. Je ne sais pas qui a fait les dépôts. Je me souviens qu'un jour on m'a demandé s'il y avait un bureau de poste dans mon quartier. Sinon, on ne m'a rien demandé ni dit. Rétrospectivement, je peux en déduire que l'intention était que je fasse également des dépôts en espèces.

Je n'ai aucune idée du nombre de dépôts impliqués au niveau national. Le décompte des extraits de KBC montre qu'il y a 877 dépôts en Flandre (voir annexe).

[…] ».

Ce document, qui n'était repris ni dans le dossier du requérant ni dans le dossier administratif lors du recours en extrême urgence contre l'acte attaqué, figurait parmi les annexes au courrier envoyé par G. V. le 16 décembre 2015 à l'Office central pour la répression de corruption, le président du comité de direction ayant été mis en copie.

Sur la base de ce document, qui étaye de manière circonstanciée la dénonciation fait précédemment de manière orale par M. W., il ne peut être contesté que la partie adverse se trouvait en possession, à tout le moins, d'indices sérieux relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire et imputables, notamment, au requérant et qu'en conséquence, elle devait faire toute diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire à son encontre.

Il importe peu, à cet égard, que les éléments ainsi portés à sa connaissance n'étaient pas certains et que la dénonciation de M. W., selon les termes de l'acte attaqué, « aurait pu être abusive ou mensongère et […] ne pouvait faire naître des certitudes dans le chef de l'autorité ». Si l'autorité disciplinaire ne peut fonder la sanction qu'elle inflige que sur des faits avérés et certains, et s'il lui appartient d'établir à suffisance la matérialité des griefs qu'elle impute à son agent, le propre d'une procédure disciplinaire est, par la force des choses, d'être initiée par l'autorité à la suite de faits qui sont soit portés à sa connaissance par des témoignages, des rapports ou des déclarations, soit qu'elle constate elle-même directement. Pour établir la matérialité des faits disciplinaires, les supérieurs hiérarchiques peuvent, dans le cadre d'une enquête préalable destinée à déterminer s'il y a lieu d'entamer une procédure disciplinaire, instruire les faits à charge et à décharge, notamment en auditionnant l'agent concerné ou en recueillant des témoignages. La faculté de réaliser une telle enquête préalable est inhérente au principe hiérarchique.

En l'occurrence, à la suite de cette information, la partie adverse n'est pas restée complètement inactive, puisqu'elle a d'abord fait part de cette information à la Commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales du secteur public et, ensuite, face au refus de cette commission d'enquêter sur ces faits, elle a dénoncé ceux-ci auprès de l'Office central pour la répression de la corruption.

Force est, toutefois, de constater que la partie adverse n'a, par après et jusqu'à la communication du jugement du tribunal de première instance d'Anvers du 25 mars 2021, plus pris aucune initiative pour tenter d'avoir une connaissance suffisante des faits. L'action pénale a été entamée le 19 octobre 2017, soit deux ans

après la dénonciation des faits à l'autorité. Or rien ne démontre que, pendant ces deux années ni même les années qui ont suivi, l'autorité aurait fait preuve de proactivité et de diligence en menant sa propre enquête, ni qu'elle se serait intéressée à l'évolution de l'enquête pénale.

Il y a lieu d'admettre que, sous réserve de ce qui sera précisé ci-dessous, la partie adverse n'aurait pu établir de manière suffisamment probante les faits en menant sa propre enquête, dès lors que, d'une part, les faits n'étaient pas liés à l'exercice des fonctions du requérant auprès de la partie adverse, et que, d'autre part, ils étaient inhérents à l'exercice d'une mission syndicale couverte par le secret. Il n'était en effet pas concevable, compte tenu de la liberté syndicale, que la partie adverse interroge ses agents pour savoir s'ils étaient réellement membres d'un syndicat.

Elle a toutefois laissé le dossier répressif suivre son cours, sans chercher à entendre le requérant, ni accomplir la moindre démarche auprès des instances judiciaires compétentes pour se tenir informée de l'évolution de l'enquête et de l'instruction pénales, ainsi que de l'existence d'éventuels aveux de la part du requérant. La constitution de partie civile d'une autorité dans le cadre d'une procédure pénale ne permet, certes, pas d'utiliser les informations recueillies en cette qualité pour diligenter une procédure disciplinaire mais une demande d'autorisation d'accéder au dossier répressif pouvait, en revanche, être adressée au parquet, sur la base de l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire, à de telles fins, ce qui n'a nullement été fait en l'espèce.

Sur ce point encore et comme le souligne le requérant, la partie adverse ne peut pas affirmer qu'*a priori*, de telles démarches se seraient révélées vaines sur le plan disciplinaire. Sauf élément démontrant le contraire, pareil constat est nécessairement prématuré et se heurte à l'obligation qui incombe à l'autorité disciplinaire de mener les investigations le plus loin possible, démarche qui n'apparaît pas dans le cas présent. Comme indiqué plus haut, avec le document reprenant la dénonciation écrite de M. W., cette autorité disposait d'indices sérieux à l'encontre du requérant auxquels elle aurait pu le confronter, dans le cadre d'une audition préalable. Dût-elle ne pas recevoir d'élément probant avec de tels moyens d'investigation, elle pouvait alors surseoir à statuer en attendant d'en obtenir de plus amples dans le cadre de la procédure pénale en cours, ce qu'elle n'a pas davantage entrepris.

Il en résulte qu'en attendant le 17 mai 2021 pour entamer la procédure disciplinaire à l'encontre du requérant, sur la base des éléments de fait sérieux dont

elle a eu connaissance au plus tard au mois de décembre 2015, et sans entamer la moindre démarche au cours de ces années auprès des instances chargées de l'information pénale ou de l'instruction afin d'être mieux informée des faits, la partie adverse a manqué de diligence et a en conséquence méconnu le principe du délai raisonnable.

En sa seconde branche, le premier moyen est fondé.

V. Autres branches et moyens

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

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Dépersonnalisation

Dans sa requête en annulation, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L’arrêté du président du comité de direction du service public fédéral Finances du 26 novembre 2021, infligeant la peine de la démission d’office à XXXX, est annulé.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l’identité des personnes physiques ne sera pas mentionnée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l’indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 21 février 2023, par la VIII^{e} chambre composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d’État,
Raphaël Born,	conseiller d’État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Luc Detroux