

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.721 du 24 octobre 2023

A. 234.375/VIII-11.762

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile
rue de Clipet 26
4219 Wasseiges,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 août 2021, XXXX demande l'annulation de « la décision du 13 juillet 2021 lui infligeant la peine disciplinaire de retenue de traitement de cinq pour cent pendant 6 mois ».

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 18 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 octobre 2023.

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

Le requérant et M^{es} Maxime Chomé et Charlotte Ekwalla Timsonet, avocats, 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

1. Le requérant est fonctionnaire de niveau A au sein de la direction générale des Établissements pénitentiaires (ci-après : D.G.E.P.I.) du service public fédéral Justice (ci-après : S.P.F. Justice) depuis 2004.

À partir du 1^{er} octobre 2019, il est désigné pour un terme de cinq ans au titre de « directeur régional - Établissements pénitentiaires - région Sud ».

2. Le 26 novembre 2020, la directrice *a.i.* du service d'encadrement P&O avise le président du comité de direction du S.P.F. Justice qui est aussi le supérieur hiérarchique du requérant, de ce que ce dernier a participé à une procédure de sélection d'attaché « soutien au management » à la D.G.E.P.I., au terme de laquelle son épouse, classée en deuxième position, figure parmi les lauréats.

Selon la directrice précitée, le requérant se serait ainsi « placé dans une situation de conflits d'intérêts sans en avoir préalablement informé les membres du Centre d'Expertise Mouvements du Personnel et sans en avoir immédiatement averti son supérieur hiérarchique tel que l'impose pourtant l'article 9 du Statut des agents de l'État ».

Elle ajoute que « si une procédure disciplinaire devait être engagée à [l']encontre [d'XXXX], celle-ci devra être menée par [ses] soins en tant que supérieur hiérarchique de l'intéressé en vertu de l'article 1^{er} et de l'annexe de l'arrêté

ministériel du 7 avril 2008 portant désignation des supérieurs hiérarchiques compétents au sein du Service public fédéral Justice en matière disciplinaire ».

3. Le 2 décembre 2020, le requérant est invité à fournir par écrit, dans un délai de dix jours, ses observations sur les faits qui ont été dénoncés le 26 novembre 2020.

4. Le 17 décembre 2020, le conseil du requérant répond à cette demande.

5. Le 19 janvier 2021, le requérant est convoqué pour être entendu disciplinairement, le 10 février 2021, devant son supérieur hiérarchique. Les griefs qui lui sont reprochés tiennent aux faits :

- « - d'avoir, entre le 10 juin et le 14 juillet 2020, activement et sciemment poursuivi [sa] participation à l'élaboration du canevas d'entretien et du cas pratique soumis aux candidats de la sélection BFG20070 Attaché Soutien au Management alors que [son] épouse [...] avait déjà postulé pour cette procédure ;
- d'avoir siégé comme assesseur dans le jury des entretiens de la même sélection BFG 20070 en date du 3 août et 6 août 2020 ;
- de [s']être, par conséquent, placé dans une situation de conflit d'intérêts sans avoir immédiatement averti [son] supérieur hiérarchique de cette situation de conflits d'intérêts et sans avoir préalablement pris la précaution d'informer les membres du Centre d'Expertise Mouvements du Personnel de [son] lien avec une candidate à cette procédure, à savoir [son] épouse ».

6. Le 22 janvier 2021, le dossier disciplinaire est communiqué au conseil du requérant.

7. Le 10 février 2021, celui-ci est entendu en présence de son conseil. Une note de défense est déposée et un procès-verbal est établi à l'issue de l'audition.

Le requérant demande que R. V., le directeur général de la D.G.E.P.I., soit entendu au motif qu'il a, d'après lui, été informé tant de sa participation à la procédure de sélection que de la candidature de son épouse.

8. Le 1^{er} mars 2021, R. V. est entendu en tant que témoin, en présence du requérant et de son conseil. Un procès-verbal est établi à l'issue de cette audition.

9. Le 11 mars 2021, le supérieur hiérarchique du requérant saisit le comité de direction du S.P.F. Justice du dossier disciplinaire de ce dernier, en établissant un rapport récapitulatif de cette procédure.

10. Le 12 mars 2021, le requérant est convoqué devant cette instance, en vue de son audition disciplinaire fixée le 1^{er} avril 2021.

11. Le 1^{er} avril 2021, le comité de direction du S.P.F. Justice, présidé pour la circonstance par D. F., le directeur général Législation, Liberté et Droits fondamentaux, entend le requérant, en présence de son conseil qui dépose une note de défense. Il entend également le président en titre du comité de direction, en sa qualité de supérieur hiérarchique du requérant.

L'une des pièces complémentaires transmises à la suite de la mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur apparaît comme un procès-verbal de cette réunion du comité de direction. Elle comporte l'intitulé « Comité de Direction siégeant en matière disciplinaire du 1^{er} avril 2021 – Dossiers Francophones » ainsi, notamment, que les indications suivantes :

« [...]

Quatre dossiers disciplinaires francophones sont à l'agenda du Comité de Direction.

1) Dossier 268 : XXXX

Directeur Régional Sud

[J.-P. J.], Président du Comité de Direction et supérieur hiérarchique de Monsieur XXXX expose les faits.

Le Comité de direction entend Monsieur XXXX, assisté par Maître [P. J.].

Sur proposition de [D. F.], il est décidé de voter au scrutin secret sur :

Retenue de traitement de 10 % pendant 12 mois : 4 oui – unanimité

➤ Proposition acceptée

Proposition de peine disciplinaire : Retenue de traitement de 10 % pendant 12 mois ».

Au bas de ce document figurent les signatures électroniques de D. F., « pour le Président du Comité de Direction », datée du 19 avril 2021, et de E. P., la secrétaire de cette instance, datée du lendemain.

12. Le dossier administratif comporte un document distinct intitulé « proposition de peine disciplinaire ».

Cette proposition vise, dans son préambule, « l'examen du dossier disciplinaire lors de la séance du Comité de Direction du 1^{er} avril 2021 ». Elle contient ensuite une motivation qui s'étend sur plusieurs pages et se conclut, dans son dispositif, par la mention selon laquelle « le Comité de direction accepte à l'unanimité la proposition de peine disciplinaire de retenue de traitement de 10 % pendant 12 mois à l'égard de Monsieur XXXX ».

Ladite proposition de peine disciplinaire est signée électroniquement par D. F, « pour le Président du Comité de Direction absent », le 26 avril 2021, et par E. P., la secrétaire du comité de direction, le 27 avril 2021.

13. Par un courrier daté du 27 avril 2021 et réceptionné le lendemain, la proposition de peine disciplinaire est notifiée au requérant.

14. Le 17 mai 2021, ce dernier introduit un recours auprès de la chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire pour les agents de l'État fédéral (ci-après : la chambre de recours).

15. Le 9 juin 2021, celle-ci entend le requérant, en présence de son conseil. Elle auditionne également le président du comité de direction, en sa qualité de supérieur hiérarchique du requérant, et une attachée au service d'encadrement P&O.

16. Le même jour, la chambre de recours « émet un avis défavorable à l'adoption de la sanction disciplinaire de retenue de traitement de 10 % pendant douze mois et propose d'y substituer celle d'un rappel à l'ordre ».

17. Par un arrêté ministériel du 13 juillet 2021, la sanction disciplinaire de retenue de traitement de cinq pour cent pendant six mois est infligée au requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à ce dernier par un courrier recommandé avec accusé de réception du même jour.

IV. Moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur

IV.1. Exposé du moyen et thèse de la partie adverse

IV.1.1. Le rapport

Le moyen soulevé d'office est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article 79, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État'.

L'auditeur rapporteur cite le texte de l'article 79, § 3, susvisé, qui prévoit notamment 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 », à défaut de quoi « le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent ». Il considère que ce second délai de quinze jours est un délai de rigueur, dont le dépassement vicie la décision finale qui serait prise sur la base d'une proposition de peine disciplinaire notifiée en dehors de ce délai. Il est d'avis que le moyen est d'ordre public et doit donc être soulevé d'office.

Il estime, par ailleurs, que l'acte du comité de direction qui détermine le point de départ du délai de rigueur de quinze jours est la décision que cet organe prend collégalement de proposer la sanction, indépendamment de la date à laquelle sont rédigés l'*instrumentum* de cette décision et le procès-verbal de la séance au cours de laquelle elle a été prise. Il fait valoir que la décision d'adopter une proposition de sanction est exécutoire dès son adoption.

Il constate qu'en l'espèce, le comité de direction a décidé de proposer la peine disciplinaire de retenue de traitement lors de son unique séance du 1^{er} avril 2021, en manière telle que le délai de quinze jours a commencé à courir le lendemain. Il en déduit que, dans la mesure où la notification au requérant de la proposition de sanction est intervenue le 28 avril 2021, cette notification a eu lieu en dehors du délai de rigueur imposé par l'article 79, § 3, du statut, et que le comité de direction était donc réputé avoir renoncé à poursuivre la procédure en application de l'alinéa 2 de ce même article. Il en déduit que l'auteur de l'acte attaqué a été irrégulièrement saisi du dossier et était sans compétence pour adopter la sanction disciplinaire litigieuse.

IV.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse conteste le bien-fondé du moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur. Elle indique que, le 1^{er} avril 2021, le comité de direction a auditionné le requérant et arrêté le dispositif d'une proposition de sanction disciplinaire, laquelle devait toutefois encore être rédigée, « ce qui ressort de son procès-verbal interne de séance du même jour ». Elle considère à ce titre que, conformément à l'article 79, § 3, visé au moyen, la proposition de sanction disciplinaire a été formulée le 27 avril 2021, dans le délai de deux mois prévu par cet article, alors que, le lendemain, elle a notifié « cette décision » au requérant, le délai de quinze jours ayant ainsi été respecté.

A *contrario* d'un arrêt n° 238.246 du 18 mai 2017 mentionné par l'auditeur rapporteur, elle insiste sur le fait que la « délibération » du 1^{er} avril 2021 ne constitue pas la proposition définitive de sanction disciplinaire du comité de

direction mais un procès-verbal interne à ce collège, alors que ledit arrêt fait état d'un dépassement du délai de quinze jours entre la proposition définitive et sa notification.

Elle ajoute que l'article 79, § 3, précité prévoit que le comité de direction « formule une proposition de peine disciplinaire » tandis que, dans le cas d'espèce, « le procès-verbal interne du 1^{er} avril 2021 ne formule pas une peine disciplinaire mais arrête uniquement le dispositif de cette proposition de peine disciplinaire, à l'issue de l'audition de l'intéressé et de son avocat ». À ses yeux, ce dispositif est insuffisant, vu qu'il convenait de motiver la décision pour répondre aux 27 pages de la note de défense déposée lors de ladite audition, ainsi qu'aux explications orales fournies à cette occasion. Elle estime que la thèse inverse reviendrait à rendre impraticable les délibérations des organes collégiaux, « puisqu'il n'est pas rare qu'une direction soit décidée le jour de l'audition, pour qu'ensuite, une motivation soit rédigée pour justifier la direction choisie ». Elle souligne qu'en l'espèce, la motivation de la proposition du comité de direction s'étend sur treize pages dont elle cite des extraits, pour mettre en exergue l'ampleur de ce travail de motivation en réponse notamment aux arguments du requérant.

Elle relève encore que, conformément à l'article 18 du règlement d'ordre intérieur du comité de direction du service public fédéral Justice du 8 avril 2003, la proposition définitive de sanction disciplinaire doit être établie dans la langue de l'agent et signée par le président et le secrétaire du comité de direction, de même que comme tout acte administratif, elle doit être motivée pour permettre à l'agent d'apprécier l'opportunité d'intenter un recours interne devant la chambre de recours compétente.

Elle est d'avis qu'au contraire, le procès-verbal interne du 1^{er} avril 2021 n'avait pas cette vocation, s'agissant « en réalité d'un acte intermédiaire qui arrête le dispositif de la proposition de sanction à intervenir ou qui acte la volonté du comité de direction, après avoir recueilli les moyens de défense de l'agent, d'infliger une sanction disciplinaire au requérant, sans qu'il soit aucunement fait état des motifs qui conduisent à cette décision ». Elle considère aussi que ce procès-verbal n'est « qu'un acte préparatoire de cette proposition finale de sanction disciplinaire » et que « l'audition, à l'issue de laquelle le procès-verbal est dressé, permet au comité de direction de pouvoir fonder ultérieurement sa proposition de décision motivée ». Elle en déduit que « le délai de rigueur commence, par conséquent, à courir en date du 27 avril 2021, les signatures du président du comité de direction et du secrétaire conférant force probante à la décision finale ».

Elle ajoute que l'arrêté royal ne prévoit pas de délai pour que le procès-verbal de l'audition soit dressé, de sorte qu'il lui paraît discutable de considérer le procès-verbal interne du 1^{er} avril 2021 comme étant le point de départ de la computation du délai de rigueur de quinze jours. Elle souligne que seules l'audition doit se tenir entre le vingtième et le trentième jour et la proposition de sanction doit être adoptée dans un délai de deux mois, délais qui en l'espèce ont été respectés.

Elle relève enfin qu'elle a respecté le principe général de droit du délai raisonnable puisque la proposition de sanction litigieuse a été notifiée dès le lendemain du jour où elle a été adoptée. Elle estime ainsi avoir fait preuve de toute la diligence requise pour la procédure disciplinaire litigieuse.

IV.2. Appréciation

Le moyen soulevé par l'auditeur rapporteur touche à l'incompétence de l'auteur de l'acte et est d'ordre public. Il peut donc être soulevé d'office et est recevable.

L'article 79, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' dispose :

« Dans un délai de deux mois au plus tard prenant cours le jour de la saisine du comité de direction, le comité de direction formule une proposition de peine disciplinaire et notifie sa proposition à l'agent dans les quinze jours.

A défaut de cette notification dans le délai de quinze jours, le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent ».

Sur la question de savoir si le délai de quinze jours susvisé constitue un délai d'ordre ou un délai de rigueur, il convient, selon une jurisprudence constante, de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation de l'échéance à respecter. Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre notamment s'il n'y a aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité.

En l'occurrence, il résulte de la sanction attachée au non-respect du délai de quinze jours qu'il constitue un délai de rigueur. En l'absence de notification de la proposition de peine disciplinaire à l'agent dans le délai requis, il est en effet prévu que « le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent ».

Le président du comité de direction, compétent pour prononcer la sanction disciplinaire à l'égard d'un agent du grade du requérant, ne peut prendre une telle décision que s'il est valablement saisi d'une proposition de peine disciplinaire par le comité de direction. Par conséquent, lorsque, en raison du dépassement du délai de quinze jours, le comité de direction est réputé renoncer à la procédure, et donc, de ne pas formuler de proposition de sanction, le président du comité de direction, n'ayant pas été valablement saisi d'une proposition du comité de direction, est sans compétence pour prononcer une telle sanction.

Quant à l'acte du comité de direction qui détermine le point de départ du délai de rigueur de quinze jours, il s'agit nécessairement de la décision par laquelle cette instance adopte collégialement la proposition de sanction. Les dates auxquelles sont rédigés le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la décision a été prise, l'*instrumentum* de cette décision et sa motivation formelle importent donc peu, la décision d'adopter une proposition de sanction étant par elle-même exécutoire.

Dans la version néerlandaise du texte de l'article 79, § 3, alinéa 2, précité, la locution « *een voorstel doen* » est utilisée, de sorte que l'interprétation que préconise la partie adverse dans son dernier mémoire, fondée sur l'emploi du mot « formuler » dans la version française, ne peut être admise.

Ce constat s'impose d'autant plus que, dans le règlement d'ordre intérieur du comité de direction du S.P.F. Justice du 3 avril 2003, il suit des articles 16 et 18 de ce règlement que :

- « Toute décision individuelle en matière disciplinaire à l'égard d'un agent est prise au scrutin secret et à la simple majorité des suffrages.
À l'initiative du Président du Comité de direction une proposition de peine disciplinaire est présentée. Un vote est établi.
En cas de partage des suffrages, la proposition est rejetée. Dans ce cas, une autre proposition est soumise au vote.
Il est interdit au Président et aux membres de s'abstenir lors du vote au scrutin secret.
Le secrétaire n'a pas de voix délibérative ».
- « Art. 18. La proposition de peine disciplinaire est établie dans la langue de l'agent et est signée par le Président et le secrétaire ».

Il se confirme que c'est le vote par les membres du comité de direction et, partant, la manifestation de leur volonté qui détermine le sort de la proposition de sanction disciplinaire. Le président du comité de direction ne dispose, à lui seul, que d'un pouvoir d'initiative en la matière, tandis que la circonstance qu'il doit, avec le secrétaire, signer cette proposition est sans incidence sur ce qui précède, le secrétaire n'ayant pas de voix délibérative, conformément à l'article 16, dernier alinéa, précité.

Il est aussi à noter que le vote sur ladite proposition de peine disciplinaire doit, comme il s'impose pour toute décision individuelle relative à une personne, intervenir au scrutin secret, ce qui contribue encore davantage à invalider l'interprétation selon laquelle ce serait la signature par le président du comité de direction et le secrétaire de cette instance qui serait de nature à finaliser la proposition de sanction disciplinaire et à faire débiter le délai pour la notifier.

En outre, il est constant que, lorsqu'un organe collégial doit prendre une décision par un vote au scrutin secret, il n'est pas dispensé d'assortir cette décision d'une motivation. Il convient alors que soit soumis au vote un projet de délibération formellement motivé ou, à tout le moins, un projet qui mentionne les motifs de nature à servir de soutien à la décision proprement dite. Dans ce cas, il est de jurisprudence constante qu'il n'est pas irrégulier de rédiger la motivation formelle de l'acte administratif concerné après son adoption, pour autant que cette motivation soit conforme aux éléments du dossier administratif sur la base desquels la décision a été adoptée et qu'elle soit notifiée au plus tard en même temps que l'acte lui-même.

L'éventuel décalage, dicté par des considérations pratiques, entre le moment de l'adoption du *negotium* et celui auquel l'*instrumentum* contenant la motivation formelle est rédigé ne peut, en tout état de cause, avoir pour conséquence de différer le premier moment, pour l'assimiler au second, sous peine de fausser une donnée de fait de la procédure administrative. Si l'autorité compétente ne dispose que de peu de temps pour rédiger cette motivation formelle, car elle doit comme dans le cas présent notifier la décision dans un délai donné, il lui appartient de s'organiser en conséquence, par exemple en marquant provisoirement son accord sur ledit projet de décision et en prévoyant de l'adopter définitivement et complètement, avec sa motivation formelle, lors d'une délibération ultérieure. Les difficultés alléguées par la partie adverse, découlant d'une audition qui nécessite l'élaboration d'une motivation formelle détaillée pour y répondre, peuvent ainsi être rencontrées.

En l'espèce, il résulte du dossier administratif et de ses pièces complémentaires transmises à la suite des mesures d'instruction de l'auditeur rapporteur, que le comité de direction a adopté la proposition de peine disciplinaire à charge du requérant lors de son unique séance du 1^{er} avril 2021. Ce que la partie adverse qualifie de « procès-verbal interne du 1^{er} avril 2021 » n'est que l'*instrumentum* du dispositif de cette décision, dont il résulte, sans équivoque, que :

« Dossier 268 : XXXX
Directeur Régional Sud
[J.-P. J.], Président du Comité de Direction et supérieur hiérarchique de Monsieur XXXX expose les faits.
Le Comité de direction entend Monsieur XXXX, assisté par Maître [P. J.].

Sur proposition de [D. F.], il est décidé de voter au scrutin secret sur :
Retenue de traitement de 10 % pendant 12 mois : 4 oui – unanimité

➤ Proposition acceptée

Proposition de peine disciplinaire : Retenue de traitement de 10 % pendant 12 mois ».

Aucune pièce du dossier administratif n'indique que le comité de direction du S.P.F. Justice se serait prononcé lors d'une délibération ultérieure, la motivation fût-elle jointe à ce dispositif par après. Le délai précité de quinze jours a donc commencé à courir à compter du lendemain de cette délibération du 1^{er} avril 2021, soit le 2 avril 2021.

Or il n'est pas contesté que la notification de la proposition de peine disciplinaire au requérant a eu lieu le 28 avril 2021, soit en dehors du délai de rigueur imposé par l'article 79, § 3, du statut. Partant, le comité de direction était réputé avoir renoncé à poursuivre la procédure en application de l'alinéa 2 de cet article, et le président du comité de direction du S.P.F. Justice était donc sans compétence pour adopter l'acte attaqué.

Le moyen soulevé d'office est fondé.

V. Autres moyens

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

VI. Dépersonnalisation

Dans sa requête, le requérant sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, 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 1^{er}.

L'arrêté du ministre de la Justice du 13 juillet 2021 infligeant à XXXX la peine disciplinaire de retenue de traitement de cinq pour cent pendant six mois est annulé.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 octobre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État 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