

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.723 du 24 octobre 2023

A. 236.843/VIII-12.010

En cause : **PREUX** Jean-Luc,
ayant élu domicile chez
M^e Quentin ALALUF, avocat,
rue de Namur 69
1000 Bruxelles,

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 18 juillet 2022, Jean-Luc Preux demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 16 mai 2022 prévoyant que « la peine disciplinaire de démission d'office [lui] est infligée [...] ».

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.

La partie adverse a 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.

M^e Quentin Alaluf, avocat, comparaissant pour la partie requérante, 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. Jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, le requérant est assistant de sécurité adjoint du service public fédéral Justice (ci-après : S.P.F. Justice). Il est nommé depuis le 7 janvier 2009 et est affecté à la zone de police Bruxelles-Midi.

2. Le 12 janvier 2012, alors qu'il est en service, il emprunte un véhicule de police à des fins privées sans en avertir sa hiérarchie, et il utilise ce véhicule et son uniforme d'agent de sécurité afin d'intervenir dans un conflit entre particuliers. Un acte de vol (d'une somme de 45.000 €) avec violence au préjudice de l'un d'entre eux est commis à cette occasion, avec la circonstance aggravante que ces faits sont perpétrés en bande, avec armes, véhicules et usage de titres ou insignes d'un fonctionnaire public ou d'un faux ordre de l'autorité publique.

3. Le 17 janvier 2012, le directeur de la direction générale des Établissements pénitentiaires (ci-après : D.G.E.P.I.) informe le requérant que les événements du 12 janvier 2012 ont fait l'objet d'une plainte mise à l'instruction dans le cadre de laquelle son rôle serait analysé et que, dans l'attente d'une confirmation officielle ou non de son inculpation, il fait l'objet d'une mesure d'ordre provisoire d'interdiction d'entrée à la maison de fonction en application de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 'relatif à la suspension des agents de l'État dans l'intérêt du service'.

4. Le 20 février 2013, le requérant est auditionné par la direction du Corps de sécurité dans le cadre d'une procédure de demande de mesure d'ordre de suspension dans l'intérêt du service.

5. Par un arrêté ministériel du 4 avril 2013, il est suspendu de ses fonctions dans l'intérêt du service en application de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964, avec effet au 20 février 2013.

6. Le 12 avril 2013, le président du comité de direction du S.P.F. Justice émet la proposition de priver le requérant de la faculté de faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement dans son échelle de traitement, et de réduire son traitement brut à hauteur de vingt pour cent, en application de l'article 3 de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964.

7. Le 24 avril 2013, le requérant introduit un recours contre la proposition de réduction de son traitement auprès de la chambre départementale de recours d'expression française.

8. Le 9 juillet 2013, cette instance émet l'avis qu'il convient de le suspendre dans l'intérêt du service, sans toutefois assortir cette suspension des mesures complémentaires susvisées.

Elle estime ne pas être renseignée sur l'état de l'enquête judiciaire, qu'elle ne peut espérer une clôture prochaine de la procédure pénale et qu'il existe une incertitude sur les faits et sur les suites pénales qui y seraient réservées, cette incertitude pesant sur les deux parties.

9. Par un arrêté ministériel du 23 juillet 2013, la suspension dans l'intérêt du service du requérant à partir du 20 février 2013 est confirmée, sans être assortie des mesures complémentaires.

10. Par un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 18 mars 2016, il est condamné à dix-huit mois de prison avec sursis. Il est reconnu coupable notamment pour les préventions de vol avec violence en bande armée et détournement de biens publics (en l'occurrence, son véhicule de fonction).

Le requérant comme le ministère public interjettent appel de cette décision.

11. Par un courriel du 14 novembre 2018, le parquet général près la cour d'appel de Bruxelles communique à E. P., attaché au service d'encadrement P&O du S.P.F. Justice, le numéro de référence du dossier devant la cour d'appel de Bruxelles et l'informe que l'affaire est fixée à l'audience du 15 janvier 2019.

12. Par un courriel du 11 mars 2019, E. P. interroge le parquet général pour connaître les suites réservées au dossier.

13. Par un courriel du même jour, il lui répond que l'affaire a été remise au 17 juin 2019.

14. Par un arrêt du 12 février 2020, la cour d'appel de Bruxelles confirme les condamnations pénales prononcées en première instance contre le requérant.

15. Le 14 mai 2020, le pourvoi en cassation introduit contre cet arrêt est rejeté par une ordonnance de non-admission.

16. Par un courriel du 8 juillet 2021, E. P. réinterroge le parquet général près la cour d'appel de Bruxelles sur l'état d'avancement du dossier.

17. Par un courriel du lendemain, celui-ci lui répond que l'arrêt a été rendu le 12 février 2020.

18. Par une décision du 3 septembre 2021, le président du comité de direction du S.P.F. Justice prend acte de l'arrêt de la cour d'appel du 12 février 2020 et désigne G. V. comme supérieur hiérarchique chargé de la procédure disciplinaire à l'encontre du requérant.

19. Le 14 septembre 2021, G. V. convoque le requérant en vue de son audition disciplinaire fixée le 7 octobre 2021 devant lui.

20. Le 7 octobre 2021, le requérant est entendu, en présence de son conseil. Une note de défense est déposée et un procès-verbal est établi à l'issue de cette audition.

21. Le 19 octobre 2021, G. V. émet une proposition provisoire de sanction de démission d'office à l'encontre de ce dernier.

22. Le même jour, le comité de direction du S.P.F. Justice est saisi du dossier disciplinaire du requérant.

23. Toujours le 19 octobre 2021, le requérant est convoqué devant cette instance, en vue de son audition disciplinaire fixée le 18 novembre 2021.

24. Le 18 novembre 2021, le comité de direction entend le requérant, en présence de son conseil, et son supérieur hiérarchique, G. V. Une note de défense est déposée et un procès-verbal est établi à l'issue de ces auditions.

25. Ce procès-verbal indique notamment, après avoir repris les propos des intervenants, que D. F., le directeur général Législation, Liberté et Droits fondamentaux a ouvert l'audience disciplinaire et lève cette audience, et qu'au scrutin secret, la « proposition provisoire de peine disciplinaire de démission d'office [est] acceptée », de sorte que la « proposition définitive de peine disciplinaire [est la] démission d'office ».

Au bas de ce document figurent les signatures électroniques de D. F., « pour le Comité de Direction », datée du 2 décembre 2021, et de E. P., la secrétaire de cette instance, datée du lendemain.

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

Cette proposition vise, dans son préambule, « l'examen du dossier disciplinaire lors de la séance du Comité de Direction du 18 novembre 2021 », ainsi que « le procès-verbal de la séance du Comité de Direction du 18 novembre 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 émet à l'unanimité la proposition définitive de peine disciplinaire de démission d'office à l'égard de Monsieur Jean-Luc PREUX ».

Au bas de ladite proposition figurent les signatures électroniques de D. F., « pour le Comité de Direction », en date du 2 décembre 2021, et de E. P., la secrétaire de cette instance, en date du 3 décembre suivant.

27. Par un courrier recommandé et avec accusé de réception du 3 décembre 2021, la proposition de peine disciplinaire est adressée au requérant.

28. Le 13 décembre 2021, celui-ci introduit un recours auprès de la chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire pour les agents de l'État fédéral.

29. Le 7 mars 2022, cette instance émet l'avis que la procédure disciplinaire n'a pas été entamée avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 3 août 2016 'portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire relatives aux agents de l'État' et qu'elle n'est donc pas compétente pour connaître du recours.

30. Le 28 avril 2022, la chambre de recours en matière disciplinaire des agents francophones émet l'avis qu'elle ne peut se rallier à l'avis de la chambre de recours interdépartementale d'expression française, en sorte qu'à son tour elle se déclare également incompétente pour connaître du recours.

31. Par un arrêté du 16 mai 2022, le ministre de la Justice inflige la sanction disciplinaire de démission d'office 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. Premier moyen – seconde branche

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe général de bonne administration de motivation interne des actes administratifs, de l'erreur de droit et de fait, des principes généraux de bonne administration et plus précisément du principe du délai raisonnable et également du principe de minutie et de soin, du principe des droits de la défense et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une seconde branche, il critique le dépassement du délai raisonnable. Il relève que la partie adverse savait depuis le 11 mars 2019 que la cause serait plaidée devant la cour d'appel de Bruxelles le 17 juin 2019 mais a attendu le 8 juillet 2021 pour réinterroger le parquet général sur l'issue de la procédure pénale. Il estime que ce retard a eu comme conséquence que la partie adverse n'a pris connaissance de l'arrêt de la Cour de cassation du 12 février 2020 que le 9 juillet

2021 et qu'elle a donc tardé à se tenir informée de l'évolution de la procédure pénale, violant ainsi l'article 81, § 4, de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937, tel que modifié par l'arrêté royal du 3 août 2016 (lire : arrêté royal du 3 août 2016 'portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire relatives aux agents de l'Etat'.

Il ajoute que, contrairement à ce que la chambre de recours a considéré dans son avis du 7 mars 2020, il ne devait pas lui-même veiller à tenir la partie adverse informée de l'avancement des poursuites pénales, et ne peut donc se voir reprocher d'avoir manqué à son devoir de loyauté (CE n° 250.210 du 24 mars 2021).

Il relève, par ailleurs, qu'après sa prise de connaissance des décisions judiciaires en date du 9 juillet 2021, la partie adverse a encore attendu le 3 septembre 2021 pour désigner le supérieur hiérarchique chargé d'initier la procédure disciplinaire.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

À titre liminaire, la partie adverse se réfère à l'arrêté royal du 3 août 2016, précité, qui a modifié le régime disciplinaire des agents de l'État. Elle soutient qu'en vertu de la disposition transitoire contenue à l'article 28 de cet arrêté royal, il y a lieu d'appliquer à la procédure disciplinaire litigieuse en cours depuis 2012 la réglementation qui prévalait avant l'entrée en vigueur dudit arrêté royal, soit avant le 1^{er} octobre 2016.

Sur la seconde branche du premier moyen et dans le prolongement de ce qui précède, elle considère que les mesures d'ordre d'interdiction d'entrée et de suspension préventive, adoptées en 2012, « sont présomptives de la volonté de la partie adverse d'entamer une procédure disciplinaire » et que cette présomption est antérieure à la date susvisée du 1^{er} octobre 2016.

Elle en infère que l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, tel qu'il prévalait avant sa modification par cet arrêté royal, trouve dès lors à s'appliquer, cet article prévoyant que « les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaire ». À ses yeux, « la procédure pénale a donc d'office interrompu, en 2012, toute poursuite de procédure disciplinaire, c'est-à-dire sans marge d'appréciation de l'autorité disciplinaire », ce qui imposait à cette dernière d'attendre l'issue de la procédure pénale pour sanctionner le requérant. Elle ajoute qu'elle ne disposait pas des moyens de preuve suffisants pour attester de la matérialité des faits, comme l'avait considéré la chambre départementale de recours

d'expression française dans le procès-verbal du 9 juillet 2013, et que le Conseil d'État enseigne que « l'autorité disciplinaire ne peut poursuivre des faits qualifiés par la loi pénale qu'après que le juge judiciaire a statué sur la matérialité des faits imputés à l'agent » (C.E., n° 66.856 du 18 juin 1997).

Elle relève, en outre, qu'à la suite de la prise de connaissance des faits reprochés au requérant, elle a réagi en prenant immédiatement des mesures d'ordre, devant par après « stopper toute procédure disciplinaire en raison de la procédure pénale en cours. Elle est aussi d'avis que, lorsqu'elle a reçu l'information par le ministère public, le 9 juillet 2021, de la clôture de la procédure pénale, elle a réagi en convoquant le requérant le 14 septembre 2021 à une audition dans le cadre de la procédure disciplinaire, tandis qu'une proposition définitive de sanction de démission d'office a été notifiée à ce dernier par un « courriel recommandé du 2 décembre 2021 (lire : courrier recommandé et avec accusé de réception du 3 décembre 2021) ».

Elle souligne enfin qu'elle a suivi la procédure pénale avec diligence « à deux reprises, à savoir le 11 mars 2019 et le 8 juillet 2021 en contactant le parquet général », précisant qu'il ne peut lui être imputé les retards de la procédure, indépendants de son action propre.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

S'agissant de l'application dans le temps des dispositions contenues dans l'arrêté royal du 3 août 2016, elle rappelle d'emblée la teneur de l'article 28 de cet arrêté royal, qui tient lieu de disposition transitoire. Elle relève, par ailleurs, que « l'ancien article 78 du statut Camu ne détermine pas, à l'inverse du nouvel article 78, un moment auquel la procédure est entamée ». Elle réitère que la mesure d'ordre du 17 janvier 2012 qui interdit l'entrée du requérant dans les établissements pénitentiaires constitue une présomption de l'existence d'une procédure disciplinaire et que cette procédure « était par conséquent déjà en cours lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 3 août 2016, ce qui justifie l'application de l'ancien statut Camu à la présente procédure disciplinaire », compte tenu de la disposition transitoire précitée. Elle en déduit avoir été « forcée de stopper toute procédure disciplinaire eu égard à l'effet suspensif de la procédure pénale sur la procédure disciplinaire, comme mentionné dans l'ancien article 81, § 3 ». Elle estime encore avoir pris des mesures d'ordre pour aménager l'attente jusqu'à la clôture de la procédure pénale, ces mesures « traduisant sa volonté de poursuivre le requérant disciplinairement mais sans possibilité d'avancer dans la procédure aussi longtemps qu'une décision coulée en force de chose jugée n'était pas prononcée au pénal ». De

même, selon elle, lorsqu'elle « a pris connaissance des faits pénalement répréhensibles qui visaient, en tant que suspect, notamment le requérant, le dossier était déjà à l'instruction au pénal », si bien qu'à ses yeux, ces mesures d'ordre étaient ses seuls moyens pour aménager le temps d'attente pour poursuivre la procédure disciplinaire. Et de conclure, sur cette remarque préliminaire, que « la présente procédure devait donc effectivement être traitée conformément aux dispositions de l'ancien statut Camu, puisqu'elle a été valablement entamée sous l'empire du régime antérieur de ce statut au travers de mesures d'ordre précitées [...] ».

Sur la seconde branche, elle fait valoir que la jurisprudence est établie en ce sens que le délai raisonnable s'apprécie de manière raisonnable et qu'en l'espèce, elle était tenue réglementairement d'attendre l'issue de la procédure pénale pour agir, ce d'autant qu'elle n'était pas en mesure d'attester de la matérialité des faits reprochés au requérant.

Elle relève qu'en outre, elle n'est pas restée passive durant la procédure pénale, soulignant que le 14 novembre 2018, le ministère public l'informait de la tenue de l'audience le 15 janvier 2019, que le 11 mars 2019, elle s'informait de la suite de la procédure pénale, qu'à la même date, le ministère public communiquait le report de l'audience au 17 juin 2019, audience qui s'est finalement déroulée le 15 janvier 2020, soit six mois plus tard.

Elle rappelle également s'être enquis de la situation, une dernière fois, le 8 juillet 2021 et qu'ayant reçu l'information demandée le lendemain, elle a poursuivi la procédure disciplinaire dès le 3 septembre 2021 avec la désignation du supérieur hiérarchique dans le délai de six mois de prescription prévu à l'article 81, § 5, alinéa 2, de l'ancien statut.

IV.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 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.

En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que si, le 11 mars 2019, la partie adverse a interrogé le parquet général près la cour d'appel de Bruxelles sur les suites réservées à l'audience qui était annoncée à la date du 15 janvier 2019, celui-ci lui a répondu le même jour que l'affaire du requérant était remise au 17 juin 2019. Or, par la suite, la partie adverse n'a plus pris aucune initiative jusqu'à l'envoi de son courriel du 8 juillet 2021, par lequel elle a réinterrogé le ministère public sur l'état d'avancement du dossier.

La partie adverse a donc laissé s'écouler près de deux ans et quatre mois avant de réinterroger les autorités judiciaires à ce sujet, ce qui témoigne d'un manque de diligence incompatible avec le respect du principe du délai raisonnable. Elle ne pouvait, en effet, attendre si longtemps avant de réagir, alors qu'elle savait, par la réponse du 11 mars 2019, que l'affaire serait plaidée à brève échéance, le 17 juin suivant, et qu'il lui appartenait dès lors de se montrer proactive et de s'enquérir des suites de cette nouvelle audience, de l'arrêt à intervenir, voire de l'éventuel pourvoi en cassation dirigé contre ledit arrêt.

Tel n'a cependant pas été le cas et, par l'ordonnance de non-admission du pourvoi rendue par la Cour de cassation, en date du 14 mai 2020, l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 12 février 2020 est devenu définitif, mettant ainsi un terme à la procédure pénale. La partie adverse a néanmoins encore attendu un an avant de chercher à en être informée et ce seul constat suffit à établir que la partie adverse n'a pas agi avec la diligence requise pour l'application du principe général du délai raisonnable.

L'argumentation de la partie adverse quant aux dispositions applicables au présent litige ne peut remettre en cause l'analyse qui précède. En tout état de cause, les anciennes dispositions de l'article 81, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', avant sa modification par l'arrêté royal du 3 août 2016, prévoyaient que « les actions pénales sont suspensives

de la procédure et du prononcé disciplinaire ». Or, comme il a été relevé ci-dessus, à la date du 14 mai 2020, l'action pénale relative au requérant a pris fin. L'effet suspensif allégué de cet article n'aurait donc, de toute manière, pas pu se prolonger au-delà de cette date, si bien que la partie adverse devait, par après, nécessairement s'enquérir de l'évolution du dossier judiciaire pour entamer sans tarder la procédure disciplinaire.

Le premier moyen est fondé en sa seconde branche.

V. Autres branche et moyens

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

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du ministre de la Justice du 16 mai 2022 infligeant la peine disciplinaire de démission d'office à Jean-Luc Preux est annulé.

Article 2.

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 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