

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.882 du 14 novembre 2023

A. 236.840/VIII-12.009

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Raphaël MOSSOUX, avocat,
rue Chantraine 39
4357 Jeneffe,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 juillet 2022, XXXX demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du 20 mai 2022 [lui] infligeant [...] la peine disciplinaire de la démission d'office à partir du premier jour du mois qui suit la date de signature de l'arrêté » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 254.732 du 12 octobre 2022 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, a décidé que lors de sa publication, l'identité des personnes physiques ne serait pas mentionnée, et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

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 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2023.

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

M^e Raphaël Mossoux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Fabienne Roland, conseiller général, 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 présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 254.732 précité.

IV. Premier et deuxième moyens

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Premier moyen

IV.1.1.1. La requête en annulation

Un premier moyen est pris « de la violation du délai de prescription de l'action disciplinaire prévu dans l'article 81, § 3 – anciennement article 81, § 5 –, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de sécurité juridique et de l'excès de pouvoir ».

Après avoir rappelé le prescrit de l'article 81, §§ 3 et 5, du statut des agents de l'État, tel qu'en vigueur en 2010, la requérante indique qu'un contrôle fiscal a été réalisé le 20 mai 2010, relativement aux exercices d'imposition 2008 et

2009, et qu'au vu des problèmes rencontrés lors des contrôles fiscaux précédents, son époux et elle ont demandé à un huissier de justice d'y assister. Elle explique que, à la suite de ce contrôle, deux cotisations supplémentaires à l'impôt des personnes physiques ont été enrôlées, fin 2010 et début 2011, à sa charge et à celle de son époux, pour les exercices d'imposition 2008 et 2009, que, par un jugement prononcé le 13 novembre 2013, le tribunal de première instance de Mons a jugé cette procédure d'imposition d'office irrégulière, mais que l'État belge a soumis au tribunal des cotisations subsidiaires en raison des mêmes éléments d'imposition que les cotisations annulées. Elle expose que, par un jugement prononcé le 25 novembre 2015, le tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, a déclaré valables et recouvrables ces cotisations subsidiaires et que l'arrêt prononcé le 5 mai 2021 par la cour d'appel de Mons a confirmé la validation de deux des cotisations supplétives, déclarées recouvrables par le tribunal.

Elle constate ensuite que le comité de gestion de l'AGFisc a estimé que :

« [...] avant la transmission de l'arrêt du 5 mai 2021 de la Cour d'Appel de Mons, condamnant [O. W.] et [la requérante] (agent de l'État) par un arrêt ayant force de chose jugée, il ne peut être considéré que l'autorité disciplinaire avait connaissance des faits reprochés et que le délai de prescription de six mois pour intenter la procédure disciplinaire était donc atteint ;

[...]

Que ce n'est que lors de la prise de connaissance de l'arrêt de la Cour d'Appel de Mons, coulé en force de chose jugée, que l'autorité disciplinaire a eu la certitude que les faits commis entre autres par [la requérante] l'avaient été dans le but d'éluder l'impôt ;

Qu'avant l'arrêt de la Cour d'Appel de Mons, l'autorité disciplinaire ne pouvait donc connaître la gravité des faits reprochés et l'implication de [la requérante] dans ceux-ci ;

[...] »

Elle relève que la même instance a également indiqué que :

« L'Administration fiscale considère que ce n'est pas parce que [la requérante] travaille au sein du SPF Finances, que comme le laisse supposer [son défenseur syndical], l'autorité compétente a *de facto* accès au dossier fiscal de celle-ci ;

Que de surcroît, s'agissant de faits extérieurs à l'activité de [la requérante] au sein du SPF Finances car non pas commis dans le cadre de la fonction exercée en qualité d'agent de l'État mais relatifs à sa vie privée, il était impossible pour l'autorité compétente d'entamer une procédure sur des faits repris dans le dossier fiscal personnel de l'intéressée ;

[...] ».

Elle constate que la chambre de recours en matière disciplinaire des

agents de l'État a par ailleurs considéré que :

« Les faits étant formellement contestés par la requérante, il ne peut être considéré que l'autorité disciplinaire avait connaissance de ces faits avant la transmission de l'arrêt de la Cour d'Appel de Mons du 5 mai 2021 qui dit pour droit que "...vu l'attitude déloyale sur le plan procédural des époux [...]...., c'est à bon droit que l'administration retient dans leur chef une intention d'éluder l'impôt et a appliqué des accroissements d'impôt ... pour chacun des exercices litigieux".

Ce n'est qu'à partir de la transmission de cet arrêt que l'autorité disciplinaire avait acquis la connaissance suffisante et certaine des faits, nécessaire pour entamer la procédure disciplinaire ».

Elle souligne que l'acte attaqué reprend *in extenso* – et fait sienne – l'argumentation de la chambre de recours.

Elle en déduit que la partie adverse avait connaissance des faits dès 2011 puisque les pratiques reprochées concernent les exercices d'imposition 2008 et 2009 et ont été mises en lumière, selon elle, de façon très claire, lors du contrôle fiscal réalisé par le SPF Finances en 2010. Elle rappelle que c'est à la fin 2010 et au début 2011 que l'État belge a décidé de la sanctionner ainsi que son époux, en majorant leurs impôts d'accroissements d'impôt. Se référant à l'article 444 du Code des impôts sur les revenus 1992, elle estime que la partie adverse était donc nécessairement, à ce moment-là, c'est-à-dire lors de l'enrôlement des cotisations supplémentaires, suffisamment informée, puisqu'elle a estimé être non seulement en mesure de la sanctionner, mais encore de déterminer la hauteur de la sanction.

Elle précise encore que, le 16 février 2011, J. D., directeur régional de l'AFER à Mons et donc son supérieur hiérarchique, en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, a autorisé le dépôt d'une plainte auprès du procureur du Roi à Mons, contre elle et son époux, sur la base des faits avancés par les agents taxateurs en charge du dossier fiscal. Elle en déduit que ce directeur régional, pour autoriser le dépôt d'une plainte, a nécessairement pris connaissance de son dossier fiscal afin de vérifier si les faits devaient être portés à la connaissance du procureur du Roi, de sorte que l'autorité était donc suffisamment informée des faits le 16 février 2011.

Elle ajoute que la partie adverse, à tout le moins, avait connaissance des mêmes éléments ou faits en raison de la procédure judiciaire puisque, lors de son audition du 10 novembre 2021, N. V., conseiller général à Mons depuis 2014, a indiqué : « Nous recevons copie des jugements et arrêts de tous les dossiers qui font partie de la compétence géographique. Donc de manière systématique, tous les jugements et arrêts sont lus ». Or elle rappelle que, dans le cadre des procédures judiciaires, dans lesquelles la partie adverse est à la cause, et qui concernent

notamment les exercices d'imposition 2008 et 2009 dont il est ici question, de nombreuses décisions sont intervenues, soit notamment deux jugements prononcés successivement les 9 octobre 2012 et 13 novembre 2013 par le tribunal de première instance de Mons, un jugement prononcé le 25 novembre 2015 par le tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, et un arrêt prononcé par la cour d'appel de Mons le 3 octobre 2018. Elle observe que ces décisions décrivent avec force détails les faits et rétroactes relatifs à la situation fiscale qui a mené ensuite – mais très tardivement selon elle – à l'entame de la procédure disciplinaire. Elle indique que ceci est d'ailleurs confirmé par la chambre de recours qui considère que « cette attitude de la requérante et de son époux est décrite en détail dans le jugement de la chambre fiscale de Mons du 9 octobre 2012 [...] ».

Elle souligne également que la partie adverse ne peut pas sérieusement soutenir que, son dossier fiscal personnel bénéficiant d'une protection au niveau de la vie privée, il était impossible à l'autorité d'entamer une procédure disciplinaire sur des faits repris dans ce dossier fiscal. Elle estime qu'il apparaît clairement qu'en l'espèce, tant les agents traitants que l'autorité ont eu effectivement connaissance du dossier fiscal. Elle n'aperçoit donc pas en quoi, dans le cas présent, le fait que les éléments ou faits sont extérieurs à son activité professionnelle rendait impossible pour l'autorité le fait d'entamer une procédure disciplinaire et rappelle qu'un agent peut être entendu sur tous faits de nature disciplinaire mis à sa charge, que ce soit pour ce qui concerne des faits survenus dans le cadre de sa fonction d'agent de l'État que pour ce qui concerne des faits survenus dans le cadre de sa vie privée.

Elle observe ensuite que la sanction disciplinaire infligée se fonde sur une attitude jugée par la partie adverse comme étant déloyale, dénotant selon cette dernière une intention d'éluder l'impôt et confirmée à tous les stades de la procédure judiciaire. Or elle estime que dans son arrêt du 5 mai 2021, la cour d'appel de Mons « n'a nullement révélé les éléments/faits ([son] attitude [...]) déjà bien connus depuis longtemps par la partie adverse, mais n'a concrètement rien fait d'autre que de dire que [son] attitude procédurale [...] (la Cour d'appel considérant que sans justification valable [elle] ne dépose pas le dossier de pièces demandé) donne raison à l'État belge ».

Elle rappelle que la contestation des faits par l'agent n'empêche en rien l'autorité de procéder à des vérifications, des recherches et d'entamer, s'il échet, une procédure disciplinaire dans les délais prescrits.

Elle souligne, en guise de conclusion, que l'autorité ne doit pas attendre, pour entamer une procédure disciplinaire, d'avoir une certitude quant à la matérialité et l'imputabilité des faits, ni même encore attendre une vérité judiciaire (prononcé

d'un jugement ou d'un arrêt), mais uniquement disposer d'une connaissance suffisante des faits, afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. Selon elle, dès 2011, la partie adverse avait une connaissance suffisante des faits pour entamer une procédure disciplinaire à son encontre, faits dont la partie adverse a eu confirmation à tous les stades de la procédure judiciaire.

IV.1.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse constate que la dénonciation du 16 février 2011 de J. D. au procureur du Roi à Mons, versée par la requérante en pièce n° 13 à son dossier, est incomplète et n'est accompagnée d'aucune annexe ou explication. Elle indique qu'avec cette seule page, il est impossible de savoir à quoi se réfère au juste cette pièce qui avait déjà été déposée par la requérante dans le cadre de la procédure disciplinaire. Elle estime donc que cette pièce n'atteste nullement de ce que l'autorité était suffisamment informée des faits depuis le 16 février 2011.

Elle soutient que cela n'a aucun sens d'affirmer que N. V. avait, dès le 9 octobre 2012, une connaissance suffisante des éléments et faits susceptibles de générer une procédure disciplinaire à son encontre puisqu'au cours de l'audition de la requérante du 10 novembre 2021, N. V. lui a déclaré qu'en 2014, elle n'était pas affectée à Mons et qu'elle n'a jamais connu C. H. qui, selon la requérante, est revenu en 2016.

Elle souligne que l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' ne prévoit pas quel degré de connaissance des faits devrait avoir l'autorité disciplinaire. Elle précise que, de manière générale, le Conseil d'État exige, dans le chef de l'autorité disciplinaire, une « connaissance suffisante » de faits susceptibles de justifier l'adoption d'une sanction disciplinaire, qu'il a ainsi pu décider 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 » et qu'« [...] en matière disciplinaire, l'autorité disciplinaire ne peut fonder sa décision que sur des éléments avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance la matérialité des faits reprochés à l'agent, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de faire de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par l'agent poursuivi ». Elle ajoute que le Conseil d'État a notamment souligné que « l'intime conviction de la partie adverse ne suffit pas à lui permettre de tenir pour établi le fait allégué ».

Elle constate que l'acte attaqué rencontre le reproche de prescription de

l'action disciplinaire et indique que, à la suite de l'arrêt du 5 mai 2021, il n'est plus question d'une suspicion ni même d'une intime conviction mais bien d'une connaissance suffisante et certaine au sens de la jurisprudence du Conseil d'État.

Elle indique qu'en termes de requête, la requérante soutient que « dans le cadre des procédures judiciaires, dans lesquelles l'État belge est partie en cause (...), de nombreuses décisions sont intervenues (...) ». Afin d'éclairer pleinement le Conseil d'État à ce propos, elle joint au dossier administratif les décisions pertinentes, lesquelles ne faisaient pas partie du dossier disciplinaire, et fournit quelques explications sur le déroulement de la procédure judiciaire.

Après avoir reproduit un extrait de l'arrêt rendu en suspension, la partie adverse estime que l'appréciation formulée *prima facie* par le Conseil d'État semble reposer sur l'idée que l'autorité disciplinaire aurait eu la maîtrise de la procédure judiciaire opposant la requérante et son époux à l'État belge alors que tel n'est pas le cas. Elle souligne qu'il s'agit d'un litige de nature fiscale qui était géré par le centre PME de Bruxelles I et non par l'autorité disciplinaire, à savoir le conseiller général du centre PME de Mons. Elle indique que la décision d'aller en appel du jugement du 25 novembre 2015 relevait des compétences du service contentieux des services centraux de l'AGFisc, que cette décision obéissait à des impératifs d'ordre fiscal et pouvait avoir des incidences sur d'autres affaires en cours.

Elle ajoute que l'État belge n'a pu prendre connaissance de ce jugement qu'à la suite à la demande formulée par son avocat le 5 février 2016 et que ce jugement ne lui était pas totalement favorable, contrairement à l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 5 mai 2021.

Elle rappelle que, durant toute la procédure d'appel, la requérante et son époux ont toujours eu la possibilité de déposer les pièces justificatives relatives aux frais professionnels dont ils revendiquent la déduction.

Elle observe encore que la procédure disciplinaire a été initiée le 8 septembre 2021, soit le jour de la signification du pourvoi en cassation, de sorte qu'à ce moment le supérieur hiérarchique ignorait l'existence de ce pourvoi.

Selon elle, c'est donc bien à la lecture de l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 5 mai 2021 que l'autorité disciplinaire a eu une connaissance certaine et suffisante des faits au sens de la jurisprudence du Conseil d'État.

IV.1.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que même si le jugement du tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, du 25 novembre 2015, identifie le demandeur comme étant « l'État belge, représenté par Monsieur le Ministre des Finances, Service Public Fédéral Finances – Administration des Contributions directes, poursuites et procédures de Monsieur le Directeur régional des contributions de Mons », cette identification ne démontre pas, selon elle, que l'autorité disciplinaire a été informée de ce jugement. Elle fait valoir, d'une part, en citant plusieurs jugements et arrêts que, « dans le cadre d'une même affaire, l'intitulé de la partie "État belge" peut être différent, tout en conservant le même conseil, à savoir M^e [D.], avocat du département désigné par un fonctionnaire fiscal compétent », et d'autre part, en se référant à des pièces complémentaires qu'elle dépose, que « c'est bien le centre de contrôle de Mons – La Louvière (lequel ne relève nullement de la direction régionale des contributions directes de Mons [...]) qui gérait le dossier avec l'avocat du département dans la procédure pendante devant le tribunal de première instance » et que « ce sont bien les services centraux [...] qui, en collaboration avec le Centre PME de Bruxelles I [...], décidaient d'un éventuel appel et géraient le dossier avec l'avocat du département dans la procédure pendante la cour d'appel de Mons ».

Elle expose que d'un point de vue théorique, l'établissement des cotisations subsidiaires par voie de conclusions retenant un accroissement d'impôts n'est possible que parce que la cotisation originaire retient un accroissement et que sans accroissement retenu lors de la procédure de taxation, il ne peut être établi d'accroissement lors d'une demande de validation de cotisations subsidiaires. Elle ajoute qu'« il ressort clairement des termes de l'arrêt rendu le 5 mai 2021 par la cour d'appel de Mons que celle-ci a laissé à la requérante et à son époux tout le loisir de déposer lesdits documents justificatifs (ce qui aurait invalidé l'intention d'éluder l'impôt), ce qu'ils n'ont pas fait malgré les délais accordés ».

Elle en conclut que ce n'est donc qu'à la lecture de cet arrêt favorable du 5 mai 2021 de la cour d'appel de Mons que l'autorité disciplinaire a alors eu une connaissance suffisante et certaine des faits au sens de la jurisprudence du Conseil d'État lui permettant d'ouvrir une procédure disciplinaire.

Selon elle, il ne faut pas perdre de vue le jugement du 16 septembre 2014 prononcé par le tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, qui porte également sur les exercices d'imposition 2008 et 2009 et qui « annule les cotisations enrôlées à charge de [la requérante et de son époux] à l'impôt des personnes physiques, pour l'exercice d'imposition 2008 sous l'article 717 067 435 et pour l'exercice d'imposition 2009 sous l'article 719 552 449 ». Elle indique que par conclusion déposé le 11 mars 2015, des cotisations subsidiaires seront soumises au

tribunal, conformément à l'article 356 du CIR92. Elle fait valoir que ce litige, aussi relatif aux exercices d'imposition 2008 – 2009 est pendant lorsqu'est rendu le jugement du 25 novembre 2015 du tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons et qui aboutira au jugement du 25 juin 2019 de ce même tribunal, la demande de validation des cotisations subsidiaires étant déclarée non fondée et le tribunal rejetant la demande reconventionnelle des dommages et intérêts de la requérante et de son époux. Elle indique qu'elle a acquiescé à ce jugement.

Elle maintient que c'est donc seulement à la lecture de l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 5 mai 2021 mai 2021 que l'autorité disciplinaire a eu une connaissance certaine et suffisante des faits au sens de la jurisprudence du Conseil d'État.

IV.1.2. Deuxième moyen

IV.1.2.1. La requête en annulation

La requérante prend un deuxième moyen « de la violation du principe général de droit du délai raisonnable et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle rappelle que la partie adverse a eu une connaissance suffisante des faits dès le 16 février 2011, ou à tout le moins lors du prononcé des décisions judiciaires, soit notamment dès le 9 octobre 2012. Elle estime qu'en lui infligeant, le 20 mai 2022, la peine disciplinaire de la démission d'office, pour des faits dont elle a eu connaissance dès 2011, la partie adverse ne s'est pas prononcée dans un délai raisonnable. Elle souligne que l'autorité qui envisage d'infliger une peine disciplinaire à un de ses agents est tenue de se prononcer dans un délai raisonnable, d'autant plus lorsque la peine envisagée est lourde. Elle ajoute qu'en matière disciplinaire, il importe que les faits punissables soient suivis rapidement d'une sanction afin de garantir son efficacité et de conserver l'esprit de corps et que, sans ce lien temporel restreint, la procédure perd résolument sa nature coercitive. Elle relève que la partie adverse a fait le choix de laisser passer un délai tellement long – pas moins de dix années – qu'il en devient largement déraisonnable. Elle est d'avis qu'une sanction portant sur des faits aussi anciens – à supposer qu'ils doivent être sanctionnés disciplinairement, *quod non* selon elle – perd toute sa fonction, à cause du temps passé. Se référant notamment à un arrêt n° 238.626 du 27 juin 2017, elle indique que, s'agissant d'une problématique fiscale, la partie adverse disposait des moyens d'investigation nécessaires à sa disposition, la plainte déposée auprès du procureur du Roi à Mons découlant d'ailleurs de la mise en œuvre de ces moyens dans le cadre du contrôle fiscal de 2010. Elle ajoute que les faits ont été avancés et soutenus avec force par cette autorité dans le cadre de la procédure judiciaire, de

sorte qu'à ses yeux, elle ne peut pas après coup sérieusement prétendre qu'elle doutait de la réalité de ces faits. Elle précise enfin que, de manière constante, il est jugé qu'un délai est déraisonnable lorsqu'il dépasse un certain nombre de mois, de sorte qu'en l'espèce, un délai de dix années, ou à tout le moins de plusieurs années, est *a fortiori* largement déraisonnable.

IV.1.2.2. Le mémoire en réponse

Après avoir cité un extrait de l'arrêt rendu en suspension, la partie adverse renvoie à la réfutation du premier moyen.

IV.1.2.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse expose que la procédure disciplinaire a été initiée par N. V. le 8 septembre 2021 pour arriver à son terme le 20 mai 2022 et a donc duré moins de neuf mois.

En se référant à sa réfutation du premier moyen, elle fait valoir :

- « - que la procédure judiciaire était gérée exclusivement à des fins fiscales par un service fiscal indépendant de l'autorité disciplinaire ;
- que les procédures contentieuses étaient gérées par le centre de contrôle de Mons - La Louvière, puis par le centre PME de Bruxelles I, avec l'aide du contentieux des services centraux de l'AFER puis de l'AGFisc, ce que la requérante savait parfaitement ;
- que la procédure judiciaire était gérée par M^e [D.], ce que la requérante savait parfaitement ;
- que M^e [D.] représentait l'État belge depuis plusieurs années dans les litiges opposant [la requérante et son époux] à l'administration fiscale ;
- qu'ainsi M^e [D.], avocat du département valablement désigné, centralisait les différents litiges ;
- que pour ce faire, il bénéficiait du soutien du contentieux de services centraux de l'AFER puis de l'AGfisc ;
- que le jugement du 25 novembre 2015 est intervenu peu de temps avant la disparition des centres de contrôle au 31 décembre 2015 et la création des centres PME au 1^{er} janvier 2016 ;
- que le jugement du 25 novembre 2015, dont [elle] ne put prendre connaissance qu'après quelques mois, n'était pas totalement favorable à l'État et avaient des conséquences sur d'autres litiges, ce qui rendait d'autant plus délicate la question de savoir s'il convenait d'interjeter appel ou non. ;
- que suite à ce jugement, il revenait à M^e [D.] d'interroger les époux sur leur intention ;
- que le 25 novembre 2015, un autre litige était pendant devant le tribunal de première instance pour les exercices 2008 - 2009 ;
- qu'en tout état de cause, [la requérante et son époux] conservaient la possibilité de déposer, au cours de la procédure d'appel, les pièces justificatives reprises dans l'inventaire joint à leur requête d'appel, opportunité qui leur a été offerte à plusieurs reprises par la cour d'appel elle-même mais les appelants s'en sont abstenus ».

Elle « maintient dès lors que ce n'est qu'à la lecture de l'arrêt de la cour

d'appel de Mons du 5 mai 2021 que l'autorité disciplinaire a une connaissance certaine et suffisante des faits au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, de sorte que le principe du délai raisonnable n'a nullement été violé en l'espèce ».

IV.2. Appréciation des deux moyens réunis

La requérante soutient que la partie adverse avait connaissance des faits sinon dès le mois de février 2011, à tout le moins, à partir du jugement du tribunal de première instance de Mons du 9 octobre 2012. Elle se réfère, par ailleurs, au jugement du même tribunal du 13 novembre 2013, à celui du tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, du 25 novembre 2015 ou, encore, à l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 3 octobre 2018.

Dans sa version applicable jusqu'au 30 septembre 2016, l'article 81, § 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' disposait :

« L'action disciplinaire ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action a été entamée ».

Depuis sa modification par l'arrêté royal du 3 août 2016, en vigueur au 1^{er} octobre 2016, l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 fixe, à son tour, le délai de prescription en précisant qu'il prend cours à compter de « la constatation ou [de] la prise de connaissance par l'autorité disciplinaire des faits entrant en ligne de compte ».

Quel que soit le texte applicable, le point de départ du délai de prescription dépend de la connaissance des faits, le texte actuel précisant ce qui figurait implicitement déjà dans le texte antérieur, à savoir que cette constatation des faits (ou la prise de connaissance de ceux-ci) doit l'être dans le chef de l'autorité disciplinaire elle-même pour que le délai de prescription commence à courir.

Cette connaissance des faits ne peut s'entendre d'un simple soupçon. Il faut qu'elle soit suffisante pour justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire. Il n'est en revanche pas requis que les faits soient, à ce stade, établis avec certitude. Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire, c'est-à-dire le moment où elle peut se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation au membre du personnel, l'autorité disciplinaire dispose d'un pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal. Le délai prévu par

l'article 81, § 3, à peine de déchéance, sera considéré comme dépassé si l'autorité a attendu plus de six mois après la dernière information reçue permettant à une administration normalement diligente et prudente de se considérer comme suffisamment informée des faits et de leur imputabilité à l'agent poursuivi pour initier une procédure disciplinaire.

Par ailleurs, le principe général du délai raisonnable applicable en matière disciplinaire 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, les faits reprochés à la requérante dans le cadre de la procédure disciplinaire et qui ont abouti à sa démission d'office sont les suivants :

« Recours à des pratiques constitutives de fraude fiscale, mises en lumière par l'arrêt de la Cour d'Appel de Mons du 5.05.2021, dans le cadre du litige relatif aux exercices d'imposition 2008 et 2009 [l']opposant (ainsi que [son] conjoint) à l'administration fiscale ».

Pour rappel, l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 5 mai 2021 a réformé le jugement entrepris du 25 novembre 2015 et a, à ce titre, « déclar[é] valables et recouvrables les cotisations subsidiaires à l'impôt des personnes physiques, établies en application de l'article 356 du Code des impôts sur les revenus 1992 et enrôlées à charge de [la requérante] et [de son mari] pour les exercices d'imposition 2008 et 2009 ».

Ce même arrêt a considéré qu'« en ce qui concerne l'accroissement d'impôt, vu l'attitude déloyale sur le plan procédural [de la requérante et de son

époux] qui, de manière délibérée et répétée refusent de produire les éléments relatifs aux charges professionnelles et aux déductions qu'ils postulent, c'est à bon droit que l'administration retient dans leur chef une intention d'éluder l'impôt et a appliqué des accroissements d'impôts, tels que réduits à 50 % par le premier juge, pour chacun des exercices litigieux ».

Le jugement du tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, du 25 novembre 2015 en question a dit la demande principale de la partie adverse, en validation des cotisations subsidiaires enrôlées aux noms de la requérante et de son époux, recevable et partiellement fondée, en ce que plusieurs éléments déclarés par eux ont été jugés « à bon droit rectifiés ».

S'agissant des accroissements d'impôts, ce jugement a également considéré que, à défaut d'avoir produit certaines annexes, y compris « en cours d'instance », « pareille attitude a, à bon droit, pu être considérée par l'administration comme mue par une intention d'éluder l'impôt » mais que « l'intention d'éluder l'impôt n'ayant cependant pas été retenue par ce tribunal dans le cadre du litige opposant les parties relativement aux exercices d'imposition 2006 et 2007, le taux applicable doit être ramené de 100 % à 50 % ».

Ce jugement a, certes, été entrepris devant la cour d'appel de Mons qui l'a partiellement réformé par son arrêt du 5 mai 2021. L'avis de la chambre de recours auquel se réfère l'acte attaqué précise ce qui suit, à ce sujet :

« [...] »

Il ressort du dossier soumis à la chambre de recours et des explications des parties à l'audience du 21 avril 2022 que la procédure disciplinaire dirigée contre la requérante a été ouverte dans le délai légal et que les faits qui fondent cette procédure ne sont dès lors pas prescrits.

La requérante – ainsi que son conjoint – ont contesté les résultats des contrôles fiscaux dont ils ont fait l'objet et se sont pourvus en justice contre les décisions relatives à l'imposition pour les exercices en question. Après un jugement défavorable en première instance, les époux [...] ont saisi la Cour d'Appel de Mons et ensuite la Cour de cassation.

Les faits étant formellement contestés par la requérante, il ne peut être considéré que l'autorité disciplinaire avait connaissance de ces faits avant la transmission de l'arrêt de la Cour d'Appel de Mons du 5 mai 2021 qui dit pour droit que "... vu l'attitude déloyale sur le plan procédural des époux [...] ... c'est à bon droit que l'administration retient dans leur chef une intention d'éluder l'impôt et a appliqué des accroissements d'impôt...pour chacun des exercices litigieux".

Ce n'est qu'à partir de la transmission de cet arrêt que l'autorité disciplinaire avait acquis la connaissance suffisante et certaine des faits, nécessaire pour entamer la procédure disciplinaire.

[...] ».

En règle, la circonstance que des faits susceptibles d'être poursuivis disciplinairement sont contestés en justice peut, le cas échéant, raisonnablement justifier que l'autorité disciplinaire estime ne pas avoir une connaissance suffisante par rapport à ces faits pour engager une procédure disciplinaire. Face à la complexité éventuelle d'un dossier, cette autorité peut, en effet, juger nécessaire d'attendre l'issue de la procédure judiciaire avant d'elle-même se positionner.

En l'espèce, la motivation susvisée relève, néanmoins, que la requérante et son mari « ont saisi la cour d'appel de Mons et ensuite la Cour de cassation », bien que la partie adverse n'ait pas attendu l'issue de la procédure devant cette haute juridiction pour entamer la procédure disciplinaire.

En outre, si, en dépit du jugement du 25 novembre 2015, la partie adverse éprouvait encore quelques doutes quant au bien-fondé de sa position, de sorte qu'elle jugeait nécessaire d'attendre la confirmation de cette décision en degré d'appel pour initier la procédure disciplinaire, il ressort de l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 3 octobre 2018 qu'« aux dires des parties[, ce jugement n'a] pas été signifié », tandis que la requête d'appel de la requérante et de son époux n'a été déposée au greffe de cette cour que le 18 avril 2017, soit près d'un an et demi après.

La prise de connaissance de ce jugement du 25 novembre 2015, lequel comme il a été indiqué plus haut, a considéré que l'attitude de la requérante et de son époux pouvait être considérée par l'administration comme mue par une intention d'éluder l'impôt, informait à tout le moins l'autorité disciplinaire de faits potentiellement constitutifs de l'infraction disciplinaire reconnue comme établie par l'acte attaqué.

La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que l'autorité disciplinaire n'a pas été informée de ce jugement, pour le motif que la procédure du contentieux fiscal de la requérante et de son époux était gérée par des services ne relevant pas de son autorité et que la procédure judiciaire était gérée par l'avocat conseil de l'État belge. Il ressort du dossier administratif que celui-ci a reçu une copie de ce jugement aux alentours du 15 février 2016. Lorsqu'au cours de l'audition préalable de la requérante, son défenseur a demandé à N. V., autorité disciplinaire compétente, « [...] comment on en arrive à recevoir le *mail* de Maître [D.] et à recevoir l'arrêt de la Cour d'appel de Mons ici... », cette dernière a répondu ce qui suit : « nous recevons copie des jugements et arrêts de tous les dossiers qui font partie de la compétence géographique. Donc de manière systématique, tous les jugements et arrêts sont lus ». En outre, même à suivre la partie adverse qui soutient que l'indication dans le jugement que l'État belge est

représenté par le ministre des Finances « poursuites et diligences de Monsieur le directeur régional des contributions de Mons » ne démontre pas que N. V. aurait bien été informée de ce jugement, c'est bien cette dernière qui signe, le 25 avril 2016, un pourvoi en cassation dans un autre contentieux fiscal, opposant la partie adverse à la requérante, et relatif à l'exercice d'imposition des personnes physiques 2007, ce qui tend quand même à démontrer que l'autorité disciplinaire était bien la fonctionnaire responsable de diligenter les procédures judiciaires concernant la requérante. L'information relative au jugement du 25 novembre 2015 devait donc lui être parvenue et il est hautement improbable qu'elle ne lui soit pas parvenue entre février 2016 et avril 2017.

En vertu du principe du délai raisonnable rappelé plus haut, l'autorité disciplinaire était donc tenue, dès la prise de connaissance de cette information, soit d'initier la procédure disciplinaire dans le délai réglementaire prescrit, soit, si elle s'estimait insuffisamment informée, de faire diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire.

Or, cette autorité est, à ce moment, restée totalement passive. Elle n'a pas mené d'enquête pour être mieux informée des faits et elle ne s'est même pas enquis de savoir si la requérante avait l'intention d'interjeter appel. Elle ne peut soutenir qu'elle a dû attendre l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 5 mai 2021 pour justifier qu'elle a agi avec diligence afin d'avoir une connaissance suffisante des faits, puisque si la requérante n'avait pas interjeté appel, elle n'aurait jamais eu cette connaissance suffisante qu'elle prétend n'avoir eue que grâce à cet arrêt.

En raison du manque de diligence de l'autorité disciplinaire à la suite du jugement du 25 novembre 2015, dont elle ne peut prétendre qu'il ne lui a pas à tout le moins donné les indices du comportement que l'acte attaqué reproche à la requérante, la partie adverse a violé le principe général du délai raisonnable.

Le deuxième moyen est donc fondé et suffit à justifier l'annulation de l'acte, sans qu'il soit nécessaire d'apprécier si, en outre, le délai de rigueur prévu l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 a été méconnu.

V. Autres moyens

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

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de « 840 euros (indemnité de procédure de base majorée de 20 %) ».

Il y a lieu de faire droit à sa demande en indexant toutefois ce montant conformément à l'arrêté royal du 22 juin 2022 'relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'.

VII. Dépersonnalisation

La partie requérante 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 20 mai 2022 infligeant à XXXX la peine disciplinaire de la démission d'office à partir du premier jour du mois qui suit la date de signature de l'arrêté 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 les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 44 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 novembre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux