

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.036 du 28 novembre 2023

A. 235.964/VIII-11.942

En cause : **CHOFFRAY** Sébastien,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth KIEHL, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

la province de Luxembourg,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 mars 2022, Sébastien Choffray demande l'annulation de « la décision du Conseil provincial du 21 janvier 2022 qui lui inflige la sanction disciplinaire de la démission d'office (point 107) ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 28 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2023.

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

M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aymane Ralu, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 253.820 du 19 mai 2022.

Il y a lieu de s'y référer, étant entendu qu'au point 5.31 de l'exposé des faits, le recours en annulation dirigé contre la délibération du conseil provincial du 21 janvier 2022, marquée de la référence « Greffe n° 108 du répertoire », doit se lire comme étant celui enrôlé sous le numéro A. 235.965/VIII-11.943, alors qu'au point 6.25, le recours en annulation dirigé contre sa délibération de la même date, portant la référence « Greffe n° 107 du répertoire », correspond au présent recours et doit donc se lire comme étant celui enrôlé sous le numéro A. 235.964/VIII-11.942.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation du principe général du délai raisonnable, des droits de la défense et du procès équitable visés à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe général des droits de la défense, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet

1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ et du défaut de motivation et de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles.

Le requérant relève d’emblée que la procédure disciplinaire a été entamée le 21 novembre 2019 et que l’acte attaqué qui ordonne sa démission d’office a été adopté le 21 janvier 2022.

Il reproduit l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme et explique que « le principe général de respect du délai raisonnable – lu en combinaison ou non avec cette disposition – s’applique en matière disciplinaire ». Il cite un extrait d’un arrêt du Conseil d’État pour étayer ce propos.

Il estime que la durée de la procédure en annulation devant le Conseil d’État, qui a été introduite le 25 août 2020 contre la précédente sanction de démission d’office infligée le 26 juin 2020 et qui a donné lieu à l’arrêt n° 252.345 du 7 décembre 2021 annulant cette sanction, doit être prise en compte pour l’appréciation du délai raisonnable. Il rappelle que ce principe général de droit constitue non seulement une obligation dans le chef de l’autorité disciplinaire mais aussi une garantie pour la personne poursuivie. Il en déduit qu’il n’existe aucune raison de « neutraliser » une partie du délai écoulé, ce d’autant qu’à ses yeux, ledit recours antérieur a été diligenté en raison de l’illégalité commise par la partie adverse.

Il précise qu’en matière pénale, il est admis que le caractère raisonnable de la durée d’une procédure s’apprécie à l’aune de différents critères, à savoir la complexité de l’affaire, le comportement du justiciable mais aussi celui des autorités compétentes. Il considère que le même raisonnement doit être tenu en matière disciplinaire.

Il rappelle la jurisprudence invoquée dans l’acte attaqué et considère qu’elle n’est pas transposable au cas d’espèce dans la mesure où les arrêts concernaient la délivrance d’un permis de lotir et d’un permis d’urbanisme. Il précise les raisons pour lesquelles l’enseignement de ces arrêts n’est pas transposable au cas d’espèce et maintient qu’il convient de faire le parallèle avec la procédure pénale.

Il soutient que pour apprécier le respect des garanties découlant des droits de la défense, dont le délai raisonnable, il convient d’examiner si, « prise dans son ensemble », la cause a fait l’objet d’un procès équitable devant un tribunal impartial.

Il en conclut que l'acte attaqué viole le principe général du délai raisonnable et repose sur une motivation et des motifs irréguliers.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réitère que le principe général de droit du délai raisonnable constitue une garantie pour la personne poursuivie et énonce à nouveau le raisonnement par analogie avec les procédures pénales, en soutenant que la durée de la procédure en annulation ainsi que l'arrêt subséquent d'annulation résultent d'une illégalité commise par la partie adverse.

Il ajoute que celle-ci pouvait « devancer » cet arrêt d'annulation en retirant la décision litigieuse et fournit des considérations générales concernant le retrait d'un acte administratif. Il estime que la passivité de la partie adverse doit être prise en compte pour le calcul du délai raisonnable. Il rappelle qu'il est possible pour une autorité administrative d'entamer, sans attendre l'issue de la procédure pénale, une instruction administrative portant sur des faits disciplinaires éventuels.

Il soutient que le principe général de droit du délai raisonnable fait partie du principe général des droits de la défense, de sorte que le moyen est recevable en tant qu'il vise ce principe. Il explique aussi que l'acte attaqué repose sur une motivation et des motifs irréguliers dès lors qu'il se réfère à tort à deux arrêts inapplicables pour justifier le respect du délai raisonnable et qu'il considère que la durée de la procédure en annulation doit être « neutralisée ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant relève que l'auditeur rapporteur propose d'examiner la critique du dépassement du délai raisonnable à l'aune du principe général du droit applicable en l'espèce et à l'exclusion de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il indique que, les deux points étant visés au moyen, il s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État à ce sujet.

Il fait, cependant, valoir que la jurisprudence citée par le rapport s'explique par le fait que le respect de l'article 6 précité est considéré comme étant suffisamment assuré par l'existence d'un recours à caractère juridictionnel au Conseil d'État et que ce constat implique de tenir compte de cet article durant la procédure en annulation mais aussi, ultérieurement, lorsque la partie adverse décide comme en l'espèce d'adopter une décision de réfection de l'acte annulé. Il considère

que les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont celle du respect du délai raisonnable, s'appliquent durant la procédure en annulation et ne peuvent ainsi « disparaître ou être gommées ultérieurement, lorsqu'il s'agit d'apprécier "à rebours" le caractère raisonnable ou déraisonnable de la procédure, dans sa globalité » et que « le raisonnement proposant de "neutraliser" fictivement le délai écoulé durant la procédure de recours en annulation et la jurisprudence en la matière doivent être réexaminés ». Il soutient, entre autres, que « l'existence d'une (durée de) procédure en annulation et de l'arrêt d'annulation découle des errements de la partie adverse et [qu']il n'existe aucune raison qu'elle puisse s'en prévaloir », d'autant, ajoute-t-il, qu'existe la possibilité de retrait et que la passivité durant la procédure d'annulation s'explique également par le comportement de la partie adverse.

Il invoque encore la jurisprudence en la matière de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne et prétend qu'en ne garantissant pas que les affaires disciplinaires soient examinées dans un délai raisonnable, en particulier en l'absence d'effet suspensif sur le déroulement de la procédure disciplinaire, la réglementation peut violer le principe tel qu'il découle des dispositions du Traité sur l'Union européenne.

Enfin, il précise que le moyen est pris de la violation des droits de la défense et de la violation du principe de motivation en lien avec le non-respect du délai raisonnable.

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 durée de la procédure devant le Conseil d'État résultant de délais légalement imposés et n'étant pas imputable à la partie adverse, il n'y a pas lieu d'y avoir égard pour apprécier le caractère raisonnable de la durée de la procédure disciplinaire sous peine de rendre impossible, au seul motif de l'écoulement du temps, toute réfection d'une sanction disciplinaire annulée. La seule question qui demeure dans une telle hypothèse est le retard éventuellement anormal avant l'adoption de la première décision et après la notification de l'arrêt d'annulation.

En raison de l'importance de son enjeu, une procédure disciplinaire fondée sur une proposition de sanction disciplinaire lourde de la démission d'office doit être traitée, sauf circonstances particulières, comme une affaire urgente.

Par ailleurs, la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable.

En l'espèce, il ressort des éléments exposés aux points n° 6.1. à 6.25. de l'arrêt n° 253.820 que la partie adverse a mis un délai de sept mois, à compter de la connaissance des faits litigieux, pour prendre, le 26 juin 2020, la première sanction disciplinaire infligée au requérant et un délai d'un peu plus d'un mois, à compter de la notification de l'arrêt n° 252.345 du 7 décembre 2021 qui a annulé cette sanction, pour, le 21 janvier 2022, refaire son acte. Il n'apparaît nullement que ces délais seraient déraisonnables, le seul argument du requérant tenant à la durée de la procédure devant le Conseil d'État pour apprécier le respect de ce principe, ce qui est contraire à la jurisprudence constante rappelée ci-avant.

En cela, il ne peut pas davantage soutenir que la motivation de l'acte attaqué serait inexacte, en ce qu'il y est précisé que :

« Considérant que suivant la jurisprudence du Conseil d'État, en matière disciplinaire, lorsque l'autorité disciplinaire a une connaissance suffisante des faits, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité ; qu'il a déjà été jugé qu'en cas de réfection-correction, le caractère raisonnable d'un délai doit s'apprécier à partir de la notification de l'arrêt d'annulation en faisant abstraction de la durée de la procédure engagée en vue de la mesure initiale annulée par le Conseil d'État (C.E. 18 décembre 2018; n° 221.804 [...] ; C.E. 7 février 2020, [...] n°247.007) ».

Quant à la comparaison avec la procédure pénale, elle n'est pas pertinente vu qu'elle porte sur deux procédures de nature différente. De même, le respect du principe du délai raisonnable n'impose pas à la partie adverse de retirer une décision attaquée dans le cadre d'un recours au Conseil d'État, cette autorité pouvant décider d'attendre l'issue de cette procédure qu'elle ne connaît par hypothèse pas – *a fortiori* lorsque, comme en l'espèce, le rapport de l'auditeur lui est favorable.

Pour le surplus, il est de jurisprudence bien établie que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable aux procédures disciplinaires, dès lors qu'elles ne revêtent aucun caractère juridictionnel et que cet article est respecté dans la mesure où la sanction disciplinaire finale peut faire l'objet d'un recours devant un organe juridictionnel qui, comme le Conseil d'État, répond aux exigences de cette disposition et de l'article 13 de cette Convention (CEDH, 18 décembre 2018, *D. c. Belgique*, req. n° 52.691/13, §§ 25-26).

La circonstance qu'une première sanction disciplinaire a été annulée à l'issue d'un premier recours en annulation et que la partie adverse décide, comme en l'espèce, de refaire l'acte annulé, n'énervé en rien le constat qui précède. S'agissant de deux procédures de nature différente, le requérant ne peut étendre à la procédure disciplinaire les garanties conventionnelles propres à la procédure devant le Conseil d'État. En outre et comme indiqué ci-dessus, cela reviendrait à priver l'autorité de la possibilité de refaire l'acte concerné.

Enfin, hormis le fait qu'il relie le principe général du respect des droits de la défense au principe général du délai raisonnable examiné ci-avant, le requérant n'expose dans aucun de ses écrits de procédure, et le Conseil d'État n'aperçoit pas, de quelle manière le premier de ces principes aurait été méconnu en l'espèce.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

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

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 novembre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Detroux,
Raphaël Born,
Joëlle Sautois,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux