CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R ÊT

n^o^ 258.301 du 21 décembre 2023

A. 240.063/VIII-12.344

En cause : **QUESNE** Grégory,
ayant élu domicile chez
M^e^ Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 septembre 2023, Grégory Quesne demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté ministériel du 17 juillet 2023 par lequel la peine disciplinaire de la démission d'office lui est infligée » et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État'.

Par une ordonnance du 30 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 décembre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e^ Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^es^ Sébastien Depré et Ambre Deschamps, 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'au jour de l'adoption de l'acte attaqué, le requérant est agent pénitentiaire à la prison de Forest. Il est entré en fonction le 15 mars 2010.

2. En 2015, des accusations de mauvais traitements, coups et blessures volontaires et harcèlement sur des détenus sont portées contre plusieurs agents pénitentiaires de la prison de Forest, dont le requérant, qui est inculpé le 23 juin 2015.

3. Le 26 juin 2015, il fait l'objet d'une mesure d'interdiction d'accès à la prison.

4. Par un arrêté du 22 octobre 2015, il est suspendu de ses fonctions dans l'intérêt du service à partir du 25 septembre 2015.

5. Le 9 décembre 2015, V. S., conseiller général, chef d'établissement à la prison de Forest, adresse au requérant un courrier rédigé comme suit :

« OBJET PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

Monsieur,

Par le présent courrier, je vous informe de mon intention de mener une procédure disciplinaire à votre encontre lorsque les poursuites pénales qui justifient votre suspension dans l'intérêt du service seront finalisées.

Veuillez croire, Monsieur, en ma considération la plus distinguée ».

6. Le 7 avril 2016, le ministre de la Justice décide, d'une part, de le priver de la faculté de faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement dans son échelle de traitement et, d'autre part, de réduire son traitement brut à hauteur de 20 %. Il maintient également la mesure de suspension préventive adoptée précédemment à son égard.

7. Le 23 août 2017, le requérant introduit un recours contre ces décisions.

8. Le 13 novembre 2017, la chambre départementale de recours émet un avis selon lequel il convient de maintenir uniquement la mesure de suspension dans l'intérêt du service.

9. Le 1er février 2018, le ministre décide de maintenir les mesures de suspension préventive ainsi que les mesures complémentaires.

10. Par un jugement du 27 mars 2019, la chambre correctionnelle du tribunal de première instance francophone de Bruxelles condamne le requérant à une peine d'emprisonnement de 20 mois avec un sursis de 5 ans et à une amende de 600 euros, du chef de certaines préventions de faits de violence et de mauvais traitements, et l'acquitte pour d'autres préventions.

Le requérant et le ministère public interjettent appel de ce jugement.

11. Le 23 septembre 2022, la cour d'appel de Bruxelles confirme le jugement en ce qu'il acquitte le requérant de certaines préventions, et le réforme en l'acquittant de quelques préventions pour lesquelles il avait été reconnu coupable par le premier juge et en le condamnant pour d'autres préventions à une peine de 15 mois avec un sursis de 5 ans et d'une amende de 1.200 euros.

12. Le même jour, E. P., attachée au service d'encadrement P&O du SPF Justice demande la communication de l'arrêt, indiquant que « [son] service est en charge des dossiers disciplinaires à l'encontre des agents pénitentiaires impliqués » et que « ces dossiers sont actuellement en attente d'une décision pénale ».

13. Par une décision du 26 octobre 2022, le président du comité de direction désigne N. E., conseiller-directeur, en tant que supérieure hiérarchique du requérant en matière disciplinaire, après avoir constaté que J. V., chef d'établissement, conseiller général directeur de prison, néerlandophone, est empêché de mener la procédure disciplinaire.

14. Par un courrier du 27 octobre 2022, N. E. convoque le requérant à une audition disciplinaire le 29 novembre 2022, pour y répondre des faits suivants :

« Concernant les faits reprochés :

Rappel du contexte :

En date du 26 juin 2015, vous avez été interdit d'entrée et en date du 25 septembre 2015, vous avez été suspendu dans l'intérêt du service par arrêté ministériel pour les faits suivants : vous avez été inculpé le 23 juin 2015 de coups et blessures volontaires avec préméditation, ayant entraîné une incapacité de travail, envers personne en situation de vulnérabilité et de harcèlement.
Par jugement du Tribunal de Première Instance Francophone de Bruxelles du 27 mars 2019, vous avez été condamné à 20 mois de prison (sursis de 5 ans) et à une amende de 600€. Suite à cela, vous avez interjeté appel.
Par arrêt de la Cour d'appel du 23 septembre 2022 (annexe 2). vous avez été condamné à 15 mois de prisons (sursis de 5 ans) et à une amende de 1200€.

À la suite de la clôture de l'action pénale, les faits qui vous sont reprochés sont les suivants :

- Le 22 mars 2015,

Comme fonctionnaire ou officier public, administrateur, agent ou préposé du gouvernement ou de la police, exécuteur des mandats de justice ou des jugements, commandant en chef ou en sous ordre de la force publique, sans motif légitime, usé ou fait us[er] de violences envers des personnes dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et notamment volontairement, et fait des blessures ou porté des coups qui ont causé une maladie ou une incapacité de travail personnel[le]

A [D. M.] ;

Avec la circonstance que le coupable a commis le délit envers un conducteur, un accompagnateur, un contrôleur ou un guichetier d'un exploitant d'un réseau de transport public, un membre du personnel employé par le SPF Justice dans un établissement pénitentiaire ou au sein du corps de sécurité, un facteur, un pompier, un membre de la protection civile, un ambulancier, un médecin, un pharmacien, un kinésithérapeute, un infirmier, un membre du personnel affecté à l'accueil dans les services d'urgence des institutions de soins, un assistant social ou un psychologue d'un service public, dans l'exercice de leurs fonctions, en l'espèce envers un agent pénitencier de la prison de Forest

- À plusieurs reprises, entre le 8 novembre 2014 et le 15 novembre 2014

Avoir fait partie d'une association formée dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés, par la perpétration de délits

- Le 14 décembre 2014,

Comme fonctionnaire ou officier public, administrateur, agent ou préposé du gouvernement ou de la police, exécuteur des mandats de justice ou des jugements, commandant en chef ou en sous ordre de la force publique, sans motif légitime, usé ou fait user de violences envers des personnes dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et notamment volontairement fait des blessures ou porté des coups à diverses personnes, avec la circonstance que l'infraction a été commise à l'égard d'une personne dont la situation particulièrement vulnérable en raison de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie ou infirmité physique ou mentale était apparente ou connue de l'auteur des faits

A [M. N.] ;

- Le 14 décembre 2014,

Comme fonctionnaire ou officier public, administrateur, agent ou préposé du gouvernement ou de la police, exécuteur des mandats de justice ou des jugements, commandant en chef ou en sous ordre de la force publique, sans motif légitime, usé ou fait user de violences envers des personnes dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et notamment volontairement et avec préméditation fait des blessures ou porté des coups à [M. N.] ;

> L'arrêt de la Cour d'appel du 23 septembre 2022 énonce de manière plus globale que "le prévenu QUESNE Grégory a profité de sa fonction d'agent pénitentiaire au sein de la prison de Forest pour donner à deux reprises des coups volontaires au détenu [M. N.] (notamment de manière préméditée), pour porter un coup volontaire à un de ses collègues, l'agent pénitentiaire [D. M.], et pour former avec la prévenue [J. G.] une association de malfaiteurs dans le but d'harceler le détenu [S. A.]".
>
> Ces faits ont été portés à ma connaissance le 26.09.2022 par la communication de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 23.09.2022 ».

15. Le 9 décembre 2022, à la suite d'un report de l'audition prévue initialement le 29 novembre 2022, le requérant, accompagné de son délégué syndical C. G. , est auditionné par N. E.

En début d'audition, celle-ci rappelle au requérant qu'il a été interdit d'entrée puis suspendu dans l'intérêt du service en 2015, et que « nous reprenons maintenant la procédure qui avait été suspendue le temps de l'enquête judiciaire ».

Sur l'observation du délégué syndical selon laquelle la procédure avait été « interrompue ou annulée car nous sommes au-delà des 6 mois », N. E. répond que V. S. avait suspendu la procédure à l'époque et que le requérant avait « reçu ces documents ».

Dans ses observations sur le procès-verbal d'audition, communiquées ultérieurement par un courriel du 17 décembre 2022, le requérant conteste la relation de l'intervention de son délégué syndical sur ce point et indique avoir voulu préciser (en substance) qu'une reprise d'une procédure mise en suspens en 2015 était contraire au statut.

16. Le 29 décembre 2022, N. E. notifie au requérant une proposition provisoire de démission d'office.

17. Par un courrier du 10 janvier 2023, celui-ci est convoqué à une audition devant le comité de direction le 2 février 2023.

18. Le 2 février 2023, le requérant, accompagné de son délégué syndical V. G., et N. E. sont auditionnés par le comité de direction.

À l'issue de cette audition, le comité de direction émet à l'unanimité une proposition définitive de démission d'office.

19. Par un courrier daté du 14 février 2023, la proposition définitive de démission d'office adoptée le 2 février 2023 est notifiée au requérant. Il lui est précisé

que « dans les dix jours qui suivent la notification de cette proposition définitive, il [lui] est loisible d'introduire par la voie hiérarchique un recours contre cette proposition devant la chambre de recours départementale ».

20. Par un courriel du 17 février 2023 adressé au service P&O Expertise Disciplinaire, le requérant introduit « un recours en chambre des recours en matière disciplinaire ».

Ce recours est communiqué par la partie adverse à la « Chambre départementale de recours ».

21. Dans son avis du 2 juin 2023, la chambre départementale de recours estime en substance, à titre principal, que l'État belge n'apporte pas la preuve qu'une procédure disciplinaire était engagée contre le requérant 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' en sorte qu'elle est incompétente *ratione temporis* pour connaître du recours et, à titre subsidiaire, que le délai raisonnable n'a pas été dépassé et que la sanction de démission d'office pourrait être justifiée.

22. Par un arrêté ministériel du 17 juillet 2023, le requérant est démis d'office de ses fonctions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Urgence

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant invoque un grave préjudice financier et social, tenant au fait qu'il est immédiatement privé de son emploi et se retrouve sans ressources. Il est marié et père d'un jeune enfant de quelques mois, et son épouse ne perçoit qu'un

salaire d'ouvrière de 1.800 euros par mois auquel s'ajoutent les allocations familiales de 180 euros par mois. Les charges mensuelles fixes s'élèvent à plus de 1.900 euros (crédit hypothécaire de 902 euros, crédit voiture de 534 euros, crédit rénovation de 212 euros, factures d'énergie pour 280 euros, téléphone pour 80 euros) ce qui ne laisse rien pour vivre et faire face aux imprévus. À court terme, sa famille et lui ne pourront mener une vie conforme à la dignité humaine.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation.

En principe, et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de rémunération d'un agent en raison de la démission d'office porte atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile, situation qui permet de justifier l'urgence requise pour pouvoir demander, en référé ordinaire, la suspension de cette mesure de démission d'office. Il n'est pas requis du requérant qu'il fasse la démonstration que cette mesure le met dans une situation d'indigence, ni même qu'il ne bénéficie pas d'allocations de chômage, pour justifier de l'urgence à agir dans le cadre du recours en référé ordinaire. Ce n'est que dans l'hypothèse où il est démontré que le ménage de l'agent démissionné d'office bénéficie par ailleurs de ressources qui lui permettent de faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie que la condition de l'urgence peut être considérée comme n'étant pas satisfaite pour ce motif.

En l'espèce, les éléments invoqués par le requérant, tenant à sa situation familiale et financière, non contestés, suffisent à établir qu'il ne peut attendre l'issue de la procédure au fond, à peine de plonger, lui et sa famille, dans la précarité.

L'urgence est établie.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le moyen unique est pris de la violation des articles 78, § 2, et 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', de l'article 28 de l'arrêté royal du 3 août 2016 'portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire relatives aux agents de l'État', des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du devoir de minutie, des principes de bonne administration, du délai raisonnable et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant le développe comme suit :

« 1. Les faits reprochés au requérant dans le cadre de la procédure disciplinaire dont il a fait l'objet ont été portés à la connaissance de la partie adverse en juin 2015.

À l'époque des faits, les dispositions de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ne précisaient pas à quel moment la procédure disciplinaire était formellement entamée.

Ce n'est que suite à l'adoption de l'arrêté royal du 3 août 2016 portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire relatives aux agents de l'État que désormais l'arrêté royal du 2 octobre 1937 dispose en son article 78, § 2, alinéa 1er que : "La procédure disciplinaire débute par une convocation adressée à l'agent par le supérieur hiérarchique compétent. L'agent est informé par cette convocation des faits qui lui sont reprochés et du fait qu'une procédure disciplinaire est entamée à son encontre".

Quant à la détermination du moment où la procédure disciplinaire était entamée en application du statut des agents de l'État tel qu'il était d'application avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 3 août 2016, "la jurisprudence du Conseil d'État était peu abondante et partagée sur la détermination de ce moment (en l'absence de texte précis). En se basant donc sur les critères dégagés par la jurisprudence et la doctrine en matière disciplinaire (non limités à la procédure disciplinaire des agents de l'État), le Conseil d'État a rappelé dans l'arrêt n° 239.480 du 20 octobre 2017 que le critère essentiel permettant de déterminer ce moment était la manifestation par l'autorité disciplinaire de son intention claire et non équivoque d'amener l'agent à se défendre devant elle sur les faits qui lui sont reprochés et pour lesquels une sanction disciplinaire est envisagée". (C.E., 8 janvier 2019, […], n° 243.345).

Conformément à l'article 28 de l'arrêté royal du 3 août 2016 portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire relatives aux agents de l'État, "les procédures portant des sanctions disciplinaires et les procédures de recours qui sont en cours à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté restent régies par les

dispositions qui étaient en vigueur avant cette date". L'arrêté royal du 3 août 2016 est entré en vigueur le 1er octobre 2016.

2. En l'espèce, la partie adverse a considéré que la procédure disciplinaire ayant abouti à la sanction querellée avait été entamée sous l'empire des dispositions du statut des agents de l'État, telles qu'elles étaient applicables avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 3 août 2016.

Il ressort en effet de l'acte attaqué que :

"La Chambre départementale de recours est d'avis qu'il n'y a pas de preuve démontrant qu'une procédure disciplinaire a été initiée et suspendue avant 2022 puisque pour suspendre, il faut avoir entamé et que pour entamer, il faut une convocation à une audition disciplinaire. Bien que le Statut, tel que libellé au moment de la prise de connaissance des faits, ne prévoit pas la formalité de la convocation à une audition disciplinaire, la Chambre départementale de recours la déduit du Rapport au Roi introduisant la réforme disciplinaire du 3 octobre (*sic*) 2016. La nécessité d'une convocation n'était toutefois pas prescrite par les dispositions pertinentes de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 alors en vigueur. L'absence d'une convocation à une audition disciplinaire ne peut dès lors permettre de conclure à la non-initiation d'une procédure disciplinaire eu égard à l'absence de mention de la convocation disciplinaire dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

La procédure disciplinaire a été initiée par l'adoption d'une mesure d'ordre d'interdiction d'entrée le 26 juin 2015.

Avant cette date, l'autorité disciplinaire ne disposait pas d'éléments suffisants pour attester de la matérialité des faits. Ce n'est que lors de la réception des chefs d'inculpation en juin 2015 que cette matérialité a pu être attestée, ce qui a permis à l'autorité disciplinaire d'adopter cette mesure d'ordre qui a initié la procédure disciplinaire. Celle-ci a toutefois été automatiquement suspendue au vu des poursuites pénales en cours".

Le requérant considère qu'une telle motivation repose sur une erreur manifeste d'appréciation et est donc parfaitement illégale.

En effet, force est de constater à la lecture des pièces du dossier qu'aucune procédure disciplinaire n'a en réalité été initiée à l'encontre du requérant avant la notification d'un courrier du 27 octobre 2022 le convoquant à une audition "dans le cadre d'une procédure disciplinaire en application de l'article 78, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État".

Tel est assurément le point de départ de la procédure disciplinaire mise en œuvre à l'encontre du requérant. Il ne peut en effet être sérieusement soutenu que l'adoption d'une mesure d'interdiction d'accès, voire même ultérieurement d'une mesure de suspension préventive, puisse constituer la preuve de l'entame d'une procédure disciplinaire.

Il est en effet constant que les procédures destinées à adopter une mesure d'ordre ou une mesure de suspension préventive dans l'intérêt du service sont distinctes et autonomes des procédures disciplinaires. Elles ne sont pas liées et peuvent exister et se déployer indépendamment l'une de l'autre.

Il est donc faux de considérer, comme l'a fait la partie adverse en termes de note de défense devant la chambre de recours départementale (page 7), que la mesure de suspension préventive dans l'intérêt du service était en l'espèce l'accessoire de la procédure disciplinaire. En effet, les dispositions de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à la suspension des agents de l'État dans l'intérêt du service ne subordonnent nullement l'imposition d'une mesure de suspension à l'existence d'une procédure

disciplinaire initiée à l'encontre de l'agent en cause. Une suspension préventive peut être décidée en-dehors de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire.

Le lien entre l'adoption d'une mesure d'ordre dans l'intérêt du service et la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est parfaitement inexistant.

La partie adverse l'a d'ailleurs elle-même expressément reconnu puisque lors de son audition dans le cadre de la mesure d'interdiction d'accès (qui est censée être constitutive de l'entame de la procédure disciplinaire), [V. S.] précise : "Cette mesure est une mesure d'ordre, nous ne sommes pas dans du disciplinaire" et "Vous êtes actuellement présumé innocent, si vous deviez être condamné nous pouvons décider d'entamer une procédure disciplinaire" …

En réalité, à aucun moment entre la prise de connaissance des faits en juin 2015 et la prise de connaissance de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles le 26 septembre 2022, la partie adverse n'a initié, entamé ou mis en œuvre une quelconque procédure disciplinaire à l'encontre du requérant ; les seules procédures mises en œuvre à son encontre étant des procédures visant à l'adoption de mesures d'ordre dans l'intérêt du service desquelles il ne peut valablement être, fût-ce tacitement, postulée la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire au sens du statut des agents de l'État.

3. Le requérant considère donc que la procédure disciplinaire dont il a fait l'objet n'a été initiée à son encontre que par la notification en date du 27 octobre 2022 de la convocation à une audition disciplinaire.

La partie adverse le reconnaît d'ailleurs elle-même expressément dans le courrier du 9 décembre 2015 dans lequel le chef d'établissement [V. S.] précise : "Par le présent courrier, je vous informe de mon intention de mener une procédure disciplinaire à votre encontre lorsque les poursuites pénales qui justifient votre suspension dans l'intérêt du service seront finalisées" […]. Il ressort expressément de ce courrier qu'au moment de sa rédaction, aucune procédure disciplinaire n'avait été initiée à l'encontre du requérant ; l'auteur du courrier indiquant son intention d'initier celle-ci lorsque les poursuites pénales seront finalisées …

Elle le reconnaît également lors de l'audition du 2 février 2023 par le comité de direction dès lors qu'il est précisé dans le procès-verbal de celle-ci que " [N. E.] [explique] que la présente procédure fait suite à la condamnation de l'intéressé par la Cour d'appel de Bruxelles à une peine d'emprisonnement d'un an (*sic* – en réalité quinze mois) avec sursis de cinq ans" […]. L'autorité disciplinaire reconnaît donc elle-même expressément que la procédure disciplinaire à l'encontre du requérant fait suite (et donc n'a été entamée qu') à la suite de l'arrêt prononcé par la Cour d'appel de Bruxelles du 23 septembre 2022.

C'est donc à juste titre que la Chambre départementale de recours a estimé à titre principal qu'il n'existait aucune preuve de l'entame de la procédure disciplinaire avant la convocation formelle à une audition disciplinaire du 27 octobre 2022.
C'est à juste titre et fort logiquement que ladite Chambre de recours a considéré qu'une procédure qui n'avait pas été entamée ne pouvait pas être suspendue …

4. La conséquence de ce qui précède est déterminante quant à la légalité de l'acte attaqué. En effet, dès lors qu'aucune procédure disciplinaire n'a été formellement entamée à l'encontre du requérant avant le 1er octobre 2016, date d'entrée en vigueur des dispositions de l'arrêté royal du 3 août 2016, ce sont bien les dispositions du statut des agents de l'État telles que modifiées par cet arrêté royal qui lui étaient applicables sur le plan disciplinaire.

En faisant fi de l'avis de la Chambre de recours, en considérant que la procédure disciplinaire avait été formellement entamée en 2015 et en estimant que les

dispositions du statut applicables au cas d'espèce étaient celles en vigueur en 2015, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation qui vicie irrémédiablement l'acte attaqué, lequel repose sur une motivation illégale.

La confusion est d'ailleurs réelle dans le chef de l'autorité disciplinaire puisqu'alors même qu'elle postule avoir entamé la procédure disciplinaire en 2015 et que ce sont les dispositions statutaires d'alors qui sont d'application, elle semble se fonder néanmoins, à tout le moins partiellement, sur les dispositions actuelles dans le cadre de la procédure mise en œuvre en 2022 … Ceci démontre une absence totale de minutie et la méconnaissance des principes de bonne administration, lesquels consistent en un ensemble de devoirs qui s'imposent à toute administration normalement soucieuse d'agir et, en particulier, d'exercer son pouvoir d'appréciation, soit une administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité.

5. Outre ce qui précède, dès lors qu'il est acquis que la procédure disciplinaire n'a pas été initiée sous l'empire du statut administratif dans son ancienne version mais bien sous l'empire du statut administratif dans sa version actuelle, la partie adverse a manifestement méconnu l'article 81, § 3, de celui-ci, lequel dispose que : "L'autorité disciplinaire ne peut plus entamer de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la constatation ou la prise de connaissance par l'autorité disciplinaire des faits entrant en ligne de compte. Les poursuites disciplinaires sont réputées être entamées dès que l'agent est informé par l'autorité disciplinaire de la procédure disciplinaire telle que visée à l'article 78, § 2".

Il est incontestable – cela a déjà été démontré ci-avant – que l'autorité disciplinaire a pris connaissance des faits litigieux en juin 2015. L'entame d'une procédure disciplinaire en octobre 2022, soit 7 ans plus tard, est manifestement tardive au regard de la disposition susmentionnée.

Elle l'est également en tout état de cause au regard du principe du délai raisonnable qui peut se définir comme "un principe général de droit, parfois rattaché aux principes de bonne administration, mais le plus souvent élevé au rang de principe autonome imposant à l'administration de prendre sa décision dans un délai raisonnable même lorsqu'aucun texte ne lui impose un délai déterminé pour ce faire" (P. GOFFAUX, Dictionnaire de droit administratif, Bruxelles, Bruylant, 2016, p.196).

Le Conseil d'État a jugé que "même en l'absence de texte prévoyant un délai déterminé, toute autorité disciplinaire a, dès qu'elle a connaissance de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure disciplinaire avec célérité afin que sa décision intervienne dans un délai raisonnable ; que cette obligation existe, même lorsque la sanction finalement décidée n'est pas la plus grave dans l'échelle des peines" ([…] C.E., n° 160.797, 29 juin 2006, […]).

L'initiation de la procédure disciplinaire plus de 7 ans après la prise de connaissance des faits est contraire au délai raisonnable, *a fortiori* vu la gravité de la sanction infligée ».

VI.1.2. La note d'observations

En substance, la partie adverse répond que lors de 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' (soit le 1er octobre 2016), la procédure disciplinaire qui a conduit à l'acte attaqué était déjà « en cours » au sens de l'article 28 de ce même arrêté, en sorte que ce sont bien les dispositions antérieurement en

vigueur qui sont restées d'application et que le délai de six mois pour entamer l'action disciplinaire a bien été respecté. À l'appui de cette thèse, elle soutient qu'avant la réforme introduite par l'arrêté royal précité du 3 août 2016, aucune disposition du statut n'imposait une convocation pour enclencher une procédure disciplinaire et que la jurisprudence du Conseil d'État considérait généralement que la procédure disciplinaire était démarrée dès l'instant où l'autorité compétente avait clairement informé l'intéressé de son intention d'amener celui-ci à se défendre devant l'autorité disciplinaire sur les faits reprochés pour lesquels une sanction disciplinaire était envisagée, sans que la manifestation d'une telle intention supposât qu'une proposition de sanction fût nécessairement portée à sa connaissance.

Elle en déduit d'abord que la procédure disciplinaire démarre « lorsque l'intéressé est conscient qu'il devra se défendre à propos des faits qui lui sont reprochés, ce qui (en l'espèce) semblait clair au vu de l'enquête pénale et des mesures d'ordre adoptées en raison de celle-ci ».

Ensuite, elle soutient qu'en application de l'ancien article 81, § 3, du statut, lorsque l'action pénale était enclenchée avant que l'autorité disciplinaire ait informé l'intéressé de son intention de le convoquer, l'autorité ne pouvait plus le convoquer et devait attendre la communication par le ministère public de la décision judiciaire définitive avant de pouvoir manifester ainsi son intention de poursuivre disciplinairement l'agent. Elle en déduit qu'en pareille hypothèse, l'autorité ne pouvait manifester son intention d'entamer une procédure disciplinaire en convoquant l'agent.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, le requérant ayant été inculpé pour les faits litigieux le 23 juin 2015, l'enquête pénale était antérieure à cette date. Elle indique que la procédure disciplinaire « a été enclenchée par un courrier du 9 décembre 2015 » qui informait le requérant de son intention de mener une procédure disciplinaire lorsque les poursuites pénales justifiant sa suspension dans l'intérêt du service seraient finalisées. Elle estime que « ce courrier constitue […] le point de départ effectif de l'action disciplinaire, sachant [qu'elle] ne pouvait pas poser un autre acte dans la procédure disciplinaire ».

Subsidiairement, elle soutient que le dossier administratif démontre que les mesures d'ordre adoptées dès 2015 trouvaient leur justification dans les chefs d'inculpation retenus à charge du requérant, en sorte que lesdites mesures ont constitué le point de départ effectif de l'action disciplinaire.

Quant au respect du principe du délai raisonnable, elle rappelle qu'elle était tenue de suspendre son action disciplinaire en attendant la décision coulée en

force de chose jugée prononcée sur le volet pénal. Elle soutient que dès la fin de la suspension de l'action disciplinaire (le 23 septembre 2022), l'autorité disciplinaire a fait toute diligence puisque la sanction a été prononcée le 17 juillet 2023. Elle fait observer que le requérant ne critique du reste pas cette période qui a suivi la reprise de la procédure disciplinaire et fait valoir au surplus la complexité transparaissant des circonstances de cette affaire (non-reconnaissance ou minimisation des faits par le requérant, nombre de prévenus cités se protégeant l'un l'autre, appel du requérant, et différence d'analyse de la cour d'appel par rapport à celle du premier juge). Elle en déduit qu'elle n'aurait pu disposer d'éléments suffisants pour établir et imputer les faits au requérant sans attendre l'issue de l'action pénale.

Enfin, elle reproduit un extrait de la motivation formelle de l'acte attaqué dont elle estime qu'il justifie les raisons pour lesquelles il a été fait application des anciennes dispositions du statut.

VI.2. Appréciation

Lorsqu'en juin 2015, le requérant est inculpé pour des faits de violence au sein de la prison de Forest et que son supérieur hiérarchique en est informé, les dispositions pertinentes de l'arrêté royal du 2 octobre 2037 'portant le statut des agents de l'État' se lisent comme suit :

« Art. 77. § 1er. Les peines disciplinaires suivantes peuvent être prononcées :

1° le rappel à l'ordre ;
2° le blâme ;
3° la retenue de traitement ;
4° le déplacement disciplinaire ;
5° la suspension disciplinaire ;
6° la régression barémique ;
7° la rétrogradation ;
8° la démission d'office ;
9° la révocation.

[…]

Art. 78. § 1er. La peine disciplinaire est prononcée par l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination en ce qui concerne les agents des niveaux B, C et D.

[…]

§ 2. Les peines disciplinaires sont prononcées après une proposition provisoire faite par le supérieur hiérarchique compétent. Celui-ci entend l'agent au préalable sur les faits qui lui sont reprochés et procède, le cas échéant, à l'audition de témoins. L'agent peut se faire assister par la personne de son choix.

Il est établi un procès-verbal de ces auditions.

§ 3. L'agent vise le procès-verbal et le restitue dans les sept jours. S'il a des objections à présenter, il restitue le procès-verbal accompagné d'une note écrite.

§ 4. Dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai fixé par le paragraphe 3, le supérieur hiérarchique notifie à l'agent la peine disciplinaire qu'il entend proposer à son égard et transmet la proposition au comité de direction.

§ 5. Le ministre désigne le supérieur hiérarchique compétent pour l'application du présent article.

Art. 79. § 1er. Le comité de direction, dans un délai de cinq jours prenant cours le jour où il a été saisi de la proposition de peine disciplinaire, convoque l'agent par lettre recommandée à la poste à se présenter devant lui ; l'audition de l'agent doit avoir lieu entre le vingtième et le trentième jour qui suivent la saisine du conseil.

La convocation indique le lieu, le jour et l'heure de l'audience ainsi que le lieu et le délai dans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté.

L'agent comparaît en personne ; il peut se faire assister par la personne de son choix. Le défenseur ne peut faire partie, à aucun titre, du comité de direction.

Si, bien que régulièrement convoqué, l'agent ou son défenseur s'abstient, sans excuse valable de comparaître, le comité de direction se prononce sur base des pièces du dossier. Il en va de même dès que l'affaire fait l'objet de la deuxième audience, même si l'agent ou son défenseur peut se prévaloir d'une excuse valable.

Toutefois, si le comité de direction formule une proposition définitive de peine plus sévère que la proposition de peine provisoire, il convoque à nouveau l'agent aux fins d'audition.

§ 3. Dans un délai de deux mois au plus tard prenant cours le jour de la saisine du comité de direction, celui-ci formule la proposition définitive et la notifie à l'agent dans les trente jours. À défaut de cette notification dans le délai de trente jours, le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent.

[…]

§ 5. Dans les dix jours qui suivent la notification de la proposition définitive, l'agent peut introduire un recours contre cette proposition devant la chambre de recours compétente.

[…]

Art. 81. § 1er. L'autorité compétente ne peut prononcer une peine disciplinaire plus lourde que celle proposée définitivement.

Aucune peine disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé, sauf disposition réglementaire contraire expresse.

§ 2. Lorsque plusieurs faits sont reprochés à l'agent, il n'est toutefois entamé qu'une seule procédure qui peut donner lieu au prononcé d'une seule peine disciplinaire.

Si un nouveau fait est reproché à l'agent pendant le déroulement d'une procédure disciplinaire, une nouvelle procédure peut être entamée sans que la procédure en cours soit interrompue pour autant.

§ 3. Les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaire. Quel que soit le résultat de ces actions, l'autorité administrative reste juge de l'opportunité de prononcer une peine disciplinaire.

§ 4. Sous réserve de nouveaux éléments qui justifient la réouverture du dossier et qui se produisent pendant le délai de prescription mentionné dans le § 5, nul ne peut faire l'objet d'une action disciplinaire pour des faits déjà sanctionnés sur le plan disciplinaire.

§ 5. 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 est entamée.

En cas d'action pénale et si le ministère public a communiqué la décision judiciaire définitive au ministre sous l'autorité duquel l'agent est placé, l'action disciplinaire doit être entamée dans les six mois qui suivent la date de la communication ».

Il résulte de ces dispositions et en particulier des articles 78, § 2, et 81, §§ 3 et 5, d'une part, que la première étape d'une action disciplinaire est l'audition par le supérieur hiérarchique de l'agent sur les faits qui sont reprochés à celui-ci et, d'autre part, qu'en cas d'action pénale, la procédure disciplinaire est suspendue et doit être entamée dans les six mois qui suivent la date de la communication de la décision judiciaire définitive.

Cet effet suspensif a pour conséquence, notamment, que lorsque l'agent est inculpé pour des faits pour lesquels il pourrait être également poursuivi disciplinairement, mais que ces faits ne sont constatés par sa hiérarchie qu'en raison de cette inculpation ou postérieurement à celle-ci, l'action disciplinaire ne peut être entamée avant une décision judiciaire définitive et doit l'être dans les six mois qui suivent la date de la communication de celle-ci.

L'arrêté royal du 3 août 2016 'portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire relatives aux agents de l'État' a modifié plusieurs règles. Il est ainsi prévu à l'article 81, § 2, alinéa 1er, que « la procédure disciplinaire débute par une convocation adressée à l'agent par le supérieur hiérarchique compétent. L'agent est informé par cette convocation des faits qui lui sont reprochés et du fait qu'une procédure disciplinaire est entamée à son encontre ». Comme l'indique le rapport au Roi, si « la procédure disciplinaire est simplifiée », « elle continue de débuter par la convocation adressée à l'agent, par laquelle celui-ci est informé des faits qui lui sont reprochés et du fait qu'une procédure disciplinaire est entamée ».

Par ailleurs, une action pénale n'est plus suspensive de la procédure disciplinaire. Comme l'explique le rapport au Roi, « la modification apportée par l'article 5 [de l'arrêté royal du 3 août 2016] élimine le caractère d'office de la suspension de la procédure disciplinaire pendant le déroulement de la procédure pénale. La responsabilité de poursuivre ou non la procédure disciplinaire appartient désormais à l'autorité disciplinaire. Dans la mesure où l'autorité disciplinaire trouve que les faits constatés sont suffisamment clairs et suffisamment prouvés pour infliger

une sanction disciplinaire, elle peut décider en toute autonomie de poursuivre la procédure disciplinaire et il n'est plus nécessaire d'attendre le résultat de la procédure pénale. Si l'autorité estime que les faits ne sont pas suffisamment clairs ou pas suffisamment prouvés, avec la conséquence et le risque de prendre une mauvaise mesure, elle peut alors toujours décider de suspendre la procédure disciplinaire et d'attendre le résultat de la procédure pénale ». Si une action pénale est entamée pour les mêmes faits, seul est interrompu le délai de six mois prenant cours au moment où l'autorité disciplinaire a constaté ou pris connaissance des faits entrant en ligne de compte et au terme duquel les poursuites disciplinaires doivent avoir été entamées.

Une autre modification apportée à la procédure concerne la chambre de recours. Comme l'explique le rapport au Roi, « au niveau des recours, la distinction entre la chambre de recours interdépartementale (niveau A) et les différentes chambres de recours départementales (niveaux B, C et D) est supprimée pour les agents des services publics fédéraux et des services publics fédéraux de programmation. Il n'y a par conséquent plus qu'une seule chambre de recours compétente, peu importe le niveau de l'agent. La composition de cette chambre de recours est également adaptée. Dans chaque affaire relevant de cette chambre, le président et les assesseurs appelés à siéger seront puisés dans la liste des magistrats désignés par le Roi et dans la liste des assesseurs désignés par le ministre de la Fonction publique et les organisations syndicales ».

Le même arrêté royal du 3 août 2016 prévoit une disposition transitoire formulée comme suit :

> « Art. 28. Les procédures portant des sanctions disciplinaires et les procédures de recours qui sont en cours à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté restent régies par les dispositions qui étaient en vigueur avant cette date ».

En l'espèce, ni le requérant, ni la partie adverse ne soutiennent que l'autorité hiérarchique a eu une quelconque connaissance des faits qui ont fait l'objet de la procédure disciplinaire ayant mené à l'acte attaqué avant qu'elle apprenne, en juin 2015, que le requérant a été inculpé pour des faits s'étant produits dans le cadre de l'exercice de sa fonction. À ce moment, comme le prévoyait l'article 81, § 3, l'action pénale était suspensive de la procédure disciplinaire, ce qui signifiait, en l'espèce, que celle-ci ne pouvait être entamée. Elle ne peut donc être considérée comme ayant été « en cours » au sens de l'article 28 précité.

Il en résulte que lorsque le requérant est convoqué par la personne désignée pour être son supérieur hiérarchique en matière disciplinaire le 27 octobre 2022, les dispositions applicables sont celles prévues par l'arrêté royal du 2 octobre 1937, telles que modifiées par l'arrêté royal du 3 août 2016.

La circonstance invoquée par la partie adverse que le supérieur hiérarchique du requérant l'ait, par un courrier du 9 décembre 2015, informé de « [s]on intention de mener une procédure disciplinaire à [son] encontre lorsque les poursuites pénales qui justifient [sa] suspension dans l'intérêt du service seront finalisées » ne modifie pas cette analyse, ce courrier ne pouvant être considéré comme initiant une procédure disciplinaire. Il en va de même des mesures d'ordre qui, même si elles sont motivées par des faits pouvant justifier des poursuites disciplinaires, ne font pas partie de la procédure disciplinaire.

L'erreur faite par la partie adverse quant à la version des dispositions du statut des agents de l'État applicables à la procédure en cause n'est pas pour autant de nature à vicier l'ensemble de cette procédure, s'il apparaît que celle-ci a bien respecté les règles effectivement applicables. En l'espèce, il n'apparaît pas, *prima facie*, et le requérant ne le soutient d'ailleurs pas, que la procédure ait méconnu les règles en vigueur, à l'exception de celle relative à la chambre de recours compétente. Comme l'a fait valoir à juste titre la chambre départementale de recours, à qui la partie adverse a confié le recours régulièrement introduit par le requérant, elle n'était pas compétente pour en connaître, dès lors que l'article 82, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, tel que modifié par l'arrêté royal du 3 août 2016, a institué, pour connaître des recours des agents des services publics fédéraux qui, comme le requérant ne sont pas titulaires d'une fonction de *management*, la « chambre de recours en matière disciplinaire des agents ».

Le recours du requérant n'ayant pas été examiné par la chambre désignée par les règles statutaires pour en connaître, la décision adoptée à la suite d'un avis rendu par une chambre incompétente est elle-même entachée d'un vice de compétence, qui, comme le relève l'auditeur dans son rapport, doit être soulevé d'office.

En revanche, contrairement à ce que soutient le requérant, l'acte attaqué ne méconnaît pas l'article 81, § 3, puisqu'en vertu du § 4 du même article, « le délai visé au § 3 est interrompu jusqu'au jour où l'autorité disciplinaire a pris connaissance qu'une décision est intervenue et que cette décision est coulée en force de chose jugée », et que l'action disciplinaire, fondée sur les faits constatés dans l'arrêt de la cour d'appel du 23 septembre 2022, a été entamée le 27 octobre 2022, soit bien en-deçà du délai de six mois prévu par cet article.

En ce qui concerne le principe du délai raisonnable applicable en matière disciplinaire, celui-ci 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.

Dès lors que l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ne prévoit plus, depuis le 1er octobre 2016, que l'action pénale est suspensive de l'action disciplinaire, l'autorité qui, en opportunité, use de la faculté de n'entamer les poursuites disciplinaires qu'à l'issue de la procédure pénale, doit demeurer attentive au respect du principe du délai raisonnable, qui est un corollaire du principe de sécurité juridique et qui impose de ne pas laisser l'agent, menacé d'une action disciplinaire, trop longtemps dans l'incertitude sur son sort. Elle ne peut tenir l'action disciplinaire en suspens si les moyens d'investigation dont elle dispose ou les informations qu'elle peut recevoir avant l'issue de la procédure pénale lui permettent d'apprécier les faits qui sont reprochés à l'agent, ce qui peut être le cas, notamment, lorsque celui-ci reconnaît d'emblée les faits reprochés.

Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire et établir un rapport introductif à cette fin, 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 des services de police, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal et se limite à vérifier si l'autorité disciplinaire est partie de faits exacts, si elle les a appréciés correctement et si elle a pris sa décision dans les limites du raisonnable.

En l'espèce, compte tenu, d'une part, de ce qu'au moment où l'autorité a été informée que le requérant était inculpé, le statut prévoyait que l'action disciplinaire était suspendue, et que, d'autre part, la complexité des affaires avait pour conséquence qu'une connaissance suffisante des faits pour entamer une procédure

disciplinaire ne pouvait, *prima facie*, être acquise par l'autorité disciplinaire avant que soit rendu l'arrêt en appel, qui a réformé le jugement en première instance en ce qui concerne les faits reprochés au requérant, la partie adverse n'a pas méconnu ce principe général de droit en n'entamant pas la procédure disciplinaire avant la communication de cet arrêt. En outre, le requérant n'allègue pas que la procédure aurait connu ensuite un retard injustifié.

Le moyen n'est donc pas sérieux, en ce qu'il soutient que les dispositions du statut des agents de l'État qu'il cite et le principe du délai de raisonnable auraient été violés. Il est sérieux, dans la mesure où la motivation de l'acte attaqué quant à la compétence de la chambre de recours est, *prima facie*, erronée, et son examen révèle que le moyen d'ordre public soulevé par l'auditeur et relevant un vice de compétence, est également sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 17 juillet 2023 du ministre de la Justice, infligeant à Grégory Quesne la peine disciplinaire de la démission d'office, est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 décembre 2023, par la VIIIe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Luc Detroux