

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 260.080 du 11 juin 2024

A. 241.086/VIII-12.453

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Yan BI, avocat,
avenue Louise 349/20
1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Président du comité de direction, portant le numéro Dp./908269/BH, signé le 5 décembre 2023, date à laquelle une peine de la démission d'office [lui] est infligée [...] ».

Par une requête introduite le 17 avril 2024, la même partie requérante demande la suspension de l'exécution de la même décision.

II. Procédure

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

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 24 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 juin 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Yan Bi, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Eric De Plaen, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le requérant exerce les fonctions d'expert fiscal statutaire (niveau B) au centre de recouvrement Liège-Luxembourg – *Team* Recouvrement Personnes Physiques de Neufchâteau, au sein de l'administration générale de la Perception et du Recouvrement.

2. Par un courriel du 8 février 2023, son conseil informe son supérieur hiérarchique que le requérant « a dû répondre à une convocation de police ce 7/02/2023 et n'a pu, par conséquent, effectuer son télétravail de ce même-jour » et qu'il sollicite un congé pour cette date.

3. Par un courriel du 16 février 2023, le supérieur hiérarchique, qui a reçu un appel téléphonique du requérant deux jours plus tôt, avise le conseiller au Service d'encadrement Personnel et Organisation - Intégrité, de la situation. Il en ressort en substance que « [...] le 7 février, la police a procédé à une perquisition [au] domicile [du requérant], emportant tous les ordinateurs, tablettes, GSM... et notamment son ordinateur professionnel » et qu'« il a été interrogé par le parquet de Gand et a passé la plus grande partie de la journée là-bas [...] ».

4. Par un courrier recommandé du 6 mars 2023, la conseillère générale responsable de la direction Organisation Recouvrement Liège-Luxembourg, informe le requérant qu'elle a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à son encontre et qu'il est convoqué à une audition le 22 mars pour les motifs suivants :

« Ce 14 février 2023, vous avez signalé à votre chef de service, [M. T.], que le 7 février 2023, la Police avait procédé à une perquisition à votre domicile, saisissant tous les ordinateurs, tablettes, GSM... en ce compris votre ordinateur professionnel. Vous avez précisé que vous avez été interrogé à cette occasion par le parquet de Gand dans le cadre d'un trafic d'êtres humains ».

5. Par un courriel du 21 mars 2023, le conseil du requérant transmet au conseiller général une copie des procès-verbaux d'audition respectifs du requérant et de son épouse du 7 février 2023.

6. Le 22 mars 2023, le requérant, assisté de son conseil, est entendu par l'autorité.

7. Le 5 mai 2023, il est convoqué à comparaître devant le comité de gestion de l'administration générale de la Perception et du Recouvrement le 25 mai suivant.

8. Il est entendu le 25 mai 2023 en présence de son conseil et dépose une note de défense à laquelle sont joints les formulaires relatifs à ses cycles d'évaluation pour les années 2019 à 2022.

9. Une copie de l'extrait du procès-verbal de cette audition ainsi que le bulletin d'information n° 533 du 6 juin 2023 l'avisant de la peine disciplinaire de la démission d'office proposée par le comité de gestion lui sont notifiés par un courrier recommandé du 7 juin 2023 dont il accuse réception le 12 juin 2023, et par un courriel du même jour dont il accuse réception le 8 juin 2023.

10. Le 8 juin 2023, le requérant est suspendu de ses fonctions dans l'intérêt du service à compter du jour même.

11. Le 22 juin 2023, la conseillère générale envoie au service d'encadrement Personnel et Organisation – Intégrité le bulletin d'information visé par le requérant le 19 juin 2023. Ce dernier y déclare qu'il désire être entendu par la chambre de recours, prendre connaissance du dossier disciplinaire et se faire assister par son conseil.

12. Par un courriel du 7 juillet 2023, le dossier disciplinaire complet est transmis à la greffière de la chambre interdépartementale de recours.

13. Après plusieurs reports d'audience, le requérant, assisté de son conseil, est entendu par la chambre de recours le 19 octobre 2023, qui rend son avis le même jour. En substance, la chambre de recours reçoit le recours, constate la régularité de la procédure disciplinaire en la validant et émet notamment l'avis « [...] que la sanction proposée de démission d'office est excessive et serait mieux proportionnée par une retenue sur traitement fixée au maximum de 20 % pendant une durée de trente-six mois ».

Cet avis est « formalisé le 14 novembre 2023 » et transmis au président du comité de direction du SPF Finances par un courriel du 21 novembre suivant.

14. Par une note du 5 décembre 2023, le conseiller général temporairement chargé de la direction du service d'encadrement P&O soumet au président du comité de direction du SPF Finances un projet d'arrêté ayant pour objet d'infliger au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office.

15. Le même jour, le président du comité de direction inflige au requérant la peine disciplinaire de la démission d'office « à la date de la signature du présent arrêté ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par recommandé le lendemain.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant dénonce « le non-respect des délais de notification en application des articles 91 et 94 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État ». Il fait valoir qu'il a comparu devant la chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire pour les agents francophones de l'État fédéral le 19 octobre 2023, que l'avis de celle-ci a notifié aux parties le 21 novembre 2023, que, le 6 décembre suivant, la partie adverse lui a notifié l'acte attaqué, daté du 5 décembre 2023, et que la dépêche et l'arrêté ont été réceptionnés le 8 décembre 2023. Il cite les articles 91 et 94 visés au moyen, relève que l'audience a eu lieu le jeudi 19 octobre 2023, que l'avis motivé doit être envoyé dans le mois qui suit cette date, et qu'il aurait donc dû être notifié le 20 novembre 2023, « en lieu et place du 21 novembre 2023 ».

Il en conclut que le délai de notification n'a pas été respecté et que l'acte attaqué viole les articles précités.

V.2. *Appréciation*

En vertu des articles 91 et 94 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' (ci-après : le statut), la chambre de recours envoie le dossier, selon le cas, au ministre ou au président du comité de direction, lui fait connaître son avis motivé « au plus tard dans le mois qui suit la date de l'audience », et l'autorité ainsi saisie « décide dans un délai de quinze jours à partir de la notification [de cet] avis ».

Pour déterminer si un délai constitue un délai d'ordre dont le dépassement n'est pas sanctionné ou un délai de rigueur dont la méconnaissance entraîne l'irrégularité de l'acte administratif, il convient de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation du délai à respecter. Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre dépourvu de sanction, sous la réserve d'une méconnaissance éventuelle du principe général du délai raisonnable non invoquée en l'espèce, si aucune conséquence n'est expressément attachée à son dépassement.

En l'espèce, aucune conséquence expresse n'est attachée au dépassement des délais prescrits par les dispositions précitées, qui doivent donc être appréhendés comme des délais d'ordre dont le non-respect n'entraîne pas *ipso facto* l'irrégularité de l'acte attaqué. En tout état de cause, force est de constater que le délai de quinze jours susvisé n'a pas été dépassé dès lors que l'avis de la chambre de recours a été notifié au président du comité de direction le 21 novembre 2023 et que l'acte attaqué a été adopté le 5 décembre suivant.

Le premier moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

VI. *Second moyen*

VI.1. *Thèse de la partie requérante*

Le moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe général de bonne administration, du principe de légitime confiance, de l'erreur manifeste d'appréciation et du devoir de minutie.

Le requérant fait valoir que le président du comité de direction n'a pas tenu compte de l'avis objectif et proportionné de la chambre de recours et n'a pas fait une lecture correcte du procès-verbal du 22 mars 2023. Il lui reproche d'avoir, « en apparence », retracé le déroulement de toute la procédure disciplinaire et motivé sa

décision avec les considérants détaillés, mais de n'avoir en réalité nullement tenu compte dudit avis émis par une majorité de six voix contre trois. Selon lui, l'autorité n'a pas davantage tenu compte du procès-verbal susvisé parce que, comme il indique l'avoir fait durant ses 40 ans de loyaux services il s'est, depuis son dossier judiciaire, toujours comporté avec dignité, loyauté, et honnêteté vis-à-vis de l'État « en n'omettant pas les moindres faits dans son examen par l'administration ». Il estime que « ce comportement loyal est clairement prouvé par le fait [qu'il] [l']a informé[e] avec précision et objectivité de tous les faits/éléments dans le cadre de son dossier judiciaire en produisant [son] audition [par la] police fédérale du 7 février 2023 [...] et celle de son épouse, auditionnée le même jour ».

Il considère qu'en déposant l'ensemble des éléments judiciaires le concernant, il a fait preuve d'une extrême loyauté et d'honnêteté vis-à-vis de l'administration et que celle-ci « a trompé [sa] légitime confiance [...] et a commis une erreur manifeste d'appréciation par manque de motivation adéquate et par manque de proportionnalité dans sa décision ». Il indique qu'au regard de sa déclaration, il est évident qu'il est « impliqué dans un vaste dossier judiciaire (accidentellement) par amour porté à son épouse, et son rôle totalement insignifiant, y compris celui de son épouse, n'est jamais objectivement invoqué par l'administration. Au contraire, les arguments à [son] encontre [...] font croire [qu'il] a commis des fautes totalement impardonnables ». Il fait grief à la partie adverse d'avoir une vision « totalement dépourvue d'objectivité », de ne pas avoir respecté le principe général de bonne administration et le devoir de minutie, « de ne pas avoir fait preuve de légitime confiance », et par conséquent, d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation. Se référant à la loi du 29 juillet 1991 et encore au devoir de minutie, dont il rappelle le contenu, il fait valoir que la chambre de recours a souligné qu'il faut prendre en compte ses 40 années de service au SPF Finances toujours évaluées très favorablement, la proximité de sa pension et la prise de conscience « de son comportement inadmissible en ayant définitivement rompu, depuis son mariage, avec le milieu de la prostitution, ainsi que le fait qu'il n'apparaît pas avoir retiré un quelconque profit ».

D'après lui, l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les motifs pour lesquels le président du comité de direction s'est écarté dudit avis de sorte qu'il ne repose pas sur des motifs admissibles et exacts et ne procède pas d'un examen concret, effectif et minutieux du dossier. Il ajoute que « malgré le fait que l'administration dispose des éléments de faits en ce qui concerne son dossier judiciaire, [qu'il a] soumis volontairement [...], [elle] ne les a pas examinés adéquatement, et dans un moindre reproche, [il] estime que l'administration n'a aucunement tenu compte de ses 40 années de loyaux services de qualité en son sein et de son état de santé ».

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens », c'est-à-dire « l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de cette disposition, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci. Une partie requérante n'est pas davantage recevable à se contenter de renvoyer à des arguments invoqués dans d'autres recours sans les expliciter dans la requête elle-même.

En l'espèce, le requérant reste en défaut d'exposer en quoi la partie adverse aurait violé les principes généraux de confiance légitime et de minutie en adoptant l'acte attaqué. Le moyen est, partant, irrecevable quant à ce. Le même constat s'impose à propos de l'absence alléguée de prise en considération du procès-verbal d'audition et de l'évocation de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué. La compétence de ce dernier relevant de l'ordre public, l'examen d'office qui s'impose n'aboutit pas à un constat d'illégalité de l'acte attaqué dès lors qu'il apparaît que celui-ci a été adopté par le président du comité de direction, soit l'autorité désignée par l'article 78 du statut pour infliger la sanction disciplinaire aux agents du niveau B comme le requérant. Enfin, l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation n'est, contrairement à ce que soutient le requérant, pas établie du seul fait que les principes généraux susvisés auraient été violés. Le moyen est, partant, également irrecevable à défaut pour le requérant d'exposer dans quelle mesure toute autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pu commettre une telle erreur.

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. Quant à la motivation d’une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l’agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l’autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l’autorité motive son choix par rapport à l’ensemble des peines disciplinaires susceptibles d’être appliquées. Une motivation spéciale s’impose néanmoins à elle lorsqu’elle ne se rallie pas à la proposition ou à l’avis communiqué par l’organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l’autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle s’écarte de l’avis de l’instance de recours.

En l’espèce, l’avis de la chambre de recours est motivé comme suit quant aux choix de la sanction proposée :

- « Par une majorité de six voix contre trois, la chambre de recours estime la sanction de démission d’office proposée par le comité de gestion excessive et est d’avis d’y substituer celle d’une retenue sur traitement n’excédant pas le cinquième (20 %) de la rémunération du requérant pendant une durée de trente-six mois.

Cette proposition de sanction disciplinaire, ainsi formulée, prend en compte d’une part les quarante années de service du requérant au sein du SPF Finances, lequel a toujours été évalué très favorablement et alors qu’il pourra être pensionné prochainement et, d’autre part, la prise de conscience par le requérant de son comportement tout à fait inadmissible en ayant définitivement rompu, depuis son mariage, avec le milieu de la prostitution ainsi que le fait qu’il n’apparaît pas en avoir retiré un quelconque profit ».

L’acte attaqué est, quant à lui, motivé notamment de la manière suivante :

- « [...] Considérant que si l’agent déclare avoir manqué de prudence dans ses actes, ses déclarations montrent qu’il était tout à fait conscient que ceux-ci étaient illégaux ;

Considérant que contrairement à ce qu’affirme [le requérant] et à ce qu’argumente la Chambre de recours, il a bien tiré profit de la situation, par ses actions il a

participé aux agissements de son épouse et n'a pas rompu avec le milieu de la prostitution ;

Considérant que [le requérant] tente clairement de minimiser la responsabilité de ses actes et invoque pour sa défense d'avoir surtout fait preuve d'un manque de prudence dans ses actions ;

Considérant que les actions de l'intéressé ne sont absolument pas compatibles avec la dignité et le comportement attendu d'un agent de l'État, même dans sa vie privée et même par personne interposée ;

Considérant que le SPF Finances ne peut en aucun cas se permettre d'être associé de près ou de loin aux activités d'un réseau se livrant à la prostitution, voire à la traite des êtres humains, et risquer ainsi de mettre gravement à mal son image auprès du public et les valeurs qu'il défend ;

Considérant que le SPF Finances, vu la gravité des faits reprochés, ne peut se contenter d'une peine légère à l'encontre [du requérant] ;

Considérant qu'en l'espèce même si la qualité du travail fourni par [le requérant] au cours de sa carrière n'est aucunement mise en doute, il n'en reste pas moins que le SPF Finances ne peut en aucun cas prendre le risque de voir sa réputation entachée, en gardant en service un agent ayant été associé, même par personne interposée, aux activités illégales d'un réseau impliqué dans une affaire de traite des êtres humains et de blanchiment d'argent ;

Considérant que le SPF Finances ne voit pas en quoi le fait que [le requérant] prenne sa pension dans un laps de temps assez court puisse intervenir en regard de la gravité des faits reprochés, et note dans ce cadre, que la proposition de peine émise par la Chambre de recours apparaît même contradictoire puisque inapplicable dans son entièreté ;

Considérant que vu les propos tenus par l'intéressé lors de ses auditions, le SPF Finances émet de gros doutes quant à la prise de conscience par [le requérant] de la gravité des faits qui lui sont reprochés, il estime même que la minimalisation de certains faits est de nature à faire douter de l'implication de l'agent dans les valeurs prônées par le SPF Finances ;

Considérant que ce n'est pas le comportement attendu d'un agent de l'État ;

Considérant que les faits reprochés ont dûment été constatés et sont établis ; qu'ils peuvent entièrement être pris en considération pour le degré de la peine ;

Considérant qu'un agent de l'État doit veiller à agir en conformité avec la législation en vigueur ;

Considérant que l'autorité doit veiller au respect de la législation et des réglementations en vigueur par ses agents ;

Considérant que le SPF Finances se doit, de tout mettre en œuvre afin de préserver son image auprès du public ;

Considérant que le comité de gestion estime que dans ces circonstances, le lien de confiance entre l'administration et [le requérant] est définitivement rompu et ne rend plus possible une quelconque collaboration future ;

Considérant que vu la gravité des faits reprochés, la peine proposée, à savoir de la démission d'office est la plus appropriée dans le cas présent, vu que, contrairement à ce que pense la chambre de recours, elle tient compte du fait que l'intéressé a reconnu les faits qui lui sont reprochés et de son passé au sein de l'Administration ;

[...] ».

Il en ressort que la partie adverse a concrètement et précisément indiqué les raisons pour lesquelles elle ne pouvait pas suivre l'avis de la chambre de recours, particulièrement au regard de la carrière du requérant. La circonstance qu'il a agi par amour pour son épouse et qu'il a informé l'administration de la perquisition effectuée à son domicile et de son audition par la police dans le cadre d'une enquête relative aux activités d'un réseau de prostitution, ne prive pas l'autorité d'estimer, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, que les griefs qui lui sont reprochés ne sont pas compatibles avec la dignité et le comportement attendu d'un agent du SPF Finances.

Le second moyen n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VII. Dépersonnalisation

Dans sa demande de suspension, 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}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne

sera pas mentionnée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 juin 2024, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin