

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.593 du 23 mai 2019

A. 225.348/VIII-10.830

En cause : **AKIEWA OSMAR** Eddy,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mai 2018, Eddy AKIEWA OSMAR demande l'annulation de "l'arrêté royal du 29 mars 2018 lui infligeant la peine disciplinaire de la démission d'office".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 7 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 mai 2019.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Mathieu de MÛELENAERE, *loco* Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M. Eric DE PLAEN, attaché, comparaisant 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

1. Le requérant est fonctionnaire statutaire du SPF Finances, attaché à l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement.

2. Par un courrier recommandé du 3 février 2016, L. V., conseiller au service d'encadrement Personnel et Organisation, s'adresse au Parquet du Procureur du Roi de Liège pour le suivi d'un dossier d'instruction relatif à des faits de corruption de fonctionnaires et de violation du secret professionnel.

3. Par un courrier du 16 mars 2016, le Premier Substitut au Parquet du Procureur du Roi de Liège autorise la consultation du dossier judiciaire à partir du 4 avril 2016, et signale au service d'encadrement P&O de la partie adverse que le requérant est impliqué dans le dossier.

4. Par un courrier recommandé du 18 mai 2016, la partie adverse notifie au requérant son intention de le suspendre de ses fonctions dans l'intérêt du service et de proposer des mesures complémentaires. L'accès au service et aux bâtiments lui est interdit. Un délai de réponse lui est donné jusqu'au 31 mai 2016.

5. Par un courriel du 27 mai 2016, le conseil du requérant sollicite une prolongation de ce délai ainsi qu'une audition de son client. Le service Intégrité le convoque pour être entendu le 15 juin 2016.

6. La veille de la date d'audition, soit le 14 juin 2016, le requérant envoie par courriel à l'administration un certificat médical courant jusqu'au 24 juin 2016.

Par un courrier recommandé du 15 juin 2016, une nouvelle convocation lui est adressée pour être entendu le 28 juin 2016.

7. La veille de cette date, soit le 27 juin 2016, le requérant envoie à nouveau par courriel à l'administration un certificat médical courant jusqu'au 31 juillet 2016. Par un courrier recommandé du 28 juin 2016, le service Intégrité fixe l'audition du requérant au 3 août 2016.

8. Suite à une demande téléphonique du requérant, une nouvelle convocation lui est adressée par un courrier recommandé du 19 août 2016. L'audition est fixée au 7 septembre 2016.

9. L'audition du 7 septembre 2016 a bien lieu, en présence du requérant et de son conseil, et le procès-verbal lui est adressé.

10. Par un arrêté du 7 octobre 2016 de l'administrateur général de la Perception et du Recouvrement, le requérant est suspendu par mesure d'ordre dans l'intérêt du service.

Cet arrêté lui est notifié par un courrier recommandé du 12 octobre 2016.

11. Le 15 décembre 2016, le service Intégrité transmet le dossier disciplinaire du requérant à sa supérieure hiérarchique. Elle est invitée, si elle l'estime utile, à entamer l'action disciplinaire à l'encontre du requérant et à le convoquer, éventuellement assisté de son conseil, dans un délai de six mois à dater du 1^{er} octobre 2016.

12. Après analyse du dossier, le requérant est convoqué pour audition disciplinaire par un courrier recommandé du 9 mars 2017. La date retenue est le 22 mars 2017.

13. Par un courriel du 17 mars 2017, le conseil du requérant sollicite une remise, pour des raisons liées à l'organisation de la défense de son client. L'audition est alors fixée au 11 avril 2017.

14. Par un courriel du 7 avril 2017, le conseil du requérant sollicite à nouveau une remise. L'audition est reportée au 26 avril 2017.

L'audition a finalement lieu le 26 avril 2017. Le procès-verbal est adressé au requérant et à son conseil par des courriers du 11 mai 2017.

15. Le 2 juin 2017, la supérieure hiérarchique du requérant transmet au service Intégrité le dossier disciplinaire établi à son nom.

16. Par un courrier recommandé du 28 juin 2017, le requérant est convoqué pour une audition disciplinaire devant le comité de gestion de l'administration générale de la Perception et du Recouvrement, avec copie adressée à son conseil. La date retenue est le 13 juillet 2017.

17. Par un courriel du 3 juillet 2017, le conseil du requérant sollicite une remise de l'audition, ainsi que l'envoi du dossier sous forme électronique. Une nouvelle convocation pour le 27 juillet 2017 lui est adressée par un courrier recommandé du 4 juillet 2017, avec copie adressée à son conseil.

18. Par un courriel du 4 juillet 2017, le dossier disciplinaire du requérant est envoyé à son conseil, lequel en accuse réception le même jour.

19. Par un courriel du 4 juillet 2017, le requérant demande à obtenir son dossier sous forme électronique. Il lui est transmis par un courriel du même jour et il en accuse réception par courriel en retour.

20. L'audition du 27 juillet 2017 a bien lieu, en présence du requérant et de son conseil.

21. Par un courrier recommandé du 8 août 2017, un bulletin d'information est adressé au requérant, pour l'informer que le comité de gestion de l'administration générale de la Perception et du Recouvrement propose de lui infliger la peine disciplinaire de la démission d'office. Copie est adressée, le même jour, à son avocat.

22. Par un pli recommandé du 26 août 2017, le requérant retourne la page 2 dûment complétée du bulletin d'information et manifeste ainsi son intention d'introduire un recours. Il en est accusé réception par un courriel du 31 août 2017 et il lui est proposé de lui transmettre le dossier par voie électronique, ce que le conseil du requérant accepte. L'Administration s'exécute le même jour par deux courriels distincts, vu la taille des fichiers annexés.

23. Par un courriel du 19 septembre 2017, il est demandé au requérant et à son conseil d'accuser réception du dossier disciplinaire. L'avocat du requérant s'exécute le même jour.

24. Le 22 septembre 2017, le dossier disciplinaire du requérant est transmis à la chambre des recours. Par un second courriel du même jour, le dossier personnel du requérant (état de service, cycles d'évaluation...) est également adressé à la chambre des recours.

25. Par un courriel du 22 décembre 2017, la chambre des recours informe le requérant et son conseil que l'audience aura lieu le 1^{er} février 2018.

26. Lors de cette audience, qui a bien lieu le 1^{er} février 2018 en présence du requérant et de son conseil, la chambre de recours émet, à l'unanimité, l'avis que le recours du requérant n'est pas fondé et se rallie à la proposition faite par le comité de gestion de l'administration générale de la Perception et du Recouvrement de le sanctionner disciplinairement par la peine de la démission d'office.

27. Par un arrêté royal du 29 mars 2018, la peine disciplinaire de la démission d'office est infligée au requérant. Il s'agit de l'acte attaqué.

Cet arrêté est notifié au requérant par une lettre recommandée du 5 avril 2018.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, de la méconnaissance des règles et principes du droit et notamment du principe du délai raisonnable, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir.

Il fait valoir que l'acte attaqué, pris le 29 mars 2018 et notifié le 5 avril 2018 prononce une peine disciplinaire de la démission d'office pour des faits connus de la partie adverse depuis le 4 avril 2016 et que le dossier ne fut pas instruit entre le 4 avril 2016 et le 15 décembre 2016, l'autorité soutenant que jusqu'au 1^{er} octobre 2016 les actions pénales étaient suspensives de la procédure et du prononcé de l'action disciplinaire tandis qu'il a fallu attendre le 12 décembre 2016, date de l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 30 novembre 2016 portant désignation

des supérieurs hiérarchiques compétents pour reprendre la procédure disciplinaire. Il relève qu'en possession de tous les éléments de la cause, le supérieur hiérarchique compétent attendra encore près de trois mois, jusqu'au 9 mars 2017 pour le convoquer.

Il rappelle que sous l'empire de l'article 81, § 3, du statut des agents de l'État, et avant sa modification par l'arrêté royal du 3 août 2016, il était déjà établi que l'autorité se doit de rester attentive au principe du délai raisonnable et ne peut tenir l'action disciplinaire en suspens que si les moyens d'investigation dont elle dispose ne lui permettent pas de statuer en connaissance de cause, ce qui lui impose de conduire l'instruction administrative aussi loin que possible de manière à s'assurer qu'il lui est, le cas échéant, raisonnablement impossible de statuer avant l'issue d'une nouvelle action pénale. Il estime que l'autorité était en possession de tous les éléments lui permettant de statuer en connaissance de cause le 4 avril 2016 et ne pouvait donc attendre huit mois avant d'informer le fonctionnaire hiérarchique compétent de la situation. Il soutient que celui-ci ne pouvait raisonnablement, dûment informé de l'ensemble du dossier, attendre trois mois pour le convoquer alors qu'il n'existe pas d'élément neuf entre la consultation du dossier disciplinaire et cette date. Il ajoute que la partie adverse ne peut sérieusement justifier sa carence du 1^{er} octobre 2016 jusqu'au 15 décembre 2016 par le fait qu'il fallait attendre que soit désigné le supérieur hiérarchique compétent. Il expose encore que l'article 81, § 3, du statut du 2 octobre 1937 avant sa modification par l'arrêté royal du 3 août 2016, prévoyait que les actions pénales étaient suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaire et précisait que quel que soit leur résultat, "l'autorité administrative reste juge de l'opportunité de prononcer une peine disciplinaire". Il soutient que la partie adverse savait d'autant mieux qu'elle devait rester attentive au principe du délai raisonnable que tel était l'enseignement d'un arrêt n° 233.242 du 15 décembre 2015.

La partie adverse répond que le reproche selon lequel le dossier n'aurait pas été instruit entre le 4 avril 2016 et le 15 décembre 2016 manque en fait puisque, durant cette période, à tout le moins jusqu'au 1^{er} octobre 2016, seules étaient possibles les mesures d'ordre visées par l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à la suspension des agents de l'État dans l'intérêt du service et qu'avant cette date, aucune autorité hiérarchique ne pouvait légalement entamer l'action disciplinaire lorsqu'une procédure pénale était en cours. Elle relève qu'il ne s'agit pas de règles que l'administration se donne à elle-même et qu'elle ne peut s'affranchir du respect du cadre légal et réglementaire applicable. Elle ajoute qu'un peu moins de deux mois se sont écoulés entre le 1^{er} octobre 2016, date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, qui autorisent

l'action disciplinaire sans attendre la clôture de l'action pénale, et l'adoption, le 30 novembre 2016, de l'arrêté ministériel qui en assure l'exécution sur ce point précis. Elle considère que l'arrêt cité par le requérant, est hors de propos puisque, dans cette dernière affaire, aucune instruction ni action judiciaire n'a été ouverte contre le requérant, alors que, dans la présente affaire, l'action pénale est mue contre le requérant dès le premier jour. Elle fait valoir que l'action disciplinaire à l'encontre du requérant a été initiée par la convocation du 9 mars 2017, c'est-à-dire dans le délai légal de six mois visé à l'article 81, § 3 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, que l'on compte ce délai à partir de l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2016, de la disposition en question, ou à partir de l'entrée en vigueur, le 12 décembre 2016, de l'arrêté ministériel qui définit légalement l'autorité hiérarchique compétente. Elle soutient que l'exposé des faits illustre à suffisance qu'elle a poursuivi cette affaire avec la diligence et le soin requis, nonobstant le recours et les nombreuses remises demandées par le requérant (trois, lors de la procédure relative à la suspension par mesure d'ordre, et trois également, lors de la procédure disciplinaire) motivées pour les besoins de sa défense ou pour raisons de santé. Elle estime que l'administration s'est ainsi montrée raisonnablement diligente, en même temps que soucieuse du respect des droits du requérant, tant lors de la procédure de suspension par mesure d'ordre (du 4 avril au 12 octobre 2016) que lors de la procédure disciplinaire (du 9 mars 2017 au 5 avril 2018). Elle conclut que le reproche relatif au défaut de motivation ou à l'excès de pouvoir n'est motivé par rien.

Elle rappelle, dans son dernier mémoire, que l'administration a été avisée de l'existence d'une procédure pénale à l'encontre du requérant par un courrier des autorités judiciaires du 16 mars 2016 et qu'elle a pu consulter le dossier judiciaire le 4 avril 2016. Elle fait valoir que l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, énonçait en son article 81, § 3, alinéa 1^{er}, dans sa version existant jusqu'au 1^{er} octobre 2016, ce qui suit :

" Les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaire. [...]".

Elle en déduit que l'action pénale étant engagée dès avant la connaissance des faits par l'administration, l'action disciplinaire n'a pu être engagée immédiatement et qu'il a fallu attendre un changement réglementaire, intervenu avec effet au 1^{er} octobre 2016, l'article 81, § 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, énonçant dorénavant, notamment, ce qui suit :

" L'action pénale ne porte pas atteinte à la possibilité pour l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire [...]".

Elle ajoute que le nouvel article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 prévoit 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 [...]", alors que la version antérieure de l'article 81, § 3, dudit arrêté royal, applicable avant le 1^{er} octobre 2016, énonçait notamment que "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 [...]". Elle en déduit que le délai utile de six mois pour engager l'action disciplinaire, tel que prévu avant le 1^{er} octobre 2016, n'a pas pu démarrer puisque, dès avant la prise de connaissance des faits par l'autorité disciplinaire, l'action pénale était déjà engagée et que celle-ci suspendait l'action disciplinaire. Elle ajoute que le changement précité étant intervenu, l'action disciplinaire a été engagée le 9 mars 2017, c'est-à-dire dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur, le 12 décembre 2016, de l'arrêté ministériel du 30 novembre 2016 portant désignation, au service public fédéral Finances, des supérieurs hiérarchiques compétents pour l'application de l'article 78 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, et même, à titre superfétatoire, dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2016, du changement réglementaire précité.

IV.2. Appréciation

Le caractère raisonnable de la durée de la 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 elle n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments.

En l'espèce, le service Intégrité de la partie adverse a transmis le dossier disciplinaire à l'autorité disciplinaire, la supérieure hiérarchique du requérant, le 15 décembre 2016. À cette date, l'arrêté royal du 3 août 2016 portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2016, modifiant notamment l'article 81 du statut des agents de l'Etat, était d'application.

Les paragraphes 3, 4 et 5 de cette dernière disposition sont ainsi rédigés :

" § 3. 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.

§ 4. Si l'action pénale a été intentée au sujet des mêmes faits, 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. L'autorité disciplinaire est tenue de s'informer du résultat de cette décision.

§ 5. L'action pénale ne porte pas atteinte à la possibilité pour l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire. Si une peine disciplinaire infligée s'avère incompatible avec un prononcé pénal ultérieur qui est coulé en force de chose jugée, l'autorité disciplinaire doit retirer la sanction disciplinaire infligée et ce, avec un effet rétroactif à partir de la date du prononcé de la peine disciplinaire".

L'obligation d'entamer les poursuites disciplinaires dans un délai de six mois après la prise de connaissance par l'autorité disciplinaire des faits entrant en ligne de compte, le 15 décembre 2016, conformément au § 3 précité, est en l'espèce respectée, le requérant ayant été informé de la procédure disciplinaire par sa convocation à l'audition disciplinaire, par un courrier recommandé du 9 mars 2017.

Le respect de cette obligation ne dispense cependant pas l'autorité disciplinaire de demeurer attentive au principe du délai raisonnable et de ne tenir l'action disciplinaire en suspens que si les moyens d'investigation dont elle dispose ne lui permettent pas de statuer en connaissance de cause, ce qui lui impose de conduire l'instruction administrative aussi loin que possible de manière à s'assurer qu'il lui est, le cas échéant, raisonnablement impossible de statuer avant l'issue de l'action pénale.

Il en va d'autant plus ainsi que suivant le paragraphe 5 précité, l'autorité disciplinaire peut entamer ou poursuivre la procédure disciplinaire parallèlement à l'action pénale.

Quant à la durée globale de la procédure disciplinaire, plus de quinze mois se sont écoulés entre la prise de connaissance des faits par l'autorité disciplinaire, le 15 décembre 2016 et le 29 mars 2018, date à laquelle la décision attaquée a été prise.

Plus précisément le délai de quatre mois et demi qui s'est écoulé entre le 15 décembre 2016 et le 26 avril 2017 n'est pas justifié. Le procès-verbal de cette audition n'a ensuite été communiqué au requérant et à son conseil que par des courriers du 11 mai 2017 et ce n'est que le 2 juin 2017 que la supérieure hiérarchique a transmis le dossier disciplinaire au service Intégrité, soit un mois et demi après son audition. Plus de vingt jours seront encore nécessaires à la partie adverse pour convoquer le requérant, le 28 juin 2017, pour une audition disciplinaire devant le comité de gestion, prévue le 13 juillet 2017 et qui sera reportée, à la demande du requérant, au 27 juillet 2017. Le 26 août 2017, le requérant manifeste son intention

d'introduire un recours devant la chambre de recours. Le dossier disciplinaire est transmis à la chambre de recours le 22 septembre 2017 et ce n'est que le 22 décembre 2017 que celle-ci informe le requérant et son conseil que l'audience aura lieu le 1^{er} février 2018, soit plus de cinq mois après l'introduction du recours, sans que l'importance de ce délai ne soit expliquée. L'arrêté attaqué sera finalement pris le 29 mars 2018, sans que la partie adverse ne s'explique sur le délai de presque deux mois qui s'est écoulé depuis l'avis de la chambre de recours.

Il ressort des développements qui précèdent que la procédure disciplinaire a connu, à plusieurs reprises des lenteurs et des périodes d'inactivité non justifiées. Le dépassement du délai raisonnable est ainsi avéré dès lors que ces retards accumulés dans les différentes étapes de la procédure ont abouti à ce que des faits dénoncés à la partie adverse le 16 mars 2016 et dont elle a pu prendre connaissance à partir du 4 avril 2016, n'ont donné lieu à une sanction définitive que le 29 mars 2018, soit deux ans plus tard.

Le moyen est dès lors fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 29 mars 2018 infligeant à Eddy AKIEWA OSMAR la peine disciplinaire de la démission d'office est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt-trois mai deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
David DE ROY,
Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA.

Jacques VANHAEVERBEEK.

