

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.722 du 24 octobre 2023

A. 235.955/VIII-11.941

En cause : **LUCAS** Jean-François,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 mars 2022, Jean-François Lucas demande l'annulation de « l'arrêté du 22 janvier 2022 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. Erik Bosquet, 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 18 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 octobre 2023.

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

M^e Tom Jamar de Bolsée, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime Chomé, *loco* M^e Philippe Schaffner, avocat, 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'à l'adoption de l'acte attaqué, le requérant est expert financier pénitentiaire à la prison d'Ittre.

2. Le 5 juillet 2021, le service Budget, gestion et logistique de la direction générale des Établissements pénitentiaires (ci-après : D.G.E.P.I.) du service public fédéral Justice (ci-après : S.P.F. Justice) informe la direction de cette prison du fait suivant :

« [...]

La firme [B.] a donné entre janvier 2017 et juillet 2020 des chèques-cadeau d'un montant total de 12.270 euros et ce dans le cadre de l'action de fidélisation "[B.]". Dans le cadre de l'enquête menée en interne, il apparaît que cette firme a également donné des chèques-cadeaux en janvier 2021 pour un montant de 2.110 euros. Les achats qui ont générés ces chèques-cadeaux ont été effectués sur la comptabilité des deniers (budget de l'Etat) et plus spécifiquement le poste AB51-11-12-11-31.

M. Jean-François Lucas est expert-financier et en charge de la comptabilité des deniers et plus spécifiquement responsable des commandes sur le poste budgétaire mentionné ».

3. Le 9 juillet 2021, V. L., conseiller général-directeur de la prison d'Ittre et supérieure hiérarchique du requérant, dénonce ce fait auprès du procureur du Roi de Nivelles, en mettant en cause le requérant et un autre agent.

4. Le 19 juillet 2021, le requérant est convoqué pour être entendu disciplinairement, le 7 septembre 2021, devant sa supérieure hiérarchique. Il est

« suspecté d’avoir reçu des chèques-cadeaux de la part de la société [B.] entre janvier 2017 et juillet 2021 ».

5. Le 15 septembre 2021, après un report de la date d’audition, le requérant est entendu en présence de son conseil. Un procès-verbal est établi à l’issue de cette audition.

6. Le 26 septembre 2021, la supérieure hiérarchique du requérant transmet au président du comité de direction du S.P.F. Justice son dossier disciplinaire accompagné d’un rapport.

7. Le 5 octobre 2021, le requérant est convoqué devant cette instance, en vue de son audition disciplinaire fixée le 26 octobre 2021.

8. Le 26 octobre 2021, le comité de direction du S.P.F. Justice l’entend, en présence de l’un de ses conseils, et sa supérieure hiérarchique.

L’une des pièces complémentaires transmises à la suite de la mesure d’instruction de l’auditeur rapporteur apparaît comme un procès-verbal de cette réunion du comité de direction. Elle comporte l’intitulé « Comité de Direction siégeant en matière disciplinaire du 26 octobre 2021 – Dossiers Francophones » ainsi, notamment, que les indications suivantes :

« [...] »

2) Dossier 285 : LUCAS Jean-François
Expert financier pénitentiaire – Ittre
[V. L.], Conseiller général-directeur de prison à la prison d’Ittre, expose les faits.
Le Comité de direction entend Monsieur Jean-François LUCAS assisté par Maître [M. C.].

Sur proposition de [J.-P. J.], il est décidé de voter au scrutin secret sur :

Démission d’office : 3 oui – unanimité

➤ Proposition acceptée

Proposition de peine disciplinaire : Démission d’office ».

Ce document est signé électroniquement, le 10 novembre 2021, par J. P. J., le président du comité de direction et manuscritement, à une date inconnue, par la secrétaire du comité de direction.

9. Le dossier administratif comporte un document distinct intitulé « proposition de peine disciplinaire ».

Cette proposition vise, dans son préambule, « l'examen du dossier disciplinaire lors de la séance du Comité de Direction du 26 octobre 2021 ». Elle contient ensuite une motivation qui s'étend sur plusieurs pages et se conclut, dans son dispositif, par la mention selon laquelle « le Comité de direction accepte à l'unanimité la proposition de peine disciplinaire de démission d'office l'égard de Monsieur Jean-François LUCAS ».

Ladite proposition de peine disciplinaire est signée électroniquement, le 10 novembre 2021, par le président du comité de direction et manuscritement, à une date inconnue, par la secrétaire du comité de direction.

10. Par un courrier daté du 16 novembre 2021, la proposition de démission d'office du comité de direction est notifiée au requérant.

11. Le 25 novembre 2021, celui-ci introduit un recours auprès de la chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire pour les agents de l'État fédéral (ci-après : la chambre de recours).

12. Le 15 décembre 2021, celle-ci entend le requérant, en présence de son conseil.

13. Le même jour, la chambre de recours rend à l'unanimité un avis motivé au terme duquel le recours est déclaré non fondé.

14. Par un arrêté du 22 janvier 2022, le président du Comité de direction inflige la sanction disciplinaire de démission d'office au requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à ce dernier par un courrier recommandé avec accusé de réception du 26 janvier 2022.

IV. Moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur

IV.1. Exposé du moyen et thèse de la partie adverse

IV.1.1. Le rapport

Le moyen soulevé d'office est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article 79, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'Etat'.

L'auditeur rapporteur cite le texte de l'article 79, § 3, susvisé, qui prévoit notamment que « le comité de direction formule une proposition de peine disciplinaire » dans un délai de deux mois au plus tard prenant cours le jour de sa saisine et la notifie à l'agent « dans les quinze jours », à défaut de quoi « le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent ». Il considère que ce second délai de quinze jours est un délai de rigueur, dont le dépassement vicie la décision finale qui serait prise sur la base d'une proposition de peine disciplinaire notifiée en dehors de ce délai. Il est d'avis que le moyen est d'ordre public et doit donc être soulevé d'office.

Il considère, par ailleurs, que l'acte du comité de direction qui détermine le point de départ du délai de rigueur de quinze jours est la décision que cet organe prend collégialement de proposer la sanction, indépendamment de la date à laquelle sont rédigés l'*instrumentum* de cette décision et le procès-verbal de la séance au cours de laquelle elle a été prise. Il fait valoir que la décision d'adopter une proposition de sanction est exécutoire dès son adoption.

Il constate qu'en l'espèce, le comité de direction a décidé de proposer la sanction disciplinaire de démission d'office lors de son unique séance du 26 octobre 2021, en manière telle que le délai de quinze jours a commencé à courir le lendemain. Il ajoute que, de l'accord des parties, la notification au requérant de la proposition de sanction est intervenue le 16 novembre 2021, soit selon lui en dehors du délai de rigueur imposé par l'article 79, § 3, du statut, et que le comité de direction était donc réputé avoir renoncé à poursuivre la procédure en application de l'alinéa 2 de ce même article. Il en déduit que l'auteur de l'acte attaqué a été irrégulièrement saisi du dossier et était sans compétence pour adopter la sanction disciplinaire litigieuse.

IV.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse conteste le bien-fondé du moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur, lequel repose à ses yeux sur une interprétation « contraire au texte » de l'article 79, § 3, précité. Elle estime que, dès lors que le texte prévoit que le comité de direction « formule » une proposition de peine disciplinaire et non que cette proposition est « adoptée » ou « décidée » par cette instance, « le Roi a choisi de ne pas se référer à la (prise) de “décision”, notion pourtant utilisée dans d'autres dispositions, comme l'article 94 du statut ». Elle considère que ce sont donc des notions distinctes traduisant une volonté, dans l'arrêté royal, de désigner des réalités différentes. Elle entend ainsi se référer au sens commun du mot « formuler » et observe que *Le Robert* le définit comme « exprimer (par des mots) » et lui accole le

synonyme « émettre ». Elle en déduit que le délai de prescription de quinze jours prend cours au moment où la proposition est formulée dans son *instrumentum*, ce qui a été le cas le 10 novembre 2021, et que ladite proposition de peine ayant été notifiée le 16 novembre 2021, elle l'a été dans le délai requis.

IV.2. Appréciation

Le moyen soulevé par l'auditeur rapporteur touche à l'incompétence de l'auteur de l'acte et est d'ordre public. Il peut donc être soulevé d'office et est recevable.

L'article 79, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' dispose :

« Dans un délai de deux mois au plus tard prenant cours le jour de la saisine du comité de direction, le comité de direction formule une proposition de peine disciplinaire et notifie sa proposition à l'agent dans les quinze jours.

A défaut de cette notification dans le délai de quinze jours, le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent ».

Sur la question de savoir si le délai de quinze jours susvisé constitue un délai d'ordre ou un délai de rigueur, il convient, selon une jurisprudence constante, de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation de l'échéance à respecter. Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre notamment s'il n'y a aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité.

En l'occurrence, il résulte de la sanction attachée au non-respect du délai de quinze jours qu'il constitue un délai de rigueur. En l'absence de notification de la proposition de peine disciplinaire à l'agent dans le délai requis, il est en effet prévu que « le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent ».

Le président du comité de direction, compétent pour prononcer la sanction disciplinaire à l'égard d'un agent du grade du requérant, ne peut prendre une telle décision que s'il est valablement saisi d'une proposition de peine disciplinaire par le comité de direction. Par conséquent, lorsque, en raison du dépassement du délai de quinze jours, le comité de direction est réputé renoncer à la procédure, et donc, de ne pas formuler de proposition de sanction, le président du comité de direction, n'ayant pas été valablement saisi d'une proposition du comité de direction, est sans compétence pour prononcer une telle sanction.

Quant à l'acte du comité de direction qui détermine le point de départ du délai de rigueur de quinze jours, il s'agit nécessairement de la décision par laquelle cette instance adopte collégalement la proposition de sanction. Les dates auxquelles sont rédigés le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la décision a été prise, l'*instrumentum* de cette décision et sa motivation formelle importent donc peu, la décision d'adopter une proposition de sanction étant par elle-même exécutoire.

Dans la version néerlandaise du texte de l'article 79, § 3, alinéa 2, précité, la locution « *een voorstel doen* » est utilisée, de sorte que l'interprétation que préconise la partie adverse dans son dernier mémoire, fondée sur l'emploi du mot « formuler » dans la version française, ne peut être admise.

Ce constat s'impose d'autant plus que, dans le règlement d'ordre intérieur du comité de direction du S.P.F. Justice du 3 avril 2003, il suit des articles 16 et 18 de ce règlement que :

- « Toute décision individuelle en matière disciplinaire à l'égard d'un agent est prise au scrutin secret et à la simple majorité des suffrages.
À l'initiative du Président du Comité de direction une proposition de peine disciplinaire est présentée. Un vote est établi.
En cas de partage des suffrages, la proposition est rejetée. Dans ce cas, une autre proposition est soumise au vote.
Il est interdit au Président et aux membres de s'abstenir lors du vote au scrutin secret.
Le secrétaire n'a pas de voix délibérative ».
- « Art. 18. La proposition de peine disciplinaire est établie dans la langue de l'agent et est signée par le Président et le secrétaire ».

Il se confirme que c'est le vote par les membres du comité de direction et, partant, la manifestation de leur volonté qui détermine le sort de la proposition de sanction disciplinaire. Le président du comité de direction ne dispose, à lui seul, que d'un pouvoir d'initiative en la matière, tandis que la circonstance qu'il doit, avec le secrétaire, signer cette proposition est sans incidence sur ce qui précède, le secrétaire n'ayant pas de voix délibérative, conformément à l'article 16, dernier alinéa, précité.

Il est aussi à noter que le vote sur ladite proposition de peine disciplinaire doit, comme il s'impose pour toute décision individuelle relative à une personne, intervenir au scrutin secret, ce qui contribue encore davantage à invalider l'interprétation selon laquelle ce serait la signature par le président du comité de direction et le secrétaire de cette instance qui serait de nature à finaliser la proposition de sanction disciplinaire et à faire débiter le délai pour la notifier.

En outre, il est constant que, lorsqu'un organe collégial doit prendre une décision par un vote au scrutin secret, il n'est pas dispensé d'assortir cette décision d'une motivation. Il convient alors que soit soumis au vote un projet de délibération formellement motivé ou, à tout le moins, qui mentionne les motifs de nature à servir de soutien à la décision proprement dite. Dans ce cas, il est de jurisprudence constante qu'il n'est pas irrégulier de rédiger la motivation formelle de l'acte administratif concerné après son adoption, pour autant que cette motivation soit conforme aux éléments du dossier administratif sur la base desquels la décision a été adoptée et qu'elle soit notifiée au plus tard en même temps que l'acte lui-même.

L'éventuel décalage, dicté par des considérations pratiques, entre le moment de l'adoption du *negotium* et celui auquel l'*instrumentum* contenant la motivation formelle est rédigé ne peut, en tout état de cause, avoir pour conséquence de différer le premier moment, pour l'assimiler au second, sous peine de fausser une donnée de fait de la procédure administrative. Si l'autorité compétente ne dispose que de peu de temps pour rédiger cette motivation formelle, car elle doit comme dans le cas présent notifier la décision dans un délai donné, il lui appartient de s'organiser en conséquence, par exemple en marquant provisoirement son accord sur ledit projet de décision et en prévoyant de l'adopter définitivement et complètement, avec sa motivation formelle, lors d'une délibération ultérieure.

En l'espèce, il résulte du dossier administratif et de ses pièces complémentaires transmises à la suite des mesures d'instruction de l'auditeur rapporteur, que le comité de direction a adopté la proposition de démission d'office lors de son unique séance du 26 octobre 2021. Le document qui comporte la mention « Comité de Direction siégeant en matière disciplinaire du 26 octobre 2021 – Dossiers Francophones » et qui faisait partie desdites pièces complémentaires, constitue l'*instrumentum* du dispositif de cette décision, dont il résulte, sans équivoque, que :

« 2) Dossier 285 : LUCAS Jean-François
Expert financier pénitentiaire – Ittre
[V. L.], Conseiller général-directeur de prison à la prison d'Ittre, expose les faits.
Le Comité de direction entend Monsieur Jean-François LUCAS assisté par Maître [M. C.].
Sur proposition de [J.-P. J.], il est décidé de voter au scrutin secret sur :
Démission d'office : 3 oui – unanimité

➤ Proposition acceptée

Proposition de peine disciplinaire : Démission d'office ».

Aucune pièce du dossier administratif n'indique que le comité de direction du S.P.F. Justice se serait prononcé sur cette proposition lors d'une délibération ultérieure, la motivation fût-elle jointe à ce dispositif par après. La

référence, dans l'avis de la chambre de recours, à une séance qui se serait tenue le 10 novembre 2021 est, à cet égard, erronée. Le délai précité de quinze jours a donc commencé à courir le 27 octobre 2021.

Or il n'est pas contesté que la notification de la proposition de peine disciplinaire au requérant a eu lieu le 16 novembre 2021, soit en dehors du délai de rigueur imposé par l'article 79, § 3, du statut. Partant, le comité de direction était réputé avoir renoncé à poursuivre la procédure en application de l'alinéa 2 de cet article, et le président du comité de direction du S.P.F. Justice était donc sans compétence pour adopter l'acte attaqué.

Le moyen soulevé d'office est fondé.

V. Autres moyens

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

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du président du comité de direction du service public fédéral Justice du 22 janvier 2022 infligeant la peine disciplinaire de la démission d'office à Jean-François Lucas est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 octobre 2023, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux