

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 144.179 du 4 mai 2005

A.160.132/VIII-4907

En cause :

CHABART Joseph,

ayant élu domicile chez
Me Geoffroy GENERET, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 18 février 2005 par Joseph CHABART tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 octobre 2004 lui infligeant la sanction disciplinaire de la rétrogradation;

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} BOLLY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 13 avril 2005 fixant l'affaire à l'audience publique du 26 avril 2005;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me VAN DE BURIE, loco Me GENERET, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BOLLY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

Le requérant a été nommé contrôleur adjoint des travaux au Fonds des constructions scolaires en 1971. Il a été promu au grade de contrôleur des travaux en 1975 puis au grade de contrôleur principal des travaux en 1987.

Le 13 mars 2003, dans le cadre d'une enquête concernant des faits délictueux en matière de travaux effectués par la société Move & Fix, des perquisitions ont été menées sur le lieu de travail et au domicile de six agents de l'Administration générale de l'Infrastructure de la Communauté française, dont le requérant.

Le lendemain, la partie adverse a été informée par voie de médias de cette enquête.

Ce même jour, le requérant a été entendu par le secrétaire général de la Communauté française et a reconnu avoir reçu une “enveloppe” de la part de la firme en question, après la clôture de chantiers et a affirmé ne pas avoir favorisé cette firme.

A la suite de cette audition, le requérant a été suspendu préventivement dans l'intérêt du service par une décision du 17 mars 2003. Il a été mis fin à cette suspension préventive, moyennant le respect de certaines conditions, par un arrêté du 1^{er} septembre 2003.

Le 18 juin 2003, le parquet du Procureur du Roi de Bruxelles a informé la partie adverse de l'inculpation des six agents, dont le requérant, du chef de corruption passive.

Le 18 juillet 2003, le Directeur du service régional de Bruxelles de l'Administration générale de l'Infrastructure, a formulé, à l'encontre du requérant, la proposition provisoire de sanction disciplinaire de rétrogradation. Cette proposition est motivée par le fait qu'il est établi qu'il a reçu d'un cocontractant du Ministère de la Communauté française une gratification à raison de ses fonctions et que ce fait contrevient directement et gravement à son devoir, tel qu'il est défini par l'article 5, §2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements des Communautés et Régions et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent. Cette décision a été notifiée au requérant le 23 juillet 2003 et a été communiquée au Conseil de direction le 4 août 2003.

Par une lettre du 28 juillet 2003, le requérant a manifesté le souhait d'être entendu par le Conseil de direction.

Par une lettre du 18 septembre 2003, le conseil du requérant a prié le Conseil de convoquer trois personnes qu'il souhaitait faire entendre à titre de témoins.

Par une lettre non datée et envoyée par télécopie, le président du Conseil a informé le conseil du requérant du fait que selon lui, à ce stade de la procédure, de telles auditions n'étaient pas requises et qu'il appartenait au Conseil lui-même, à l'issue de l'examen du dossier et de l'audition, de juger s'il se trouve suffisamment informé ou s'il estime que des devoirs complémentaires doivent être accomplis.

Le 22 septembre 2003, le Conseil de direction a auditionné le requérant, accompagné de son conseil.

Le procès-verbal de l'audition fait état des conclusions du conseil du requérant selon lesquelles, notamment, la modification de l'article 105 de l'arrêté du 22 juillet 1996 portant statut des agents des Services de la Communauté française n'est entrée en vigueur que le 1^{er} octobre 2003 et que dès lors, le principe général de droit selon lequel en cas d'action pénale, l'action disciplinaire est nécessairement suspendue est toujours en vigueur sans qu'il puisse y être dérogé.

Compte tenu, notamment, de cet argument et du souhait du requérant de faire entendre trois témoins, le Conseil de direction a décidé de poursuivre l'instruction du dossier.

Le requérant a été convoqué à une nouvelle réunion du Conseil de direction du 27 octobre 2003. Le procès-verbal de cette audition mentionne, en ce qui concerne l'analyse des conclusions déposées par le conseil du requérant, que depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal de principes généraux du 22 décembre 2000, qui ne reprend plus le principe selon lequel l'action pénale est suspensive de la procédure disciplinaire et du prononcé disciplinaire, ce dernier ne s'applique plus aux agents des Services de la Communauté.

A la suite de cette audition, le Conseil de direction a formulé le 27 octobre 2003 une proposition définitive de sanction disciplinaire de rétrogradation. Cette proposition a été notifiée au requérant par envoi recommandé à la poste le 26 novembre 2003. Elle est motivée comme suit :

" (...)

Considérant qu'il ressort du dossier de la procédure ainsi circonscrit que le fait pour Monsieur Joseph CHABART d'avoir reçu d'un cocontractant du Ministère de la Communauté française une gratification à raison de ses fonctions est établi;

Considérant que si le fait ici retenu ne l'est pas au titre de la corruption, la procédure pénale en cours devant trancher la question de l'existence ou non d'une telle infraction, il ne peut par contre, dans le contexte dans lequel ce fait a été posé c'est-à-dire le domaine d'activités fonctionnelles sensible dans lequel il est intervenu, qu'alimenter la suspicion de l'existence d'une telle infraction et, en toutes hypothèses, nourrir la méfiance des administrés sur la gestion du service public;

Considérant que ce fait contrevient directement et gravement au devoir de Monsieur Joseph CHABART tel que défini comme suit par l'article 5, §2, 2^{ème} alinéa de l'arrêté royal de principes généraux du 22 décembre 2000 susvisé : "Les agents ne peuvent solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en dehors de leur fonction mais à raison de celle-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques;

(...)".

Par un courrier du 3 décembre 2003, le requérant a introduit un recours devant la Chambre de recours des services du Gouvernement de la Communauté française.

Le 23 février 2004, il a été auditionné par cette Chambre. Le procès-verbal de cette audition mentionne l'intervention de l'agent désigné pour défendre la proposition contestée, Monsieur ..., selon lequel "une appréciation mieux proportionnée de la faute reprochée, nécessairement dégagée du contexte tant pénal que médiatique,

induisait une réduction du taux de la peine proposée, la nécessité d'une sanction étant par ailleurs admise par tous". Le conseil du requérant, quant à lui, a déposé des conclusions desquelles il ressort qu'il pointe l'irrégularité de la procédure suivie, sur la base du dépassement du délai de deux mois fixé par l'article 103 du statut, entre la communication de la proposition provisoire de sanction et la prise de décision définitive de sanction. En réponse à cette argumentation, la Chambre de recours a considéré que le dépassement du délai avait pour origine un devoir d'instruction demandé par le premier conseil du requérant et n'avait donc pu porter préjudice à ce dernier. Sur le fond, la Chambre de recours s'est prononcée à l'unanimité en faveur d'une réduction de la sanction disciplinaire à une retenue d'1/5ème du traitement net pendant une durée de trois mois.

Par un arrêté du 16 juin 2004, la sanction disciplinaire de la rétrogradation a été infligée au requérant. Cet arrêté est motivé comme suit :

" (rétroactes)

Vu la décision prise par le Gouvernement de la Communauté française en ses séances des 28 avril et 19 mai 2004 et motivée comme suit : "Considérant que Joseph CHABART et M^{rs} et ont reconnu avoir accepté de l'argent ou des avantages en nature, que les intéressés ont manifestement violé l'un des devoirs énoncés à l'article 5, §2, 2^{ème} alinéa de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux et qu'en l'espèce, il s'agit d'une faute professionnelle grave, le Gouvernement de la Communauté française marque son accord sur la proposition définitive de sanction disciplinaire de rétrogradation formulée par le Conseil de direction en sa séance du 27 octobre 2003 qui consiste en la rétrogradation ... et au grade de gardué - spécialisé - 2 pour Monsieur Joseph CHABART et, agents de l'Administration générale de l'Infrastructure".

Le 16 août 2004, le requérant a introduit une demande de suspension et un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre cette décision.

Par un arrêté du 10 septembre 2004, la partie adverse a retiré sa décision.

Par un arrêt n° 136.885 du 28 octobre 2004, le Conseil d'Etat a constaté qu'il n'y avait plus lieu à statuer tant sur la demande de suspension que sur le recours en annulation qui avaient été introduits.

Le 22 octobre 2004, le Gouvernement de la Communauté française a adopté un nouvel arrêté par lequel la sanction disciplinaire de la rétrogradation est infligée au requérant. Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est motivé comme suit :

" (...)

Vu la procédure disciplinaire, les écrits en défense qui ont été déposés dans le cours de celle-ci, les auditions de Monsieur Joseph CHABART et des témoins auxquelles il a été procédé dans le cours de celle-ci;

Considérant que les faits à l'origine de la procédure disciplinaire ouverte à l'encontre de Monsieur Joseph CHABART ont été portés à la connaissance de l'autorité par la voie des médias le 14 mars 2003; Qu'à cette date, l'autorité a été informée que certains agents de l'Administration de l'Infrastructure, dont Monsieur Joseph CHABART, étaient suspectés de faits de corruption et risquaient d'être poursuivis;

Que plus particulièrement, Monsieur Joseph CHABART a reconnu avoir reçu deux "enveloppes" contenant chacune 10.000 anciens francs de la part d'une firme cocontractante de la Communauté française;

Qu'il affirme que la remise de ces "enveloppes" a été motivée par le fait que la firme entendait compenser le fait qu'elle n'organisait pas de repas de fin de chantier;

Considérant que l'article 5, §2, alinéa 2, de l'arrêté royal de principes généraux prévoit que : "Les agents ne peuvent solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en dehors de leur fonction mais à raison de celle-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques"; Que l'agent qui méconnaît cette disposition manque à ses devoirs; Que tout manquement aux devoirs incombant à un agent est passible de sanction disciplinaire;

Considérant que l'article 103, §5, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 prévoit que l'autorité compétente pour prononcer une sanction disciplinaire prend une décision motivée laquelle soit est conforme à la proposition définitive, soit suit l'avis émis par la Chambre de recours;

Considérant que le Conseil de direction a, le 27 octobre 2003, dans le respect de la procédure disciplinaire prévue à l'article 103 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996, proposé la sanction définitive de rétrogradation de Monsieur Joseph CHABART, contrôleur principal des travaux - catégorie: spécialisé - groupe de qualification: 2, à l'administration générale de l'Infrastructure - Service régional de Bruxelles, au grade de gradué - catégorie : spécialisé - groupe de qualification : 2;

Considérant que, à la suite de l'examen du recours introduit par Monsieur Joseph CHABART à l'encontre de la proposition de sanction définitive, la Chambre de recours a rendu un avis au terme duquel elle propose que la sanction disciplinaire soit limitée à une retenue de traitement de 1/5^{ème} du traitement net pendant trois mois;

Considérant que, à propos de la proportionnalité de la sanction, la Chambre de recours motive son avis de la manière suivante :

" Compte tenu des éléments du dossier de la procédure en ce compris ceux développés à l'audience, elle considère la sanction de la rétrogradation formulée par le Conseil de direction comme non adéquatement proportionnée, par sa hauteur trop élevée, à la faute reprochée telle qu'ainsi circonscrite";

Que l'avis de la Chambre de recours n'est pas autrement motivé; Qu'il apparaît cependant du procès-verbal de sa réunion du 23 février 2004, que son avis repose essentiellement sur les trois considérations suivantes: tout d'abord, la reconnaissance par Monsieur Joseph CHABART de l'existence d'une faute et du fait que celle-ci doit être sanctionnée, ensuite, le fait que l'intéressé, s'il exerçait une mission de contrôle,

ne disposait pas de pouvoir de décision dans l'attribution des marchés, enfin la carrière exemplaire de l'intéressé;

Considérant qu'une sanction disciplinaire doit être proportionnée;

Considérant qu'il est du devoir des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, comme de tout agent public, de remplir leur fonction avec loyauté, conscience et intégrité;

Que le fait pour un agent qui exerce des fonctions à responsabilité d'accepter un don, une gratification ou un avantage quelconque d'une personne ou d'une firme avec laquelle il est en contact professionnellement, même sans contrepartie directe, ne peut qu'entretenir dans le chef du cocontractant l'idée ou le sentiment, même erroné, qu'un avantage pourrait lui être concédé de ce fait;

Que faire naître l'idée ou le sentiment précité dans le chef d'un cocontractant de la Communauté française met à mal l'apparence d'impartialité qu'une autorité publique se doit d'offrir en toutes circonstances;

Que l'acceptation d'un don, d'une gratification ou d'un avantage quelconque est, donc, en soi constitutif d'une faute disciplinaire objectivement grave;

Considérant que Monsieur Joseph CHABART a, dans le cadre de ses compétences, une mission de contrôle des travaux en sa qualité de contrôleur principal à l'Administration générale de l'Infrastructure; Qu'à ce titre, il est en contact direct avec les cocontractants de la Communauté française; qu'il exerce une fonction à responsabilité et que c'est en raison de ses fonctions qu'un don, une gratification ou un avantage lui a été conféré par un cocontractant de la Communauté française;

Que le fait que Monsieur Joseph CHABART n'a pas la compétence de décider de l'attribution des marchés n'est pas de nature à minimiser la gravité de la faute disciplinaire qu'il a commise; Qu'en égard à la nature de ses fonctions, son acceptation des deux "enveloppes" de la part d'un cocontractant de la Communauté française a pu entretenir dans le chef de ce dernier l'idée ou le sentiment, fut-il erroné, qu'un avantage pourrait lui être concédé de ce fait;

Que le comportement adopté, en l'espèce, par l'intéressé est, partant, de nature à ébranler la confiance du public dans l'administration de la Communauté française et à mettre à mal le mode de fonctionnement impartial que toute administration publique se doit de garantir;

Que le fait que Monsieur Joseph CHABART reconnaît avoir adopté un comportement fautif, admette devoir être sanctionné pour ce fait, et peut se prévaloir d'une carrière exemplaire n'est pas de nature à diminuer la gravité objective de son comportement; Que la gravité objective des faits est indépendante du caractère exemplaire d'une carrière ou d'une reconnaissance des faits; Que l'intéressé ne pouvait d'ailleurs ignorer qu'il ne pouvait, sans méconnaître les devoirs incombant à sa charge, accepter un don, une gratification ou tout autre avantage;

Considérant que, pour ces motifs, la sanction disciplinaire de la retenue d'1/5^{ème} du traitement net pendant trois mois ne semble pas disproportionnée à la gravité objective des faits commis par Monsieur Joseph CHABART et aux conséquences en terme d'image et de crédibilité que de tels actes emportent pour l'autorité; Qu'il s'agit, en effet, moins de sanctionner un enrichissement fautif qu'une attitude qui, en tant que telle et quelque soit le montant perçu, à titre de don, de gratification ou avantage quelconque emporte les conséquences ci-dessus énoncées;

Considérant que la sanction de la rétrogradation apparaît, quant à elle, comme étant bien proportionnée;

Que celle-ci emporte un effet durable et non exclusivement pécuniaire par la conséquence qu'elle emporte sur la carrière de l'agent et sa position dans l'organigramme de l'Administration générale de l'Infrastructure; Qu'elle est justifiée par le fait que c'est la position juridique de Monsieur Joseph CHABART et les responsabilités qui sont les siennes dans l'Administration générale de l'Infrastructure qui sont à l'origine du don, de la gratification ou de l'avantage qu'il a, en l'espèce, reçu;

Que pour ces motifs, il y a lieu d'infliger la sanction disciplinaire de la rétrogradation à Monsieur Joseph CHABART, adjoint principal - catégorie du grade : technique - groupe de qualification : 2, à l'Administration générale de l'Infrastructure Service régional de Bruxelles, au grade d'adjoint - catégorie du grade: administratif groupe de qualification : 1";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe d'égalité, du principe général de motivation des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe de prudence, du devoir de minutie, du principe de continuité et de l'erreur manifeste d'appréciation; que le requérant expose que si la gratification qu'il a acceptée constitue bien un manquement à l'article 5, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux de la fonction publique, elle n'en constitue pas pour autant une violation "objectivement grave" de cette disposition, de sorte que les conséquences que l'autorité disciplinaire en a tirées sont juridiquement inacceptables; que, selon lui, celle-ci n'a pas tenu compte de tous les éléments du dossier, et notamment de la pratique existant au sein de son service, consistant à aller déjeuner avec les entrepreneurs collaborant habituellement avec celui-ci, pratique qui a été attestée par les témoignages d'anciens membres du service; que le requérant estime que, dans ce contexte, le fait d'accepter une gratification équivalente au coût des repas, et ce en dehors de toute procédure d'attribution de marchés, ne peut être qualifié d' "objectivement grave"; qu'il fait valoir que la partie adverse n'a pas tenu compte de l'absence dans son chef de tout antécédent disciplinaire et de sa sincérité au cours de la procédure; qu'il considère que l'autorité s'est montrée plus sévère à son égard que vis-à-vis d'un autre agent ayant commis une faute plus grave; qu'enfin, il soutient que la décision attaquée ne motive pas adéquatement les raisons pour lesquelles elle s'est écartée de l'avis de la Chambre de recours;

Considérant qu'il n'est pas contesté que le requérant a contrevenu aux dispositions de l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes

généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Exécutifs communautaires et régionaux et aux Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi que des personnes morales qui en dépendent; que, contrairement à ce qu'affirme le requérant, la motivation formelle de l'acte contesté montre que l'autorité disciplinaire a tenu compte de l'importance de la gratification reçue, du fait que le requérant a reconnu avoir commis une faute et de l'absence d'antécédent disciplinaire dans son chef, exerçant ainsi son pouvoir d'appréciation; que l'existence d'une pratique existant au sein du service du requérant a été examinée au cours de la procédure disciplinaire; que deux témoins, entendus par le conseil de direction à la demande du requérant, ont nié l'existence de la pratique alléguée; que les trois attestations écrites, corroborant les dires du requérant, versées au dossier par celui-ci, sont postérieures à la décision attaquée, si bien que la partie adverse n'aurait pu y avoir égard; qu'il n'apparaît pas des circonstances de la cause que la partie adverse a excédé les limites de son pouvoir d'appréciation en considérant que le fait pour un agent d'accepter un avantage quelconque de la part d'un cocontractant de la Communauté française constituait une faute disciplinaire objectivement grave étant de nature à ébranler la confiance du public dans l'administration de la Communauté française et à mettre à mal le mode de fonctionnement impartial que toute administration publique se doit de garantir; que la sanction prononcée n'est pas le fruit d'une appréciation manifestement déraisonnable des circonstances de la cause; que l'acte attaqué est adéquatement motivé quant aux raisons pour lesquelles l'autorité disciplinaire s'est écartée de l'avis de la Chambre de recours; que le principe d'égalité ne saurait être violé si les situations comparées ne sont pas objectivement identiques; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des articles 103 et 105 anciens de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française; qu'en une première branche, il soutient que le conseil de direction n'a formulé une proposition définitive de sanction que le 27 octobre 2003, en méconnaissance du délai de rigueur de deux mois fixé par l'article 103, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 précité; qu'en une seconde branche, il reproche à la partie adverse de n'avoir pas respecté le principe selon lequel le pénal tient le disciplinaire en état, consacré par ledit article 105; qu'à cet égard, il estime que l'arrêté royal précité du 22 décembre 2000 ne fait nullement obstacle à ce que ce principe soit maintenu dans le statut;

Considérant que l'article 103, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 n'assortit le dépassement du délai qu'il fixe

d'aucune sanction; qu'il s'agit d'un délai d'ordre; que l'article 33 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 fixant les principes généraux du statut imposait le principe selon lequel le pénal tient le disciplinaire en état; que l'article 105 du statut des agents de la Communauté française ne rappelait pas cette règle mais la complétait en précisant le délai dans lequel l'action disciplinaire devait être entamée, une fois la décision judiciaire adoptée; que l'abrogation de l'article 33 précité par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 a eu pour conséquence que l'article 105 ne pouvait plus trouver à s'appliquer, la règle principale qu'il complétait ayant disparu de l'ordonnancement juridique; qu'en ses deux branches, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatre mai deux mille cinq par :

M. GEUS,	président de chambre,
M ^{me} LEJEUNE,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

L. LEJEUNE.

J.-Cl. GEUS.