

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.845 du 27 janvier 2020

A. 228.397/VIII-11.178

En cause :

XXXX,

ayant élu domicile chez
M^{es} Antoine CHOMÉ et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Grez-Doiceau,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 juin 2019, XXXX demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération de la partie adverse du 16 avril 2019, qui confirme la délibération du 5 novembre 2018, qui rétrograde la requérante du poste de directrice de l'académie de Grez-Doiceau dans ses anciennes fonctions de professeur de clarinette et de saxophone » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Claudine MERTES, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 16 décembre 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 janvier 2020.

M^e Maxime CHOMÉ, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Hélène DEBATY, *loco* M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant 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. Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° XXXX du 30 mars 2018, qui a rejeté la demande de suspension de la décision prise par la partie adverse le 10 novembre 2017 de suspendre préventivement la requérante du 13 novembre 2017 jusqu'au plus tard au 30 juin 2018. Il y a lieu de s'y référer en ajoutant ce qui suit.

2. Le 2 février 2018, le collège de la partie adverse décide de convoquer la requérante en vue de son audition préalable à l'éventuelle confirmation de sa suspension préventive. Cette décision lui est notifiée le même jour.

3. Le 9 février 2018, la partie adverse confirme la décision du 10 novembre 2017 qui suspend préventivement la requérante du 13 novembre 2017 jusqu'au plus tard au 30 juin 2018. Cet acte fait l'objet d'un recours en annulation actuellement pendant (A. XXXX/VIII-XXXX).

4. Par un courrier du 18 mai 2018, la requérante est convoquée à une audition disciplinaire le 29 mai 2018, qui sera finalement reportée au 12 juin 2018.

5. Le 5 juin 2018, le conseil communal informe la requérante que la mesure de suspension préventive est confirmée une nouvelle fois.

6. L'audition du 12 juin 2018 est mise en continuation au 28 août 2018 date à laquelle, en raison d'un retard des conseils de la requérante de vingt-cinq minutes, la séance est reportée.

7. La requérante est finalement entendue le 24 septembre 2018.

8. Par une délibération du 5 novembre 2018, la partie adverse décide de lui infliger la sanction lourde de la rétrogradation. La requérante récupère un horaire incomplet (quatorze périodes) et est mise en disponibilité pour dix périodes restantes par une autre délibération du même jour.

9. Le 30 novembre 2018, elle introduit un recours contre la sanction disciplinaire précitée devant la chambre de recours.

10. Le 27 février 2019, celle-ci rend un avis favorable à la requérante.

11. Par une délibération du 16 avril 2019, la partie adverse décide de confirmer la délibération du 5 novembre 2018, qui infligeait à la requérante la rétrogradation disciplinaire. Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette délibération est notifiée à la requérante par un courrier daté du 18 avril 2019.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le troisième moyen est fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

La requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit du délai raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La requérante considère que le délai raisonnable a été dépassé en l'espèce du fait de la partie adverse. Elle indique qu'après avoir reçu le rapport du SPMT-Arista, la partie adverse a enclenché une procédure disciplinaire le 29 septembre 2017 et que par une délibération du 16 avril 2019, elle a adopté la sanction de la rétrogradation, l'une des sanctions les plus graves. Elle souligne que la procédure disciplinaire a donc duré plus d'un an et demi, ce qui est tout à fait

inacceptable et soutient qu'elle n'est pas responsable de la durée anormale de cette procédure. En effet, même si elle a demandé deux reports d'audition et qu'une audition a été reportée suite à un retard de vingt-cinq minutes de ses conseils, elle constate que cela a eu un impact limité à environ deux mois et se demande, en outre, s'il fallait reporter cette audition alors que tous les intervenants étaient présents. Elle constate aussi que pour entendre vingt professeurs, la partie adverse a mis pas moins de sept mois, c'est-à-dire deux cent dix jours ou cent cinquante jours ouvrables. Outre ces auditions, elle estime que la procédure a également été allongée du fait des irrégularités dans le recueil des témoignages des professeurs. Après un délai de sept mois, elle soutient qu'elle était en droit d'attendre que le dossier soit parfaitement régulier. Or, elle constate que, lors de l'audition du 12 juin 2018, la défense et ses témoins ont souligné de très nombreux vices, tant dans la manière dont les auditions se sont déroulés que dans la retranscription. Elle expose que la partie adverse a souhaité surprendre la défense, en lui annonçant le soir même qu'elle entendrait également des témoins alors que le collège communal avait instruit sa procédure disciplinaire durant sept mois, dans le plus grand secret, en manière telle qu'il était légitime de penser que son dossier était complet. Elle estime aussi que ces auditions ne devaient pas être utiles, puisque les professeurs avaient déjà répondu aux questionnaires (à deux reprises) et que, de plus, ces auditions, voulues par la partie adverse, ont retardé encore un peu plus la procédure disciplinaire. Elle observe que la décision attaquée relève qu'il s'agit d'une petite commune et que le directeur général a dû beaucoup travailler sur ce dossier. Selon elle, ces explications ne peuvent pas raisonnablement justifier qu'il ait fallu sept mois et demi pour que le directeur général entende une vingtaine de professeurs puisqu'aucun autre devoir n'a été fait pendant cette période. Elle soutient que le fait qu'il était difficile de rencontrer les professeurs pendant leurs heures de cours n'est pas non une explication valable vu que rien ne s'opposait à ce que le directeur général convoque les professeurs qu'il souhaitait entendre et vu que la confection des questions fermées auxquelles il fallait répondre par « oui » ou par « non » aurait dû permettre d'interroger plus rapidement les intéressés. Elle souligne aussi qu'en réponse à l'avis de la chambre de recours, la décision attaquée reprend principalement les arguments développés dans la proposition de sanction, auxquels il a pourtant déjà été répondu. Or, elle constate que le dossier administratif ne démontre pas que des actes fréquents ont été posés par l'autorité disciplinaire et que cette dernière se limite à affirmer qu'elle ne disposait pas de beaucoup de moyens, que le directeur général était « submergé » et que les personnes interrogées n'étaient pas très disponibles, sans apporter une quelconque preuve en ce sens. Ensuite, elle estime que le plafond prévu pour la suspension préventive n'a pas vocation à déteindre sur la procédure disciplinaire puisqu'il s'agit de deux choses différentes. Elle explique que la durée de l'instruction disciplinaire dépend de la complexité du dossier, tandis que la durée

de la suspension préventive dépend de la gravité des faits et de l'intérêt du service. En outre, selon elle, le fait que le plafond de la durée d'une suspension préventive soit fixé à un an dans le cadre d'une procédure disciplinaire ne permet pas pour autant de déduire qu'il ne faudrait s'interroger sur le dépassement du délai raisonnable qu'après l'écoulement de ce délai d'un an. En outre, elle rappelle que l'article 60, § 6, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné prévoit une confirmation de la suspension préventive tous les nonante jours, justement pour permettre de vérifier si l'autorité met tout en œuvre pour clôturer la procédure disciplinaire dans les meilleurs délais.

Dans sa note d'observations, la partie adverse rappelle que la procédure ne pouvait pas être engagée tant que l'autorité ne disposait pas du rapport du conseiller en prévention. Or, elle estime que ce moment a été retardé par l'attitude de la requérante à l'égard de ce conseiller et de la mise en œuvre de ses missions. Elle souligne que l'autorité a reçu le rapport au début du mois de septembre 2017, moment auquel a commencé à courir le délai raisonnable pour s'achever le 16 avril 2019. Selon elle, dix-neuf mois de procédure ne sont pas déraisonnables et ce d'autant moins que la procédure devant la chambre de recours a duré trois mois et demi. Elle ajoute que le délai d'instruction devant le conseil communal s'explique par plusieurs facteurs. Elle met en exergue la mise en continuation de l'audition du 12 juin 2018 au 28 août 2018 afin de satisfaire aux droits de la défense de la requérante. Elle indique aussi qu'en raison de l'attitude des conseils de la requérante qui se sont présentés avec vingt-cinq minutes de retard à l'audition du 28 août 2018, un nouveau report d'audition a dû être effectué un mois plus tard. Elle soutient que ces circonstances sont indépendantes de sa volonté. Elle indique aussi que l'instruction a été compliquée par les diverses difficultés rencontrées par le directeur général mentionnées dans la délibération du 6 novembre 2018, à savoir sa charge de travail, celle des enseignants et les problèmes de combinaison d'horaires. Elle estime qu'une audition de témoins tous les sept jours et demi sur une période de cent cinquante jours ouvrables n'est pas déraisonnable.

V.2. Appréciation

Le délai raisonnable en matière disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de la procédure mais aussi de la célérité avec laquelle l'autorité a mené la procédure au cours des étapes intermédiaires de celle-ci, en tenant compte des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire et du comportement de l'agent poursuivi.

Dans sa décision du 5 novembre 2018, la partie adverse explique le délai de la procédure disciplinaire de la manière suivante :

« Sur la durée de la procédure [...]

Considérant que Madame XXXX exprime un certain nombre de critiques quant à la durée de la procédure [...];

Considérant qu'il y a lieu d'avoir égard au fait que la commune de Grez-Doiceau est une petite commune et que le directeur général a dû se charger seul de l'instruction disciplinaire et qu'il convenait d'entendre des enseignants dont la disponibilité est loin d'être constante, et qui dispensent souvent leur enseignement en dehors des heures d'ouverture de l'administration communale;

Considérant que ceci explique la durée de l'instruction préalable à la convocation de Madame XXXX devant le conseil communal; [...] ».

La chambre de recours a, quant à elle, estimé que :

« [...]

Dès qu'elle a connaissance de faits commis par un membre de son personnel susceptibles d'être sanctionnés disciplinairement, l'autorité disciplinaire est tenue d'entamer la procédure disciplinaire dans les plus brefs délais en convoquant la personne afin qu'elle soit entendue sur les manquements qui lui sont reprochés, en prenant soin de les formuler de manière extrêmement précise afin que la personne ainsi mise en cause soit à même de pouvoir utilement se défendre. Elle doit en outre veiller à ce que cette procédure disciplinaire se poursuive avec célérité afin que sa décision intervienne dans un délai raisonnable.

Il résulte d'un courrier du 17 mars 2016, que le pouvoir organisateur adressait à l'ensemble du corps professoral de l'Académie qu'il était déjà informé du sentiment de mal-être affectant certains d'entre eux, raison pour laquelle le Collège communal chargea le service externe de prévention et de médecine du travail SPMT Arista de réaliser une analyse des risques psychosociaux au sein de cette Académie.

D'après le préambule du rapport du SPMT Arista, plusieurs professeurs de cette Académie s'étaient du reste adressés, dès décembre 2015, au Pouvoir organisateur pour lui faire part de leurs doléances envers la direction, en sollicitant formellement une demande d'intervention psychosociale.

Il est regrettable que ce service n'ait transmis son rapport d'analyse des risques psychosociaux qu'après plus d'un an, soit au début septembre 2017, en s'entretenant avec 21 de la trentaine des membres du personnel de cette Académie qui furent convoqués lors de trois permanences tenues seulement en avril et en mai 2017.

Est plus regrettable encore le fait que, à la réception de ce rapport du SPMT Arista, pour le moins non univoque (voir *infra*), le directeur général Y. [S.], chargé de valider les griefs contenus dans ce rapport, ait pris huit mois pour rédiger un rapport de 23 pages qu'il ne remit au Collège communal qu'en mai 2018 après avoir établi des questionnaires qu'il adressa à une vingtaine de membres du personnel, en ce compris des membres du personnel qui n'étaient plus en service (Mesdames [L., A. et D.]).

Alors que la requérante fut mise en suspension préventive le 13 novembre 2018 [lire : 2017], suite à la procédure disciplinaire menée à sa charge le 29 septembre 2017, la décision de la sanctionner disciplinairement par une rétrogradation ne fut rendue que près de 13 mois après l'intentement de cette procédure disciplinaire.

Un tel délai apparaît tout à fait déraisonnable tant pour engager que pour traiter une procédure disciplinaire, d'autant qu'elle vise l'application d'une sanction disciplinaire lourde - telle qu'une rétrogradation - laquelle doit être traitée comme une affaire urgente afin de ne pas laisser la personne poursuivie disciplinairement dans une expectative insupportable.

[...] ».

L'acte attaqué mentionne, quant à lui, ce qui suit :

- « Considérant que c'est à tort que la Chambre de recours considère que l'autorité a engagé la procédure disciplinairement dans un délai déraisonnable;
Considérant, en effet, que cette procédure ne pouvait pas être engagée tant que l'autorité ne disposait pas du rapport du conseiller en prévention et qu'il a été démontré le manque de diligence caractérisé de Madame XXXX lorsqu'il s'est agi de mettre celle-ci en situation d'exercer sa mission;
Considérant que l'autorité s'est expliquée dans sa délibération du 5 novembre 2018 sur les difficultés auxquelles le directeur général a été confronté pour instruire le dossier et qu'il est donc renvoyé à celle-ci sur ce point;
Que l'on rappellera, en outre, que les horaires de l'Académie diffèrent de ceux de l'administration, que certains professeurs ne sont présents que quelques périodes par semaine, que l'Académie a des locaux éloignés de la Maison communale de plusieurs kilomètres, qu'il fallait veiller à la prise en charge des élèves pendant que le Directeur général interrogeait les professeurs, qu'il fallait tenir compte des congés scolaires, que le Directeur général ne pouvait évidemment pas se permettre de se consacrer entièrement à cette problématique durant une certaine période et que sa présence était légalement requise lors de nombreuses réunions, *etc.*
Que d'autre part, la législation relative à l'enseignement elle-même ne permet pas de considérer qu'un délai de 8 mois soit excessif pour procéder à une enquête disciplinaire puisque l'article 60 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné prévoit qu'une suspension préventive peut s'étendre durant un délai d'un an dans le cadre d'une procédure disciplinaire;
Considérant ensuite que la durée de l'instruction du dossier devant le conseil communal s'explique par plusieurs facteurs;
Considérant qu'une première mise en continuation, décidée le 12 juin 2018, a été décidée, et ce à la seule fin de respecter les principes des droits de la défense, d'impartialité et de minutie, et ce pour satisfaire à des préoccupations de la défense;
Considérant, en effet, que c'est pour rencontrer des critiques formulées par la défense quant à la manière dont les informations avaient été récoltées dans le cadre de l'instruction préparatoire, et pour lui permettre de préparer au mieux l'audition de divers témoins que cette mise en continuation a dû être décidée;
Considérant, ensuite, qu'une remise décidée, le 28 août 2018, en raison de la légèreté des conseils de Madame XXXX, lesquels ne se sont pas présentés à l'heure fixée pour l'audition;
Considérant, en conséquence, qu'en égard au contexte de l'affaire et aux éléments particuliers propres à celle-ci, le principe du délai raisonnable n'a pas été méconnu, certains retards tant dans l'intentement des poursuites que dans l'instruction de la procédure s'expliquant d'ailleurs par le comportement de l'agent;
[...] ».

En l'espèce, si la procédure disciplinaire a duré, en tout, dix-neuf mois, il convient de constater qu'un délai de presque huit mois s'est écoulé entre le moment auquel l'autorité a décidé de lancer la procédure disciplinaire, soit le 29 septembre 2017, et la date à laquelle la requérante est convoquée, pour la première fois, à une audition disciplinaire, soit le 18 mai 2018.

Par la décision du 29 septembre 2017, le conseil communal décide d'initier une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante et charge le directeur général, assisté de la personne de confiance au sein de l'administration, de mener une enquête disciplinaire qui permettra de valider - ou non - les griefs repris dans le rapport d'analyse des risques psychosociaux et d'en rédiger les conclusions. Il en résulte que, contrairement, à ce que laisse penser la décision attaquée, le directeur général n'était pas seul mais pouvait se faire assister de la personne de confiance.

Quant aux problèmes organisationnels mis en exergue dans l'acte attaqué (horaires de professeurs, congés scolaires, distance de l'académie par rapport à la maison communale), il ressort du rapport de SPMT Arista que cet organisme a pu s'entretenir avec vingt et un membres du personnel de l'académie, au cours de trois permanences organisées les 18, 21 avril et 9 mai 2017. Au vu de ce constat, les arguments d'ordre organisationnel soulevés par la partie adverse ne peuvent raisonnablement pas justifier le délai de huit mois précité pour établir un rapport de vingt-trois pages, établi après une audition d'une vingtaine de membres du personnel.

La partie adverse soutient également que la mise en continuation décidée le 12 juin 2018 l'a été pour respecter les droits de la défense de la partie requérante. Cependant, comme cela ressort des pièces du dossier de cette dernière, après huit mois d'enquête, la partie adverse lui a indiqué, lors de l'audition du 12 juin 2018, qu'elle allait encore, d'office, auditionner trois témoins. Ainsi que l'a fait remarquer le conseil de la requérante, cette manière de procéder était peu conciliable avec les droits de la défense et nécessitait donc un report de l'audition à une date ultérieure. C'est donc en réalité l'attitude de la partie adverse en matière d'audition des témoins qui est à l'origine de la mise en continuation. Seul le report de l'audition du 28 août 2018 au 24 septembre 2018 est imputable aux conseils de la requérante, mais sans ce report, la procédure préalable à l'audition aura donc déjà duré près d'un an, sans que la complexité de l'affaire ne permette de justifier raisonnablement une telle durée.

Par ailleurs si l'article 60, § 5, du décret du 6 juin 1994 dispose que la durée de la suspension préventive ne peut dépasser un an, il ne légitime aucunement

le manque de diligence avec laquelle l'autorité mène la procédure disciplinaire au cours de ses étapes intermédiaires. Bien au contraire, il indique que c'est l'ensemble de la procédure qui n'est pas censé durer plus de douze mois, ce qui implique de mener rapidement l'enquête préalable à l'audition, surtout lorsque, comme en l'espèce, le membre du personnel poursuivi fait l'objet d'une suspension préventive. Or, la présente procédure disciplinaire a, comme le souligne la partie adverse, duré, en tout, dix-neuf mois, soit plus d'un an.

Bien que les étapes ultérieures de la procédure - et notamment celle devant la chambre de recours - n'ont pas subi de dépassement déraisonnable de leur durée, il ressort de ce qui précède que la partie adverse n'a pas fait preuve de la diligence requise lors des premières étapes de la procédure, de telle sorte que la procédure disciplinaire n'a pas été menée dans le respect du principe du délai raisonnable.

Le troisième moyen est donc fondé.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de huit cent quarante euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, en la réduisant toutefois au montant de base de sept cents euros, en vertu de l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure qui prévoit qu'aucune majoration n'est due lorsque le recours en annulation n'appelle, comme en l'espèce, que des débats succincts.

VII. Dépersonnalisation

Dans sa requête, 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 délibération du 16 avril 2019 du conseil communal de la commune de Grez-Doiceau, infligeant à XXXX la sanction disciplinaire de la rétrogradation, est annulée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros 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-sept janvier deux mille vingt par :

Luc DETROUX,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Luc DETROUX