

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.108 du 21 février 2020

A. 223.652/VIII-10.645

En cause : **CHAHID** Fayçal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
François BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
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 20 décembre 2017, Fayçal CHAHID demande l'annulation de « l'arrêté de la Ministre de l'Éducation de la Communauté française du 25 octobre 2017 portant suspension préventive de Monsieur Fayçal CHAHID, Préfet des études nommé à titre définitif de l'Athénée royal de Rive-Gauche, arrêté dont Monsieur CHAHID a pris connaissance en recevant un courrier de la Communauté française du 25 octobre 2017 ».

Par des requêtes introduites les 23 mars, 12 juin, 21 septembre, 30 octobre 2018, 12 octobre et 30 avril 2019, Fayçal CHAHID sollicite l'extension de l'objet de son recours aux décisions de prolongation de la suspension préventive prises respectivement les 18 janvier, 24 avril, 24 juillet, 22 octobre 2018, 22 janvier et 16 avril 2019.

II. Procédure

Un arrêt n° 239.906 du 17 novembre 2017 a rejeté la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Paul ERNOTTE, 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 29 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 décembre 2019.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e François BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul ERNOTTE, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 239.906, précité. Il y a lieu de s'y référer en précisant toutefois que par des décisions des 18 janvier, 24 avril, 24 juillet, 22 octobre 2018, 22 janvier et 16 avril 2019, la suspension préventive du requérant a été prolongée pour des périodes de trois mois. Ces décisions font l'objet des diverses demandes d'extension du recours.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le moyen est pris « de la méconnaissance du principe du délai raisonnable, de la violation du principe de motivation et de la loi du 29 juillet 1991

relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Le requérant soutient que l'acte attaqué a été adopté dans un délai déraisonnable dans la mesure où la partie adverse a attendu six mois après le courriel de dénonciation de B. P. du 19 août 2015, et quatre mois après le rapport des vérificateurs du 22 octobre 2015 avant de mettre en place, en février 2016, une mission d'enquête. Il ajoute que durant les dix mois suivants de l'année 2016, les inspecteurs qui étaient chargés de cette tâche n'ont procédé qu'à cinq auditions et qu'après le dépôt, le 28 juin 2017, du rapport d'inspection, il n'a été convoqué dans le cadre d'une procédure de suspension préventive que trois mois plus tard, le 26 septembre 2017 alors que la partie adverse avait eu l'occasion de s'informer du déroulement de l'enquête, que les inspecteurs auraient pu l'alerter s'ils avaient pris connaissance d'éléments justifiant la suspension, et que le courrier de convocation ne fait que reproduire ledit rapport tout en y ajoutant quelques pages de conclusions. Il critique également les éléments avancés dans la motivation de l'acte attaqué afin de justifier le moment où il est intervenu (dossier complexe et volumineux et période d'été) et estime que la préparation de sa défense, pour laquelle il n'a bénéficié que de quinze jours, « prend nécessairement plus de temps que de tirer simplement les conclusions d'un rapport », alors que la partie adverse a mis trois mois pour préparer la convocation à l'audition préalable à sa mise à l'écart. Il estime qu'en affirmant n'être en rien responsable du fait qu'il est resté en fonction jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse met en avant un élément qui n'est pas sérieux puisqu'« on ne voit pas qui d'autre serait responsable du fait que les procédures [...] n'ont pas été menées avec d'avantage de diligence ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que lors de son audition, le requérant avait déjà formulé un moyen identique et estime que la motivation de l'acte attaqué, qu'elle cite et à laquelle elle renvoie, y répond adéquatement. Elle ajoute que contrairement à ce que soutient le requérant, la durée de la mission d'inspection ne doit pas être prise en considération parce qu'outre le fait qu'il s'agissait d'une « enquête complexe et approfondie qui nécessitait du temps, de la sérénité et l'accomplissement de nombreux devoirs, sa durée ne concerne en rien le processus de suspension préventive ». Elle observe que dans la mesure où au moment où l'acte est adopté, c'est l'intérêt du service qui doit être apprécié au regard de la suspension préventive, il y a lieu d'avoir égard, non pas aux antécédents de la procédure et à la durée des investigations passées, « mais à la situation actuelle et future de l'établissement concerné ». Elle explique que cette mesure se justifie notamment par la nécessité de permettre aux enquêtes disciplinaire et psychosociale de se dérouler dans un climat de sérénité sans risque de pression et d'éviter que l'Athénée royal Rive Gauche à Laeken soit dirigé par un préfet qui ne

lui offre pas tous ses apaisements quant à la manière de remplir ses obligations professionnelles.

Elle conteste avoir disposé de bien plus de temps que le requérant pour instruire le dossier, et expose qu'avant de lancer la procédure, elle devait s'interroger à la fois sur le bien-fondé de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire et, accessoirement, sur l'opportunité de l'accompagner d'une mesure de suspension préventive. Elle relève que le requérant ne devait quant à lui envisager le dossier que sous l'angle de la suspension préventive et de l'intérêt du service, et qu'il n'était pas appelé à se défendre au fond sur les griefs disciplinaires, ce qui justifie qu'un temps bien moindre lui soit réservé, soit trois jours comme le prescrit la réglementation applicable en l'espèce. Elle fait valoir que, paradoxalement, le simple fait qu'il ait estimé avoir besoin d'un mois pour préparer sa défense témoigne de la complexité du dossier, de la circonstance que le manque de sérieux des griefs n'apparaît pas avec évidence et qu'il se justifie de procéder à une instruction approfondie de ceux-ci, ce qui l'autorise, selon elle, non seulement à organiser une procédure à cette fin, mais également à prendre une mesure d'ordre destinée à garantir le bon fonctionnement de l'établissement et la sérénité des investigations pendant ladite instruction. Par analogie avec la jurisprudence du Conseil d'État en matière disciplinaire, elle estime qu'il y a lieu de considérer que le délai raisonnable ne prend cours que quand l'autorité compétente pour statuer prend connaissance des éléments du dossier de sorte qu'en l'espèce, nul ne peut contester que la ministre dont émane l'acte attaqué a agi avec la célérité requise.

Dans son dernier mémoire, elle conteste le rapport de l'auditeur rapporteur en faisant valoir qu'il « se fonde sur un vice de raisonnement qui consiste à assimiler une mesure d'ordre à une procédure disciplinaire », parce que le fondement même d'une suspension préventive est d'examiner à un moment donné si le maintien en fonction d'un agent se concilie avec l'intérêt du service. Elle déduit de la jurisprudence opérant une distinction entre la suspension préventive et la sanction disciplinaire, une « totale autonomie entre une procédure disciplinaire et une procédure en suspension préventive » et que les investigations administratives qui se sont déroulées jusqu'au 28 juin 2017 n'avaient pas pour finalité d'examiner s'il convenait ou non de suspendre préventivement le requérant, de sorte que leur durée ne peut être prise en considération dans l'appréciation de la légalité de l'acte attaqué. Or elle observe que « c'est sur ce présupposé inexact que se fonde l'essentiel de l'argumentation de Monsieur le Premier auditeur ». Elle répète que la seule question que doit se poser l'autorité au moment où elle se prononce sur une suspension préventive, c'est de savoir si la présence de l'agent se concilie avec l'intérêt du service, qu'il s'agit « d'un jugement à caractère instantané sans qu'il soit nécessaire d'avoir égard à la durée et aux hypothétiques errements de la procédure

qui a conduit à récolter les informations sur lesquelles se fonde l'autorité pour appréhender la nécessité de suspendre préventivement un agent ». Elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi que selon la réglementation, la suspension préventive n'est pas conditionnée par la mise en œuvre préalable d'une procédure disciplinaire, de sorte que l'ensemble des éléments préalables au dépôt du rapport du 28 juin 2017 ne peut être pris en considération pour évoquer une prétendue méconnaissance du principe du délai raisonnable. Elle conteste que le principe du délai raisonnable s'applique à l'ensemble de la procédure qui conduit à l'adoption d'un acte administratif, et pas seulement à partir du moment où le dossier dont l'administration estime avoir terminé l'instruction est présenté à l'autorité investie du pouvoir de décision. Elle conteste également que l'acte attaqué a été adopté à un moment où les manquements reprochés avaient perdu tout caractère d'actualité de sorte qu'ils ne permettaient plus d'appréhender la présence du requérant à la tête de l'établissement comme une menace pour l'intérêt du service ou de l'enseignement. Elle estime que ce grief est rencontré par la motivation de l'acte attaqué, qu'elle cite à nouveau, et dont elle déduit « que l'autorité estime que c'est pour l'avenir, par application du principe de précaution, et pour le temps d'investigations complémentaires à opérer - lesquelles ont été très importantes et comprennent aujourd'hui un volet pénal après que la Communauté française s'est constituée partie civile à l'encontre du requérant - que la suspension préventive se justifie ». Elle critique dès lors l'affirmation d'une absence d'actualité des griefs et l'absence de démonstration selon laquelle la présence du requérant à la tête de l'établissement concerné constituerait une menace pour l'intérêt du service ou de l'enseignement. S'agissant des vacances d'été et du grief selon lequel cette période ne dispense nullement l'administration de traiter les affaires urgentes, elle précise que s'il est exact que l'administration fonctionne, bien qu'au ralenti, pendant les vacances d'été, tel n'est pas le cas des établissements scolaires qui sont, quant à eux, fermés, de sorte que sous l'angle de l'intérêt du service, cette période doit être neutralisée dès lors que le service est à l'arrêt. Elle se demande par ailleurs s'il s'agit bien d'une affaire urgente dans la mesure où « l'instruction d'une suspension préventive peut être réalisée dans un certain confort pour les parties dès lors que l'autorité n'a pas précisément estimé devoir faire appel à la procédure d'urgence d'écartement immédiat organisée par l'article 157bis, § 4 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements », et qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la suspension préventive se justifie par des investigations à venir, de sorte que c'est au moment où celles-ci sont initiées qu'il y a « urgence » à suspendre préventivement le requérant. Or elle constate que « celui-

ci était bien écarté du service au moment où elles ont été entamées, preuve s'il en est que l'urgence propre à la présente cause a bien été respectée ».

Quant à la complexité de l'affaire, elle rappelle que c'est bien de l'ensemble du dossier, en ce compris de ses annexes, dont elle devait prendre connaissance sous peine de violer le devoir de minutie, de sorte qu'elle conteste l'affirmation selon laquelle elle ne devait pas s'interroger sur d'éventuelles investigations complémentaires et ne devait pas se fonder sur des griefs établis sous prétexte qu'au regard de la réglementation applicable, le lien ne doit pas exister entre une suspension préventive et la mise en œuvre effective d'une procédure disciplinaire. Elle ajoute que « ce n'est évidemment pas parce que l'autorité ne doit pas attendre la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire pour suspendre préventivement un agent qu'elle ne peut pas, dans un souci d'impartialité et de minutie, établir pareil lien » et que, contrairement à ce que soutient l'auditeur rapporteur, elle n'a jamais établi de lien entre le moment où une procédure en suspension préventive est initiée et la prescription d'une procédure disciplinaire. Elle estime qu'une suspension préventive peut intervenir en tout temps dès lors que l'intérêt du service le requiert, et que la référence faite à la jurisprudence en matière de prescription disciplinaire « avait pour seul objet de mettre en évidence que l'on ne pouvait reprocher à l'autorité compétente pour suspendre préventivement un agent de méconnaître le principe du délai raisonnable quand les éléments de fait qui fondent cette procédure n'ont pas été directement portés à sa connaissance ».

IV.2. Appréciation

En vertu du principe général du délai raisonnable, qui s'applique non seulement en matière disciplinaire mais aussi à l'égard d'une mesure de suspension préventive, les autorités administratives sont tenues d'instruire les affaires et de se prononcer sur celles-ci dans un délai raisonnable, lequel s'apprécie dans chaque cas d'espèce et aux divers stades de la procédure, en fonction des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire et de sa complexité, du comportement de l'agent et du comportement de l'autorité. Cette appréciation se fait non seulement au regard du délai global de la procédure, mais également à chaque étape de celle-ci.

En l'espèce, le dossier administratif laisse apparaître qu'à plusieurs reprises, l'instruction du dossier a été affectée par des ralentissements ou par des périodes durant lesquelles la partie adverse s'est abstenue d'agir :

- par un courriel du 19 août 2015, B. P. formule de graves reproches à l'encontre du requérant, qu'elle adresse à l'un des vérificateurs comptables;
- le rapport de vérification comptable est remis le 23 octobre 2015 par les deux vérificateurs comptables qui, à cette occasion, font état du courriel précité et des

griefs dont le requérant se serait rendu coupable qui « mériteraient d’être investigués »;

- le 20 novembre 2015, la directrice générale de l’enseignement obligatoire en informe le cabinet de la ministre en précisant que les vérificateurs comptables sont à sa « disposition pour effectuer une mission supplémentaire sur ces points »;
- le 4 mars 2016, soit près de trois mois plus tard, deux membres du service général de l’inspection reçoivent l’« ordre de mission » de procéder à une enquête administrative au sein de l’Athénée royal Rive Gauche à Laeken pour déterminer l’éventuel bien-fondé de ces accusations;
- l’exécution de cette mission nécessite plus de quinze mois, principalement en raison du fait que du 18 mars au 31 décembre 2016, les deux inspecteurs qui en étaient chargés ne procèdent qu’à cinq auditions;
- le rapport déposé le 28 juin 2017 fait état de nombreux et substantiels reproches au requérant en ce qui concerne la passation des marchés publics, la gestion comptable de l’établissement, la gestion du personnel ouvrier, les fabrications techniques et l’évolution négative du climat scolaire;
- ce n’est cependant que par une lettre du 29 septembre 2017 trois mois plus tard, que la partie adverse invite le requérant à s’expliquer sur ces différents griefs et sur la mesure de suspension préventive qui est envisagée.

La jurisprudence invoquée par la partie adverse pour revendiquer que le délai raisonnable soit apprécié à partir du moment où la ministre a été informée des faits ne peut pas être transposée au présent recours dans la mesure où dans les arrêts qu’elle cite, il n’était pas question d’apprécier la durée du délai raisonnable, mais le point de départ du délai de prescription de l’action disciplinaire. En tout état de cause, dès lors que l’appréciation du respect du principe général précité s’effectue à chaque stade de la procédure, l’argumentation selon laquelle c’est uniquement la situation actuelle et future de l’établissement au moment où la ministre statue qui devrait être appréhendée ne peut être retenue, d’autant qu’il ressort des constatations qui précèdent que l’acte attaqué a été adopté à un moment où les manquements reprochés au requérant avaient, pour une bonne part, perdu tout caractère d’actualité. Par ailleurs, le délai de trois mois qui s’est écoulé entre le dépôt du rapport et la convocation du requérant ne s’explique pas plus dès lors que la période des vacances d’été ne dure pas trois mois et que le courrier précité du 29 septembre 2017 reproduit le rapport d’inspection du 28 juin 2017 et ne comporte pour le surplus que trois pages qui fournissent un bref résumé des manquements ou des défaillances que les inspecteurs imputent au requérant et abordent les conséquences négatives que ces éléments ont pu avoir sur le fonctionnement ou le personnel de l’établissement concerné. Le même constat s’impose en ce qui concerne la justification selon laquelle la suspension préventive du requérant n’était pas le seul point sur lequel la

partie adverse devait se prononcer dès lors que s'il évoque la question d'éventuelles investigations supplémentaires, le préambule de l'acte attaqué n'en précise toutefois nullement l'objet, et que la partie adverse, qui disposait alors d'un rapport de l'inspection de plus de soixante pages mettant à plusieurs reprises le requérant en cause, ne pouvait ignorer que de simples indices pouvaient suffire pour justifier la suspension préventive contestée.

Enfin, contrairement à ce qu'affirme l'acte attaqué, il n'était pas davantage nécessaire qu'avant de l'adopter, la partie adverse détermine préalablement si une procédure disciplinaire devait ou non être entamée, dans la mesure où un membre du personnel de l'enseignement organisé par la Communauté française peut être suspendu préventivement sans qu'une décision soit au préalable prise quant à l'action disciplinaire, et ce conformément à l'article 157bis, §§ 1^{er} et 5, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements.

Le premier moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation du principe général du délai raisonnable.

V. Extension de l'objet du recours

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant fait valoir que l'illégalité de l'acte attaqué entraîne celle des actes de prolongation, et s'en réfère à ses moyens d'annulation.

V.2. Appréciation

L'annulation de l'acte attaqué entraîne par voie de conséquence l'irrégularité des décisions de prolongation de la suspension préventive initiale qui ont été prises les 18 janvier 2018, 24 avril 2018, 24 juillet 2018, 22 octobre 2018, 22 janvier 2019 et 16 avril 2019, dès lors que celles-ci n'ont pas été motivées par de nouveaux faits qui auraient été portés à la connaissance de l'autorité.

VI. Autres moyens

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête.

VII. 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}.

La décision prise le 25 octobre 2017 par la ministre de l'Éducation de la Communauté française suspendant préventivement Fayçal CHAHID, ainsi que les décisions des 18 janvier 2018, 24 avril 2018, 24 juillet 2018, 22 octobre 2018, 22 janvier 2019 et 16 avril 2019 la prolongeant, sont annulées.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 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 et un février deux mille vingt, par :

Luc DETROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Luc DETROUX