

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.796 du 4 juin 2021

A. 228.273/VIII-11.173

En cause : **CHAHID** Faysal,
 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 3 juin 2019, Faysal Chahid demande l'annulation de « l'arrêté ministériel de Madame la Ministre de l'Éducation de la Communauté française du 2 avril 2019, portant la décision d'infliger la sanction disciplinaire de "la retenue sur traitement" au requérant, arrêté notifié au requérant par un courrier du 4 avril 2019 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, 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 21 avril 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2021.

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

M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Eva Lippens, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, 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 éléments utiles à la l'examen du recours ont été exposés dans les arrêts n° 239.906 du 17 novembre 2017 et n° 247.108 du 21 février 2020. Il y a lieu de s'y référer en ajoutant les éléments suivants.

1. Le 5 juillet 2018, le service de la Vérification comptable de la direction de la Vérification de la direction générale de l'Enseignement obligatoire de la partie adverse établit, à la suite d'une visite effectuée le même jour à l'athénée royal Serge Creuz, un « rapport comptable ».

Selon ce rapport, celui-ci fait suite à un ordre de mission ayant pour objet : « Dysfonctionnement des amicales années 2015-2016-2017 et dotation de fonctionnement 2016-2017 ». La partie adverse n'a pas donné suite à la mesure d'instruction diligentée par l'auditeur rapporteur lui demandant de déposer cet ordre de mission.

S'agissant de la dotation de fonctionnement, ce rapport épingle :

- des contrats de location de matériel informatique pour l'année 2012, « engagé[s] par [le requérant], préfet à l'époque », jusqu'à la fin 2016, période à laquelle le

nouveau préfet met fin aux contrats moyennant une indemnité de rupture; selon le rapport, « la passation de tels contrats nous paraît particulièrement interpellant[e]. En effet, il ne nous semble pas pertinent de louer du matériel informatique (très vite obsolète) sur une si longue période à de pareils coûts. Dans le cadre d'une gestion en bon père de famille, il aurait été à mon sens plus judicieux d'acheter ce matériel »;

- une technicienne de surface qui effectue uniquement des prestations de surveillance (matin, midi et soir) rémunérées par le ministère et l'Amicale, tandis que des prestations de nettoyage sont payées à une société sur le budget de la dotation;
- des « dépenses excessives » (achats de GSM de fonction et cadeaux de départ du préfet M. C. et du directeur M. L.);
- communications GSM à l'étranger pendant les vacances scolaires de l'ancien préfet D. D.

2. Le 23 août 2018, ce rapport est adressé au chef de cabinet adjoint de la ministre.

3. Le 3 octobre 2018, le requérant est convoqué à une audition disciplinaire pour des faits qui « ont trait à la gestion de l'Athénée Royal Serge Creuz et font suite à l'établissement, le 5 juillet 2018, d'un rapport comptable », et plus précisément les contrats de location précités qui, selon cette convocation, sont susceptibles de constituer un manquement disciplinaire à double titre : non-respect de la législation sur les marchés publics d'une part, et « erreur grave de gestion » quant au choix de la location qui fait « supporter à [la partie adverse] un coût exorbitant par rapport à d'autres formules qui auraient pu être retenues » d'autre part.

4. Le requérant est entendu le 15 octobre 2018 et le procès-verbal y afférent est renvoyé le 9 novembre 2018 par son conseil avec ses observations.

5. Le 4 décembre 2018, le directeur général adjoint de la partie adverse propose d'infliger au requérant un déplacement disciplinaire vers l'athénée royal de Fontaine-l'Evêque, en application de l'article 122, 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, spécialisé, 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'.

6. Le conseil du requérant répond, le 12 décembre suivant, que celui-ci ne peut accepter ce déplacement compte tenu de sa situation familiale.

7. Par un courrier du 21 décembre 2018, le requérant saisit la chambre de recours.

8. Le 19 février 2019, celle-ci considère notamment que le dossier « ne lui permet pas d'établir la réalité des faits reprochés [...], du fait de l'absence de nombreuses pièces importantes et d'une instruction lacunaire », qu'il est impossible « d'établir valablement l'administration de la preuve en raison des nombreuses lacunes constatées dans l'instruction du dossier », et rend en conséquence un avis selon lequel les faits « ne justifient pas l'application d'une sanction disciplinaire ».

9. Le 2 avril 2019, la partie adverse inflige au requérant la sanction disciplinaire de la retenue sur traitement d'un cinquième pendant trois mois.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant deux jours plus tard.

10. Le 14 mai 2020, la chambre du conseil du tribunal de première instance francophone de Bruxelles renvoie le requérant devant le tribunal correctionnel « du chef de la seule infraction d'entrave à la liberté des enchères et des soumissions (art. 314 du Code pénal) », selon les conclusions du requérant communiquées au Conseil d'État et dont il ressort qu'il a interjeté appel de cette ordonnance le 27 mai 2020.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du défaut de motifs ou de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la méconnaissance des principes du délai raisonnable et du raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe de sécurité juridique, de la méconnaissance du principe de motivation interne et de l'erreur de fait, de la méconnaissance du principe de minutie, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Le requérant fait valoir qu'il est sanctionné pour la part qu'il a prise à des marchés publics attribués les 1^{er} juin, 4 septembre et 5 novembre 2012, soit six

ans avant sa convocation disciplinaire et presque sept ans avant le prononcé de la sanction. Il observe que tout en prenant formellement en considération l'ancienneté des faits, la partie adverse considère que la faute est à ce point grave qu'elle ne saurait être sanctionnée de manière purement symbolique et, en dépit du temps écoulé, prononce « la retenue de traitement la plus sévère qu'elle peut prononcer ». Il considère que le principe général du délai raisonnable impose à la partie adverse de prendre sa décision dans un délai raisonnable même en dehors de tout texte, et que c'est à tort qu'elle estime que ce principe ne trouverait à s'appliquer qu'à partir du moment où elle dispose d'une connaissance suffisante des faits. Selon lui, ledit principe général est méconnu lorsqu'un agent est poursuivi de nombreuses années après les faits qui lui sont reprochés alors que l'autorité aurait été parfaitement en mesure de les constater sans délai. Il fait valoir que depuis les faits reprochés, plusieurs préfets et plusieurs comptables se sont succédé dans le même établissement et ont exécuté les marchés publics en cause jusqu'à les reconduire apparemment pour une nouvelle période après leur terme sans alerter leur hiérarchie, et que l'établissement a fait l'objet d'une surveillance des vérificateurs de la partie adverse pendant toutes ces années, à nouveau sans que l'autorité disciplinaire fût alertée. Il ajoute qu'il n'est pas acceptable que les services de l'employeur public retardent indéfiniment le moment de porter la prétendue faute disciplinaire à la connaissance de l'autorité disciplinaire et qu'une telle situation révélerait une méconnaissance du délai raisonnable « dans l'activité des services chargés de contrôler l'activité des agents et d'informer les autorités disciplinaires ». Il soutient que si, en règle, le point de départ du calcul du délai raisonnable est le moment à partir duquel l'autorité disciplinaire dispose d'une connaissance suffisante des faits, « il convient de tenir compte en l'espèce de la circonstance que [ses] autorités hiérarchiques auraient été en tout temps en mesure de [les] constater », et que ce délai est méconnu lorsqu'un agent est poursuivi de nombreuses années après les faits, sans qu'il ait été envisagé, ni encore moins établi, qu'il se serait rendu coupable d'une fraude qui aurait eu pour effet de dissimuler la prétendue faute à l'autorité. Se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'État de France, il expose que les principes du raisonnable et de la proportionnalité sont méconnus par des sanctions disciplinaires dont la hauteur ou même la simple existence sont devenues excessives au vu du temps écoulé. Il fait encore valoir que le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'un agent soit laissé trop longtemps dans l'incertitude quant aux sanctions disciplinaires dont il peut faire l'objet et que « le principe de motivation interne et celui du devoir de minutie s'opposent à ce qu'une sanction soit prononcée après un délai qui rend aléatoire l'établissement de la vérité ».

La partie adverse répond qu'il est de jurisprudence constante que le point de départ du délai raisonnable est la prise de connaissance des faits par

l'autorité appelée à statuer à leur propos et, invoquant les arrêts n° 241.926 du 26 juin 2018 et n° 243.840 du 28 février 2019, elle soutient que « des faits très anciens » peuvent fonder une procédure disciplinaire quand l'autorité n'en avait pas connaissance préalablement. Elle ajoute que la circonstance que l'établissement litigieux a « fait l'objet d'une vérification comptable pendant toutes ces années est indifférent en l'espèce dès lors qu'il a fallu qu'un contrôle approfondi soit opéré pour que les faits fondant la procédure disciplinaire soient portés à la connaissance de l'autorité compétente ». Elle en conclut qu'elle n'a « pas retardé indéfiniment le moment de porter à sa connaissance les griefs disciplinaires retenus à son encontre » et qu'elle a engagé la procédure disciplinaire dès qu'elle en a eu connaissance. Elle ajoute avoir tenu compte de l'ancienneté des faits et du principe de proportionnalité au moment d'infliger la sanction dès lors que l'acte attaqué précise « qu'elle estime, à l'inverse de ce qu'a considéré l'auteur de la proposition de sanction, que l'ancienneté des faits, la relative inexpérience qui était à l'époque celle de l'intéressé dans l'exercice de la fonction de préfet et le fait qu'il n'avait pas d'antécédents disciplinaires justifie une peine plus légère que celle qui a été proposée ». Elle soutient que le requérant n'a pas été laissé longtemps dans l'incertitude dès lors qu'il ne met pas en cause la durée de la procédure disciplinaire en tant que telle. Elle explique qu'avant qu'elle soit initiée, il ignorait que des griefs lui seraient adressés, qu'une fois ceux-ci portés à sa connaissance, la procédure n'a duré que six mois, et elle considère que l'argument suivant lequel le temps écoulé ne permet pas d'établir la vérité n'est pas pertinent dès lors que le requérant a été sanctionné pour des faits dont il a lui-même inconditionnellement reconnu la réalité lors de son audition.

Dans son dernier mémoire, elle invoque à nouveau l'arrêt n° 241.926 et considère que le respect du délai raisonnable ne peut dépendre de l'appréciation de ses agents mais uniquement du moment où les faits sont concrètement portés à la connaissance de l'autorité compétente pour infliger une sanction. Elle estime que la bonne foi des directeurs successifs a pu être trompée précisément parce que les marchés litigieux avaient déjà été conclus, qu'elle était déjà engagée, qu'ils n'avaient pas été informés d'une éventuelle irrégularité et qu'ils se bornaient à poursuivre leur exécution. Elle en conclut qu'elle ne peut être privée de son droit à exercer des poursuites disciplinaires pour le seul motif que le manquement n'a pas été dénoncé plus tôt à l'autorité compétente pour sanctionner. Elle ajoute qu'elle ne peut être tenue responsable des éventuels dysfonctionnement rencontrés dans ses autres départements « qui ont eu pour conséquence un délai anormalement long et la nécessité d'un contrôle approfondi avant que les faits litigieux ne soient constatés », et revendique un arrêt n° 135.254 du 22 septembre 2004 qui n'a pas retenu de violation dudit principe général pour des faits de 1991 sanctionnés en 1995 parce que ce sont les investigations menées en 1994 qui révèlent les fautes graves portées

à la connaissance de l'autorité cette même année. Selon elle, ce n'est pas parce qu'un manquement disciplinaire est passé inaperçu qu'il perd sa qualité de manquement et qu'il exonérerait son auteur de poursuites. Elle fait encore valoir que l'évaluation favorable postérieure aux contrats litigieux ne permet pas de conclure qu'ils ne portent pas atteinte à sa réputation et à son image dès lors que la commission d'évaluation n'en avait pas connaissance, qu'il incombait au contraire au requérant d'avoir une attitude proactive en vertu du décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs et des directrices dans l'enseignement ', de sorte qu'il « aurait dû mentionner l'existence de tels contrats et les circonstances entourant leur passation » et que si la commission d'évaluation était au courant de leur existence mais s'est abstenue de l'en informer, cela ne peut avoir d'incidence sur le délai raisonnable. Elle observe enfin que tant la proposition de sanction que l'avis de la chambre de recours tiennent compte de l'ancienneté des faits.

IV.2. Appréciation

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une 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 celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

Comme le précise l'arrêt n° 241.926 invoqué par la partie adverse, il convient de distinguer le délai de prescription de l'action disciplinaire, du caractère raisonnable ou non de la durée d'une procédure disciplinaire. Cet arrêt, ainsi que l'arrêt n° 135.254, ne peuvent pas être transposés au présent recours dans la mesure où il n'y était pas question d'apprécier la durée du délai raisonnable comme en

l'espèce, mais le point de départ du délai de prescription de l'action disciplinaire prévu par un texte. Si l'arrêt n° 243.840 indique par ailleurs que c'est le moment à partir duquel l'autorité dispose d'une connaissance suffisante des faits qui constitue le point de départ du délai raisonnable, encore faut-il que dès qu'elle a vent de ceux-ci, elle agisse avec diligence pour en acquérir une connaissance suffisante sans délai. En l'espèce, la partie adverse reste en défaut de déposer l'ordre de mission qui est à l'origine du rapport comptable du 5 juillet 2018 nonobstant la demande faite à ce propos dans le cadre des mesures d'instruction, de telle manière que le Conseil d'État n'est pas en mesure de vérifier si elle a fait toute diligence pour être suffisamment informée des faits qui fondent l'acte attaqué dès qu'elle a été mise au courant de ceux-ci lesquels, pour rappel, remontent à 2012 et concernent « le non-respect de la législation sur les marchés publics » et une erreur grave de gestion dans le choix d'une location au lieu d'un achat de matériel informatique. Or il ressort de l'arrêt n° 239.906, précité, que pendant la période de détachement du requérant, sa remplaçante a fait part à sa hiérarchie, le 22 janvier 2015, « de ses doutes sur le respect des règles en matière de comptabilité et de respect de marchés publics » et qu'en avril 2016, le requérant est convoqué pour s'expliquer sur « de graves manquements dans les procédures de marchés publics » et des « dépenses inappropriées dans le cadre de la gestion comptable ». L'arrêt n° 247.108 constate quant à lui qu'un rapport déposé le 28 juin 2017 « fait état de nombreux et substantiels reproches au requérant en ce qui concerne la passation des marchés publics » et la « gestion comptable de l'établissement ». Compte tenu de ces éléments, il ne peut sérieusement être contesté que la partie adverse est informée depuis plusieurs années de manquements allégués dans le chef du requérant quant à une méconnaissance de la législation sur les marchés publics. Elle ne prétend pas, et *a fortiori* s'abstient d'établir au regard du dossier qu'elle dépose, que dès ce moment, elle aurait fait diligence pour être suffisamment informée de ces manquements, et notamment de ceux de 2012 qui fondent l'acte attaqué, et elle ne fournit aucune explication sur le délai qui s'est écoulé entre ces premiers avertissements et la visite de contrôle dans l'établissement, le 5 juillet 2018 seulement, réalisée par deux vérificateurs comptables auteurs du rapport du même jour qui fonde l'acte attaqué. Dans un tel contexte, en adoptant ce dernier plus de cinq ans après les faits qui le fondent, la partie adverse a méconnu le principe général du délai raisonnable.

Le premier moyen est fondé.

V. 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.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté ministériel adopté le 2 avril 2019 par la ministre de l'Enseignement de la Communauté française, infligeant à Faysal Chahid la sanction disciplinaire de la retenue sur traitement d'un cinquième pour une durée de trois mois, est annulé.

Article 2.

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 4 juin 2021, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux