

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.407 du 8 novembre 2013

A.186.218/VIII-6166

En cause : **VANDEUR** Marc,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par le Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 27 novembre 2007 par Marc VANDEUR, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 septembre 2007 mettant fin aux fonctions du requérant en qualité de secrétaire permanent du Conseil interuniversitaire de la Communauté française à la date du 1^{er} octobre 2007", et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu l'arrêt n° 184.292 du 17 juin 2008 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 11 septembre 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 25 octobre 2013;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aurore DEWULF, loco M^e Marc NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. ERNOTTE, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 184.292 du 17 juin 2008 qui a rejeté la demande de suspension, aucun des moyens n'étant jugé sérieux; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que le premier moyen de la requête, intitulé "engagement statutaire", est pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article 17 du décret de la Communauté française du 9 janvier 2003 relatif aux organes d'avis en matière de politique scientifique et universitaire et à la concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur sur les causes et les motifs; que le requérant s'y attache à démontrer qu'il a été nommé en qualité d'agent statutaire et soutient qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne permettait au gouvernement de la partie adverse de décider qu'il cesserait d'assurer la fonction de secrétaire permanent du Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF); qu'il estime que ses relations antérieures avec l'Université libre de Bruxelles (ULB) sont étrangères au rapport juridique qui existait entre lui et la partie adverse;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, le requérant fait tout d'abord valoir qu'en tant que secrétaire permanent du CIUF, il était bien investi d'une parcelle de la puissance publique, étant, en vertu du décret du 9 janvier 2003 précité, chargé de la gestion financière d'une autorité publique, il disposait nécessairement du pouvoir d'ordonner des dépenses et de contrôler les recettes; qu'il rappelle qu'en

tant que fonctionnaire dirigeant du CIUF, il a été soumis à l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine ainsi qu'une liste de mandats et a également fait partie de la commission de déontologie instituée par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 avril 2003 portant le Code de déontologie des membres du personnel des Services du Gouvernement de la Communauté française et de certains Organismes d'intérêt public; que, selon lui, ces différents éléments démontrent que, lorsqu'il exerçait la fonction de secrétaire permanent du CIUF, il se trouvait nécessairement dans une relation statutaire de travail et que cette conclusion reste valable à supposer même que l'on estime qu'il ne disposait d'aucune parcelle de l'autorité publique; qu'il estime également qu'en soutenant que sa situation serait de nature contractuelle, la partie adverse adopte une position qui va à l'encontre des dispositions impératives de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs; qu'une double conclusion s'impose, selon lui : à la suivre, la Communauté française aurait commis une infraction pénale en participant à la mise à disposition d'un travailleur contractuel et se prévaudrait de sa propre turpitude, ce qui est contraire au principe général de droit "nemo auditur propriam turpitudinem allegans"; à supposer même que ce dernier principe ne soit pas applicable, le contrat ne peut de toute manière pas fonder la relation de travail existant entre le demandeur et la partie adverse de sorte que seul un lien statutaire peut exister; que, quant à l'argument que la partie adverse entend tirer des termes utilisés par les arrêtés des 26 septembre 2002 et 2 mai 2003, il considère qu'il doit être rejeté dès lors que le dispositif de ces décisions utilise le terme "nomination", qui implique la stabilité d'emploi; qu'il ajoute en outre, que le terme "désignation" qui est employé dans l'intitulé des mêmes actes ne possède pas, selon la définition qu'en donne le dictionnaire Le petit Robert illustré, le caractère temporaire que lui prête la partie adverse; qu'il insiste encore sur le fait que la fonction qui lui a été attribuée au sein du CIUF est celle de "secrétaire permanent" et que l'usage de cet adjectif est peu compatible avec l'idée d'une affectation temporaire ou provisoire; qu'en se fondant sur la loi du 20 février 1990 relative aux agents des administrations et de certains organismes d'intérêt public ainsi que sur les articles 1^{er}, 2, § 1^{er}, et 21 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région 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, il observe que la nomination à titre définitif et le contrat constituent les deux seuls modes d'engagement dans les administrations et que c'est bien dans le cadre d'une relation statutaire qu'il a assumé ses fonctions de secrétaire permanent du CIUF, étant nommé définitivement; que, dans son dernier mémoire, il réitère ses arguments;

Considérant que sans qu'il soit nécessaire d'examiner les différents arguments que le requérant invoque en ce sens, il suffit de constater que la relation de travail qui a existé entre l'intéressé et le CIUF est, conformément à l'article 17, alinéa 1^{er}, du décret du 9 janvier 2003 précité née, non pas d'un contrat qui aurait été conclu entre les parties ou avec l'ULB, mais bien d'une décision unilatérale de l'autorité qui lui a confié un emploi public; que si le requérant est bien dans un lien statutaire, il n'a cependant pas été nommé à titre définitif en tant que secrétaire permanent; que, même si l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2003 qui a confié cette fonction au demandeur utilise une terminologie qui n'est pas dépourvue d'équivoque, il n'en reste pas moins qu'en toute hypothèse, on ne saurait reconnaître à cet acte une portée qui irait au-delà de ce que permet la disposition décrétable qui en constitue la base juridique; que, contrairement à la législation qui était en vigueur avant le 1^{er} janvier 2003, l'article 17, alinéa 1^{er}, du décret du 9 janvier 2003 précité, n'accorde plus au Gouvernement de la Communauté française le pouvoir de nommer un secrétaire permanent, mais seulement celui de désigner une personne dans cette fonction; que celle-ci a donc été attribuée au requérant, non pas à titre définitif, mais seulement de façon temporaire, pour un terme qui n'est pas précisé; que cette analyse est confortée par la circonstance que pour pouvoir occuper la fonction en cause, le requérant qui est membre du personnel de l'ULB a, comme le prévoit l'article 18, alinéa 1^{er}, du décret du 9 janvier 2003 précité, bénéficié d'un détachement, et donc d'une mesure qui, compte tenu de son caractère essentiellement temporaire, est peu compatible avec l'idée selon laquelle l'intéressé aurait en même temps été nommé à titre définitif en tant qu'agent de l'organisme d'intérêt public précité; que, quant au terme "permanent" que le décret du 9 janvier 2003 précité utilise afin de qualifier le poste de secrétaire dont l'acte attaqué a privé le requérant, il ne constitue pas vraiment un argument mais montre seulement que dans l'esprit du législateur décrétable, la fonction en cause ne fait pas partie de celle qu'il est possible d'exercer à côté d'autres occupations professionnelles, de manière intermittente ou discontinue; que, par ailleurs, il y a également lieu de relever que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté du 2 mai 2003 n'a, en temps utile, fait l'objet d'aucun recours en annulation et qu'il est dès lors devenu définitif bien avant l'introduction de la présente requête; qu'actuellement, le requérant ne peut dès lors plus remettre en cause cet acte individuel en laissant entendre que, compte tenu de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité et spécialement de son article 2, § 1^{er}, l'emploi de secrétaire permanent du CIUF ne pouvait lui être confié de façon temporaire, mais devait lui être attribué à titre définitif; que, comme l'a déjà souligné l'arrêt n° 184.292 du 17 juin 2008, il n'apparaît pas que le requérant soit investi d'une parcelle de la puissance publique et qu'il pouvait être mis fin à sa désignation d'agent statutaire temporaire autrement que par une mesure disciplinaire; qu'enfin, l'acte

attaqué émane bien de l'autorité qui a désigné le requérant en tant que secrétaire permanent; que, pour l'ensemble de ces raisons, le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen, intitulé "Principes généraux", est pris de la violation de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité, des principes généraux de respect des droits de la défense, d'audition, de bonne administration et du raisonnable ainsi que de l'erreur ou de la contrariété des causes ou des motifs; que le requérant expose qu'à défaut de dispositions statutaires plus précises, l'autorité aurait dû appliquer celles de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité et soutient qu'il ne se trouvait pas dans un des cas où il pouvait être mis fin à ses fonctions; que, selon lui, la partie adverse a entendu lui infliger une sanction disciplinaire déguisée, qu'elle ne pouvait lui appliquer qu'une sanction prévue par le statut et devait respecter les garanties de procédure énoncées à l'article 14, § 3, de l'arrêté précité, ce qu'elle n'a pas fait; qu'il constate également qu'il n'a pas été entendu par l'auteur de l'arrêté attaqué mais seulement par le chef de cabinet de la ministre chargée de l'Enseignement supérieur, alors que la compétence de l'entendre ne pouvait, selon lui, être subdéléguée; qu'il critique encore "qu'antérieurement à la décision attaquée, le conseil du CIUF a sollicité la décharge des responsabilités du requérant sans même avoir pris la peine de l'entendre" et en conclut que le principe général de respect des droits de la défense et le principe d'audition ont été méconnus;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant conteste que l'acte attaqué soit qualifié par la partie adverse de mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service en raison d'une dégradation des relations au sein du CIUF et d'une perte de confiance à son égard; qu'il ne suffit pas, selon lui, d'affirmer à propos d'une décision qu'elle est prise dans l'intérêt du service pour pouvoir la qualifier de mesure d'ordre puisque selon la Cour constitutionnelle, les sanctions disciplinaires sont, elles aussi, prises dans l'intérêt du service; qu'il relève que, dans la motion de méfiance que le personnel a adressée aux membres du CIUF, il lui est reproché des faits qui supposent, dans le chef de celui qui les pose, l'existence d'une intention méchante et qu'en outre, le président de la commission universitaire pour le développement a ensuite répercuté ces accusations auprès de la ministre de l'Enseignement supérieur; qu'il note aussi, qu'interrogé par son précédent conseil sur la nature de l'audition pour laquelle son client était convoqué, l'un des conseillers de la ministre de l'Enseignement supérieur a répondu d'une manière qui montre que si cette procédure était dénuée de caractère disciplinaire, ceci était dû, non pas à la nature des faits reprochés à l'intéressé, mais bien au fait qu'en matière de discipline, aucun statut ne lui était applicable; qu'il en déduit que, comme il est un agent statutaire définitif, l'acte attaqué et la procédure qui a conduit à son adoption revêtent bien un caractère disciplinaire; que, dans son dernier mémoire, il maintient que l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée et que dans ce

contexte il aurait dû bénéficier des dispositions réglementaires qui fixent les garanties qui entourent le processus disciplinaire;

Considérant qu'il ressort de l'examen du premier moyen que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2003 n'a pas nommé le requérant en tant que secrétaire permanent du CIUF mais lui a seulement confié ce poste à titre temporaire; que l'intéressé ne possède dès lors pas la qualité d'agent au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité puisque, contrairement à ce que requiert ce paragraphe, il n'a pas été "occupé à titre définitif" au sein de l'organisme d'intérêt public créé par l'article 12, alinéa 1^{er}, du décret du 9 janvier 2003 précité; qu'en tant qu'il est pris de la violation des dispositions de l'arrêté royal précité qui sont relatives au régime disciplinaire et au mode de cessation des fonctions, le présent moyen ne peut donc être accueilli puisqu'en sa qualité de secrétaire permanent du CIUF, l'intéressé ne faisait pas partie du cercle des personnes auxquelles les règles en cause étaient applicables; que par ailleurs, le préambule de l'arrêté attaqué ne contient pas le moindre passage qui, d'une manière ou d'une autre, laisserait entendre que tel fait ou tel geste que le requérant a posé en tant que secrétaire permanent du CIUF présenterait un caractère répréhensible ou constituerait un manquement par rapport aux devoirs de cette charge; que la motivation de l'acte attaqué se borne, en l'espèce, à constater que les membres du conseil ainsi que du personnel du secrétariat n'ont plus aucune confiance dans le requérant et que cette situation qui persiste et entrave le bon fonctionnement de l'institution est, pour une bonne part, causée par la manière dont l'intéressé a assuré sa fonction de secrétaire permanent; qu'en s'exprimant de la sorte, le gouvernement de la partie adverse a montré que son intention était, non pas de punir le requérant pour des fautes qu'il aurait commises, mais uniquement de prendre, en raison du comportement de l'intéressé, une mesure qui vise à assurer le bon fonctionnement du CIUF; qu'une telle mesure d'ordre intérieur doit être entourée de certaines garanties qui ne sont toutefois pas assimilables aux garanties à respecter en matière disciplinaire; qu'il faut mais qu'il suffit que l'intéressé soit informé des éléments retenus par l'autorité et de l'intention de celle-ci de prendre une mesure déterminée, et qu'il puisse présenter son point de vue à ce sujet; qu'en l'espèce, le requérant a été dûment informé par la lettre de la ministre du 20 juin 2007 aussi bien des reproches qui lui étaient faits que de la mesure qui était envisagée; que la seule utilisation du terme "reproches" n'a pas nécessairement une connotation disciplinaire; que le requérant a été entendu, qu'il a déposé une note de défense et qu'un procès-verbal de son audition a été dressé; qu'il n'a pas demandé le report de son audition; qu'il est admis que l'audition ne doit pas nécessairement se faire par l'autorité qui adopte la décision finale; qu'elle a légitimement pu être faite par le directeur de cabinet de la ministre; qu'il n'est pas question de délégation ou de subdélégation de compétence, puisque le directeur de cabinet n'a pris aucune décision et que la ministre a disposé

d'un procès-verbal d'audition; que l'argument pris de l'absence d'audition par le conseil interuniversitaire est dépourvu de pertinence puisque la décision de celui-ci a été annulée et qu'au demeurant le vice éventuel a été couvert par l'audition qui a effectivement eu lieu; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le troisième moyen, intitulé "Absence de faute disciplinaire et proportionnalité", est pris de la violation des principes généraux de droit de bonne administration, des droits de la défense et d'audition, du raisonnable et de proportionnalité ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; que le requérant explique que la simple perte de confiance ne peut suffire à fonder un grief disciplinaire, qu'il a dirigé le CIUF sans problème pendant plus de cinq ans et que cette institution a parfaitement fonctionné "sans aucun retard inhérent au secrétaire permanent du CIUF lui-même"; que si des difficultés sont, par la suite, apparues au sein de cette institution, elles sont, selon lui, dues à d'autres facteurs : ainsi en est-il tout d'abord de l'absence de statut et de cadre du personnel alors que pourtant, il a, sans susciter de réactions de la part de la partie adverse, effectué de nombreuses démarches auprès de la ministre afin de tenter de corriger cette situation; que de plus, il fait état d'une dualité de structure résultant de la création au sein du CIUF d'une commission universitaire pour le développement (CUD), création qui tendrait à écarter la compétence de gestion du secrétaire permanent sur les membres de cette sous-structure; qu'il relève également que les plaintes formulées à son encontre par le personnel ont été suscitées dans l'intention de lui nuire et de l'empêcher d'exercer un contrôle sur la CUD; qu'il observe aussi qu'il n'a jamais fait l'objet d'une évaluation négative par ses supérieurs et que rien ne fonde une sanction disciplinaire; qu'enfin, il considère que même s'il y avait eu de sa part une faute disciplinaire, la sanction serait disproportionnée par rapport aux faits reprochés; que, dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, il réitère ses arguments tout en insistant sur les problèmes survenus entre le CIUF et la CUD, problèmes qu'il a dénoncés en tant que secrétaire permanent et dont il a été tenu compte par le président du CIUF; qu'il en conclut que la décision attaquée est manifestement déraisonnable en l'évinçant de ses fonctions;

Considérant que le moyen repose, comme le précédent, sur le postulat que l'acte attaqué est une sanction disciplinaire; qu'il est apparu de l'examen du deuxième moyen qu'il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire mais d'une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service; qu'une perte de confiance, qui ne se déduit pas nécessairement de faits répréhensibles sur le plan disciplinaire, peut être nuisible à l'intérêt du service et justifier une mesure d'écartement du service; que dans la mesure où il tend à démontrer l'absence de faute disciplinaire, le moyen est dépourvu de pertinence; que, pour le surplus, le requérant ne conteste pas que des difficultés ont surgi et s'attache à démontrer qu'elles ne trouvent pas leurs causes

dans son comportement; que son analyse invite le Conseil d'État à se substituer à la partie adverse dans l'appréciation de l'opportunité de la mesure critiquée; que le Conseil d'État n'est pas compétent pour procéder à une telle appréciation; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le quatrième moyen de la requête, intitulé "Motivation", est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit de motivation et de l'erreur sur les causes ou les motifs; que le requérant y expose que l'acte attaqué ne contient aucune motivation en réponse à ses arguments et se demande même si sa note de défense a été lue; que, dans le même ordre d'idées, il fait également valoir que la partie adverse "n'a pas explicité quels faits étaient retenus et pourquoi ils peuvent être qualifiés de manquement disciplinaire ou justifier une mesure grave"; qu'enfin, il conclut en dénonçant l'absence, dans la décision litigieuse, de motivation tant sur le fond que sur la forme; qu'il réitère ses arguments dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire;

Considérant que, comme il l'a déjà été souligné à propos de l'examen des précédents moyens, l'acte attaqué n'est pas une sanction disciplinaire mais une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service; que cet acte contient une motivation formelle qui, en substance, retrace les faits, constate, sur la base d'éléments qui sont décrits, que le requérant a perdu la confiance du CIUF, résume les explications fournies par l'intéressé, examine les conséquences que la mesure pourrait avoir sur le plan financier et conclut qu'il convient, dans l'intérêt du service, que les fonctions du requérant auprès du CIUF prennent fin; que la formulation même de l'acte attaqué indique que la partie adverse a pris connaissance du point de vue exprimé par le requérant; qu'en la matière, elle n'avait pas l'obligation de réfuter point par point les arguments de celui-ci; que la lecture de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons tenant au bon fonctionnement du service qui ont conduit la partie adverse à adopter la mesure litigieuse; que cette motivation répond au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 précitée; que le moyen n'est en conséquence pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le huit novembre deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.