

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.466 du 2017

A. 214.012/VIII-9460
A. 215.007/VIII-9611
A. 216.075/VIII-9717
A. 217.003/VIII-9823

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

contre :

le centre public d'action sociale de Soignies,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objets des requêtes

Par une requête introduite le 16 octobre 2014, Isabelle GICART demande l'annulation de "la délibération du Conseil de l'action sociale du 11 août 2014, par laquelle il a été décidé de prolonger la suspension préventive par mesure d'ordre de la requérante, décidée le 17 avril 2014 et notifiée le 18 avril 2014, décision de prolongation qui a elle-même été notifiée à la requérante par un courrier du mercredi 13 août 2014 qui lui est parvenu le lundi 18 août 2014".

Par une requête introduite le 13 février 2015, la même requérante demande l'annulation de "la délibération du Conseil de l'action sociale du 8 décembre 2014, par laquelle il a été décidé de prolonger la suspension préventive par mesure d'ordre de la requérante, décidée le 17 avril 2014 et notifiée le 18 avril 2014, décision de prolongation qui a elle-même été notifiée à la requérante par un courrier du 12 décembre 2014 qui lui est parvenu le 16 décembre 2014".

Par une requête introduite le 8 juin 2015, la même requérante demande l'annulation de "la délibération du Conseil de l'action sociale du 30 mars 2015, par laquelle il a été décidé de prolonger la suspension préventive par mesure d'ordre de la requérante, décidée le 17 avril 2014 et notifiée le 18 avril 2014, décision de prolongation qui a elle-même été notifiée à la requérante par un courrier du 2 avril 2015 qui lui est parvenu le 7 avril 2015".

Par une requête introduite le 18 septembre 2015, la même requérante demande l'annulation de "la délibération du Conseil de l'action sociale du 20 juillet 2015, par laquelle il a été décidé de prolonger la suspension préventive par mesure d'ordre de la requérante, décidée le 17 avril 2014 et notifiée le 18 avril 2014, décision de prolongation qui a elle-même été notifiée à la requérante par un courrier du 22 juillet 2015".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Georges SCOHY, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure, commun aux quatre affaires.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire dans chacune des affaires.

Par des ordonnances du 24 avril 2017, les affaires ont été fixées à l'audience du 6 juin 2017 et les parties ont été informées qu'elles seront traitées par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Olivier VANLEEMPUTTEN, *loco* M^{es} Jean BOURTEMBOURG et 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. Georges SCOHY, 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 des recours ont été exposés dans l'arrêt n° 236.829 du 20 décembre 2016 auquel il convient de se référer.

IV. Intérêt aux recours

IV.1 Thèse de la partie requérante

Par un courrier du 5 décembre 2016, les conseils de la requérante ont informé le Conseil d'État de la nomination de celle-ci en qualité de directrice financière de la commune de Courcelles le 27 octobre 2016 et de la présentation de sa démission de ses fonctions de directrice financière du CPAS de Soignies.

Dans ce même courrier, ils soutiennent que, malgré sa démission, la requérante conserve un intérêt à obtenir l'annulation de la mesure de suspension préventive, "eu égard à l'atteinte que cette suspension a portée à son honneur et à sa réputation."

IV.2. Appréciation

L'arrêt n° 236.829 précité a tranché la question de la persistance de l'intérêt de la requérante de la manière suivante :

" Considérant qu'en règle, un requérant préserve un intérêt moral à l'annulation d'une mesure de suspension préventive; qu'en l'espèce, la partie adverse ne conteste pas l'atteinte à la réputation que fait valoir la requérante; que celle-ci a dès lors intérêt à voir disparaître l'acte attaqué avec effet rétroactif; [...]"

V. Jonction des causes

Les quatre recours sont introduits par la même requérante et se rapportent à une même procédure de suspension par mesure d'ordre, tandis que les arguments de droit invoqués à l'appui de ces recours sont pour partie identiques. Dans un souci de bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les quatre causes.

VI. Premier moyen commun aux quatre recours

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un premier moyen de la violation du principe général de droit de l'impartialité, du principe général de droit *audi alteram partem*, du principe de motivation et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Elle fait valoir, dans une première branche commune aux quatre recours, qu'elle s'est plainte, lors de son audition, "qu'une pièce visée par plusieurs décisions ne figurait pas au dossier", à savoir "un rapport par lequel le directeur général aurait conclu à des indices de faux et usage de faux concernant la transmission de la délibération du bureau permanent du mois d'août 2010". Elle reproche à la partie adverse, malgré cette remarque, de ne pas avoir jugé nécessaire de remettre l'affaire pour compléter le dossier et de s'être limitée à énoncer qu'elle n'y avait "pas égard" pour adopter la mesure de suspension originelle.

Dans une deuxième branche, propre à l'affaire enrôlée sous le n° A. 214.012/VIII-9.460, elle fait valoir que ledit rapport lui a été communiqué avec la décision de prolonger la mesure de suspension préventive, de sorte qu'elle n'a pas eu l'occasion de faire valoir ses observations à l'égard de cette pièce. Elle précise que sa renonciation à être entendue contenue dans le courrier de ses conseils du 1^{er} juillet 2014 ne valait que "jusqu'à une éventuelle évolution de la situation". Elle soutient qu'il est paradoxal que la partie adverse indique dans l'acte attaqué que le dossier ne comporte aucun "élément neuf", "considérant qu'il était ajouté une pièce au dossier, et considérant par ailleurs qu'il avait été prétendu, lors de la mesure de suspension originelle, que la partie adverse n'avait eu aucun égard à cette pièce".

Dans une dernière branche, commune aux quatre affaires, elle soutient qu'il ressort de cette pièce que le directeur général, chargé d'instruire la procédure disciplinaire, a considéré d'emblée les faits comme établis, prenant dès ce moment parti contre elle pour des motifs déduits des faits reprochés mais aussi pour d'autres motifs qui tenaient au contexte général de leur relation professionnelle. Elle rappelle que le principe général *audi alteram partem* requiert qu'un agent soit entendu avant toute mesure grave, même non disciplinaire, fondée sur son comportement. Elle affirme que l'agent doit être matériellement en mesure de faire valoir tous les arguments utiles à sa défense et que cette règle a pour corollaire que l'agent doit

avoir accès à toutes les pièces sur lesquelles la procédure est fondée, pièces qui doivent être soumises à la contradiction. Elle fait encore observer que le principe général de droit de l'impartialité interdit à l'autorité de prendre parti, à tout le moins avant d'avoir entendu l'agent, et que cette règle s'étend aux agents qui sont chargés d'instruire le dossier.

Dans ses mémoires en réplique, elle fait valoir, en ce qui concerne la première branche, que le rapport du directeur général du 18 mars 2014 paraît pourtant capital en ce qu'il démontre l'absence d'objectivité et d'impartialité de son auteur, qui s'est saisi du dossier et qui a instruit la procédure disciplinaire et "a considéré d'emblée les faits comme établis". Elle répète que le directeur général prenait parti "dès ce moment" contre elle "pour des motifs déduits des faits reprochés, mais aussi pour d'autres motifs qui tenaient au contexte général de leurs relations professionnelles". Elle ajoute qu'il suffit de constater que les conseillers de l'action sociale auraient entendu sa défense autrement si cette pièce ne leur avait pas été communiquée et qu'elle aurait bénéficié d'une audition loyale si elle avait eu connaissance de cette pièce et avait pu y répondre au cours de sa défense. Elle en déduit qu'elle n'a pas bénéficié d'une audition équitable. Elle estime qu' "à présent que le principe de la suspension a été décidé, l'influence de ce rapport ne saurait plus être combattue" et que "cette irrégularité de la mesure de suspension initiale rejaillit sur toutes ses prolongations ultérieures". Elle soutient qu'en tout état de cause, les conseillers de l'action sociale n'ont pu faire abstraction de l'image qui était donnée d'elle par le directeur général dans ce rapport.

Concernant la deuxième branche, elle réplique avoir systématiquement demandé à prendre connaissance de cette pièce nouvelle, "d'abord lors de l'audition sur sa suspension, puis lors de son recours en annulation". Elle affirme que même si la décision de suspension initiale annonçait que la pièce serait jointe au dossier, à aucun moment elle n'a été informée que tel aurait été le cas et que, finalement, ce n'est qu'avec la décision de prolongation que cette pièce lui a été communiquée. Elle estime que rien ne lui permettait de penser que cette pièce serait effectivement jointe au dossier. Elle soutient qu'il ne servait à rien de demander une nouvelle audition tant que cette pièce ne serait pas au dossier et que, par voie de conséquence, "on ne pouvait pas déduire, de sa renonciation à être entendue, qu'elle renonçait également à s'expliquer sur cette pièce le cas échéant".

Concernant la dernière branche, elle dénonce "la stratégie qui paraît se développer : l'autorité se constitue partie civile contre son agent, puis, prétendant découvrir l'existence d'une action pénale, elle l'invoque pour décider de suspendre, sachant qu'il s'agira toujours de suspendre pour une longue période". Elle relève que

par son rapport, le directeur général ne se limite pas à énoncer des faits objectifs mais tire des conclusions et fait état de ses ressentis, dans des termes qui démontrent un parti pris complet, avant même qu'elle ait pu commencer à s'expliquer. Elle soutient qu'il ne suffit pas d'affirmer que le directeur général ne serait intervenu que dans le cadre de la procédure disciplinaire ou que son rapport n'aurait pas été requis, "de telle sorte que les irrégularités dont il s'est rendu coupable ne sauraient rejaillir sur le dossier de la suspension préventive" dès lors qu'il a mené les investigations et a constitué le dossier avec l'aide d'un conseil qu'il avait choisi. Elle estime que ce premier écrit du directeur général rédigé avant qu'elle n'ait pu fournir aucune explication démontre une absence totale d'impartialité qui entache l'instruction et la constitution du dossier et, par voie de conséquence, toute décision fondée sur ce dossier. Elle rappelle que l'impartialité ne s'impose pas seulement à l'autorité qui prend la décision, mais que l'autorité a également l'obligation d'instruire en toute impartialité, ce qui lui interdit notamment d'établir des rapports uniquement à charge.

Elle n'aborde plus ce moyen dans ses derniers mémoires.

VI.2. Appréciation sur les trois branches du moyen réunies

Il convient, à titre liminaire, de préciser que la pièce dont la requérante se plaint de l'absence au dossier administratif est une "note concernant la plainte de Madame Annie JANKOWSKI" rédigée le 18 mars 2014 par le directeur général du CPAS de Soignies. Dès la décision initiale de suspension préventive par mesure d'ordre du 17 avril 2014, il était loisible à la requérante de demander à la partie adverse que cette pièce lui soit communiquée afin qu'elle puisse en prendre connaissance et préparer ses moyens de défense en en tenant compte. Le 1^{er} juillet 2014, les conseils de la requérante ont adressé à la partie adverse le courrier suivant :

" [...]

Nous faisons suite, par la présente, à la délibération du Conseil de l'action sociale du 17 avril 2024, par laquelle il a été décidé de suspendre notre cliente à titre préventif, délibération qui lui a été notifiée le 18 avril 2014.

Ainsi que vous le savez, nous avons introduit une requête en annulation à l'encontre de cette décision devant le Conseil d'État.

Par ailleurs, comme vous le savez également, la mesure de suspension dont Madame GICART fait l'objet devra être prolongée régulièrement, tout au long de la procédure pénale.

Toutefois, Madame GICART a le sentiment que ses arguments n'ont été pris en considération en aucune manière lors de sa comparution du 14 avril dernier. Elle attend maintenant du Conseil d'État qu'il se prononce sur la décision qui a été prise à son endroit.

Elle est trop affectée par la manière dont elle a été traitée pour supporter de comparaître régulièrement devant votre Conseil, dans le cadre d'auditions dont elle présume qu'elles seront tout aussi inutiles que la première.

Nous vous confirmons donc officiellement que, jusqu'à une éventuelle évolution de la situation, dont elle ne manquerait pas de vous faire part aussitôt, Madame GICART renonce à être entendue dans le cadre des décisions de prolongation de sa suspension".

Le 22 juillet 2014, le conseil de l'action sociale de la partie adverse a pris acte de ce courrier et décidé "d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil de l'Action Sociale du 11 août 2014 la décision de la prolongation de la suspension préventive par mesure d'ordre à l'égard de Madame Isabelle GICART pour une nouvelle période de quatre mois et ce dans le cadre de l'instruction judiciaire en cours". Il ne ressort d'aucun élément du dossier administratif que la requérante aurait sollicité, avant d'envoyer son courrier du 1^{er} juillet 2014, alors qu'elle en avait tout le loisir, l'obtention de la note du directeur général du 18 mars 2014, laquelle a été jointe à la première décision de prolongation du 11 août 2014. Le 4 décembre 2014, en réponse à une invitation à être entendue du 25 novembre 2014, le conseil de la requérante a adressé un nouveau courrier à la partie adverse dans lequel il est rappelé que la requérante se plaint de ne pas avoir été entendue au sujet de ladite note et renvoie à l'argumentation développée dans "la requête en annulation qu'elle a déposée à l'encontre de la première prolongation de la mesure de suspension dont elle fait l'objet, ainsi que par le mémoire en réplique qu'elle a déposé dans le cadre de la procédure diligentée contre la mesure de suspension elle-même". Par ce courrier, la requérante confirme à nouveau qu'elle renonce à être entendue dans le cadre de la prolongation de sa suspension préventive. Dans sa décision du 8 décembre 2014 de prolonger à nouveau la suspension préventive de la requérante (A. 215.007/VIII-9611), la partie adverse répond aux arguments relatifs à la note du 18 mars 2014 du directeur général au sujet de laquelle elle constate que "le Directeur général n'a fait que constater des faits et éléments objectifs, de sorte qu'aucun parti pris ne peut lui être reproché" et qu' il "s'interroge donc sur la question de l'implication de Madame GICART dans ce dossier, sans porter de jugement, sans prendre parti et sans démontrer de volonté préexistante de punir Madame GICART". Dans sa requête en annulation à l'encontre de cette décision, la requérante ne conteste pas valablement ces éléments de motivation de la décision du 8 décembre 2014. Les 18 mars 2015 et 10 juillet 2015, à la suite de deux nouvelles invitations à être entendue dans le cadre de la prolongation de la mesure de suspension, le conseil de la requérante a fait savoir à la partie adverse qu'elle maintenait sa renonciation à être entendue. Il découle de ce qui précède que la requérante a sciemment choisi de ne pas être entendue dès le 1^{er} juillet 2014, à un moment où il lui était loisible de présenter des moyens de défense quant à la note du directeur général du 18 mars 2014. Dans de telles conditions, la requérante n'a pas intérêt au moyen.

VII. Deuxième moyen commun aux quatre recours

VII.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe général de droit d'impartialité, du principe général de droit *audi alteram partem*, du principe de motivation et de la loi du 29 juillet 1991 précitée, de l'erreur dans les motifs, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Elle fait valoir que le "rapport disciplinaire" du directeur général a "en réalité" été rédigé par l'avocat de la partie adverse et que le dossier administratif a été constitué au sein de son cabinet. Elle soutient que la fonction d'avocat "consiste par nature à prendre parti" et que l'intervention de l'avocat dès le stade du rapport disciplinaire "démontre que la procédure a été menée d'emblée dans un esprit partisan, dès avant que l'organe délibérant ait à connaître des faits". Elle estime que l'intervention d'un avocat se comprend d'autant moins au stade de la constitution du dossier disciplinaire qui doit en principe comprendre l'ensemble des pièces de la procédure afin de les soumettre à la contradiction.

Elle rappelle, dans ses mémoires en réplique, que c'est en mettant à la disposition de l'agent et de son conseil un dossier complet que l'on contribue au respect des droits de la défense. Elle fait par ailleurs valoir que l'argumentation de la partie adverse "n'est pas compatible, en fait, avec ce que révèle la note du 18 mars 2014 du Directeur général, laquelle, [...], n'avait pas été jointe au dossier constitué par l'autorité". Elle estime que cette note démontre la partialité du directeur général qui s'est saisi du dossier, qui l'a instruit, qui a d'emblée considéré les faits comme établis et graves, et qui était par ailleurs insatisfait de sa collaboration avec elle, pour d'autres motifs. Elle précise le sens qu'elle entend donner à son deuxième moyen en ce qu'il n'est pas question de reprocher à l'avocat du CPAS de prendre parti mais de "constater que l'autorité administrative, qui consulte un avocat de manière ostentatoire, notamment pour la constitution du dossier, et ce dès avant l'audition de l'agent, ne se place pas elle-même dans la position d'un juge impartial et objectif et, par là, ne présente plus toutes les apparences de l'impartialité". Elle ajoute que les circonstances et l'esprit dans lequel l'avocat du CPAS a été consulté, sous la forme d'un entretien avec le directeur général qui lui est "manifestement, viscéralement opposé", "entache, encore un peu plus, l'image d'impartialité que la partie adverse aurait dû donner, pour toute la suite de la procédure".

Elle n'aborde plus ce moyen dans ses derniers mémoires.

VII.2. Appréciation

Dans son arrêt n° 236.829 du 20 décembre 2016 statuant sur le recours en annulation contre la première décision de suspension préventive par mesure d'ordre, le Conseil d'État a jugé, sur ce moyen identique, comme suit :

" Considérant que le «rapport disciplinaire» critiqué à l'appui du moyen consiste en une délibération de la partie adverse du 29 mars 2014 qui, au terme d'un article unique, décide de «prendre acte du rapport disciplinaire à l'égard de [la requérante]» qui y est annexé; qu'à la lecture de cette annexe, qui consiste en un texte continu numéroté en paragraphes et inventorié, rien ne permet de conclure qu'elle aurait été rédigée par l'avocat de la partie adverse ou qu'il aurait lui-même constitué le dossier y afférent; que cette affirmation de la requérante n'est toutefois pas contestée par le mémoire en réponse; qu'une autorité administrative doit veiller à décider en pleine connaissance de cause, au besoin en recourant aux lumières d'un conseil juridique; qu'en l'espèce, la requérante n'établit pas que l'avocat de la partie adverse aurait témoigné d'un quelconque parti pris ou d'inimitié à son encontre; qu'elle n'établit pas davantage la moindre partialité dans le chef de la partie adverse qui serait à déduire de la seule circonstance qu'elle a eu recours à ce conseil; qu'enfin l'intervention de l'avocat a également été nécessitée par la constitution de partie civile dans le cadre des procédures pénales précitées; que le deuxième moyen n'est pas fondé".

Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette appréciation.

VIII. Troisième moyen commun aux quatre recours

VIII.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un troisième moyen de l'erreur, de l'absence ou de l'incohérence des motifs, et en particulier de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée, du principe général du droit de la motivation, du principe général du droit du raisonnable, du principe général du droit de la proportionnalité, des articles 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et L1215-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du principe général de droit *audi alteram partem*, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué révèle de nombreuses erreurs et que la mesure adoptée est hors de toute proportion avec les motifs sur lesquels elle repose.

Dans les affaires enrôlées sous les n^{os} A. 216.075/VIII-9.717 et A. 217.003/VIII-9.823, elle reproche, à titre liminaire, aux deux actes attaqués de renvoyer purement et simplement à la motivation de la décision de prolongation de sa suspension préventive du 8 décembre 2014.

Quant au premier grief, elle rappelle que celui-ci porte sur le reproche qui lui est fait d'avoir, en sa qualité de directrice financière, versé une "allocation pour fonction supérieure" à un agent de niveau D alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette allocation, qui avait été dissimulée aux autorités de tutelle, était irrégulière. Elle expose que la personne qui a bénéficié indument de l'allocation pour exercice de fonctions supérieures était dévouée et appréciée de tous, et que le paiement de cette allocation résulte d'une proposition du service du personnel qui a ensuite été décidée par le bureau permanent de la partie adverse. Elle estime qu'il est "déraisonnable de [lui] reprocher de ne pas avoir vérifié elle-même et jusqu'au bout la conformité au droit administratif de ce qui avait été décidé, pour entrer éventuellement en conflit à la fois avec le bureau permanent, qui avait pris une décision et qui a autorisé sur elle, et avec sa collaboratrice la plus efficace". Elle précise, au sujet de la dissimulation de la seconde décision octroyant cette allocation à la suite de l'annulation de la première par l'autorité de tutelle, que ce n'est pas à elle qu'il incombe de transmettre à celle-ci les délibérations de la partie adverse, et estime que les critiques devraient davantage être dirigées contre le précédent directeur général.

Quant au second grief, elle fait observer que celui-ci n'est plus évoqué dans les décisions de prolongation de la mesure de suspension préventive, pour un motif qu'on ignore. Elle rappelle que ce second grief consiste, en substance, à lui reprocher d'avoir, en sa qualité de directrice financière, honoré les factures d'un cocontractant du CPAS alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que la délibération par laquelle le marché public avait été octroyé était entachée d'irrégularité. Elle fait valoir que les soupçons concernant sa responsabilité dans le cadre du marché Sodexo "restent très légers" et rappelle qu'elle n'a pas participé à cette procédure d'attribution, le reproche qui lui est adressé consistant uniquement à avoir payé des factures à l'adjudicataire alors qu'elle aurait dû savoir que ce marché était irrégulier. Elle estime que les explications de l'attaché économiste qui a géré le dossier d'attribution de ce marché n'ont pas été prises en considération par la partie adverse. Elle indique ne pas avoir de souvenirs précis des réunions avec Sodexo et que les notes de Paul BUISSERET sur lesquelles est fondé ce grief sont illisibles. Elle revient sur les explications données par l'attachée économiste et conclut que, dans ces conditions, l'on n'aperçoit pas comment il pourrait être permis de penser qu'elle se serait rendue complice de manœuvres destinées à orienter l'attribution du marché

puisque tout contact préalable à une décision d'attribution n'équivaut pas nécessairement à l'irrégularité du marché subséquent. Elle relève que son nom n'est associé à aucune des autres irrégularités dénoncées dans le cadre de la procédure d'attribution de ce marché, à laquelle elle rappelle être demeurée étrangère, et réitère que les critiques s'adressent davantage à l'ancien directeur général. Elle estime qu'une mesure de suspension ne saurait être fondée sur la seule considération qu'il serait "possible" qu'elle ait participé au marché litigieux alors que des indices sérieux quant à cette possibilité font défaut en l'espèce. Elle ajoute que n'ayant aucune responsabilité dans l'attribution du marché, elle ne saurait être tenue pour responsable d'avoir honoré les factures y afférentes dès lors qu'elle ne reçoit pas toutes les pièces d'un dossier d'attribution et n'aurait de toute façon pas la possibilité matérielle d'en prendre connaissance et de les analyser. Elle revient sur l'historique de cette attribution et s'indigne qu'un grief puisse lui être adressé parce qu'elle a honoré les factures d'un marché public dont l'attribution est ultérieurement contestée alors que son exécution a été poursuivie par les autorités.

Quant à la mesure de suspension, elle fait valoir que la partie adverse développe une analyse extrêmement restrictive de la motivation requise d'une mesure de suspension et, par voie de conséquence, du contrôle que pourrait exercer à son égard le Conseil d'État. Elle reproche à la partie adverse de considérer qu'il suffirait de constater que deux conditions sont remplies : une procédure pénale ou disciplinaire serait engagée et le maintien de l'agent en fonction ne pourrait se concilier avec l'intérêt du service.

Elle affirme que, selon une abondante jurisprudence du Conseil d'État, s'il n'appartient pas à l'autorité disciplinaire, déjà au stade de la suspension préventive, d'établir avec certitude la matérialité, l'imputabilité et la gravité des faits, il lui appartient bien en revanche, afin d'être en mesure de démontrer que l'intérêt du service requiert un écartement, de se livrer à un premier examen concret des faits.

Elle soutient que la motivation exposée par la partie adverse n'en est pas une. Elle relève que la procédure pénale n'existe que parce que la partie adverse elle-même a déposé plainte avec constitution de partie civile entre les mains d'un juge d'instruction, du chef de faux et de détournement, soupçons qui "ne se déduisent que de la plainte elle-même, sans être étayés en aucune autre manière" dans la motivation de l'acte attaqué. Elle estime qu'en ce qui concerne son aptitude à contrôler de manière générale la régularité de toute décision pour laquelle un paiement devrait être fait, "la question de l'étendue de la responsabilité du Directeur financier est une question de principe qui se pose dans les mêmes termes au stade de la suspension préventive et au stade de la sanction disciplinaire". Elle soutient que la

partie adverse devait prendre cette question de principe primordiale en considération dès le stade de la suspension préventive et analyser en conséquence les motifs susceptibles de justifier que l'intérêt du service exige sa suspension et qu'en énonçant le contraire, la partie adverse commet une erreur de droit. Elle soutient encore ne pas comprendre le sens de la mesure de suspension préventive attaquée. Elle estime qu'en ce qui concerne les deux dossiers pour lesquels elle est mise en cause, il n'y a aucun motif à l'écarter de ses fonctions. Elle s'interroge encore une fois sur l'absence de procédure à l'encontre des autres intervenants du marché litigieux et précise que les avis réservés qu'elle a émis depuis trois mois se sont heurtés à des mouvements d'humeur du nouveau directeur général.

Dans ses mémoires en réplique, elle se réfère à l'arrêt n° 230.971 du 24 avril 2015 qui censurait, selon elle, une motivation similaire à celle de la décision de suspension initiale dont elle a fait l'objet.

Quant au premier grief relatif à l'octroi d'une allocation pour fonction supérieure, elle fait valoir que par les considérations qu'elle formule, la partie adverse néglige en réalité de répondre à ses arguments. Elle répète ne pas avoir proposé ni décidé l'octroi de cette allocation pour fonction supérieure et qu'elle n'était pas responsable de l'envoi des décisions du bureau permanent, qui a décidé deux fois d'accorder cette allocation, aux différentes autorités de tutelle. Elle admet avoir appuyé le projet d'accorder un supplément de traitement, "dans la mesure où c'était possible", à l'une de ses subordonnées dont le concours lui était particulièrement précieux et qui faisait preuve d'un dévouement exceptionnel. Elle affirme ne pas apercevoir en quoi cette intervention démontrerait que sa seule présence serait incompatible avec l'intérêt du service.

Quant au second grief, elle rappelle que la partie adverse n'y fait plus référence dans le cadre des prolongations de la mesure suspension préventive mais qu'elle s'est limitée à considérer que l'existence du premier grief suffisait à justifier son écartement en raison de l'intérêt du service. Elle estime qu'il s'agit là d'une pure clause de style. Elle soutient que l'abandon d'un grief exigeait une nouvelle appréciation concrète de l'intérêt du service, ce que ne démontre pas la motivation de l'acte attaqué. Sur le fond de ce grief, elle tient à rappeler qu'elle s'est limitée à appliquer les décisions des organes du CPAS relatives à l'attribution, l'exécution et l'extension d'un marché public au sujet duquel elle ne voit pas de raison de penser qu'il serait irrégulier. Elle reproche à nouveau à la partie adverse de répéter encore, que "le fait que la responsabilité d'autres personnes pourrait être mise en cause ne serait pas de nature à démontrer que la responsabilité disciplinaire de la requérante ne serait pas susceptible d'être engagée" en citant un passage de l'arrêt n° 221.791 du

18 décembre 2012 qui considère qu' "une mesure d'ordre prise en vertu du pouvoir discrétionnaire de l'autorité n'emporte pas l'obligation pour celle-ci de justifier sa décision par rapport au dossier personnel d'autres agents". Elle considère que la citation de la partie adverse n'est pas pertinente pour trois raisons :

- dans l'arrêt invoqué, le comportement de l'autorité disciplinaire à l'égard d'autres agents que l'agent suspendu était invoqué à l'appui du préjudice grave difficilement réparable, et non à l'appui d'un moyen, comme en la présente espèce;
- dans le même considérant de l'arrêt cité par la partie adverse, le Conseil d'État avait jugé que la "différence ne résulte pas de la décision attaquée mais découle des suites que la partie adverse a réservé à un arrêt de suspension du Conseil d'État intervenu dans une toute autre espèce", ce qui amène à penser que les faits étaient différents de ceux de la présente affaire, mais encore qu'il était important de souligner que la différence ne résultait pas de la décision attaquée;
- elle ne soutient pas que l'acte attaqué devait être motivé formellement au regard des décisions ou de l'absence de décision à l'égard d'autres personnes concernées mais qu'elle a mis en évidence, pour les deux griefs qui lui sont reprochés, n'être intervenue qu'en deuxième ou troisième ordre, pour exécuter des décisions préparées par d'autres services et adoptées par les mandataires du CPAS. Il lui paraît dès lors que sa responsabilité, à supposer qu'elle existe, doive en tout état de cause être regardée comme inférieure à celle des autres agents traitants et des mandataires du CPAS. Elle conclut que "s'il apparaît que la partie adverse néglige d'entamer quelque procédure que ce soit à l'égard des autres personnes concernées, il [lui] semble qu'on ne saurait manquer d'en tirer les conclusions qui s'imposent à propos de la gravité des faits et à propos de la proportionnalité de la mesure qui a été adoptée à son endroit".

Elle n'aborde plus ce moyen dans ses derniers mémoires.

VIII.2. Appréciation

L'article L1215-20 du CDLD subordonne l'adoption d'une mesure de suspension préventive à deux conditions cumulatives, étant, d'une part, que des poursuites disciplinaires ou pénales soient engagées et, d'autre part, que l'intérêt du service soit affecté. Cette mesure doit avant tout permettre à l'administration d'éloigner provisoirement du service un agent dont les agissements ou le comportement sont de nature à nuire à l'intérêt du service ou à son fonctionnement. L'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si les faits dénoncés sont en relation directe avec l'exercice des fonctions et si leur commission supposée est susceptible de perturber le fonctionnement du service. Le

Conseil d'État ne peut censurer l'exercice de ce pouvoir d'appréciation que s'il est révélateur d'une erreur manifeste d'appréciation. La nature de la suspension préventive et le contexte dans lequel elle intervient impliquent que lorsqu'elle adopte une telle mesure, l'autorité n'est pas tenue de se fonder sur des faits qui sont établis avec une certitude absolue, pour autant qu'elle vérifie et apprécie, en tenant compte de l'ensemble des indices dont elle dispose, la consistance des soupçons qui pèsent sur l'agent concerné.

Dans l'arrêt n° 236.829 précité, le Conseil d'État a mis en évidence que la décision initiale de suspension préventive du 17 avril 2014 précisait que "chacun des deux griefs disciplinaires, considérés isolément, sont de nature, s'ils sont avérés, à remettre en cause l'intégrité de la Directrice Financière et seraient alors susceptibles de provoquer une rupture irrémédiable du lien de confiance entre cette dernière et l'autorité" de sorte "qu'il suffit que la matérialité de l'un soit établie pour justifier la légalité de la suspension préventive".

En l'espèce, la décision de prolongation de la suspension préventive du 11 août 2014 (A.214.012/VIII-9.460) précise que la requérante "est mise en cause dans le cadre de deux dossiers dans lesquels le CPAS s'est constitué partie civile et en raison desquels une procédure disciplinaire a été ouverte à son encontre". Cette décision contient une motivation qui permet à la requérante de comprendre pourquoi la partie adverse estime que sa présence n'est plus compatible avec le bon fonctionnement du service, sans se limiter à formuler une clause de style puisqu'elle indique ce qui suit :

" Considérant que deux conditions doivent être réunies pour suspendre préventivement un agent : une procédure pénale ou une procédure disciplinaire doit avoir été engagée et le maintien de l'agent en fonction ne peut se concilier avec l'intérêt du service;

Considérant que la première condition est remplie dès lors qu'une procédure pénale a été engagée et que la Directrice Financière est poursuivie disciplinairement;

Considérant que l'autorité doit se demander si le fait pour la Directrice Financière d'être soupçonnée d'avoir à tout le moins eu connaissance d'un jeu d'écriture visant à dissimuler à l'autorité de tutelle une décision avantageant un agent, de surcroît l'un de ses collaborateurs directs, rend impossible sa présence dans le service;

Considérant qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à cette question;

Considérant, en effet, qu'eu égard aux hautes responsabilités assignées à la Directrice Financière d'un CPAS. il ne se conçoit pas qu'elle puisse demeurer en fonction dès lors qu'il est possible qu'elle ait, consciemment, fait preuve de favoritisme à l'égard de l'une de ses collaboratrices, qu'elle ait consciemment accepté qu'une décision soit prise à l'insu de l'autorité de tutelle et qu'elle ait consciemment accepté qu'un document susceptible de s'analyser comme un faux puisse produire des effets en droit;

Que ceci est d'autant plus vrai que l'autorité n'a aucune garantie que des faits analogues ne puissent se reproduire;

[...];

Considérant que l'intérêt du service - et notamment sur le plan de l'exemplarité tant à l'égard du personnel qu'à l'égard des administrés - exige que les plus hautes fonctions administratives au sein du CPAS soient effectivement exercées par des personnes sur lesquelles ne pèsent aucun soupçon quant à leur intégrité ou leur efficacité professionnelle;

Considérant qu'en l'état, pour les raisons qui précèdent et notamment en ce que Madame GICART reconnaît avoir visé - et donc consciemment accepté - une proposition émanant du Directeur Général proposant de passer outre l'avis de l'autorité de tutelle, la Directrice Financière ne répond pas à ces exigences;

Considérant que ce premier grief disciplinaire est de nature, s'il est avéré, à remettre en cause l'intégrité de la Directrice Financière et serait susceptible de provoquer une rupture irrémédiable du lien de confiance entre cette dernière et l'autorité;

Considérant que tant qu'il existe un doute à ce propos, il ne peut être question, dans l'intérêt du service, qu'elle demeure en fonction;

[...]".

La deuxième décision de prolongation du 8 décembre 2014 (A. 215.007/VIII-9.611) se livre à un examen de la note du directeur général du CPAS du 18 mars 2014 au regard des arguments de la requérante avancés dans ses écrits de procédure déposés dans le cadre de son recours en annulation contre la décision initiale de suspension préventive du 17 avril 2014 et en tire pour conséquence ce qui suit :

" Considérant qu[e] [...], le Directeur général n'a fait que constater des faits et éléments objectifs, de sorte qu'aucun parti pris ne peut lui être reproché;

Considérant qu'il expose ensuite qu'il se trouve dans une situation problématique, relevant que «malgré le fait qu'il s'agit principalement de faits qui relèvent de la responsabilité du secrétaire de l'époque, comment puis-je m'assurer que cela ne se pratiquait pas sans l'aval du receveur qui ne pouvait pas ne pas savoir les irrégularités pratiquées»;

Que ce faisant, il s'interroge donc sur la question de l'implication de Madame GICART dans ce dossier, sans porter de jugement, sans prendre parti et sans démontrer de volonté préexistante de punir Madame GICART;

Considérant que le simple fait d'indiquer, ensuite, qu'il lui semble impossible de travailler dans des conditions de méfiance entre les deux grades légaux n'est que le simple constat de ce qu'une relation de confiance doit présider à la relation entre les grades légaux et, de manière plus générale, entre collègues;

Qu'il ne s'agit donc en rien d'un jugement ou d'un parti pris;

[...];

Considérant, pour le surplus, qu'il s'indique de rappeler que le Directeur général n'a aucun pouvoir décisionnel dans le cadre de la présente procédure;

Considérant finalement qu'aucun élément nouveau susceptible de modifier la position du Conseil n'est apparu depuis la dernière prolongation de la suspension préventive dont Madame GICART fait l'objet;

Qu'il est donc renvoyé, du reste, aux considérations émises par le Conseil dans sa délibération du 17 avril 2014 et qui justifient que Madame GICART soit suspendue préventivement".

La troisième décision de prolongation du 30 mars 2015 (A.216.075/VIII-9.717) contient, quant à elle, la motivation suivante :

" Considérant par ailleurs que le Conseil a pu prendre connaissance du dossier répressif mais qu'il n'a pas reçu l'autorisation d'utiliser les pièces du dossier répressif dans le cadre des procédures administrative ou disciplinaire;

Qu'en effet le juge d'instruction, Madame Sylviane PICHUEQUE, écrit en date du 21 janvier 2015 à Maître Marc UYTTENDAELE, le Conseil du CPAS, que «l'enquête est en voie de finalisation et il me paraît opportun que le parquet puisse à tout le moins tracer ses réquisitions avant que les pièces du dossier ne soient utilisées à d'autres fins.»;

Considérant donc qu'aucun nouvel élément ne permet au Conseil de revenir sur sa position, de sorte que les considérations émises dans le cadre de sa dernière décision de prolongation de la mesure de suspension préventive de Madame Isabelle GICART restent d'actualité".

Finalement, la quatrième décision de prolongation du 20 juillet 2015 (A. 217.003/VIII-9.823) contient la motivation suivante :

" Considérant par ailleurs que le Conseil a pu prendre connaissance du dossier répressif mais qu'il lui a été interdit par le juge d'instruction, Madame Sylviane PICHUEQUE, d'en faire usage dans une procédure civile ou disciplinaire éventuelle;

Considérant donc qu'aucun nouvel élément ne permet au Conseil de revenir sur sa position, de sorte que les considérations émises dans le cadre de sa dernière décision de prolongation de la mesure de suspension préventive de Madame Isabelle GICART restent d'actualité".

De telles motivations, même si elles sont succinctes dans les deux dernières décisions et se limitent à constater l'absence d'éléments nouveaux, ne sauraient être considérées comme manifestement déraisonnables. En effet, une autorité peut estimer que les agents qui occupent les plus hautes responsabilités au sein de ses services, en particulier dans des fonctions financières, soient exempts de tout doute et de tout soupçon quant à leur intégrité.

En ce qui concerne le premier grief, l'arrêt n° 236.829 précité, a jugé en ce qui concerne la suspension préventive initiale ce qui suit :

" [...] il y a lieu de relever que même si ce n'est pas la requérante qui a proposé de récompenser sa collaboratrice directe en lui accordant une allocation pour l'exercice de fonctions supérieures, il lui revenait, en tant que responsable

financière de la partie adverse et de la légalité des paiements qu'elle effectue pour son compte, de vérifier la régularité de la décision octroyant l'allocation litigieuse; qu'il revient en effet à une directrice financière de CPAS de vérifier la légalité d'une dépense avant de la liquider, fût-ce en constatant de la sorte l'irrégularité d'une décision prise par l'un des organes du CPAS; que la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la requérante, au vu des faits portés à sa connaissance, ne répond pas à cette exigence d'intégrité même dans l'hypothèse où la responsabilité d'autres personnes pourrait également être mise en cause; que la partie adverse a tout aussi raisonnablement pu considérer que l'intérêt du service s'oppose au maintien en fonction d'un agent exerçant les plus hautes fonctions financières si des soupçons pèsent à son égard quant au contrôle et à la liquidation des opérations financières qu'il assume en cette qualité, dès lors qu'elle relève, sans que ses soupçons soient démentis par le dossier, qu'il est possible que cet agent «ait, consciemment, fait preuve de favoritisme à l'égard de l'une de ses collaboratrices», qu'il «ait consciemment accepté qu'une décision soit prise à l'insu de l'autorité de tutelle» et qu'il «ait consciemment accepté qu'un document susceptible de s'analyser comme un faux puisse produire des effets en droit», de sorte qu'elle «n'a aucune garantie que des faits analogues ne puissent se reproduire»; qu'il n'est en tout état de cause pas acceptable que tout en sachant que l'autorité de tutelle avait déjà annulé une première décision relative à l'octroi de l'allocation pour fonction supérieures, la requérante, en sa qualité de directrice financière du CPAS, procède néanmoins au paiement de la même allocation; qu'il importe peu à cet égard que le bénéficiaire de l'allocation illégale soit encore en fonction ou pas; que contrairement à ce qu'affirme la requérante, aucune «question de principe» quant à l'étendue de la responsabilité du directeur financier d'un CPAS n'impose d'appréhender de façon identique, voire par une seule et même procédure, la procédure de suspension préventive et la procédure disciplinaire; que ces deux procédures sont en effet par essence distinctes puisque la première consiste en une mesure d'ordre prise par la seule considération de l'intérêt et du bon fonctionnement du service tandis que la seconde poursuit un objectif punitif; que sans qu'il soit besoin d'examiner la régularité du second grief invoqué dans l'acte attaqué, il ressort de ce qui précède que la partie adverse a valablement pu adopter celui-ci en se fondant sur le premier grief qui, à lui seul, justifie légalement sa décision".

Il y a lieu, au vu du moyen développé dans les requêtes en annulation, de tenir le même raisonnement en ce qui concerne les quatre décisions prolongeant la décision de suspension préventive par mesure d'ordre du 17 avril 2014.

Il en découle que le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure et dépens

IX.1. Thèse des parties

La partie adverse sollicite, dans chacune des affaires, que les dépens, "en ce compris l'indemnité de procédure", dont elle ne précise pas le montant, soient mis à charge de la requérante.

La requérante constate, quant à elle, dans ses derniers mémoires, que les questions posées dans les quatre recours sont identiques et que le texte des écrits de

procédure déposés par les deux parties dans chacun des quatre recours est pratiquement identique, à tel point que l'auditeur dépose un seul rapport sur les quatre requêtes en annulation. Elle fait valoir qu'elle a été contrainte de déposer ces quatre recours pour préserver son intérêt. Elle relève de surcroît que le montant des dépens auxquels elle est exposée est limité grâce à son admission au stage de la Commune de Courcelles le 26 octobre 2015 et que si elle n'avait pas bénéficié de cet autre emploi et de l'interruption de la suspension qui en est résulté, elle aurait été contrainte d'introduire encore cinq ou plutôt six recours supplémentaires de telle sorte que la durée de la procédure, entre le printemps 2014 et le printemps 2017, l'eût exposée à supporter les dépens pour un montant total de sept mille cents euros. Elle estime qu'une telle situation a un caractère déraisonnable et compromettrait l'accès à la justice. Elle demande dès lors de calculer les dépens, dans chacun des recours en cause, de telle sorte que le montant global corresponde à sept cents euros, soit cent septante-cinq euros par recours.

IX.2. Appréciation

Aux termes de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'indemnité de procédure "est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause".

En l'espèce, sauf en ce qui concerne le premier moyen dans la première affaire, qui comprend trois branches au lieu de deux dans les trois autres affaires, les moyens, dans chacune des quatre affaires sont rédigés de manière semblable et la partie adverse y a répondu également de la même manière.

Eu égard à cette circonstance, il y a lieu d'accorder à la partie adverse une indemnité de procédure au montant de base de sept cents euros dans la première affaire et de réduire l'indemnité de procédure, dans les trois autres affaires, au montant minimum de cent quarante euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les n^{os} A. 214.012/VIII-9460, A. 215.007/VIII-9611, A. 216.075/VIII-9717 et A. 217.003/VIII-9823 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 1.120 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le neuf juin deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.