

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.119 du 2 avril 2019

A. 224.439/VIII-10.743

En cause : **BASTIEN** Nicolas,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Saint-Ghislain,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 février 2018, Nicolas BASTIEN demande l'annulation de "la délibération du Conseil de l'action sociale de Saint-Ghislain du 29 novembre 2017 décidant de ne pas renouveler le requérant dans ses fonctions de directeur général ff à dater du 01/12/2017 et de ne plus lui octroyer le traitement pour l'exercice de cette fonction supérieure à cette date, qui lui fut notifiée en annexe à une lettre du 4 décembre 2017 et la délibération du Conseil de l'action sociale de date inconnue de désigner «une autre personne de nature à assurer pleinement les hautes fonctions dont question»".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Marc OSWALD, 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 22 février 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 mars 2019.

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

M^e François BELLEFLAMME, *loco* M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Nathalie BAZIER, *loco* M^e Nathalie TISON, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc OSWALD, 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° 244.118 de ce jour auquel il convient de se référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe d'administration raisonnable, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir.

Il soutient qu'il est contradictoire de prétendre, le 29 novembre 2017, qu'il ne peut plus avoir la qualité de directeur général faisant fonction en raison de faits connus de la partie adverse depuis le 6 octobre 2017 et de l'avoir, jusque là, maintenu dans ses fonctions. Il estime qu'il est également contradictoire de prétendre

qu'il serait mis dans une situation délicate tant vis-à-vis des membres du personnel que vis-à-vis des organes du CPAS, qu'en sa qualité de directeur général faisant fonction il devait être exempt de tout soupçon quant à son intégrité ou sa probité et d'admettre qu'il poursuive ses fonctions en qualité de chef de bureau, soit le deuxième grade hiérarchique dans l'organisation des organes de la partie adverse. Il ajoute que la désignation d'un autre directeur général faisant fonction est irrégulière tenant compte de l'irrégularité du premier acte attaqué.

Il souligne, dans son mémoire en réplique, que du 6 octobre 2017, date de la prise de connaissance des faits par l'autorité, au 29 novembre 2017, date de l'acte attaqué, il a été suspendu mais est cependant resté directeur général de la partie adverse. Il maintient qu'il est partant contradictoire de s'être vu maintenu dans cette qualité alors que l'autorité soutient qu'il ne peut plus exercer les fonctions de directeur général et qu'elle pouvait mettre fin à l'exercice de ses fonctions supérieures antérieurement. Il reconnaît, pour le surplus, que les fonctions de chef de bureau et de directeur général ne sont pas identiques, mais s'interroge sur le fait que l'autorité sous-entende qu'un chef de bureau doit faire preuve de moins de probité et d'intégrité qu'un directeur général. Il pose de nombreuses questions quant à la signification et aux implications de le maintenir en tant que chef de bureau tout en étant l'objet, selon l'autorité, de soupçons portant sur sa probité et son intégrité. Il ajoute que si ce que soutient le premier acte attaqué est exact, il devait être éloigné du service, mais que dès lors que ce n'est pas le cas, et qu'il peut continuer à exercer ses fonctions de chef de bureau, le premier acte attaqué contient une contradiction.

Il maintient, dans son dernier mémoire, que deux procédures et deux décisions concernant la même personne peuvent démontrer, dans le chef de l'autorité, l'existence d'une contradiction, spécialement lorsque ce sont les mêmes circonstances qui sont à l'origine de l'une et l'autre décision. Il réaffirme qu'il est bien contradictoire de prétendre le 29 novembre 2017 que des faits connus le 6 octobre 2017 ne permettent plus que le requérant garde la qualité de directeur général faisant fonction tout en lui maintenant, jusqu'à cette date, cette qualité alors qu'il n'est pas contestable que la partie adverse pouvait mettre fin à l'exercice des fonctions supérieures antérieurement. S'il ne conteste pas que les fonctions de directeur général et de chef de bureau ne sont pas identiques, il répète qu'il n'en reste pas moins que le chef de bureau occupe le deuxième grade hiérarchique du CPAS, exerce l'autorité hiérarchique sur les membres du personnel qui occupe un grade inférieur, mène tous les jours des contacts avec l'extérieur, notamment avec les usagers du CPAS, les autorités de tutelle, les autres CPAS et toutes les administrations, institutions et services avec lesquels le CPAS traite et collabore. Il

maintient enfin ses interrogations quant à la signification et aux implications de le maintenir en tant que chef de bureau.

IV.2. Appréciation

Contrairement à ce que soutient le requérant, il n'a pas été maintenu dans ses fonctions de directeur général faisant fonction mais a rapidement été préventivement suspendu de celles-ci. En effet, instruit des faits reprochés au requérant le 5 octobre 2017, à la suite de la perquisition effectuée le même jour dans les locaux de la partie adverse, le conseil de l'action sociale a, dès le 12 octobre 2017, décidé d'entamer une procédure de suspension préventive à l'égard du requérant et de le suspendre de ses fonctions de directeur général faisant fonction pour une période de quatre mois, le 6 novembre 2017. Le conseil de l'action sociale a en outre pris soin de statuer en pleine connaissance de cause en convoquant le requérant afin qu'il puisse exposer ses arguments le 24 octobre 2017.

Il n'est donc pas contradictoire d'affirmer que le requérant ne peut plus être renouvelé dans ses fonctions de directeur général dès lors que le conseil de l'action sociale n'a pas tardé à le suspendre de ces mêmes fonctions. L'écartement immédiat n'est, par ailleurs, pas une formalité préalable obligatoire à la suspension préventive et encore moins au non-renouvellement de fonctions supérieures. Le fondement d'une décision de suspension préventive est l'intérêt du service. C'est donc pour préserver cet intérêt que le conseil de l'action sociale de la partie adverse a décidé de suspendre le requérant. La décision de ne plus le renouveler est donc une suite logique à la suspension préventive dans l'intérêt du service.

Par ailleurs la première décision attaquée, dont l'objet ne porte que sur le non-renouvellement du requérant dans ses fonctions de directeur général faisant fonction, ne contient aucune appréciation quant au maintien du requérant dans ses fonctions antérieures de chef de bureau à telle enseigne que les contradictions dont fait à cet égard état le requérant, sont inexistantes.

Le moyen n'est dès lors pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen du défaut de motivation, de l'illégalité de la délibération du conseil de l'action sociale du 6 novembre 2017

décidant de le suspendre préventivement pour une période de quatre mois, éventuellement renouvelable et de l'excès de pouvoir.

Il soutient que l'illégalité de la suspension préventive du 6 novembre 2017 dont il a fait l'objet, qui fonde la décision du 29 novembre 2017 de ne pas le renouveler dans ses fonctions de directeur général faisant fonction, entraîne l'illégalité de cette décision et, par voie de conséquence de celle, de la même date, de désigner un nouveau directeur faisant fonction.

Il maintient, dans son mémoire en réplique que lorsque la motivation d'un acte se réfère à un autre acte, lequel serait illégal, à l'évidence l'illégalité de cet autre acte aurait des répercussions sur celle de l'acte qui y fait référence. Il rappelle, pour le surplus, les moyens développés dans le recours contre la décision de suspension préventive.

Il répète, dans son dernier mémoire, que l'illégalité de la suspension préventive du 6 novembre 2017 aurait des répercussions sur celle du premier acte attaqué dans le présent recours et qui y fait référence.

V.2. Appréciation

Il résulte de ce que l'arrêt n° 244.118 de ce jour a rejeté le recours introduit par le requérant contre la délibération du conseil de l'action sociale du 6 novembre 2017 décidant de le suspendre préventivement pour une période de quatre mois, éventuellement renouvelable, que le moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation, de la violation de la présomption d'innocence et de l'excès de pouvoir.

Il fait valoir que la seule existence d'une instruction pénale et d'une éventuelle inculpation ne peut entraîner automatiquement le non-renouvellement des fonctions supérieures attribuées à un agent. Il estime que le conseil de l'action sociale devait d'autant plus expliquer les motifs justifiant son écartement qu'il jouissait de la confiance et du soutien des membres du personnel. Il rappelle également qu'à part les deux jours qui suivent les faits, ceux-ci n'avaient pas connu

un grand retentissement. Il souligne enfin, qu'il va reprendre ses fonctions de chef de bureau.

Il précise, dans son mémoire en réplique, que si l'on admet que la seule instruction pénale ne peut entraîner automatiquement que des fonctions supérieures attribuées à un agent ne puissent être renouvelées, il faut nécessairement admettre que le conseil de l'action sociale devait expliquer le motif justifiant son écartement sans recourir à des clauses de style. Il soutient que la motivation de l'acte attaqué ne précise pas, même succinctement, en quoi la poursuite de l'exercice des fonctions ne serait plus possible en l'espèce. S'il admet qu'une procédure pénale, dans de telles circonstances, peut être prise en considération par l'autorité, il réfute cependant que son appréciation, quant au retentissement médiatique des faits qui lui sont reprochés, soit subjective et étrangère à l'argumentation. Il estime que le fait que les membres du personnel aient exprimé leur confiance et leur soutien constitue une circonstance tout à fait particulière justifiant qu'il faille expliquer concrètement pourquoi il verrait son autorité "impactée" tandis qu'il serait, à leur égard, dans une situation "délicate". Il considère également que la motivation devait aborder la reprise de ses fonctions de chef de bureau. Il en déduit que c'est bien le simple fait de l'existence de l'instruction et de l'inculpation qui conduit exclusivement pour l'exercice de la fonction de directeur général à un constat d'impossibilité de poursuivre ses fonctions.

Il rappelle, dans son dernier mémoire, que le moyen est notamment pris de la violation de la présomption d'innocence. Il soutient que la seule existence d'une instruction pénale et le cas échéant d'une inculpation ne peut entraîner automatiquement que des fonctions supérieures attribuées à un agent ne puissent être renouvelées. Il en déduit que le moyen expose ainsi la règle de droit qui serait méconnue et la manière avec laquelle cette règle est méconnue.

VI.2. Appréciation

Comme le souligne la partie adverse, le requérant n'explique en rien en quoi la motivation du premier acte attaqué violerait le principe de présomption d'innocence. Il n'indique pas plus la disposition légale ou réglementaire ainsi que le principe général qui interdirait à une autorité de ne pas renouveler un agent dans ses fonctions supérieures en cas d'inculpation.

En outre, les motifs énoncés dans l'acte attaqué sont les suivants :

- " Considérant que la désignation précédente de Monsieur BASTIEN en qualité de Directeur général f.f. arrivant à échéance ce 30/11/2017, il convenait de prendre attitude sur le renouvellement desdites fonctions,

Que le Conseil de l'action sociale pouvait toutefois difficilement faire abstraction de la procédure pénale actuellement en cours à l'encontre de ce dernier, justifiant dès lors qu'il soit entendu en ses observations sur un éventuel non renouvellement,

Considérant que Monsieur BASTIEN n'a formulé aucune observation spécifique sur un éventuel non renouvellement, son conseil signalant toutefois par son *mail* du 29/11/2017 que l'audition programmée de son client était une mascarade, compte tenu de la suspension préventive intervenue

Considérant que la décision d'entendre Monsieur BASTIEN dans le cadre d'une possible non reconduction de ses fonctions est toutefois antérieure à la décision relative à la suspension de ses fonctions, il n'y a donc pas de mascarade mais le suivi de la procédure entamée en tenant compte entre autres du principe du contradictoire,

Considérant par ailleurs que Monsieur BASTIEN a effectivement été suspendu de ses fonctions par décision du 6/11 outre qu'il fait l'objet d'une procédure pénale le mettant dans une situation délicate tant vis-à-vis des membres du personnel que vis-à-vis des organes du CPAS,

Que les fonctions de Directeur général sont les plus hautes fonctions administratives au sein du CPAS à telle enseigne que celui qui les exerce doit être exempt de tout soupçon quant à son intégrité ou sa probité; que son autorité ne peut pas non plus être impactée étant entendu qu'il doit aussi pouvoir se concentrer pleinement sur ses fonctions, condition qui n'est plus réunie avec certitude compte tenu de la situation particulière,

Considérant dès lors que sur le vu des circonstances s'imposant aux parties et la suspension dont Monsieur BASTIEN a fait l'objet, il relève d'une saine et efficace gestion et organisation des services de ne pas renouveler ses fonctions supérieures et désigner, pour l'heure, une autre personne de nature à assumer pleinement les hautes fonctions dont question".

Cette motivation, qui considère que la procédure pénale, dont le requérant fait l'objet, le met "dans une situation délicate tant vis-à-vis des membres du personnel que vis-à-vis des organes du CPAS", qu'exerçant les plus hautes fonctions administratives au sein du CPAS, il "doit être exempt de tout soupçon quant à son intégrité ou sa probité" et que "son autorité ne peut pas non plus être impactée étant entendu qu'il doit aussi pouvoir se concentrer pleinement sur ses fonctions", loin d'être une succession de clauses de style, permet de comprendre les raisons ayant mené la partie adverse à ne pas le renouveler dans ses fonctions de directeur général.

Ces considérations, précises et concrètes, sont en rapport avec les faits qui, au regard du dossier administratif, sont établis.

La partie adverse pouvait dès lors légitimement estimer dans le cadre de son pouvoir d'appréciation que, suite aux actes posés par le requérant et son

inculpation il était "d'une saine et efficace gestion et organisation des services de ne pas [le] renouveler" dans ses fonctions de directeur général.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Yves HOUYET,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Jacques VANHAEVERBEEK