

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.885 du 20 juin 2019

A. 220.846/VIII-10.315

En cause : **LIEMANS** Pascal,
ayant élu domicile chez
M^e Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere 25
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 novembre 2016, Pascal LIEMANS demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 octobre 2016 portant décision du retrait de ses fonctions de promotion d'administrateur exercées à titre temporaire" et, d'autre part, l'annulation de cet acte.

II. Procédure

Un arrêt n° 237.661 du 16 mars 2017 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 juin 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric THIBAUT, auditeur général adjoint, 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° 237.661 précité, 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 de l'article 92 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, spécial, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, de

l'absence ou de la fausse motivation, de la violation du principe de respect des droits de la défense ou, à tout le moins, du principe *audi alteram partem*, du principe de bonne foi, du principe de bonne administration et d'équitable procédure et de l'excès de pouvoir.

Il estime avoir été trompé par la partie adverse, tant sur les conditions de sa convocation à l'audition que sur le contenu du dossier. Plus précisément, il reproche à la partie adverse d'avoir énoncé, dans la convocation, que le gravité des faits portés à la connaissance du pouvoir organisateur avait conduit la Ministre à se constituer partie civile entre les mains du juge d'instruction, alors qu'il apparaît à la lecture de l'acte attaqué qu'il n'y a eu ni constitution de partie civile ni même d'instruction des faits reprochés. Il ajoute qu'en réponse à sa demande du 27 septembre 2016, le dossier ne lui a pas été communiqué dans son intégralité, qu'il manque notamment un courriel de la société Konica Minolta auquel se réfère l'acte attaqué, et qu'il a été trompé sur la teneur de son dossier quant à la dénonciation des faits au parquet. Il relève que cette dénonciation aurait eu lieu le 2 mars 2016, suivant l'acte attaqué, alors que, selon la convocation à l'audition, les faits résulteraient d'une vérification comptable du 5 septembre de la même année. Il estime, enfin, que l'envoi d'un dossier d'environ sept cents pages non inventoriées et non référencées, qu'il a dû analyser en quelques jours à peine, pour finalement ne retenir qu'un seul fait à sa charge, ne pouvait avoir pour but que de l'empêcher de préparer correctement sa défense.

Il fait valoir, dans son mémoire en réplique, que le mensonge de la partie adverse, qui a affirmé dans la convocation s'être constituée partie civile entre les mains du juge d'instruction, peut-être pour l'intimider, a faussé sa ligne de défense. Il soutient ensuite que les pièces 17 et 18 du dossier administratif ne lui ont pas été communiquées et que le dossier lui-même ne comprend pas les rapports comptables annexés à la plainte au parquet. Il ajoute que, de même, la demande de vérification comptable et l'enquête confidentielle, présentes dans le dossier administratif, ne lui avaient jamais été communiquées auparavant. Il précise que c'est lui qui a dû produire, en annexe de sa note de défense, les rapports très favorables du chef d'établissement de l'athénée royal de Fleurus ainsi que les décharges de la Cour des comptes pour les années 2011 à 2014.

Il maintient, dans son dernier mémoire, qu'une communication massive de documents non inventoriés et finalement non retenus ne permet pas une défense utile. Il estime, par ailleurs, que le défaut de communication de l'ensemble des pièces du dossier pour lui permettre de préparer sa défense dans le cadre de son audition préalable constitue une violation du principe *audi alteram partem*.

IV.2. Appréciation

Lorsque le requérant a été entendu, le 14 octobre 2016, il était en possession, depuis près de deux semaines, d'un dossier de 650 pages contenu dans deux CD-ROMs. À la lecture de ce dossier le requérant a pu se rendre compte que la partie adverse lui reprochait une série de malversations financières, parmi lesquelles l'établissement d'une facture de 13.688 euros adressée à une société privée et renseignant non pas le compte de l'établissement où il exerçait ses fonctions, mais son compte personnel. Ces faits étaient déjà renseignés, parmi d'autres, dans la convocation du 28 septembre 2016. Il convient de relever, qu'en dépit de ces éléments, le requérant n'a pas tenté de s'expliquer quant à la matérialité des faits reprochés, mais s'est contenté d'épingler une série de circonstances considérées par lui comme des manquements procéduraux de la partie adverse. L'affirmation suivant laquelle le requérant n'aurait pas été en mesure de se défendre sur les faits qui lui étaient reprochés en raison du caractère volumineux du dossier constitué par l'autorité administrative, alors qu'il a eu près de deux semaines pour en prendre connaissance et s'est accordé avec la partie adverse à propos de la date de l'audition, n'est pas pertinente. Quant à l'indication, dans la convocation, de l'existence d'une plainte déposée par la Ministre entre les mains du juge d'instruction, si elle ne se vérifie pas à la lecture du dossier administratif sans qu'aucune intention frauduleuse ne soit pour autant démontrée dans le chef de la partie adverse, on n'aperçoit pas en quoi elle aurait empêché le requérant de se défendre correctement. De même, la circonstance que certains faits reprochés n'auraient pu être portés à la connaissance du procureur du Roi, le 2 mars 2016, parce qu'ils auraient été constatés par la partie adverse le 5 septembre suivant, est sans incidence sur la capacité du requérant à se défendre.

L'absence de certaines pièces du dossier administratif dans les CD-ROMs qui avaient été communiqués au requérant avant son audition, plus précisément une enquête confidentielle auprès d'une collègue du requérant, la plainte au parquet sans les annexes, et la circonstance que le requérant a dû produire lui-même, lors de son audition, les rapports favorables du chef d'établissement de l'athénée royal de Fleurus et les décharges de la Cour des comptes, outre qu'elles sont mentionnées en réplique, n'ont pas, non plus, empêché le requérant de se défendre devant l'autorité administrative au sujet des faits qui lui étaient reprochés.

Quant au courriel de la société Konica Minolta du 4 août 2016 auquel se réfère l'acte attaqué à la page 36, il se trouvait bien à la page 379 du document

figurant dans le premier CD-ROM, lequel constitue l'annexe 5 à la requête et la pièce n° 28 du dossier administratif.

Il ressort de ce qui précède que le moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 92 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité, du principe de délai raisonnable, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Il fait grief à la partie adverse de s'être appuyée sur un seul fait prétendu remontant au 27 janvier 2012, alors même qu'il exerçait d'autres fonctions, temporaires de surcroît, et qu'il a donné entière satisfaction dans celles qui lui ont été retirées par l'acte attaqué. Il conteste, par ailleurs, que la partie adverse n'ait eu connaissance de ce fait prétendu que par le rapport de vérification comptable du mois de septembre 2016, étant donné que l'acte attaqué fait état d'une dénonciation au parquet le 2 mars de la même année.

Il relève, dans son mémoire en réplique, que la partie adverse ne conteste pas que la décision attaquée se fonde exclusivement sur un seul fait datant du 27 janvier 2012 et souligne, qu'à ce moment, il exerçait une fonction antérieure dans laquelle il n'était même pas nommé. Il considère que la partie adverse n'était pas compétente pour le priver d'une fonction de promotion à cause d'un fait antérieur à l'exercice de celle-ci à titre temporaire et cela, d'autant plus qu'il donnait entière satisfaction dans cette fonction de promotion. Il ne juge, par ailleurs, pas crédible le fait que l'acte attaqué se base sur un fait prétendu du 27 janvier 2012 dont la partie adverse aurait pris connaissance par un rapport de vérification comptable du mois de septembre 2016. Il fait observer que l'acte attaqué lui-même se réfère à une dénonciation au parquet du 6 mars 2016 et considère que, si cette dénonciation visait d'autres faits, ces autres faits n'étant pas retenus, l'acte attaqué n'aurait pas dû s'y référer. Il fait observer également que la partie adverse ne produit pas le CD-ROM annexé à cette dénonciation du mois de mars 2016. Il considère enfin que l'anomalie reprochée au requérant devait être révélée lors des vérifications successives de la Cour des comptes pour les années 2011 à 2014, et relève que la partie adverse ne produit aucun de ces rapports et ne répond pas à son argumentation, laquelle doit être considérée comme vraie.

Il maintient, dans son dernier mémoire, que l'article 92 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 précité, qui se trouve dans le chapitre VIII et qui vise donc la fonction de promotion d'administrateur, ne donne pas compétence à la partie adverse pour lui retirer sa fonction supérieure sur la base d'un fait remontant à une période où il n'exerçait pas la fonction d'administrateur et n'était même pas nommé dans sa fonction de recrutement. Il réitère, par ailleurs les arguments de son mémoire en réplique selon lesquelles les anomalies auraient dû être révélées dans les rapports de vérification comptable rentrés pour 2011, 2012, 2013 et 2014.

V.2. Appréciation

L'article 92, alinéa 4, de l'arrêté royal du 22 mars 1969 précité, est ainsi rédigé :

" Moyennant un préavis de quinze jours, le gouvernement peut mettre fin à la désignation d'un membre du personnel exerçant une fonction de promotion désigné à titre temporaire".

Cette disposition laisse à l'autorité administrative un large pouvoir d'appréciation quant aux raisons pour lesquelles il peut être mis fin à des fonctions supérieures d'administrateur d'un internat de la Communauté française. La partie adverse a pu, après avoir pris connaissance de l'ensemble des faits reprochés, dont l'établissement d'une fausse facture, dans un rapport de vérification comptable du 5 septembre 2016, estimer que ces faits et, en particulier, celui qu'elle a mis en exergue, quand bien même ils auraient été commis à une période où le requérant n'exerçait pas la fonction d'administrateur, l'empêchaient désormais de lui faire confiance. La circonstance que la fausse facture adressée à la société Konica Minolta aurait été ou non renseignée dans la plainte au parquet, et la circonstance que la Cour des comptes ne se serait pas aperçue que le numéro de compte bancaire mentionné sur cette facture était celui du requérant, n'y changent rien.

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 l'article 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe de respect des droits de la défense, du principe de la présomption d'innocence et de l'excès de pouvoir.

Il fait grief à la partie adverse d'avoir considéré qu'il avait commis un faux en écritures, alors que la justice ne s'était pas prononcée à cet égard.

Il considère, dans son mémoire en réplique, que, contrairement à la suspension préventive, le retrait des fonctions supérieures a des conséquences définitives et que, dès lors que la justice pénale ne s'est pas prononcée, la décision attaquée viole l'article 6.2 de la Convention précitée et le principe de la présomption d'innocence. Il soutient que les termes "détournement de fonds" et "fausse facture" renvoient très clairement aux dispositions pénales et considère, à l'appui de l'arrêt n° 221.092 du 18 octobre 2012, qu'une "telle décision, justifiée par de seules suspicions à l'égard du requérant et non par sa condamnation pénale, méconnaît la présomption d'innocence protégée par l'article 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors qu'elle emporte des effets définitifs et non provisoires, comme une suspension préventive".

Il maintient, dans son dernier mémoire, que le "détournement d'argent public" est bien un délit pénal défini par l'article 240 du Code pénal et que la "fausse facture" est également une qualification pénale au sens des articles 194 et suivants du Code pénal. Il soutient qu'en donnant au fait reproché une qualification pénale la partie adverse a violé la présomption d'innocence.

VI.2. Appréciation

Ni l'article 6.2 de la Convention précitée, applicable en matière pénale, ni les principes visés au moyen, n'imposent à l'autorité administrative qui envisage de mettre fin à des fonctions supérieures en raison d'agissements susceptibles d'être sanctionnés pénalement, d'attendre l'issue des poursuites répressives engagées à l'encontre de l'intéressé. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 221.092 du 18 octobre 2012, cité en réplique, le retrait des fonctions supérieures litigieuses était motivé non par des faits à propos desquels l'autorité administrative aurait diligenté une enquête, comme en l'espèce, mais par de seules suspicions causées par une lettre du procureur du Roi ayant informé l'autorité administrative de l'engagement de poursuites répressives à l'encontre de l'intéressé.

Par ailleurs, dans l'acte attaqué, la partie adverse ne reprend pas le libellé de faux en écritures mais vise une simple "fausse facture", dont à aucun moment le requérant ne remet la matérialité en cause.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un quatrième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motivation interne, de la contradiction dans les motifs, de la fausse motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il identifie, dans l'acte attaqué long de 41 pages, une série de motifs qu'il nuance ou juge inadéquats. À propos du motif contenu dans la page une, *in fine*, qui énonce que le conseil du requérant a exprimé le souhait de voir l'audition du 6 octobre reportée en raison du caractère volumineux du dossier, il précise n'avoir reçu que le 3 octobre la convocation à une audition en vue d'un éventuel retrait de ses fonctions supérieures. À propos du motif contenu dans la page dix, *in fine*, qui énonce que les déclarations faites lors de l'audition en vue d'une éventuelle suspension, doivent être prises en considération dans le cadre de la procédure litigieuse, il précise que son conseil a bien insisté sur la différence entre les deux procédures. À propos des motifs contenus dans les pages trente-deux à trente-huit, il soutient que le dossier administratif ne lui a pas été communiqué intégralement, considère que la partie adverse a reconnu lui avoir menti lorsqu'elle a affirmé que la ministre s'était constituée partie civile entre les mains du juge d'instruction, constate que la note du 26 janvier 2016 mentionnée à la page trente-quatre, *in limine*, ne figure pas au dossier, invite le Conseil d'État à constater que la page trente-cinq ne répond pas à tous les arguments de son conseil, déclare ne pas comprendre la référence qui est faite en permanence au droit au silence qu'il n'avait pas invoqué, constate que les décharges de la Cour des comptes dont il est justiciable ne figurent pas au dossier, juge inexistant le préjudice financier attaché à la fausse facture de 13.668 euros étant donné qu'il a remboursé ce montant intégralement et juge dénuée de sens la considération suivant laquelle il ne pourrait exercer des tâches en rapport avec la gestion matérielle et financière d'un établissement étant donné qu'à la suite de l'acte attaqué il redevient éducateur-économe. Il estime que la motivation est également ambiguë en ce que l'acte attaqué n'indique pas clairement s'il est pris en raison d'un seul ou d'une série de faits. Il considère que la partie adverse ne pouvait se référer au procès-verbal de l'audition en vue d'une éventuelle suspension, puisqu'une telle mesure est entièrement distincte de l'acte attaqué. Il estime que les citations exhaustives de pièces du dossier dans l'acte attaqué ne permettent pas de cerner les véritables motifs de l'acte attaqué. Il considère que la partie adverse n'a pas suffisamment tenu compte des arguments de son conseil, ayant traité aux compétences des vérificatrices ou au contrôle de la Cour des comptes. Il estime que

la partie adverse n'a pas suffisamment motivé sa décision au regard du bon accomplissement de ses fonctions actuelles, trouve surprenant et malheureux que la mauvaise gestion de son prédécesseur soit utilisée pour justifier une mesure grave prise à son égard, considère que l'acte attaqué est motivé par la peur de la presse et du grand public, et fait observer que ce n'est en tout cas pas lui qui donnera de la publicité aux faits qui lui sont reprochés.

Il répète, dans son mémoire en réplique, que le préjudice financier est inexistant puisqu'il a remboursé les 13.668 euros, qu'il reste comptable de l'État en qualité de surveillant économe, que l'acte attaqué ne retient qu'un seul fait reproché et fait allusion à d'autres faits sans donner suffisamment de précisions, qu'il ne tient pas compte de l'absence de reproche pouvant lui être adressé dans l'exercice de la fonction retirée en raison d'un manquement antérieur, qu'il est motivé par des faits qui lui sont étrangers et que la peur de la presse et du grand public qui motive l'acte attaqué est dénuée de pertinence au regard de la situation de fait.

Il précise, dans son dernier mémoire, que les quarante et une pages de la décision ne permettent pas de déterminer quelles en seraient les motivations déterminantes. Il ajoute que la lecture de la très longue décision permet de conclure que l'essentiel de la motivation se trouve en page trente-huit, mais que comme il l'a développé dans son recours puis dans son mémoire en réplique, l'essentiel sinon même la quasi-totalité des motifs est soit erroné soit non-pertinent.

VII.2. Appréciation

Le requérant émet des considérations diverses à propos d'un grand nombre de motifs contenus dans l'acte attaqué, mais se garde bien d'identifier, parmi ces motifs, celui ou ceux qu'il juge déterminants. En l'espèce, pourtant, la convocation à l'audition visait, en se basant sur les pièces du dossier, un ensemble de neuf griefs identifiés. Si l'acte attaqué a visé expressément un seul de ces neuf griefs, il n'a néanmoins pas entendu se baser uniquement sur celui-ci dès lors qu'il est bien précisé que c'est "à titre d'exemple" qu'il est retenu et qu'il s'agit du "premier de la liste des reproches". C'est donc bien au regard de ces éléments que la partie adverse a pu décider de retirer au requérant ses fonctions supérieures, spécialement en raison de l'ébranlement de la confiance entre elle et le requérant et l'impossibilité, dans les circonstances de l'espèce, de pouvoir encore lui confier l'exercice de fonction d'administrateur, responsable des comptes.

Le moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend, dans son mémoire en réplique, un cinquième moyen de la violation de l'article 92 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence ou de la fausse motivation, de la violation du principe de bonne administration et d'équitable procédure et de l'excès de pouvoir.

Il soutient que la décision attaquée se base exclusivement sur des rapports de vérification comptable établis par des vérificatrices n'ayant pas compétence pour ce faire, étant donné que, dans la circulaire n° 3722 du 12 septembre 2011 relative aux coordonnées et compétences territoriales des membres du service de vérification comptable relevant de l'enseignement obligatoire, le nom de V. C. n'apparaît pas tandis que le nom d'I. S. apparaît pour les établissements situés à Beauraing mais pas pour ceux situés à Fleurus. Il considère, en outre, que les vérificatrices ont excédé l'ordre de mission donné le 24 mars 2016, étant donné que celui-ci ne portait que sur les années scolaires 2013-2014 et 2014-2015. Il en déduit que les vérificatrices étaient incompétentes matériellement et territorialement.

Il relève, dans son dernier mémoire, que la circulaire est non seulement publiée sur le site de la Communauté française mais qu'en outre elle est adressée à des autorités publiques extérieures, à savoir la Commission communautaire française, les gouverneurs de province, les bourgmestres et échevins, et les pouvoirs organisateurs des établissements subventionnés. Il estime qu'il ne peut en ces circonstances s'agir d'une simple mesure d'ordre intérieur. Il ajoute que la directrice générale a parfaitement compétence, en vertu de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, pour répartir territorialement les vérificateurs. Il répète que la ministre a donné le 24 mars 2016 à la directrice générale un ordre de mission pour vérification comptable des années 2013-2014 et 2014-2015 de sorte que les vérificatrices ont excédé leur mission et n'étaient donc pas compétentes pour vérifier une pièce datant du 27 janvier 2012.

VIII.2. Appréciation

Il ressort de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996, cité par le requérant, que les fonctionnaires généraux

doivent "organiser et gérer les services dont ils ont la responsabilité". La circulaire n° 3722 du 12 septembre 2011, publiée sur le site internet de la partie adverse, qui définit les "compétences territoriales" des agents du service de vérification comptable doit être considérée comme une mesure d'ordre intérieur consistant à répartir le travail entre les agents d'un service, et non comme une règle de compétence qui créerait des droits et des obligations à l'égard des tiers.

Par ailleurs, l'ordre de mission du 24 mars 2016 précisait que "suite au transmis par le Service général de l'Enseignement organisé par la Fédération Wallonie Bruxelles d'un rapport interpellant relatif à des indices objectifs de disparition d'argent et de matériel au sein de l'Athénée royal de BEAURAING à charge de M. LIEMANS, ancien comptable de l'établissement, je charge le Service de vérification comptable de procéder à une analyse plus approfondie de la comptabilité de l'établissement pour les années scolaires 2013-2014 et 2014-2015. À ce titre, ils ont mandat pour accéder à toutes les pièces administratives ou comptables susceptibles d'éclairer leurs investigations. [...]".

L'ordre de mission ne privait donc pas le service de vérification comptable de la possibilité d'accéder à des pièces administratives ou comptables d'exercices antérieurs.

Le moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 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 400 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie adverse.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,
Nathalie ROBA,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Jacques VANHAEVERBEEK