

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.357 du 31 mars 2020

A. 223.644/VIII-10.644

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

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 octobre 2017, Florence Rykaert demande l'annulation de « la décision de la ministre de l'Éducation du 24 août 2017 [...] confirmant pour une nouvelle période de 3 mois, la mesure administrative de la suspension préventive décidée à [son] rencontre [...] ».

Par des requêtes des 2 février, 23 avril, 19 juin et 6 septembre 2018, la requérante demande l'extension de l'objet initial du recours aux décisions ministérielles des 4 décembre 2017, 1^{er} mars, 11 juin et 21 août 2018 par lesquelles sa mise à l'écart est à chaque fois prolongée pour trois mois supplémentaires.

II. Procédure

Un arrêt n° 243.973 du 19 mars 2019 a rouvert les débats et a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire. Il a été notifié aux parties.

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 11 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2020.

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

M^e Cédric Molitor, *loco* M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Yassin Hachlaf, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul Ernotte, 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° 243.973, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen est pris « de la violation de l'article 157*bis* de l'arrêté royal du 22 mars 1969 'fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, 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' [ci-après : l'arrêté royal du 22 mars 1969], des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' [ci-après : la loi du 29 juillet 1991], de l'insuffisance et de l'erreur des motifs, des principes de minutie, de bonne administration, du délai raisonnable et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, la requérante fait grief à l'acte attaqué de ne pas exposer en quoi, deux ans après son écartement sur-le-champ, une mesure de suspension préventive se justifie encore au vu de l'intérêt du service ou de l'enseignement. Elle estime que la partie adverse ne démontre pas l'actualité du risque de disparition de preuve et du risque financier pour l'établissement, spécialement depuis la décision de la Cour des comptes d'arrêter ses comptes pour l'année 2014. Elle ajoute que tant les autorités judiciaires que disciplinaires ont eu largement le temps et l'occasion de réunir les preuves et d'investiguer librement dans l'établissement.

La partie adverse répond, quant à la première branche, que, d'une part, l'acte attaqué est correctement motivé au regard de l'article 157bis de l'arrêté royal du 22 mars 1969 puisque la requérante fait l'objet de poursuites pénales et « que l'on se trouve dans le cadre de poursuites disciplinaires » et que, d'autre part, il démontre concrètement en quoi sa présence au sein de l'établissement est contraire à l'intérêt du service. Après avoir rappelé qu'il indique que des poursuites pénales sont en cours, que des devoirs d'enquête ont été sollicités et qu'il convient dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver les preuves éventuelles, elle estime que la requérante « verse dans la contradiction lorsqu'elle estime, d'une part, que la justice est inactive et, partant, qu'elle doit encore réaliser des devoirs d'enquête et, d'autre part, qu'[elle] ne pourrait invoquer la nécessité de préserver les preuves éventuelles ». Elle estime que l'instruction judiciaire en cours nécessite la préservation des preuves parce que rien ne permet d'affirmer que les investigations au niveau pénal n'impliqueront pas la vérification de documents se situant au sein de l'établissement. Elle fait encore valoir qu'il ne peut lui être reproché d'avoir eu tout le temps afin d'instruire le dossier disciplinaire et de récolter les preuves utiles dès lors qu'en vertu de l'article 134 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, la procédure disciplinaire est suspendue par l'action pénale en cours. Elle rappelle que le risque de disparition des preuves ne constitue pas le seul motif de l'acte attaqué, la perte de confiance fondant également celui-ci ce qui, au regard de la jurisprudence, constitue un motif admissible pour motiver une suspension préventive, au même titre que la nécessité d'éviter tout risque financier. Elle considère que celle-ci n'est pas remise en cause du fait que la Cour des comptes a approuvé le compte de gestion de la requérante de l'année 2014, parce que le déficit a été comblé par une subvention extraordinaire de plus de 100.000 euros et qu'un chargé de mission avait été désigné dans l'établissement et lui avait apporté une série de conseils ainsi qu'un soutien important. Elle ajoute que l'approbation de la Cour des comptes ne dément pas les constatations des vérificateurs comptables qui fondent les poursuites pénales et qui la soupçonnent d'avoir encaissé, à titre personnel, les bénéfices d'un repas, et que cette attitude ne pourrait pas être constatée par la Cour des comptes puisqu'elle

n'apparaît pas dans les comptes annuels. Elle fait encore valoir que la requérante n'a pas intérêt à sa critique dans la mesure où elle connaissait la décision de la Cour des comptes dès le mois de juin 2016 et que par la suite, elle a, à deux reprises, acquiescé aux motifs de décisions qui se fondaient elles aussi sur l'existence d'un risque financier pour prolonger sa suspension préventive. Elle rappelle que l'acte attaqué vise également à éviter tout scandale, et spécialement tout risque d'atteinte à l'image ainsi qu'à la réputation de l'enseignement qu'elle organise et qu'elle n'était pas tenue de répondre à tous les arguments développés par la requérante. Elle reproche à la requérante de « verse[r] elle-même dans l'inexactitude » lorsqu'elle affirme que selon l'acte attaqué, elle aurait sollicité des devoirs complémentaires dès 2016 dès lors qu'il vise des « devoirs d'enquête » et non pas des devoirs complémentaires, et qu'ils ont été demandés, non pas par elle, mais par le nouveau juge d'instruction qui avait alors été désigné.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir qu'elle n'aperçoit pas pourquoi il serait inadmissible de considérer que des soupçons de mauvaise gestion par un comptable peuvent constituer des motifs suffisants pour le suspendre, et qu'il s'agit d'une application raisonnable du principe de précaution. Elle estime que c'est à bon droit qu'elle s'est fondée sur le risque de perte de certaines pièces pour justifier l'adoption de l'acte attaqué en précisant qu'elle a rassemblé les pièces qui lui semblaient utiles à l'investigation menée par les autorités judiciaires, qu'elle les a annexées à sa plainte avec constitution de partie civile, et qu'elle ne pouvait toutefois exclure que d'autres pièces, qu'elle n'avait pas pu identifier, pourraient être utiles dans le cadre de l'instruction pénale, de sorte qu'elle ne s'est pas prévalu de sa prétendue attitude passive ou négligente mais qu'elle a fait application du principe de précaution. Elle considère que c'est également à bon droit qu'elle a estimé que le contrôle régulièrement effectué « par coups de sonde » par la Cour des comptes n'était pas de nature à dissiper les doutes de mauvaise gestion pesant sur la requérante et que l'approbation du compte de gestion d'un comptable n'implique pas *ipso facto* que son comportement serait exempt de toute erreur. Elle indique encore qu'elle n'aperçoit pas en quoi il serait inadmissible de se fonder sur la très mauvaise situation financière de l'établissement lors des derniers mois d'exercice de la requérante pour considérer qu'il était risqué de la laisser à nouveau y exercer des fonctions parce que les éléments ayant justifié la plainte avec constitution de partie civile laissaient à penser qu'elle pouvait être soupçonnée de mauvaise gestion et, si tel était le cas, se voir reprocher d'avoir ébranlé sa confiance.

IV.2. *Appréciation quant à la première branche*

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'article 157bis de l'arrêté royal du 22 mars 1969 est libellé comme suit :

- « Article 157bis. - § 1^{er}. Lorsque l'intérêt du service ou de l'enseignement le requiert, une procédure de suspension préventive peut être entamée à l'égard d'un membre du personnel définitif :
- 1° s'il fait l'objet de poursuites pénales;
 - 2° avant l'exercice de poursuites disciplinaires ou s'il fait l'objet de poursuites disciplinaires;
 - 3° dès que le ministre lui notifie, par lettre recommandée à la poste, la constatation d'une incompatibilité;
 - 4° s'il est fait application de l'article 67, § 17, ou de l'article 68, § 14, du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.

§ 2. La suspension préventive organisée par le présent chapitre est une mesure purement administrative, n'ayant pas le caractère d'une sanction.

Elle est prononcée par le ministre et est motivée. Elle a pour effet d'écarter le membre du personnel de ses fonctions.

Pendant la durée de la suspension préventive, le membre du personnel reste dans la position administrative de l'activité de service.

[...]

§ 5. Dans le cadre de la constatation d'une incompatibilité ou dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou avant l'exercice éventuel d'une procédure disciplinaire, la durée de la suspension préventive ne peut dépasser un an et dans le cadre d'une procédure disciplinaire expire en tout cas :

- 1° après six mois si aucune proposition de peine disciplinaire n'a été formulée et notifiée au membre du personnel dans ce délai;
- 2° le troisième jour ouvrable qui suit la notification de la proposition de peine disciplinaire si cette proposition est le rappel à l'ordre, la réprimande ou la retenue sur traitement;
- 3° pour une proposition de peine disciplinaire autre que celles visées au point 2°, quatre-vingts jours calendrier après la notification de la proposition de peine disciplinaire au membre du personnel si ce dernier n'a pas introduit de recours à l'encontre de ladite proposition;
- 4° pour une proposition de peine disciplinaire autre que celles visées au point 2°, quatre-vingts jours calendrier après la notification au ministre de l'avis de la

chambre de recours sur la proposition de peine disciplinaire formulée à l'encontre du membre du personnel;
5° le jour où la peine disciplinaire sort ses effets.

Dans le cadre de poursuites pénales, la durée de la suspension préventive n'est pas limitée à un an.

Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée ou poursuivie après une décision judiciaire de condamnation pénale coulée en force de chose jugée, le délai d'un an visé à l'alinéa 1^{er} ne commence à courir qu'à dater du prononcé de la condamnation définitive.

Dans le cadre d'une procédure visée au § 1^{er}, 4°, la suspension préventive peut être prise pour une ou plusieurs périodes avec un maximum de 12 mois.

§ 6. Dans le cadre d'une procédure disciplinaire et d'une procédure visée [au § 1^{er}, 4° ou avant l'exercice éventuel d'une procédure disciplinaire, la suspension préventive doit faire l'objet d'une confirmation écrite tous les trois mois à dater de la prise d'effet.

Cette confirmation est notifiée à l'intéressé par envoi recommandé.

À défaut de confirmation de la suspension préventive dans les délais requis, le membre du personnel concerné peut réintégrer ses fonctions après en avoir informé le ministre et en ce qui concerne le § 1^{er}, 4°, le délégué au contrat d'objectifs et le directeur de zone, par envoi recommandé, au moins dix jours ouvrables avant la reprise effective du travail.

Après réception de cette notification, le ministre peut confirmer le maintien en suspension préventive selon la procédure décrite à l'alinéa 2 ».

Pour satisfaire à la loi du 29 juillet 1991, il doit ressortir de l'*instrumentum* de l'acte attaqué que toutes les conditions auxquelles cette disposition subordonne la prolongation de la suspension provisoire sont réunies. La motivation de la confirmation d'une suspension préventive doit donc faire apparaître, non seulement que le membre du personnel concerné se trouve dans l'une des hypothèses où il est susceptible d'être écarté provisoirement de ses fonctions, mais également que l'intérêt du service ou de l'enseignement requiert la prolongation de la mise à l'écart de cet agent.

En l'espèce, il apparaît qu'entre la première suspension préventive du 23 février 2015 et l'adoption de l'acte attaqué le 24 août 2017, deux ans et six mois se sont écoulés sans que la partie adverse ne prenne de dispositions visant à mettre en lieu sûr les documents relatifs à la manière dont la gestion matérielle et financière de l'établissement avait été assurée durant l'année 2014. Le motif de l'acte attaqué selon lequel il serait nécessaire d'assurer durant l'instruction judiciaire la préservation des preuves d'éventuels manquements commis par la requérante s'avère, partant, inadéquat dès lors qu'il est raisonnable de considérer qu'au cours d'un tel délai, plusieurs documents susceptibles de renseigner sur le comportement professionnel de la requérante ont déjà pu disparaître et, en tout état de cause, la

partie adverse ne peut se fonder sur une situation qui résulte exclusivement de son attitude passive antérieure afin de justifier la prolongation de la suspension préventive de la requérante. La requérante est par ailleurs recevable à critiquer le motif fondé sur le risque important qu'elle ferait courir à l'établissement sur le plan financier au regard du contrôle exercé par la Cour de comptes dès lors qu'il ressort de l'arrêt n° 243.973 précité que dans les circonstances particulières de l'espèce, elle peut valablement contester l'acte confirmant sa suspension préventive même si elle s'est abstenue d'attaquer les précédentes mesures de suspension préventive fondées sur les mêmes motifs. À propos de ce grief, il ressort de l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', que celle-ci a pour mission d'examiner la légalité et la régularité des dépenses et des recettes de la partie adverse et de contrôler le bon emploi des deniers publics. En vertu de l'article 10, § 3, de la même loi et des articles 7 et 8 de la loi du 29 octobre 1846 'relative à l'organisation de la Cour des comptes', elle est également chargée d'arrêter les comptes des comptables de la partie adverse et peut, dans le cadre de cette mission, être amenée à condamner les agents concernés à rembourser tout ou partie du débet dont ils ont, par leur faute, permis ou facilité la survenance. Il s'ensuit que si la Cour des comptes dispose certes de pouvoirs d'investigation moins étendus que ceux d'un juge d'instruction, il n'en demeure pas moins que le contrôle qu'elle est appelée à opérer n'est pas, comme l'affirme l'acte attaqué, « purement formel ». Le préambule de celui-ci et le courrier adressé à la requérante le 17 juillet 2017 confirment par ailleurs que les points à propos desquels son comportement est mis en cause concernent notamment le non-respect de règles relevant du droit budgétaire ou de la comptabilité publique, c'est-à-dire des questions qui ne sont pas étrangères aux compétences de la Cour des comptes. Les considérations que fait valoir le mémoire en réponse à ce propos sont tardives dès lors qu'elles ne peuvent fournir une motivation *a posteriori* à l'acte attaqué. La très mauvaise situation financière que l'établissement a connue au terme de l'année 2014 et au début de l'année 2015 repose quant à elle sur des éléments qui n'étaient plus actuels au moment d'adopter l'acte attaqué, dans la mesure où, en l'absence d'avancement des enquêtes pénale et disciplinaire, la partie adverse ne peut ni prétendre avoir acquis entre-temps une meilleure connaissance des faits, ni faire état d'un ou de plusieurs éléments nouveaux qui viendraient conforter les soupçons qui pèsent sur la requérante depuis plus de deux ans.

Le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991.

V. Extension de l'objet du recours

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante fait valoir que l'illégalité de l'acte attaqué entraîne celles des actes de prolongation, et s'en réfère à son moyen d'annulation.

V.2. Appréciation

L'irrégularité de l'acte attaqué entraîne par voie de conséquence celle des mesures ultérieures de suspension préventive décidées les 4 décembre 2017, 1^{er} mars 2018, 11 juin 2018 et 21 août 2018, dès lors que celles-ci n'ont pas été motivés par de nouveaux faits qui auraient été portés à la connaissance de l'autorité.

VI. Seconde branche du moyen unique

L'annulation pouvant être prononcée sur la base de la première branche du moyen unique, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche de celui-ci.

VII. Indemnité de procédure

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

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision de la ministre de l'Éducation de la Communauté française du 24 août 2017 confirmant la suspension préventive de Florence Rykaert pour une nouvelle période de trois mois, est annulée.

Les décisions ministérielles de confirmation de cette suspension préventive des 4 décembre 2017, 1^{er} mars, 11 juin et 21 août 2018, sont annulées par voie de conséquence.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 31 mars 2020, par :

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux