

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.927 du 8 février 2022

A. 232.881/XI-23.421

En cause : **DACKAM NGANBIE** Kelly Xaviera,
ayant élu domicile chez
M^e Nelson BRIOU, avocat,
chaussée de Charleroi 196
1060 Bruxelles,

contre :

1. **l'Université de Liège**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Patrick HENRY et
Judith MERODIO, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,
2. **l'Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur**
(ARES),
ayant élu domicile chez
M^e Joëlle SAUTOIS, avocat,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles,
3. **la Communauté française**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles,
4. **Wallonie Bruxelles Enseignement** (WBE),
ayant élu domicile chez
M^e Judith MERODIO, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 février 2021, Kelly Xaviera Dackam Nganbie demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision

d'enregistrement de son nom sur la liste des fraudeurs de l'ARES, ainsi que la décision subséquente de l'Université de Liège refusant de l'inscrire dans cet établissement pour l'année 2020-2021 » et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Les parties adverses ont déposé une note d'observations et la première partie adverse le dossier administratif.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 23 décembre 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 janvier 2022 et le rapport leur a été notifié.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M^e Nelson Briou, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Judith Merodio, avocat, comparaisant pour les première et quatrième parties adverses, M^e Fanny Arnould, *loco* M^e Joëlle Sautois, avocat, comparaisant pour la deuxième partie adverse, et M^e Lawi Orfila, *loco* M^e Philippe Levert, avocat, comparaisant pour la troisième partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis.

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

Le 20 avril 2020, la requérante introduit une demande d'inscription au programme du bachelier Ingénieur de gestion organisé par la première partie adverse, en y joignant divers documents. Cette demande est introduite par voie électronique au départ d'une adresse différente de celle mentionnée sur le formulaire de demande.

Le 28 mai 2020, Madame [L. D.], Directrice du Service des Inscriptions et du Service Social des Etudiants, adresse à la requérante un courrier l'informant que l'un des documents joints en annexe à sa demande n'est pas authentique, que le dossier est transmis aux autorités, que la requérante dispose de quinze jours pour faire parvenir les éléments susceptibles d'établir sa bonne foi, et qu'au terme de la procédure, la Direction Générale à l'Enseignement et à la Formation confirmera ou non le refus d'inscription. Ce courrier, qui indique également une adresse postale, mentionne qu'il est transmis par un courrier électronique adressé à une adresse ne correspondant pas à celle mentionnée sur le formulaire de demande d'inscription.

Le 24 juin 2020, Madame [M. M.], Directrice Générale à l'Enseignement et à la Formation, adresse à la requérante un courrier accusant réception du recours introduit contre le courrier de Madame [L. D.] « du 6 juin 2020 » relatif à une suspicion de fraude à l'inscription, et l'informant que son dossier a été soumis au jury concerné. Ce courrier, qui indique également une adresse postale, mentionne qu'il est transmis à la même adresse électronique que celle reprise sur le courrier du 28 mai.

Le 29 juin 2020, la requérante adresse à Madame [M. M.] un courrier électronique dans lequel elle indique qu'elle souhaite introduire un recours relatif à sa demande d'admission, auquel elle joint une attestation émanant du directeur du centre de formation linguistique ayant délivré la pièce posant un problème.

Le 13 juillet 2020, Madame [M. M.] adresse à la requérante un courrier accusant réception du recours introduit contre le courrier de Madame [L. D.] du 28 mai, exposant que les explications fournies n'établissent pas l'absence d'intention frauduleuse et indiquant qu'elle « [s]'oppose à [son] inscription à l'Université de Liège ». Ce courrier ajoute que le « dossier est transmis au Commissaire du Gouvernement qui, après vérification de la procédure et de la réalité de la fraude, communiquera éventuellement [le] nom [de la requérante] à l'Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur ».

Le 20 juillet 2020, la requérante adresse un nouveau courrier à Madame [M. M.].

Le 23 novembre 2020, le Commissaire du Gouvernement établit ce qu'il qualifie d'avis dans lequel il « acte la fraude intentionnelle » de la requérante et invite le Recteur à poursuivre la procédure et à rendre sa décision finale.

Le 11 décembre 2020, Madame [M. M.] adresse le courrier suivant à la requérante :

« En suite au constat de fraude à l'inscription que je vous ai adressé le 13 juillet 2020, j'avais transmis votre dossier au Commissaire du Gouvernement auprès de l'Université de Liège.

Celui-ci vient de m'informer qu'il avait vérifié le respect de la procédure, acté la réalité de la fraude et communiqué votre nom à l'Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur (ARES).

Je vous confirme dès lors, d'une part, que l'Institution refuse votre inscription et, d'autre part, que votre nom a été enregistré dans la base de données de l'ARES reprenant les noms des fraudeurs.

Votre présence dans cette base de données implique automatiquement un refus d'inscription pour une durée de trois années académiques dans tout établissement d'enseignement supérieur de la Communauté française. »

La décision d'enregistrer le nom de la requérante dans la base de données des fraudeurs constitue le premier acte attaqué et la confirmation du refus d'inscription constitue le second acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts.

Dans le point du rapport consacré à la recevabilité du recours, Madame le premier auditeur considère, d'une part, que le premier acte attaqué ne constitue pas un acte attaquant mais une simple mesure matérielle d'exécution de la décision de refus d'admission de l'Université de Liège du 11 décembre 2020 et, à titre subsidiaire, à supposer que le recours soit dirigé contre la décision prise le 23 novembre 2020 par le commissaire du gouvernement, qu'il s'agit d'une acte préparatoire de la décision précitée du 11 décembre 2020, et, d'autre part, que le second acte attaqué fait suite à un réexamen de la situation de la requérante, de sorte qu'il ne constitue pas un acte confirmatif et peut faire l'objet d'un recours, introduit dans le délai. Dans le point du rapport consacré au premier moyen, Madame le premier auditeur est d'avis que celui-ci est fondé et que l'illégalité qui y est constatée doit d'office être étendue à la position adoptée par le commissaire du gouvernement.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante expose qu'il se déduit du libellé de l'article 95/2, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 7 novembre 2013, de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et du commentaire des articles 10 à 12 et 14 du projet de décret du 15 avril 2019 que la décision d'exclusion pour trois ans est notifiée par l'établissement en indiquant les voies de recours devant le Conseil d'Etat ; que le courrier contenant les décisions attaquées date du 11 décembre 2020 et a donc été reçu au plus tôt le lundi 14 décembre, de sorte que le soixantième jour du délai de recours était le samedi 13 février 2021, reporté au lundi 15 février.

A l'audience, elle indique qu'elle a été contrainte de s'inscrire dans un établissement d'enseignement privé en France, ce qui entraîne une augmentation substantielle du coût de ses études ; que les autorités françaises refusent actuellement de lui délivrer un visa pour y faire ses études ; que beaucoup d'étudiants camerounais étudient en Belgique et qu'elle a donc intérêt à également y étudier ; que son titre de séjour est lié à son inscription, de sorte qu'il s'agit d'un cercle vicieux ; qu'elle a bien un intérêt actuel à l'annulation ; qu'une personne conserve un intérêt moral à obtenir l'annulation d'une décision qui lui inflige une sanction, quelle que soit l'évolution de sa situation ; et que la thèse défendue par les parties adverses s'apparente à une forme de déni de justice.

V.2. Thèse de la première partie adverse (Université de Liège)

La première partie adverse indique que la décision de refuser l'inscription de la requérante a été notifiée à cette dernière le 13 juillet 2020 ; que la requérante a été invitée à se défendre le 28 mai 2020 ; que le courrier du 24 juin 2020 précisait qu'il était fait application de l'article 27 du règlement général des études ; que des compléments d'informations ont été communiqués par la requérante le 29 juin ; que, le 13 juillet 2020, la Direction Générale à l'Enseignement et à la Formation a notifié la décision de refus d'inscription en application de l'article 27, § 1^{er}, alinéa 5, du règlement général des études ; que la procédure d'inscription dans la base de données s'est poursuivies selon la procédure décrite par cette même disposition ; que le courrier du 11 décembre 2020 constitue uniquement la notification de la décision du commissaire du gouvernement d'inscrire la requérante dans la base de données de l'ARES, notification opérée par elle conformément à l'article 95/2, § 1^{er}, du décret d'une décision à laquelle elle n'a pas pris part ; et que le délai de quatre mois et soixante jours pour introduire un recours contre la décision du 13 juillet 2020 était expiré au moment de l'introduction du recours.

A l'audience, elle avance que la décision du 13 juillet 2020 était exécutoire nonobstant le contrôle auquel elle était soumis, de sorte que le délai de recours était expiré lors de l'introduction du recours ; qu'aucune nouvelle décision n'a été prise au mois de décembre ; que l'indication des voies de recours sur le courrier du 11 décembre 2020 ne modifie pas le fait que le recours est irrecevable ; que c'est par erreur que le commissaire du gouvernement a indiqué, dans l'« avis » du 23 novembre, qu'il appartient au recteur de poursuivre la procédure ; et que le recours est soit tardif, soit dirigé contre des actes non attaquables.

V.3. Thèse de la troisième partie adverse (Communauté française)

La troisième partie adverse soutient que, dans le cadre de l'article 95/2, le commissaire du gouvernement n'intervient pas comme autorité statuant sur recours, mais dans le cadre d'un mécanisme d'approbation de la décision de l'établissement ; que ceci ressort du commentaire des articles du projet de décret, de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et des déclarations émises lors de la discussion du projet en commission parlementaire ; que les décisions faisant grief sont donc la décision de l'établissement d'enseignement et la décision du commissaire de gouvernement sur le respect de la procédure et la réalité de la fraude ; que la requérante n'attaque aucune de ces décisions, prises respectivement les 13 juillet 2020 et 23 novembre 2020 ; que la requérante n'a pas intérêt au recours car, même en cas d'annulation des actes attaqués, ces deux décisions subsisteront dans l'ordonnancement juridique, sachant que toute fraude à l'inscription entraîne automatiquement un refus d'inscription pour une durée de trois années ; que « La décision d'enregistrement du nom de [N.] sur la liste des fraudeurs de l'ARES, datée du 11 décembre 2020 » est une simple mesure matérielle d'exécution de la décision du commissaire du gouvernement de valider la décision du 23 juillet 2020 ; que cette décision ne fait pas grief comme telle ; que « Le refus d'inscription de M^{me} [D. N.] à l'Université de Liège, datée du 11 décembre 2020 » est un acte qui découle de l'article 95/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret, et qui ne fait pas grief comme tel ; et que le courrier du 11 décembre ne constitue que la notification de la décision du commissaire du gouvernement d'inscrire la requérante dans la base de données de l'ARES, notification opérée par la première partie adverse d'une décision à laquelle elle n'a pas pris part.

A l'audience, elle relève qu'il ressort du dossier de pièces jointes à la requête que le titre de séjour de la requérante expirait le 31 octobre 2021 ; que la requérante n'a pas d'intérêt au recours puisqu'elle ne se trouve pas en Belgique et n'y a pas de titre de séjour valide ; et qu'en cas d'annulation, une nouvelle décision

constatant la fraude pourrait être prise, de sorte qu'il n'est pas établi que la requérante pourra se réinscrire ni qu'elle obtiendra un nouveau titre de séjour.

V.4. Appréciation du Conseil d'Etat

L'article 95/2, § 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études dispose :

« Toute fausse déclaration ou falsification dans la constitution d'un dossier d'admission ou d'inscription est constitutive de fraude à l'inscription et entraîne automatiquement, à l'encontre de la personne concernée, un refus d'inscription pour une durée de trois années académiques dans tout établissement d'enseignement supérieur de la Communauté française.

L'établissement qui suspecte une fraude le notifie à la personne concernée. Celle-ci peut contester les faits allégués auprès des autorités compétentes, dans les quinze jours de cette notification. Au terme d'une procédure contradictoire orale ou écrite telle que définie dans le règlement des études, les autorités compétentes confirment ou non le refus d'inscription.

Les établissements d'enseignement supérieur transmettent les noms des fraudeurs au Commissaire ou Délégué du Gouvernement près l'institution. Après vérification du respect de la procédure et de la réalité de la fraude, le Commissaire ou Délégué transmet ces noms à l'ARES chargée d'établir une base de données reprenant le nom des fraudeurs et gérée dans le respect de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel. L'effacement des fraudeurs de la liste se fait automatiquement après une période de trois années académiques.

Les établissements d'enseignement supérieur notifient aux personnes concernées leur inscription dans la base de données et indiquent les modalités d'exercice des droits de recours. »

Il ne peut être exclu que, en visant « la décision d'enregistrement de son nom sur la liste des fraudeurs de l'ARES », la requérante a entendu viser la décision du commissaire du gouvernement de considérer que la procédure a été régulièrement suivie par la première partie adverse et que la fraude est avérée et de transmettre le nom de la requérante à la deuxième partie adverse.

La possibilité de qualifier d'acte attaquant ou non cette décision ne peut, au vu du libellé de la disposition décrétalement précitée, des effets qu'a cette décision pour l'étudiant et du stade chronologique auquel elle intervient, être tranchée par le biais d'un arrêt définitif dans le cadre de débats succincts.

Par ailleurs, il convient d'envisager l'hypothèse selon laquelle la décision communiquée le 11 décembre 2020 constitue une décision confirmative de la décision du 13 juillet et, dans ce cas, d'examiner, d'une part, si cette dernière

décision est visée par le recours et, d'autre part, l'incidence qu'a pu avoir, sur la prise de cours du délai de recours devant le Conseil d'Etat, le contrôle exercé par le commissaire du gouvernement sur cette même décision.

L'affaire n'est, en conséquence, pas en état d'être tranchée définitivement et doit être renvoyée à la procédure ordinaire.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un moyen, le premier, de la violation de l'article 95/2 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, de l'article 27 du Règlement général des études et examens (année académique 2019-2020) de l'Université de Liège, du principe général des droits de la défense, du principe *audi alteram partem* et du principe du contradictoire.

Elle expose que la procédure contradictoire à laquelle fait référence l'article 95/2, § 1^{er}, alinéa 2, du décret et telle qu'elle est organisée par l'article 27 du règlement général des études n'a pas été respectée ; que le courrier électronique du 28 mai 2020 a été envoyé à une adresse électronique erronée ; que les services de la première partie adverse connaissaient pourtant l'adresse depuis laquelle la requérante avait envoyé sa demande d'inscription ; qu'elle n'a pas pu prendre connaissance en temps utile des griefs formulés à son encontre et a été contrainte de réagir en urgence, tardivement ; que, contrairement à ce que prévoit l'article 27 du règlement des études, aucun courrier ne lui a été envoyé par la voie recommandée ; qu'aucun courrier ne fait état d'une « convocation » à « être entendu » en présence d'un conseil ; que le courrier du 28 mai 2020 ne mentionne pas les dispositions applicables du règlement des études ; que le respect des droits de la défense est un principe d'ordre public, s'imposant à toute autorité statuant en matière disciplinaire ; qu'en l'espèce, deux formalités substantielles n'ont pas été respectées : la recommandation postale et la convocation à une audition en présence d'un conseil ; que ces carences l'ont poussée à envoyer, dans la précipitation, un simple courrier émanant du Centre de formation, sans avoir pu établir une défense solide ; et qu'elle n'a pas eu accès à l'ensemble du dossier et n'a pu ni prendre connaissance ni contester les résultats des mesures d'instructions auxquelles a procédé la première partie adverse.

VI.2. Thèse des parties adverses

La première partie répond que l'adresse à laquelle les courriers électroniques ont été envoyés paraît effectivement diverger de celle mentionnée dans le dossier de la requérante ; que la requérante ne conteste toutefois pas avoir reçu les courriers qui lui ont été adressés, de sorte que la mesure a bien atteint son objectif ; qu'après le courrier du 28 mai 2020 lui notifiant une suspicion de fraude, la requérante disposait de quinze jours pour contester les faits conformément aux dispositions applicables ; qu'un courrier du 24 juin 2020 mentionnait encore que des vérifications supplémentaires seraient effectuées ; que ce dernier courrier faisait référence à l'article 27 du Règlement général des études et des examens ; que la requérante a fait valoir ses observations le 29 juin 2020, en communiquant une attestation du Centre de formation en langues étrangères qui avait délivré le certificat de compétence linguistique litigieux ; que cette attestation porte la date du 8 juin mais n'a été communiquée que le 29 juin ; que la partie adverse a pris en compte les éléments communiqués tardivement et a indiqué, dans un courrier du 13 juillet 2020, les raisons pour lesquelles elle estimait qu'une fraude pouvait être retenue ; et que la requérante a, par un courrier électronique du 11 août 2020, déclaré s'incliner totalement en espérant un changement de décision de la partie adverse.

La troisième partie adverse se réfère à l'argumentation de la première partie adverse et ajoute que le moyen ne reproche pas à la décision du commissaire du gouvernement d'avoir considéré que la procédure menée par la première partie adverse était régulière.

VI.3. Appréciation du Conseil d'Etat

Le moyen a trait à la procédure suivie par la première partie adverse et pourrait mener à l'annulation de la décision de refuser l'inscription de la requérante.

Selon la troisième partie adverse, le moyen ne fait pas grief au commissaire du gouvernement d'avoir considéré que la procédure suivie par la première partie adverse était régulière. Dans une telle hypothèse, il ne serait donc pas possible d'annuler la décision du commissaire du gouvernement sur la base de ce moyen.

Cette question ne paraît pas avoir été examinée dans le rapport et ne peut être tranché dans le cadre de débats succincts.

Si cette hypothèse devait être confirmée, il conviendrait d'examiner si d'autres moyens permettraient d'obtenir l'annulation de la décision du commissaire du gouvernement.

L'affaire n'est, en conséquence, pas en état d'être tranchée définitivement et doit, pour ce motif également, être renvoyée à la procédure ordinaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Il est renvoyé à la procédure ordinaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre,
le 8 février 2022 par :

Denis Delvax,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Denis Delvax