

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 253.321 du 23 mars 2022

A. 233.393/VIII-11.660

En cause : **DUMONT** Geoffrey,
 ayant élu domicile chez
 M^e Wivine SAINT-REMY, avocat,
 avenue de Luxembourg 152
 5100 Namur,

contre :

la ville de Fleurus,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Marc UYTENDAELE,
 Patricia MINSIER et Eva LIPPENS, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 avril 2021, Geoffrey Dumont demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 23 [lire : 22] février 2021 du Conseil communal de la Ville de Fleurus, envoyée au requérant le 24 février 2021, par laquelle il est décidé de se départir de l'avis de la Chambre des recours s'agissant de la proportionnalité de la sanction et de confirmer la décision du Conseil communal du 8 juin 2020 procédant à la démission disciplinaire du requérant, en tant que personnel nommé à titre définitif, à raison de deux périodes par semaine » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

L'arrêt n° 251.290 du 20 juillet 2021 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

L'arrêt a été notifié aux parties le 26 juillet 2021.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé une note le 7 octobre 2021 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 11/2 du règlement général de procédure.

Par une lettre du 13 octobre 2021, le greffe a notifié aux parties que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte dont la suspension a été ordonnée à moins que l'une d'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

Selon l'article 17, § 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif peut annuler l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée si, dans les trente jours de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire, la partie adverse n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie adverse n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti et aucune des parties n'a demandé à être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 11/2 du règlement général de procédure.

Il ressort cependant du dossier que le 20 octobre 2021, le conseil de la partie adverse a informé le Conseil d'État du retrait de l'acte attaqué dans les termes suivants :

« Suite à l'arrêt n° 251.290 rendu par le Conseil d'État en date du 20 juillet 2021, le conseil communal de la Ville de Fleurus, réuni en date de ce 30 août 2021, a décidé de retirer sa décision du 22 février 2021, et, par la même occasion, de réfectionner cet acte.

C'est ainsi que, par une nouvelle délibération, dont copie ci-jointe, le Conseil communal a décidé de :

- Suivre l'avis de la Chambre de recours et de se rallier à ses motifs s'agissant de l'existence de manquements disciplinaires.
- Se départir, par contre, de l'avis de la Chambre de recours s'agissant de la proportionnalité de la sanction.
- Vous infliger, en tant que personnel nommé à titre définitif, à raison de deux périodes par semaines, la sanction de la démission disciplinaire. »

Cette nouvelle décision a cependant fait l'objet d'un recours au Conseil d'État en suspension et en annulation le 1^{er} novembre 2021. Ce recours est toujours pendant sous le n° 234.916/VIII-11.824.

Dans ces circonstances, il y a lieu de poursuivre la présente procédure conformément à l'article 11/2 du Règlement général de procédure dès lors que ce retrait est susceptible d'être annulé ou suspendu et ne peut donc, à ce stade, être appréhendé comme définitif.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, qui s'inscrit dans le cadre du mécanisme visé aux articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quiquies} du règlement général de procédure, mais doit également être pris en considération dans le cadre du mécanisme visé aux articles 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, dans la mesure où ces dispositions prévoient également l'annulation de l'acte attaqué, il revient dès lors d'apprécier si le premier moyen, qui a été jugé sérieux par l'arrêt de suspension n° 251.290 du 20 juillet 2021 justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure abrégée visée à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du premier moyen

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de proportionnalité, du principe général de bonne administration, du principe d'impartialité et du devoir de minutie, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de motivation interne, de l'article 65, § 4, alinéa 2, du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiaires de l'enseignement officiel subventionné', des droits de la défense, du principe de présomption d'innocence, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'inexactitude des motifs et de l'excès de pouvoir.

Dans une seconde branche, il observe que, dans son avis du 20 janvier 2021, la chambre des recours estime que :

« la sanction disciplinaire proposée est excessive en ne tenant pas compte du fait que, jusqu'alors, le requérant ne s'était pas signalé défavorablement au sein de l'enseignement communal en faisant preuve de dévouement ainsi qu'en atteste sa présence le vendredi 6 décembre 2019 alors pourtant qu'il était couvert cette journée par un certificat médical. Est dès lors proposé d'y substituer la sanction disciplinaire proposée au dispositif du présent avis qui paraît mieux proportionnée au manquement du requérant ».

Il indique que, de manière surprenante, la partie adverse se départit de l'avis de la chambre de recours s'agissant de la proportionnalité et qu'elle tente de motiver sa décision de s'en départir au regard de quatre points. Premièrement, il constate que la partie adverse semble faire grand cas du fait que la chambre de recours ait remis un avis favorable sur la proposition de licenciement mais considère que la sanction de démission d'office est disproportionnée. Or, il estime que la partie adverse n'est pas sans savoir que la procédure de licenciement et celle de la démission d'office sont distinctes, de sorte que les sanctions prononcées s'apprécient différemment et expose que, pour s'en convaincre, il suffit d'avoir égard au régime disciplinaire organisé par le décret du 6 juin 1994 et plus particulièrement au fait qu'une hiérarchie des peines disciplinaires est prévue au sein de l'article 64 du décret, qu'il existe donc plusieurs peines susceptibles de s'appliquer aux membres du personnel nommés à titre définitif, au contraire de la procédure prévue à l'article 25, § 2, s'appliquant aux membres du personnel nommés à titre temporaire, qui prévoit une seule et unique mesure, à savoir le licenciement pour faute grave laquelle est caractérisée comme « tout manquement qui rend immédiatement et définitivement impossible toute collaboration professionnelle entre le membre du personnel et son pouvoir organisateur ». Il soutient donc que la circonstance qu'une procédure de licenciement a abouti ne saurait donc justifier la décision de le démettre disciplinairement. Pour le surplus, il n'aperçoit pas en quoi la chambre de recours n'aurait pas le droit d'émettre un avis différent de celui émis dans le cadre du licenciement. Deuxièmement, il ajoute qu'il apparaît que le principal argument de la partie adverse repose sur le fait que la relation de confiance entre le pouvoir organisateur et lui serait brisée. Il estime que, d'une part, cette motivation est pour le moins succincte et stéréotypée, la partie adverse n'expliquant pas précisément en quoi il serait impossible au pouvoir organisateur de continuer à lui faire confiance, au regard du fait qu'il n'a, jusqu'alors, eu aucun antécédent et qu'il est dévoué à son travail et, d'autre part, que le manquement disciplinaire s'apprécie différemment de la faute prononcée dans le cadre d'un licenciement. Troisièmement, il soutient que ce n'est que pour les besoins de la cause que la partie adverse indique, dans l'acte attaqué, qu'elle aurait tenu compte de l'absence d'antécédents et de son dévouement puisque, dans les faits, ces éléments n'ont nullement été pris en compte par la partie adverse qui se borne à indiquer qu'elle ne peut plus lui accorder sa confiance. Quatrièmement, à la lecture de l'acte attaqué, il ne comprend pas pourquoi une retenue sur salaire, sanction proposée par la chambre de recours, ne constitue pas une mesure proportionnée au regard des manquements disciplinaires. En tout état de cause, il est d'avis que la sanction de démission disciplinaire est manifestement disproportionnée, notamment au regard de la circonstance qu'un seul fait est avéré,

celui d'avoir omis de prévenir sa hiérarchie à temps de son absence et que ce seul grief, lequel est sans gravité aucune, ne saurait conduire à prononcer une sanction de démission disciplinaire. Il se réfère à l'appui de son argumentation à l'arrêt n° 200.271 du 29 janvier 2020.

L'arrêt n° 251.290 du 20 juillet 2021 a jugé ce premier moyen sérieux pour les motifs suivants :

« VI.2.2. *Seconde branche*

Concernant la sanction à infliger, l'avis de la chambre de recours mentionne :

“ Par un vote majoritaire de ses membres, en ce compris celle de son président les départageant, la chambre de recours estime cependant que la sanction de démission disciplinaire proposée est excessive en ne tenant pas compte du fait que, jusqu'alors, le requérant ne s'était pas signalé défavorablement au sein de l'enseignement communal en faisant preuve de dévouement ainsi qu'en atteste sa présence le vendredi 6 décembre 2019 alors pourtant qu'il était couvert cette journée par un certificat médical. Est dès lors proposé d'y substituer la sanction disciplinaire proposée au dispositif du présent avis qui paraît mieux proportionnée au manquement du requérant ”.

L'acte attaqué indique, quant à lui, ce qui suit :

“ Considérant que le Conseil communal entend, par contre, se départir de l'avis de la Chambre de recours s'agissant de la proportionnalité de la sanction;

Considérant, tout d'abord, que le pouvoir organisateur ne comprend pas comment la Chambre de recours a pu considérer la sanction de la démission disciplinaire disproportionnée alors même qu'elle avait rendu, en date du 25 septembre 2020, un avis favorable sur le licenciement de Monsieur Dumont des fonctions dans lesquelles il était désigné à titre temporaire, pour les mêmes faits;

Considérant que, dans cet avis, la Chambre de recours précisait que :

‘ Le requérant doit bien admettre qu'il a effectivement manqué à son obligation de prévenir sa direction du fait qu'il serait effectivement absent le matin du 10 décembre 2019 pour prendre en charge les élèves se rendant à la piscine, laissant ainsi seul son collègue [H. D.] pour en assumer la surveillance au mépris de normes d'encadrement définies par le pouvoir organisateur lors des cours de natation imposant la présence de deux professeurs d'éducation physique possédant un brevet de sauvetage aquatique.

Interpellé par sa directrice qui avait été alertée de cette situation par un parent d'élève, son collègue [H. D.], ainsi mis dans l'embarras, déclara que, alors qu'il se trouvait dans le car scolaire avec les élèves, il fut contacté le matin du 10 décembre 2020 [lire : 2019], vers 8 heures 40, sur son portable par le requérant l'informant qu'il ne viendrait pas le rejoindre à la piscine car il avait projeté de se rendre à Milan pour assister à un match de football- ce qu'il effectua effectivement ce jour-là alors pourtant que, à en croire un certificat médical étrangement daté décembre du 17 décembre 2017, il aurait été en incapacité de travail du 6 au 10 décembre 2019 inclus.

Les contenus des SMS échangés le 10 décembre 2019 entre le requérant et son collègue [H. D.] et de ses explications envers sa direction témoignent de la déloyauté du requérant pour [tenter de] justifier [de] son absence et de son manque total de conscience professionnelle.

[...]

Pour ces motifs,

La Chambre de recours,

À l'unanimité de ses membres

Reçoit le recours du requérant et constate la régularité de la procédure de licenciement engagée à son encontre;

Émet un avis que le licenciement du requérant moyennant préavis de quinze jours se justifie’.

Considérant, ensuite, que si le pouvoir organisateur prend en considération l’absence d’antécédents disciplinaires, le dévouement et l’absence de signalement défavorable de Monsieur Dumont, il n’en demeure pas moins que ces éléments sont insuffisants à faire renaître la confiance que Monsieur Dumont a brisée en agissant de la sorte;

Considérant que le pouvoir organisateur n’aperçoit en effet pas comment il pourrait continuer à accorder sa confiance à un membre du personnel qui a fait preuve d’une telle déloyauté pour justifier son absence et qui fait preuve d’un manque de conscience professionnelle tel qu’il n’hésite pas à s’absenter de ses fonctions sans prévenir pour aller voir un match de football, à laisser les élèves participer à un cours de natation sous-encadré et à impliquer indirectement un collègue dans ses explications déloyales;

Considérant que ceci est d’autant plus vrai que Monsieur Dumont ne semble pas prendre conscience de l’inadmissibilité de son comportement et ne pas faire preuve de volonté d’amendement;

Considérant, enfin, que la sanction suggérée par la Chambre de recours n’est à l’estime du pouvoir organisateur pas proportionnée à la gravité des faits et aux circonstances de l’espèce et ne reflète pas le fait que le pouvoir organisateur estime ne plus avoir suffisamment confiance en Monsieur Dumont pour le laisser continuer à exercer des fonctions et entretenir avec lui une relation de travail normale, fondée sur le respect, la loyauté et, avant tout autre chose, la confiance;

Considérant que, pour le surplus, même s’il s’agit de procédures distinctes, le pouvoir organisateur considère qu’il serait incohérent d’estimer, au regard des mêmes faits, qu’il est justifié de licencier Monsieur Dumont des fonctions dans lesquelles il est désigné à titre temporaire (10 périodes par semaine) mais qu’il n’est pas justifié de le démettre disciplinairement des fonctions dans lesquelles il est désigné à titre définitif (2 périodes par semaine);

Considérant que, dans ces circonstances, la sanction de la démission disciplinaire qui cristallise la rupture de la confiance du pouvoir organisateur, constitue la sanction la plus proportionnée aux faits reprochés à Monsieur Dumont”.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la procédure de licenciement sur la base de l'article 25 du décret du 6 juin 1994 est différente de la procédure disciplinaire exercée sur la base de l'article 64 du même décret.

L'article 25 permet uniquement à l'autorité de licencier un enseignant désigné en qualité de temporaire soit avec préavis soit pour faute grave. L'article 64 offre, quant à lui, une plus grande latitude à l'autorité, celle-ci pouvant adapter le niveau de la sanction à la gravité du manquement. Cette différence se justifie évidemment par le caractère respectivement temporaire et définitif des fonctions.

La circonstance que la chambre de recours a estimé que le requérant devait, pour les mêmes griefs, être licencié de ses fonctions exercées en qualité de temporaire ne permet donc pas de considérer qu'elle a fait preuve d'incohérence en estimant que, dans le cadre de la procédure disciplinaire, la sanction de la démission d'office ne devait pas lui être infligée. Il en va d'autant plus ainsi que les conséquences pour un membre du personnel d'une démission disciplinaire sont bien plus importantes qu'un licenciement puisqu'elle entraîne, en l'espèce pour le requérant, ainsi que cela a été mis en évidence à l'occasion de l'examen de l'urgence, la perte de la possibilité d'obtenir le renouvellement de sa désignation dans l'enseignement organisé par la Communauté française.

Dès lors, le motif tiré d'une prétendue nécessité de cohérence entre une sanction disciplinaire de démission d'office dans le cadre d'une nomination à titre définitif et un licenciement dans le cadre d'une désignation temporaire ne constitue pas un motif adéquat pour justifier la proportionnalité de la sanction. Il n'apparaît pas que ce motif n'aurait pas été déterminant.

Le premier moyen est donc sérieux en sa seconde branche. »

Dans son rapport, l'auditeur chargé du dossier soulève un moyen d'office pris de la violation du principe « *non bis in idem* ». Le rapport expose notamment ce qui suit :

« La question se pose en effet de savoir si la mesure de licenciement du requérant de ses fonctions d'enseignant à titre temporaire pouvait être cumulé à la sanction de la démission d'office en sa qualité d'enseignant nommé à titre définitif.

De manière générale, le principe général du droit *non bis in idem*, consacré notamment par l'article 4 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, s'oppose à ce qu'une personne qui a déjà été condamnée ou acquittée par une décision coulée en force de chose jugée pour une infraction puisse encore être poursuivie ou jugée pour une seconde "infraction" pour autant que celle-ci ait pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes. L'une des conditions pour que ce principe général du droit trouve à s'appliquer réside donc dans l'existence de faits identiques ou de faits qui sont en substance les mêmes tant à l'origine du premier jugement que des poursuites ou de la sanction ultérieures. Tel sera le cas lorsque ces faits sont constitués de circonstances concrètes requises pour le prononcé d'une sanction ou l'engagement de poursuites, impliquant le même contrevenant et indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace ».

L'arrêt n° 251.290 juge ce moyen sérieux pour les motifs suivants :

« Le principe *non bis in idem* s'oppose à ce qu'une personne soit sanctionnée deux fois pour des faits identiques. Si, en matière pénale, cette interdiction est garantie, notamment par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, elle résulte, en matière disciplinaire, d'un principe général de droit.

Si ce principe, qui, ainsi que l'a déjà considéré le Conseil d'État (arrêt n° 212.317 du 30 mars 2011), est d'ordre public, justifie qu'une personne ne puisse être poursuivie disciplinairement deux fois pour les mêmes faits, il ne s'oppose pas à ce qu'un enseignant qui bénéficie à la fois d'une nomination à titre définitif, pour laquelle il est soumis à un statut disciplinaire et d'une désignation à titre temporaire, pour laquelle la seule mesure qui puisse être prise à son égard s'il ne donne pas satisfaction, est un licenciement, puisse, pour les mêmes faits, faire l'objet d'un licenciement au titre de sa désignation à titre de temporaire et d'une sanction disciplinaire au titre de sa nomination à titre définitif, dans l'hypothèse où, bien entendu, les manquements constatés dans une de ses fonctions constituent également un manquement au titre de son autre fonction. Ces deux procédures ne suivent en effet pas une même finalité, puisqu'il s'agit dans le premier cas de mettre fin à une désignation temporaire pour laquelle le régime disciplinaire ne s'applique pas, et dans le deuxième cas, de punir disciplinairement l'agent.

Raisonnement autrement reviendrait à considérer qu'un pouvoir organisateur qui constate des manquements d'une gravité telle qu'ils s'opposent à son estime à ce que l'auteur de ces manquements puisse continuer à exercer des fonctions dans son ou ses établissements d'enseignement ne pourrait pas adopter une mesure qui mettrait définitivement fin à toute fonction pour le seul motif que cet auteur exerce plusieurs fonctions à des titres différents au sein de son ou de ses établissements et que les faits en cause n'auraient été commis que dans une seule de ces fonctions.

Un principe général de droit administratif, tel que celui invoqué en l'espèce ne peut en tout état de cause prévaloir sur un texte légal et ne s'impose donc que s'il est compatible avec les dispositions légales applicables. Or, en l'espèce, le double titre au regard duquel le requérant est lié à son pouvoir organisateur, à savoir à la fois une nomination à titre définitif et une désignation temporaire résulte des dispositions légales en vertu desquelles une personne nommée à titre définitif dans une fonction auprès d'un pouvoir organisateur peut être désigné, en bénéficiant d'une priorité, par ce même pouvoir organisateur en tant que temporaire si cette désignation se fait dans un emploi non vacant. S'il fallait considérer que le membre du personnel enseignant dont il est mis fin, en raison de son comportement, à la désignation en tant que temporaire, ne pourrait être sanctionné disciplinairement pour ce même comportement, dans la mesure où celui-ci constitue également un manquement à ses obligations statutaires, cela reviendrait à libérer ce membre du personnel de ses devoirs statutaires lorsqu'il exerce ses fonctions à titre temporaire. Or le décret en cause ne prévoit nullement une telle exemption.

Il reste que, si on se réfère par analogie à l'application du même principe tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme en matière pénale, il est encore requis pour que ce principe soit respecté que la procédure de licenciement et la poursuite disciplinaire pour les mêmes faits présentent un lien temporel et matériel suffisamment étroit. Si, en l'espèce, les procédures ont bien été menées concomitamment (et non successivement) et que les constatations faites dans la première procédure ont bien été prises en compte dans la seconde, en revanche, il était encore requis que « la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier [ait] été prise en compte dans la procédure qui a pris fin en dernier, de manière à ne pas faire porter pour finir à l'intéressé un fardeau excessif [...] » (Cour eur. Dr. H., Tsonyo Tsonev c. Bulgarie (n° 4), 6 avril 2021, req. n° 35.623/11, § 45).

Or en l'espèce, comme il a été observé à l'occasion de la seconde branche du premier moyen, la circonstance que le requérant a été licencié dans sa fonction d'enseignant à titre temporaire n'a pas, *prima facie*, été prise en considération par la partie adverse pour apprécier si la sanction de la démission disciplinaire prononcée par la suite ne représentait pas « un fardeau excessif » mais bien exclusivement comme circonstance justifiant, par cohérence, que le requérant soit en outre démis disciplinairement.

Dans cette mesure, le moyen est sérieux. »

Il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé par l'arrêt n° 251.290, précité. La seconde branche du premier moyen et le moyen soulevé d'office par l'auditeur sont ainsi jugés fondés. En application des articles 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, l'acte attaqué est annulé.

IV. 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 du 22 février 2021 du Conseil communal de la Ville de Fleurus, envoyée Geoffrey DUMONT le 24 février 2021, par laquelle il est décidé de se départir de l'avis de la Chambre des recours s'agissant de la proportionnalité de la sanction et de confirmer la décision du Conseil communal du 8 juin 2020 procédant à la démission disciplinaire du celui-ci, en tant que personnel nommé à titre définitif, à raison de deux périodes par semaine, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 23 mars 2022 par la VIII^e chambre, composée de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin