CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 253.380 du 29 mars 2022

A. 234.983/VIII-11.831

En cause : **la commune de Silly**, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e^ Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es^ Michel KAROLINSKI et Camille COURTOIS, avocats,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 novembre 2021, la commune de Silly demande, d'une part, la suspension de l'exécution de :

« - l'avis motivé de la Chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné des niveaux préscolaire et primaire ordinaire et spécialisé du 26 août 2021;
- la décision du collège communal de la Commune de Silly du 5 octobre 2021 réputée conforme à l'avis émis le du 26 août 2021 par la chambre de recours, réintégrant M. Th. B. en tant qu'enseignant temporaire prioritaire ».

et, d'autre part, l'annulation de ces mêmes actes.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^me^ Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 25 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 mars 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e^ Julie Paternostre, *loco* M^e^ Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Camille Courtois, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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

1. Depuis septembre 2009, Monsieur Th. B. exerce la fonction d'instituteur primaire en qualité de temporaire prioritaire au sein d'écoles dont la requérante est le pouvoir organisateur (Bassilly, Thoricourt et Hellebecq).

2. Entre le 5 septembre 2017 et le 27 février 2018, plusieurs « rapports circonstanciés » ou procès-verbaux de réunions faisant état de son comportement sont rédigés par la directrice de l'école communale de Hellebecq.

3. Le 13 mars 2018, le collège communal de la requérante convoque Th. B. à une audition le 27 mars suivant pour son comportement « lors de la dernière réunion de parents à l'école d'Hellebecq ». Aucune suite n'est toutefois donnée à cette audition.

4. Pour l'année scolaire 2019-2020, un « rapport de faits » du directeur de l'école communale de Hellebecq est produit au dossier déposé par la requérante.

5. Plusieurs autres rapports à charge de Th. B. sont rédigés les 20 octobre 2020, 11 février, 5, 8 et 10 mars 2021 par la directrice de l'école de Bassilly, à charge de Th. B. qui les signe pour prise de connaissance.

6. Le 16 avril 2021, le collège communal de la requérante informe Th. B. qu'un dossier disciplinaire a été constitué à son encontre et le convoque à une audition

le 27 avril. La sanction envisagée est le licenciement, pour les faits suivants : - « Propos et comportements dégradants à l'attention des enfants ; - Propos déplacés envers ses collègues, la direction, le comité de parents et les parents d'élèves ».

7. Th. B. reçoit une copie de son dossier le 21 avril 2021 et, à la demande de son conseil, l'audition est reportée au 4 mai 2021.

8. Le 8 juin 2021, le collège communal de la requérante décide de licencier Th. B., moyennant préavis et, le 25 juin suivant, il l'informe de son licenciement moyennant préavis avec effet le 30 juin 2021.

9. Un nouveau rapport est rédigé le 30 juin 2021.

10. Le 5 juillet 2021, Th. B. introduit un recours contre son licenciement auprès de la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné.

11. Celle-ci examine le dossier le 26 août 2021, entend les conseils de Th. B. et de la requérante, établit un procès-verbal de l'audition et, le même jour, rend un avis motivé défavorable à la mesure de licenciement.

Il s'agit du premier acte attaqué, notifié à la requérante par un courrier recommandé et un courriel du 9 septembre 2021.

12. Le 14 septembre 2021, le collège communal de la requérante désigne Th. B. à titre temporaire dans un emploi vacant en qualité d'instituteur primaire du 13 au 30 septembre 2021, pour les motifs suivants :

« […]

> Considérant le licenciement décidé par le collège communal le 8 juin 2021, moyennant un préavis de 15 jours à l'encontre [de Th. B.];
> Considérant que l'intéressé a introduit le 5 juillet 2021 un recours contre cette décision auprès de la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné des niveaux préscolaire et primaire ordinaire et spécialisé;
> Vu l'avis motivé rendu en cette affaire par ladite chambre de recours le 26 août 2021 et qui accueille le recours en émettant un avis défavorable à la mesure de licenciement […] ».

Cette décision est ratifiée par le conseil communal de la requérante le 18 octobre suivant qui décide, « vu l'avis motivé en cette affaire rendu par ladite chambre de recours » et « vu ce qui précède », de « ratifier la décision du collège communal du 14 septembre 2021 relatif à la réintégration [de Th. B.] en tant qu'instituteur primaire suite à la décision de la chambre de recours du 26 août 2021 ».

Aucune de ces deux décisions n'a fait l'objet d'un recours en annulation de la part de la requérante.

13. Le 5 octobre 2021, le collège communal de la requérante désigne Th. B. en qualité d'instituteur primaire à titre temporaire, du 1er octobre 2021 au 30 juin 2022, sur la base du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné', du décret du 13 juillet 1998 'portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement', et du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Il s'agit du second acte attaqué.

14. De nouvelles lettres de parents, datées des 12, 16, 22 et 30 septembre 2021, sont produites par la requérante à l'appui de son recours.

IV. Recevabilité

IV.1.Thèse des parties

La requérante indique que le premier acte attaqué, daté du 26 août 2021, lui a été notifié le 15 septembre 2021 par un courrier recommandé avec accusé de réception sans indication des voies de recours, et que le second acte attaqué a été adopté par elle-même, de sorte que le délai de prise de connaissance de l'acte commence à courir dès son adoption. Elle en conclut que le recours est recevable *ratione temporis*. Elle ajoute qu'elle justifie d'un intérêt personnel à obtenir l'annulation des actes attaqués dans la mesure où ils ont pour effet « de la contraindre à maintenir en service un enseignant temporaire dont elle estimait devoir se séparer moyennant préavis ». Elle observe que le courrier de la partie adverse du 9 septembre 2021 lui transmettant le premier acte attaqué est sans équivoque puisqu'il lui rappelle que, conformément à l'article 25, §1er, 2°, du décret du 6 juin 1994, « le présent avis lie votre Pouvoir Organisateur ». Elle explique qu'en cas d'annulation, elle pourra reprendre une décision prononçant le licenciement de Th. B., de sorte qu'elle justifie d'un intérêt à obtenir l'annulation des actes attaqués. Elle fait encore valoir que le premier acte attaqué est un acte définitif qui cause grief, en ce sens qu'il modifie l'ordonnancement juridique puisqu'il a pour effet d'empêcher le licenciement précité, et qu'il est susceptible de recours selon la jurisprudence qu'elle cite. Quant au second acte attaqué, elle répète qu'il modifie l'ordonnancement juridique et qu'il lui cause grief dans la mesure où elle « était contrainte, juridiquement, de retirer sa décision de licenciement et, par conséquent, de réintégrer Th. B. en tant que membre du personnel temporaire prioritaire. Elle rappelle que le premier acte attaqué lie le pouvoir

organisateur et que sa régularité « affecte, en toute hypothèse, la décision de [son] collège prise en conformité ».

La partie adverse constate que la décision clôturant la procédure de licenciement, prise par la requérante le 14 septembre 2021, n'est pas attaquée, pas plus que sa ratification par le conseil communal. Elle soutient qu'une éventuelle suspension ou annulation du premier acte attaqué serait dès lors sans effet sur la décision de la requérante de réintégrer Th. B. à l'issue de la procédure de licenciement litigieuse puisque la requérante n'en retirerait aucun avantage. Elle constate que celle-ci ne fait valoir aucun grief susceptible de justifier la suspension du premier acte attaqué ni, par conséquent, du second. Elle souligne que le non-licenciement définitif de Th. B. a, par ailleurs, été confirmé par une deuxième décision du collège communal de la requérante du 14 septembre 2021 ratifiée par son conseil communal le 18 octobre, tirant les conséquences du premier acte attaqué en désignant Th. B. Elle indique que ces décisions n'ont pas non plus été attaquées par la requérante. Elle considère que si celle-ci estimait le premier acte attaqué illégal et si elle ne voulait pas se retrouver contrainte de réintégrer Th. B. et de le désigner par application du décret du 6 juin 1994, elle aurait pu attaquer l'avis de la chambre de recours en extrême urgence, avant l'écoulement du délai de trente jours dans lequel elle devait statuer sur la procédure de licenciement, ce qu'elle n'a pas fait puisqu'elle a pris deux décisions le 14 septembre 2021, réintégrant Th. B. et le désignant à nouveau à titre temporaire, puis a ratifié ces décisions le 18 octobre 2021. Elle en déduit que la requérante a acquiescé à l'avis contraignant de la chambre de recours puisqu'elle a choisi de ne pas le contester et de le mettre en œuvre par des décisions qu'elle n'attaque pas. Selon elle, cette attitude rend par ailleurs inopérant le second objet du recours de sorte que la requérante a perdu son intérêt à poursuivre l'annulation et la suspension des deux actes attaqués. Subsidiairement, elle soutient, quant au second acte attaqué, que conformément aux principes de bonne administration, la requérante devait attaquer l'avis de la chambre de recours, qui la lie, « avant, et plutôt que, de prendre toute décision qu'elle estimait illégale (parce que fondée sur un avis lui-même illégal, selon elle) ». Elle est d'avis que la requérante est donc à l'origine de son préjudice puisque, si elle avait contesté l'avis de la chambre de recours en temps utile et qu'elle avait obtenu gain de cause, elle n'aurait pas dû prendre sa décision le 5 octobre 2021. Elle analyse le second acte attaqué comme une mesure d'exécution, à la fois, dudit avis et des articles 24 et 25 du décret du 6 juin 1994. Or, elle indique que le Conseil d'État a déjà jugé qu'un tel acte d'exécution d'une décision actuellement définitive n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, ni, partant, d'une demande de suspension et a décidé que n'est pas susceptible de recours l'acte par lequel il est mis fin à la mission d'un agent du collège des médiateurs fédéraux, qui n'est qu'un rappel de l'application de dispositions réglementaires et qui lient l'autorité de manière automatique.

IV.2. Appréciation

La recevabilité du recours au Conseil d'État relevant de l'ordre public, elle doit être examinée d'office. En vertu de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (A.G.), 244.015 du 22 mars 2019). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3) elle est, comme l'a récemment rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, l'article 25 du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné', dispose comme suit :

« Art. 25. § 1er. Le pouvoir organisateur peut licencier un membre du personnel désigné à titre temporaire aux conditions suivantes :

Le membre du personnel non prioritaire peut être licencié moyennant préavis d'une durée de quinze jours.

Ce licenciement est motivé, sous peine de nullité.

Préalablement à la notification de tout licenciement, le membre du personnel doit avoir été invité à se faire entendre par le pouvoir organisateur. La convocation à l'audition ainsi que les motifs en raison desquels le pouvoir organisateur envisage de licencier le membre du personnel doivent lui être notifiés cinq jours ouvrables au moins avant l'audition, soit par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, soit par la remise d'une lettre de la main à la main avec accusé de réception. Lors de l'audition, le membre du personnel peut se faire assister ou

représenter par un avocat, par un défenseur choisi parmi les membres du personnel en activité de service ou pensionnés de l'enseignement officiel subventionné ou par un représentant d'une organisation syndicale représentative. La procédure se poursuit valablement lorsque le membre du personnel dûment convoqué ne se présente pas à l'audition ou n'y est pas représenté.

Le membre du personnel temporaire mis en préavis, peut dans les dix jours de la notification du préavis, introduire un recours contre la décision de licenciement auprès de la Chambre de recours compétente.

Cette instance transmet un avis au pouvoir organisateur dans un délai maximum de 45 jours à partir de la date de réception du recours.

La décision est prise par le pouvoir organisateur dans les trente jours de la réception de l'avis de la Chambre de recours.

Le recours n'est pas suspensif.

2° S'il est temporaire prioritaire au sens de l'article 24, § 1er, la même procédure que celle prévue au 1° est appliquée, mais l'avis de la Chambre de recours lie le pouvoir organisateur.

Dans le cadre d'un recours introduit à l'encontre d'une décision de licenciement, tous les éléments doivent être pris en considération par la Chambre de recours, en ce compris, le cas échéant, le rapport d'inspection portant sur les compétences professionnelles et pédagogiques ayant conduit à la procédure de licenciement. La durée de validité de ce rapport est limitée à un délai de douze mois prenant cours à la date de son établissement. Toutefois, lorsque la procédure de licenciement est entamée sur la base de celui-ci, dans ce délai, le rapport demeure valable jusqu'à la date à laquelle la décision définitive de licenciement est notifiée au membre du personnel.

§ 2. Le pouvoir organisateur peut licencier tout membre du personnel engagé à titre temporaire sans préavis, pour faute grave.

Est considéré comme constituant une faute grave, tout manquement qui rend immédiatement est définitivement impossible toute collaboration professionnelle entre le membre du personnel et son pouvoir organisateur.

Dès le moment où il a connaissance d'éléments susceptibles de constituer une faute grave, le pouvoir organisateur convoque par lettre recommandée à la poste, le membre du personnel à une audition qui doit avoir lieu au plus tôt cinq jours ouvrables et au plus tard dix jours ouvrables après l'envoi de la convocation.

Si après l'audition, le pouvoir organisateur estime qu'il y a suffisamment d'éléments constitutifs d'une faute grave, il peut procéder dans les trois jours qui suivent l'audition au licenciement.

Le licenciement est accompagné de la preuve de la réalité des faits reprochés.

Il est notifié au membre du personnel, soit par exploit d'huissier, soit par lettre recommandée à la poste, laquelle produit ses effets le troisième jour ouvrable suivant la date de son expédition.

Lors de l'audition, le membre du personnel peut se faire assister ou représenter par un avocat, par un défenseur choisi parmi les membres du personnel en activité de service ou pensionnés de l'enseignement officiel subventionné ou par un représentant d'une organisation syndicale représentative ».

Cette disposition, qui organise le régime de licenciement des agents temporaires, énonce sans ambiguïté que, pour les agents temporaires prioritaires comme Th. B., l'avis de la chambre de recours lie le pouvoir organisateur et que celui-ci rend sa décision sur le licenciement dans les 30 jours de la réception dudit avis. Le premier acte attaqué constitue par conséquent une acte interlocutoire important des effets définitifs qui s'inscrit dans le cadre d'une opération administrative complexe. S'il est de jurisprudence constante que l'illégalité d'un tel acte peut être invoquée soit à l'appui d'un recours en annulation dirigé directement à son encontre, soit à l'appui du recours dirigé contre la décision finale à la préparation

de laquelle il concourt, encore faut-il que l'annulation de cet acte soit susceptible de procurer à la partie requérante l'avantage requis selon l'interprétation précitée de l'article 19, alinéa 1er, précité, des lois coordonnées.

En l'espèce, le dossier administratif atteste que la décision faisant suite à l'avis contraignant de la chambre de recours a été adoptée par le collège de la requérante et ratifiée par son conseil communal respectivement les 14 septembre et 18 octobre 2021, celle-ci décidant en effet sans équivoque de « ratifier la décision du collège communal du 14 septembre 2021 relatif à la réintégration [de Th. B.] en tant qu'instituteur primaire suite à la décision de la chambre de recours du 26 août 2021 ». Aucune de ces deux décisions n'ayant été attaquée par la requérante, elles sont devenues définitives de sorte qu'il s'impose de constater que la procédure de licenciement initiée s'est clôturée, conformément à l'article 25, § 1er, précité, par la réintégration définitive de Th. B. Dans un tel contexte, la requérante ne retirerait aucun avantage de l'annulation de l'avis de la chambre de recours du 26 août 2021 puisqu'elle demeurerait sans effet sur cette réintégration définitivement cristallisée. Elle n'a donc pas intérêt au recours en son premier objet. La même conclusion s'impose à l'égard du second acte attaqué compte tenu de cette réintégration définitive et du constat qui précède, les moyens d'annulation étant exclusivement dirigés contre le premier acte attaqué.

Le recours est, *prima facie*, irrecevable.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a toutefois lieu de réserver les dépens à ce stade de la procédure.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé le 29 mars 2022 par la VIII[e] chambre siégeant en référé, composée de :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Frédéric Gosselin