

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.560 du 24 janvier 2023

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 [...] 26 août 2021 par la chambre de recours, réintégrant [Th. B.] en tant qu'enseignant temporaire prioritaire ».

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

II. Procédure

Un arrêt n° 253.380 du 29 mars 2022 a rejeté la demande de suspension de l'exécution des actes attaqués et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 9 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 janvier 2023.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^{es} Michel Karolinski et 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 253.380 précité.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

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, § 1^{er}, 2°, du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné', « le présent avis lie [son] 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 indique qu'il modifie également 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 ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

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 annulation du premier acte attaqué serait, par conséquent, 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 l'annulation du premier acte attaqué ni, par conséquent, du second acte attaqué.

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-même et qu'elles sont donc, elles aussi, définitives.

Elle considère que si la requérante 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 30 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, ce faisant, la requérante a acquiescé à l'avis de la chambre de recours puisqu'elle a choisi de ne pas contester cet avis contraignant 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, dès lors, perdu son intérêt à poursuivre l'annulation des deux actes attaqués.

Subsidiairement, elle soutient 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, de l'avis de la chambre de recours 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 lie l'autorité de manière automatique.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Après avoir rappelé l'article 25, § 1^{er}, du décret du 6 juin 1994 qui règle la procédure de licenciement d'un membre du personnel désigné à titre temporaire, la requérante indique que le second acte attaqué a été adopté à la suite de l'avis émis le 26 août 2021 par la chambre de recours et dans le délai de 30 jours suivant la

réception de cet avis, le 15 septembre 2021 et, par conséquent, dans le délai prévu à cet article.

Selon elle, dans la mesure où le second acte attaqué s'inscrit dans le cadre de l'article 25 du décret du 6 juin 1994 et qu'il était le seul à produire encore des effets au jour de l'introduction du présent recours, c'est à bon droit qu'elle n'a visé l'annulation que de cet acte.

Elle expose aussi que, par la décision du 14 septembre 2021, le collège communal désigne Th. B. à titre temporaire dans un emploi vacant en qualité d'instituteur primaire du 13 au 30 septembre 2021 et que, par conséquent, cette décision n'avait plus d'effet au jour de l'introduction du présent recours.

Elle estime qu'outre le fait qu'il est déjà particulier d'exiger d'une partie qu'elle attaque ses propres actes, il est encore plus excessif de constater qu'elle n'a plus intérêt au recours dans la mesure où elle n'a pas attaqué un de ses actes qui n'avait plus aucun effet au jour de l'introduction de la procédure. Elle soutient qu'une telle approche des conditions de recevabilité serait tellement stricte qu'elle en deviendrait contraire au droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a prononcé un arrêt le 17 juillet 2018 condamnant la Belgique en raison de l'interprétation trop restrictive de l'intérêt au recours résultant de la jurisprudence du Conseil d'État qui avait, à l'époque, été jugée contraire au droit à un recours effectif.

IV.1.4. Dernier mémoire de la partie requérante

La requérante estime que c'est à tort que l'auditeur rapporteur exclut la décision attaquée du 5 octobre 2021 de l'opération complexe consistant à réintégrer Th. B. au sein de son personnel enseignant.

Elle rappelle que le second acte attaqué a été pris à la suite de l'avis de la chambre de recours et dans le délai de 30 jours prescrit. Elle ajoute que cette décision se conforme à l'avis émis par la chambre de recours et réintègre Th. B. pour l'année scolaire 2021-2022. Elle fait valoir que la décision du 14 septembre 2021 n'avait que pour effet de réintégrer Th. B. pour le mois de septembre 2021. Selon elle, cette seule décision n'était certainement pas davantage conforme à l'avis émis par la chambre de recours puisqu'en vertu de cet avis, la requérante est tenue de réintégrer Th. B. pour toute l'année académique et pas juste pour un mois. Elle fait valoir qu'elle n'aurait pu se contenter de sa décision du 14 septembre 2021, sans

quoi Th. B. aurait pu lui reprocher de ne pas s'être conformée à cet avis, qui est liant.

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 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3) elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2). La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475/06, §§44 et 53 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, §39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, req. n° 32610/07, §32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, précité, §43) abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, précité, §46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, req. n° 40160/12, §88). 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 appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit 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. § 1^{er}. Le pouvoir organisateur peut licencier un membre du personnel désigné à titre temporaire aux conditions suivantes :

1° 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, § 1^{er}, 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 et 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 un acte interlocutoire emportant 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 1^{er}, 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, celui-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, § 1^{er}, 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.

Contrairement à ce que soutient la requérante dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le second acte attaqué ne fait pas partie de l'opération complexe ayant abouti à la décision de réintégration de Th. B., prise par le collège communal le 14 septembre 2021 et ratifiée par le conseil communal le 18 octobre 2021 et qui constitue la décision finale de la procédure de licenciement telle que prévue par l'article 25 du décret précité. Les désignations subséquentes résultent certes de la priorité dont bénéficie le membre du personnel concerné, qu'il n'a pas perdu en raison de sa réintégration, mais s'inscrivent toutefois dans une procédure distincte de celle ayant abouti à cette réintégration.

Le recours est irrecevable.

Ce constat ne porte pas atteinte au droit à un procès équitable, dès lors que, contrairement à l'affaire en cause dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme invoqué par la requérante dans son mémoire en réplique, l'irrecevabilité du présent recours ne résulte pas d'une perte d'intérêt survenue en raison de la longueur de la procédure mais de ce qu'il est constaté qu'*ab initio*, la requérante ne tirerait aucun avantage de l'annulation d'un acte interlocutoire en raison du caractère définitif de l'acte final.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base majoré.

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 les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 24 janvier 2023 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