CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.545 du 23 janvier 2024

A. 235.537/VIII-11.890

En cause : **TILMANT** Michel,
ayant élu domicile chez
M^e Thierry ZUINEN, avocat,
boulevard Joseph II 18
6000 Charleroi,

contre :

Wallonie Bruxelles Enseignement (en abrégé : WBE),
ayant élu domicile chez
M^es Judith MERODIO et
Laurane FERON, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 janvier 2022, Michel Tilmant demande l'annulation de « la décision d'infliger la sanction de la démission disciplinaire à un membre du personnel enseignant nommé à titre définitif rendue en date du 25.11.2021 par le Conseil de la Fédération Wallonie Bruxelles Enseignement [*sic*] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Florian Dufour, auditeur adjoint 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire, la partie requérante, un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 janvier 2024.

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

M. Florian Dufour, auditeur adjoint, a été entendu 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

1. Le requérant est professeur d'électromécanique à l'athénée royal de Hannut. Il est nommé à titre définitif pour quatorze heures de « PP DI mécanique », et désigné à titre temporaire pour neuf heures de « CT DI mécanique » et pour trois heures de « DI électronique ». Il bénéficie également de trois heures additionnelles.

2. Le 22 mars 2021, un de ses élèves, R. B. D., se plaint auprès de la direction de l'école du fait que le requérant tient des propos homophobes et obscènes à son égard en classe, et un autre, M. D., informe celle-ci qu'il laisse sortir des élèves par la porte de secours sur le temps de midi, sans vérifier s'ils disposent d'une autorisation de sortie.

3. Le 27 avril 2021, le requérant est entendu par la direction de l'école. Il reconnaît certains propos et s'excuse mais précise qu'il ne visait pas personnellement R. B. D. Il admet également « tenir un "langage cru" » et laisser sortir les élèves sur le temps de midi par la porte de secours.

4. Le 4 mai 2021, un élève souhaitant rester anonyme informe la direction du fait que le requérant a insulté M. D. en classe et qu'il lui a donné une claque sur l'oreille. Il rapporte également un incident survenu en classe lors duquel, alors qu'un élève pratiquait une soudure, un autre élève a lancé un papier imbibé de substance inflammable et ce papier a pris feu. Il précise également que le requérant tient tous les jours des propos racistes, sexistes et grossiers, qu'il n'a rien dit lorsque des élèves ont utilisé son ordinateur pour diffuser un film pornographique, qu'il laisse toujours sortir les élèves par la porte de secours des ateliers durant la pause de midi et qu'il a vidé le contenu du tuyau d'un compresseur sur un élève.

5. Le même jour, M. D. est entendu par la direction. Il confirme qu'il a reçu du requérant une claque sur l'oreille et qu'un élève a été arrosé par le requérant avec l'eau qui se trouvait dans la soufflette du compresseur. Il précise également que le requérant a pris le papier en feu et l'a jeté sur sa salopette de travail « heureusement ignifugée », que le requérant tient à chaque cours des propos homophobes, racistes et xénophobes, qu'il parle de sexe en classe et qu'il envoie des photos à caractère raciste et pornographique à ses élèves sur *Messenger*.

Des captures d'écran de la conversation *Messenger* sont jointes au procès-verbal de cette audition.

6. Le 4 mai 2021 toujours, le requérant est entendu par la direction. Il reconnaît avoir transféré à ses élèves, sur *Messenger*, des photos et des vidéos, ainsi que d'avoir vidé la soufflette du compresseur sur l'un d'eux. Il nie en revanche tout fait de violence à l'égard de M. D.

7. Toujours à cette même date, la partie adverse est informée des faits reprochés au requérant.

8. Le 7 mai 2021, le requérant est écarté sur-le-champ par la directrice générale adjointe *a.i.* du Service général de l'Enseignement organisé de la partie adverse.

9. Par trois courriers du 17 mai 2021, la même directrice générale adjointe annonce au requérant que, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, d'une procédure de licenciement et d'une procédure de suspension préventive qui sont entamées à son encontre, il est invité à venir s'expliquer au sujet des griefs suivants:

« 1/ Avoir tenu des propos et des insinuations homophobes de manière régulière envers l'élève [R. B. D.] ;

[…]

2/ Avoir adopté un comportement inadéquat en :
- envoyant des images à caractère raciste et des images à caractère pornographique à des élèves ;
- posant des gestes inappropriés à l'égard des élèves en donnant une claque à l'un d'entre eux, en arrosant un autre avec le compresseur et en jetant un papier enflammé sur un troisième ;

[…]

3/ Avoir employé un langage inapproprié en présence de [ses] élèves, en ce [qu'il] tiendr[ait] des propos insultants, des propos crus et des propos racistes ;

[…]

4/ Avoir manqué à [ses] devoirs d'enseignant en ne respectant pas les règles de l'établissement en matière de sorties des élèves sur le temps de midi, en leur permettant d'utiliser la sortie de secours de l'atelier pour sortir de l'établissement ;

[…] ».

10. Le 27 mai 2021, le requérant, assisté de son délégué syndical, est entendu. Un procès-verbal est dressé à l'issue de l'audition et il fait valoir ses observations.

11. Le 2 juillet 2021, la directrice générale adjointe *a.i.* lui adresse une proposition de licenciement moyennant un préavis de quinze jours.

12. Le même jour, elle lui communique un document qui propose de lui infliger la sanction de la démission disciplinaire.

13. Le 7 juillet 2021, le requérant marque son désaccord quant à la proposition de licenciement du 2 juillet 2021 et introduit un recours contre ladite proposition de démission disciplinaire.

14. Le 8 juillet 2021, l'administrateur général de la partie adverse décide de licencier le requérant moyennant un préavis de 15 jours.

Cette décision lui est notifiée par un courrier du 14 juillet suivant et le requérant introduit un recours contre ce licenciement le 27 juillet 2021.

15. Le 19 octobre 2021, la chambre de recours rend l'avis suivant à propos des deux recours :

« […]

Emet l'avis, à trois voix pour et deux voix contre, que les faits reprochés [au requérant] justifient la décision de licenciement avec préavis de quinze jours à son encontre formulée par [J. N.], administrateur général, en date du 8 juillet 2021, et par quatre voix pour et une voix contre, que ces mêmes faits justifient la proposition de la peine disciplinaire de la "démission disciplinaire" formulée à son encontre par [C. G.], directrice générale, en date du 2 juillet 2021 ».

16. Le 17 novembre 2021, la partie adverse confirme la décision de licenciement moyennant un préavis de quinze jours.

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier du 26 novembre 2021.

17. Le 25 novembre 2021, la partie adverse lui inflige la sanction disciplinaire de la démission disciplinaire.

Cette décision, notifiée également par un courrier du 26 novembre 2021, constitue l'acte attaqué.

IV. Moyen d'office

IV.1. Thèses en présence

IV.1.1. Le rapport de l'auditeur rapporteur

L'auditeur rapporteur rappelle que le principe général de droit *non bis in idem*, qui est d'ordre public et qu'il soulève d'office, s'oppose à ce qu'une personne soit sanctionnée deux fois pour des faits identiques et « suppose que les deux mesures concernées revêtent un caractère disciplinaire, de telle sorte que l'intéressé est puni deux fois pour les mêmes faits (voy. C.E., n° 255.558 du 24 janvier 2023) ». Il expose que, selon la jurisprudence, si ce principe général 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 (voy. not. C.E., n° 251.289 du 20 juillet 2021 ; n° 251.290 du 20 juillet 2021) ».

Il indique que, selon la même jurisprudence, « raisonner 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 ».

Selon lui, « 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 » et il cite les §§44 à 46 d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 6 avril 2021 (*Tsonyo Tsonev c. Bulgarie* (n° 4), req. n° 35.623/11, CE:ECHR:2021:0406JUD003562311), tout en renvoyant à un arrêt du 15 novembre 2016 (*A. et B. c. Norvège*, req. n^{os} 24.130/11 et 29.758/11, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§130-134).

Il relève qu'en l'espèce, l'acte attaqué, qui date du 25 novembre 2021, se fonde sur les mêmes faits que ceux retenus dans la décision de licenciement du 17 novembre 2021 et que « si les procédures ont été menées conjointement et que les constatations qui ont servi à la procédure de licenciement ont été prises en compte dans le cadre de la procédure disciplinaire, la circonstance que le requérant a été licencié dans sa fonction d'enseignant à titre temporaire n'a pas 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" ».

IV.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répond que le requérant est professeur d'électromécanique à l'athénée royal de Hannut à un double titre : d'une part, il est désigné à titre temporaire pour neuf heures de « CT DI mécanique » et pour trois heures de « DI électronique » ainsi que trois heures additionnelles et, d'autre part, il est désigné à titre définitif pour quatorze heures de « PP DI mécanique ». Elle précise que les dispositions applicables à la relation de travail et à l'éventuelle fin de celle-ci sont prévues par l'arrêté royal du 22 mars 1969 et sont des dispositions distinctes.

Se référant à l'arrêt n° 251.289, précité, et aux arrêts n° 253.288 du 21 mars 2022 et n° 253.321 du 23 mars 2022, elle fait valoir qu'il est de jurisprudence constante que si le principe *non bis in idem* justifie qu'une personne ne puisse être poursuivie disciplinairement deux fois pour les mêmes faits, elle peut toutefois être licenciée, d'une part, et faire l'objet d'une mesure disciplinaire, d'autre part. Elle ajoute qu'avec la chambre de recours, elles ont bien pris en considération la circonstance que le requérant avait déjà fait l'objet d'un licenciement pour les

mêmes faits, et que la question du cumul entre ce licenciement et la sanction disciplinaire a été examinée. Elle expose que la procédure devant la chambre de recours concerne à la fois la proposition de démission disciplinaire et la décision de licenciement, que les débats ont abordé les deux décisions et que la chambre de recours était parfaitement informée de la situation et du cumul des deux décisions. Selon elle, il ressort de son avis que celle-ci a bien pris en considération le fait que le requérant faisait l'objet d'un licenciement pour les mêmes faits et d'une proposition de sanction disciplinaire. Elle explique qu'elle a rendu un avis favorable au terme duquel elle estime le licenciement et la sanction de démission disciplinaire justifiés, qu'elle a par ailleurs apprécié spécifiquement la sanction par rapport aux obligations statutaires du requérant, et elle estime que l'acte attaqué, qui se réfère notamment à cet avis, ne viole dès lors pas le principe *non bis in idem*.

Elle ajoute que le requérant s'est vu reprocher d'avoir tenu des propos et des insinuations homophobes de manière régulière envers un élève, d'avoir envoyé des images à caractères raciste et pornographique, d'adopter des gestes inappropriés à l'égard d'un élève, et d'avoir employé un langage inapproprié en présence de ses élèves, tenant des propos insultants, crus et racistes, et fait valoir que « la procédure de licenciement et la poursuite disciplinaire pour les mêmes faits présentent un lien temporel et matériel suffisamment étroit et les manquements constatés dans une des fonctions constituaient également un manquement au titre de son autre fonction. Ces comportements considérés comme établis ne permettaient pas la poursuite de la relation de travail dans le cadre de la nomination définitive et la sanction adoptée au regard de ces faits ne représentait pas "un fardeau excessif" ».

Elle en conclut que c'est à juste titre qu'elle a, d'une part, initié une procédure de licenciement pour la partie des fonctions exercées par le requérant en qualité de temporaire et, d'autre part, infligé la sanction de la démission disciplinaire cristallisée par l'acte attaqué pour la partie des charges qu'il exerçait en qualité de membre du personnel enseignant nommé.

IV.1.3. Courrier valant dernier mémoire de la partie requérante

Dans son courrier valant dernier mémoire, la partie requérante se rallie à la position de l'auditeur rapporteur.

IV.2. Appréciation

Il résulte de la jurisprudence précitée, encore récemment confirmée par un arrêt n° 257.372 du 19 septembre 2023, que 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. Ce principe général implique qu'une personne ne puisse être poursuivie disciplinairement deux fois pour les mêmes faits. Il ne s'oppose toutefois 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 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.

Selon la même jurisprudence, raisonner 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.

Conformément à la jurisprudence constante, un principe général de droit, 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 pour quatorze heures de « PP DI mécanique » et à titre temporaire pour neuf heures de « CT DI mécanique » et pour trois heures de « DI électronique », résulte des dispositions légales qui permettent qu'une personne reste nommée à titre définitif dans une fonction, et en conséquence soumise aux obligations qui en découlent, tout en étant désignée à titre temporaire dans une autre fonction, de telle sorte que s'il est mis fin à sa désignation temporaire, elle conserve le droit d'être affectée dans une fonction à titre définitif. 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 est désigné à titre temporaire. Or la législation en cause, en l'occurrence 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, spécialisé, 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', ne prévoit nullement une telle exemption.

Par analogie avec le même principe tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme en matière pénale, il est encore requis que la procédure de licenciement et la poursuite disciplinaire pour les mêmes faits présentent un lien temporel et matériel suffisamment étroit. En l'espèce, les procédures ont bien été menées concomitamment (et non successivement). Il reste à vérifier si les constatations faites dans la première procédure ont bien été prises en compte dans la seconde, et si « la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier a été prise en compte dans la procédure qui a pris fin en dernier [en l'espèce, l'acte attaqué], de manière à ne pas faire porter pour finir à l'intéressé un fardeau excessif […] », comme l'a relevé la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt précité du 6 avril 2021 (*Tsonyo Tsonev c. Bulgarie* (n° 4), précité, § 45).

En l'espèce, il ressort de l'avis de la chambre de recours du 19 octobre 2021, qui « fait partie intégrante » de l'acte attaqué, que celle-ci a examiné conjointement les deux recours et, à l'issue de cet examen, a soumis au vote d'abord la question relative au licenciement, et, immédiatement ensuite, celle relative à la démission d'office, ce qui suffit en l'espèce à démontrer que la chambre de recours a bien pris en compte le licenciement du requérant, qu'elle venait de confirmer, avant de se prononcer au cours de la même séance sur la démission d'office.

Sur ce point, la présente affaire se distingue de celle ayant donné lieu aux arrêts n° 251.290 du 20 juillet 2021 et 253.321 du 23 mars 2022, qui concluent à la violation du principe *non bis in idem*. Dans cette affaire, la chambre de recours s'était prononcée, au cours de deux séances distinctes, tout d'abord, en faveur du licenciement, mais, ensuite, contre la démission d'office, jugeant cette dernière disproportionnée. Le Conseil d'État a jugé que le principe *non bis in idem* avait été violé car « la circonstance que le requérant a été licencié dans sa fonction

d’enseignant à titre temporaire n’a pas […] 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 ».

La partie adverse dans la présente espèce, qui n’avait plus à se prononcer sur le licenciement, ne peut pas encourir le même reproche puisqu’elle se réfère, notamment, à l’avis concordant de la chambre de recours, avis dont il ressort que cette instance a bien pris en considération le licenciement pour se prononcer sur la démission d’office, puisque c’est dans un seul et même avis qu’elle se prononce en faveur du licenciement et, immédiatement ensuite, sur la démission disciplinaire proposée par la partie adverse, sans justifier la seconde mesure par la première. Dans de telles circonstances, qui se distinguent nettement de celles des arrêts précités, le principe *non bis in idem* ne peut être considéré comme violé.

Le moyen soulevé d’office n’est pas fondé.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin que l’auditeur rapporteur poursuive l’instruction.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l’auditorat désigné par M. l’auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l’instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 janvier 2024, par la VIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence Van Hove	Luc Detroux