

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.340 du 28 juin 2024

A. 228.464/VIII-11.187

En cause :

I.B.,

ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juin 2019, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 2019, notifié par courriel et courrier recommandé du 16 mai 2019, "portant la décision de licencier avec un préavis de quinze jours un membre du personnel enseignant, désigné en qualité de temporaire" ».

II. Procédure

Les arrêts n° 252.752 du 25 janvier 2022 et n° 258.258 du 19 décembre 2023 ont rouvert les débats, ont chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction et ont réservé les dépens. Ils ont été notifiés aux parties.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 juin 2024.

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

M^e Anissa Batik, loco M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint, a été entendu 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 les arrêts n° 252.752 et n° 258.258, précités.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 28bis « de l'arrêté royal du 22 mars 1969 ».

Dans une première branche, la requérante fait valoir que l'acte attaqué « n'a pas rapporté la preuve du fait reproché ». Elle indique avoir toujours contesté la version des faits établie par le préfet et la manière dont il a mené « sa petite enquête exclusivement à charge » pendant plusieurs jours sans s'enquérir de sa propre version des faits, que cette dernière est établie unilatéralement avant son audition et n'a pas été modifiée à l'issue de celle-ci et que c'est sur cette version « copiée-collée » à chaque étape de la procédure que la partie adverse prétend fonder l'acte attaqué. Elle soutient que cette version manque en fait, comme elle l'a indiqué dans sa réclamation, et qu'elle se fonde essentiellement sur un enregistrement vocal de deux minutes qui n'est pas de nature à pouvoir témoigner du geste litigieux. Elle expose avoir toujours contesté le caractère probant de cet enregistrement et dénoncé le fait qu'il avait été réalisé à son insu, en violation de ses droits fondamentaux. Elle

relève qu'aucun membre de l'administration de la partie adverse n'a pris connaissance de ce grief dans le cadre de son licenciement pour faute grave et qu'il n'avait pas été joint au dossier administratif. Elle fait valoir que le directeur général, à l'instar de la chambre de recours, n'avait pas écouté cet enregistrement et n'en disposait pas, et qu'il ne figurait pas au dossier soumis à la chambre de recours. Elle expose qu'il a été demandé aux membres de celle-ci « d'en prendre connaissance préalablement à leur décision » et qu'« à la demande du président, le représentant de la partie adverse a indiqué qu'il n'en disposait pas », alors que la disposition visée au moyen stipule que « le licenciement est accompagné de la preuve de la réalité des faits reprochés ».

Dans une deuxième branche, elle fait valoir que l'acte attaqué a été adopté « au mépris des délais prévus par ce même article » dont elle cite le paragraphe 2, en relevant que le fait reproché date du 3 décembre 2015, le courrier des parents du 7 décembre suivant et que le chef d'établissement en a pris connaissance au plus tard le jour même dudit fait. Elle en déduit que « ce seul fait dément l'existence d'une quelconque urgence à [la] licencier » et qu'il est incontestable que le chef d'établissement « a eu connaissance des éléments qu'il a jugés susceptibles de constituer une faute grave dès le 7 décembre 2016 [lire : 2015] mais [ne l'a] pas convoqué[e] [...] à une audition dès ce moment » et a au contraire attendu cinq jours pour la convoquer postérieurement à son écartement sur-le-champ. Elle dénonce encore une violation de l'article 28bis, § 4, qu'elle cite également, en ce que sa réclamation a été adressée à la ministre par un recommandé du vendredi 8 janvier 2016 et qu'il n'existe aucune raison de penser que celle-ci l'a reçue plus tard que le lundi 11 janvier suivant. Elle estime que la ministre n'a pas transis la réclamation à la chambre de recours « aussitôt qu'[elle] l'a reçue » dans la mesure où il aura fallu plus de deux mois entre le 11 janvier et le 15 mars 2016 pour qu'elle soit finalement auditionnée. Elle en déduit que la chambre de recours n'a pas rendu son avis dans le délai légal. Elle ajoute que cet avis a été émis le 15 mars 2016 et que l'acte attaqué n'a été adopté que le 12 avril 2019, soit trois ans et un mois plus tard, et que « même si l'on retenait la date du premier licenciement (pour faute grave et sans préavis) le 21 avril 2016 (*quod non*, cet acte ayant été retiré), il n'est pas crédible qu'un simple courriel de transmission de cet avis ait mis plus d'un mois à être reçu de la même administration ». Elle en conclut que la partie adverse n'a pas statué « dès réception de l'avis ».

À l'appui d'une troisième branche, elle estime que la partie adverse « a changé de procédure en cours de traitement du dossier ». Elle observe que l'acte attaqué a pour fondement unique l'article 28bis de l'arrêté royal du 22 mars 1969 qui concerne exclusivement le licenciement pour faute grave alors que le licenciement avec préavis obéit à une autre procédure distincte. Selon elle, « rien

n'autorisait la partie adverse, suite à l'avis de la chambre de recours, de "glisser" d'une procédure à l'autre ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante observe que l'arrêté du 22 décembre 2015 la licenciant sans préavis pour faute grave qui fonde l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est un acte préparatoire qu'elle peut critiquer à l'appui de son recours. Elle reproduit son argumentation quant à la première branche et estime que le mémoire en réponse n'y répond pas. Elle fait de même à propos de la deuxième branche et ajoute qu'à supposer qu'il puisse être admis que le laps de temps écoulé entre les faits reprochés et son audition se justifie par la nécessité d'effectuer des devoirs permettant d'en avoir une connaissance certaine, encore faudrait-il que la partie adverse démontre quels sont les devoirs qu'elle a effectués en ce sens, ce qu'elle ne fait pas. Elle répète que la partie adverse « a triplement méconnu » l'article 28*bis*, § 4, et ajoute que « tout délai raisonnable » est également exclu entre son audition le 15 mars 2016 et l'adoption de l'acte attaqué le 12 avril 2019.

En ce qui concerne la troisième branche, elle explique que la procédure prévue par l'article 28 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 applicable au licenciement avec préavis prévoit qu'avant toute proposition de licenciement, le membre du personnel à titre temporaire est entendu à la suite d'une convocation lui notifiant les motifs fondant la proposition de licenciement, que sur la base de cette audition, si le fonctionnaire compétent décide de poursuivre la procédure de licenciement, il soumet la proposition de licenciement au membre du personnel temporaire au moment où celle-ci est formulée, que si celui-ci estime que cette proposition n'est pas fondée, il la vise en conséquence et que le même jour, la proposition visée est transmise au ministre. Elle relève que la procédure visée par l'article 28*bis* du même arrêté n'offre pas les mêmes garanties dans la mesure où « s'il est prévu que le temporaire soit entendu, il n'est pas prévu [que] celui-ci soit préalablement informé des motifs de sa convocation. En outre, si le fonctionnaire compétent décide de poursuivre la procédure de licenciement, il ne doit pas au préalable soumettre la proposition de licenciement au membre du personnel temporaire, il doit au contraire la transmettre immédiatement au gouvernement ».

Elle en conclut que les deux procédures n'offrent pas les mêmes garanties au membre du personnel temporaire, que la partie adverse ne pouvait, sur la base de l'article 28*bis*, la licencier avec préavis, et que rien ne l'autorisait, à la suite de l'avis de la chambre de recours, à « glisser » d'une procédure à une autre. Elle conteste que le Conseil d'État aurait admis qu'il serait possible de passer d'une procédure fondée sur l'article 28 à une autre fondée sur l'article 28*bis* dudit arrêté

royal, et réplique que « dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 227.720 du 17 juin 2014, s'est posée la question de la légalité du licenciement avec préavis d'un membre du personnel temporaire à qu'il était reproché des faits qui seraient de nature à justifier son licenciement sans préavis, mais dont l'administration avait connaissance depuis longtemps. À aucun moment il n'a été question de passer d'une procédure à l'autre ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle renvoie à son argumentation.

IV.2. Appréciation quant aux trois branches réunies

Les articles 28 et 28bis de 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', organisent respectivement, en ce qui concerne les agents désignés à titre temporaire, d'une part leur licenciement moyennant un préavis de quinze jours et, d'autre part, leur licenciement sans préavis pour faute grave. Ces articles sont libellés comme suit :

« Article 28. Moyennant un préavis de quinze jours, un membre du personnel désigné à titre temporaire peut être licencié sur proposition motivée du chef d'établissement ou sur proposition motivée du fonctionnaire général désigné par le Gouvernement ou du délégué dudit fonctionnaire. Préalablement à toute proposition de licenciement, le membre du personnel doit avoir été invité à se faire entendre. La convocation à l'audition ainsi que les motifs en raison desquels le chef d'établissement ou le fonctionnaire général désigné par le Gouvernement ou le délégué dudit fonctionnaire envisage de proposer le licenciement du membre du personnel doivent lui être notifiés cinq jours ouvrables au moins avant l'audition, soit par envoi recommandé 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 organisé par la Communauté française ou par un représentant d'une organisation syndicale représentée au sein du Comité de négociation Secteur IX. 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.

Cette proposition est soumise au temporaire au moment où elle est formulée.

Le temporaire vise et date la proposition. Il la restitue le jour même. S'il estime que cette proposition n'est pas fondée, il vise en conséquence la proposition, la date et la restitue dans le même délai. Le chef d'établissement ou le fonctionnaire général désigné par le Gouvernement ou le délégué dudit fonctionnaire transmet,

le jour même, la proposition de licenciement au Ministre qui, dans les dix jours, rejette cette proposition ou met le temporaire en préavis.

Le temporaire, mis en préavis, peut dans les dix jours de la notification du préavis, introduire par recommandé une réclamation écrite auprès du Ministre qui la fait parvenir aussitôt à la Chambre de recours. Celle-ci donne son avis au Ministre dans un délai maximum de deux mois à partir de la date de réception de la réclamation, en appliquant la suspension de délai prévue à l'article 147, alinéa 2. Le Ministre prend sa décision dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis.

Le temporaire est, à sa demande, entendu par la Chambre de recours. Il peut se faire assister par un avocat, un défenseur choisi parmi les membres du personnel de l'enseignement de l'État en activité de service ou retraité ou par un délégué d'une organisation syndicale agréée.

Le licenciement est notifié au membre du personnel soit par envoi recommandé, lequel produit ses effets le 3^e jour ouvrable suivant la date de son expédition, soit par la remise d'une lettre de la main à la main avec accusé de réception, laquelle produit ses effets le jour de cette notification.

Le licenciement peut aussi être notifié par exploit d'huissier de justice, lequel produit ses effets le jour même s'il est notifié à personne ou remis en mains propres à un parent, allié, préposé ou serviteur du destinataire, au domicile ou, à défaut, à la résidence de ce dernier.

Si l'exploit d'huissier n'a pu être signifié selon les modalités reprises à l'alinéa précédent, il produit ses effets le 2^e jour ouvrable suivant la date du dépôt de la copie de l'exploit au domicile ou, à défaut, à la résidence du destinataire, ou la date de la remise de la copie de l'exploit au Procureur du Roi du ressort concerné » ;

« Article 28bis. - § 1^{er}. Tout membre du personnel désigné à titre temporaire peut être licencié sans préavis pour faute grave.

Est considéré comme constituant une faute grave, tout manquement qui rend immédiatement et définitivement impossible toute collaboration entre le membre du personnel et le directeur de l'établissement d'enseignement où il est affecté.

§ 2. Dès le moment où il a connaissance d'éléments susceptibles de constituer une faute grave, le chef d'établissement ou le fonctionnaire général désigné par le Gouvernement ou le délégué dudit fonctionnaire convoque par envoi recommandé, 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. La procédure se poursuit lorsque le membre du personnel ne se présente pas à l'audition ou n'y est pas représenté.

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 retraités de l'enseignement organisé par la Communauté française ou par un représentant d'une organisation syndicale agréée.

§ 3. Si après l'audition visée au § 2 ou en l'absence du membre du personnel ou de son représentant lors de l'audition, le chef d'établissement ou le fonctionnaire général désigné par le Gouvernement ou le délégué dudit fonctionnaire estime qu'il y a suffisamment d'éléments constitutifs d'une faute grave, il transmet immédiatement la proposition de licenciement au Gouvernement qui prend sa décision dans les trois jours ouvrables à compter de l'envoi de la proposition.

Le licenciement est accompagné de la preuve de la réalité des faits reprochés. Il est notifié au membre du personnel soit par envoi recommandé, lequel produit ses effets le 3^e jour ouvrable suivant la date de son expédition, soit par la remise d'une lettre de la main à la main avec accusé de réception, laquelle produit ses effets le jour de cette notification.

Le licenciement peut aussi être notifié par exploit d'huissier de justice, lequel produit ses effets le jour même s'il est notifié à personne ou remis en mains propres à un parent, allié, préposé ou serviteur du destinataire, au domicile ou, à défaut, à la résidence de ce dernier.

Si l'exploit d'huissier n'a pu être signifié selon les modalités reprises à l'alinéa précédent, il produit ses effets le 2^e jour ouvrable suivant la date du dépôt de la copie de l'exploit au domicile ou, à défaut, à la résidence du destinataire, ou la date de la remise de la copie de l'exploit au Procureur du Roi du ressort concerné.

§ 4. Le membre du personnel peut introduire, dans les dix jours, une réclamation écrite auprès du Ministre. Cette réclamation est introduite par envoi recommandé. Aussitôt qu'il l'a reçue, le Ministre fait parvenir la réclamation à la Chambre de recours. Celle-ci donne son avis au Gouvernement dans un délai maximum d'un mois à partir de la date de réception de la réclamation, en appliquant la suspension de délai prévue à l'article 147, alinéa 2.

Le membre du personnel, est, à sa demande, entendu par la Chambre de recours. Il peut se faire assister par un avocat, un défenseur choisi parmi les membres du personnel de l'enseignement de la Communauté française en activité de service ou retraité, ou par un délégué d'une organisation syndicale agréée.

Le défaut de comparution du membre du personnel ou de son représentant n'empêche pas la Chambre de recours de se prononcer. Le Gouvernement statue dans le mois à dater de la réception de l'avis ».

L'article 28*bis* (licenciement sans préavis pour motif grave) a été inséré dans l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité, par un décret du 10 février 2011 'portant des dispositions diverses en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale'. Selon les travaux préparatoires, « cette mesure permet de réagir rapidement en cas de faute grave, ce qui n'était pas le cas aujourd'hui. En effet, seul le licenciement avec préavis de 15 jours existe pour l'heure » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, commentaire des articles, n° 161/1, p. 5)

En l'espèce, la requérante a certes d'abord fait l'objet d'un licenciement sans préavis pour motif grave le 21 avril 2016, retiré le 3 avril 2019 à la suite, comme l'indique expressément l'acte attaqué, « de critiques quant à la motivation formelle retenues par Monsieur le Premier auditeur Conseil d'État, de telle sorte que la procédure est reprise au stade de la décision finale ». Il résulte toutefois incontestablement du dispositif de l'acte attaqué qu'à la suite de ce retrait, la partie adverse a adopté l'acte attaqué en vertu duquel la requérante « est licenciée de ses fonctions avec préavis de quinze jours » (art. 2) et non plus sans préavis pour motif grave. Un tel licenciement est légalement régi par l'article 28, précité, et non pas par l'article 28*bis*. Si l'acte attaqué vise certes explicitement ce dernier article dans son préambule, force est de constater, compte tenu de son dispositif susvisé, qu'il a

clairement pour objet exclusif le licenciement de la requérante moyennant un préavis de quinze jours et que la référence à l'article 28bis ne peut résulter que d'une erreur matérielle. Le moyen, qui est exclusivement fondé sur la violation alléguée de l'article 28bis, invoque la violation d'une disposition inapplicable en l'espèce.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen, seconde branche

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen, en sa seconde branche, est pris de la violation du principe général du délai raisonnable, du principe d'équitable procédure et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La requérante rappelle la portée du caractère raisonnable d'un délai. Elle estime que dès lors que la seule version des faits sur laquelle se basent l'acte attaqué et l'arrêté du 22 décembre 2015 est conforme en tous points à celle établie par le chef d'établissement dès le 8 décembre et avant sa première audition, la partie adverse disposait dès ce moment de l'ensemble des éléments lui permettant de statuer en connaissance de cause, qu'à la suite du recours du 8 janvier 2016, elle a manifestement tardé à communiquer le dossier à la chambre de recours qui ne l'a entendue que deux mois plus tard, qu'une fois en possession de cet avis, elle a mis plus d'un mois pour statuer définitivement sur le licenciement pour motif grave et un mois supplémentaire pour l'en informer, et ensuite trois ans pour retirer sa décision illégale et la remplacer par une autre.

Elle ajoute qu'à l'occasion de « la première “version” de l'acte de licenciement (alors pour faute grave et sans préavis) », la partie adverse avait déjà mis plus de cinq mois à statuer depuis la prise de connaissance des faits et plus d'un mois après l'avis de la chambre de recours et la fin de la procédure lui confirmant son licenciement immédiat et sans préavis, « alors même qu'elle savait qu'il ne [lui] restait [...] pas plus de six mois à prester avant la fin de sa désignation ». Elle en déduit que le principe du délai raisonnable a été manifestement violé et ajoute que cette attitude méconnaît également ses droits de la défense, à un procès équitable et à un recours juridictionnel effectif dans la mesure où cette chronologie « laisse entendre que la partie adverse a, volontairement ou par incurie manifeste, laissé traîner le traitement de [sa] réclamation [...] et mis un retard excessif à adopter l'acte attaqué, la privant de ce fait d'introduire une demande de suspension

d'extrême urgence [...] qui aurait permis de la réintégrer en temps utile dans ses fonctions ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante reproduit la requête en annulation.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle renvoie à ses écrits antérieurs et ajoute que « la durée d'une procédure disciplinaire doit, d'une part, s'apprécier en fonction de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires (sachant que la dernière a en l'espèce pris trois ans) et, de l'autre, au regard de la durée totale de celle-ci (près de trois ans et demi entre son écartement et le retrait de sa sanction par la partie adverse) ». Selon elle, « s'appuyer sur la fiction juridique voulant que, suite au retrait de la première décision [...] de la licencié, l'autorité serait revenue au jour précédant sa décision et aurait agi dans les neuf jours sur les vingt restants pour affirmer que le délai raisonnable aurait été respecté en l'espèce paraît, à cet égard, totalement déconnecté de la réalité vécue par une personne licenciée sur la base d'un acte illégal. Le délai de plus de trois années durant lesquelles la partie adverse a maintenu sa décision, au mépris des arguments juridiques sérieux qui lui ont d'emblée été opposés, pour finalement revoir sa position, sans même qu'une décision juridictionnelle l'y contraigne, demeure[...] inexplicable[...] et méconnaît manifestement la jurisprudence ». Elle ajoute que celle-ci « confirme qu'une procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la sanction envisagée (et, en l'espèce, prononcée, puis retirée) est l'une des plus lourdes prévues par le statut, et non avec indolence ».

V.2. Appréciation

Il est de jurisprudence bien établie que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable aux procédures disciplinaires, dès lors qu'elles ne revêtent aucun caractère juridictionnel et que cet article est respecté dans la mesure où la sanction finale peut faire l'objet d'un recours devant un organe juridictionnel qui, comme le Conseil d'État, répond aux exigences de cette disposition et de l'article 13 de cette Convention.

Le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une décision pouvant mener à la fin de la relation de travail, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité. Ce principe

implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits pouvant mener à une telle décision, elle fasse diligence pour en avoir une connaissance suffisante afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une telle procédure. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure administrative doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement de la partie requérante et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général.

En l'espèce, s'agissant du licenciement pour motif grave sans préavis du 21 avril 2016 retiré le 3 avril 2019, il résulte de l'article 28*bis*, précité, qui le régit, que le chef d'établissement, le fonctionnaire général désigné par le gouvernement ou son délégué doit convoquer l'agent dès la prise de connaissance des faits susceptibles de constituer une faute grave, que si celui-ci introduit une réclamation écrite contre la décision de licenciement sans préavis pour faute grave, le ministre transmet aussitôt celle-ci à la chambre de recours qui donne son avis dans un délai de maximum un mois à dater de la date de réception de la réclamation, et que le gouvernement doit prendre sa décision finale dans le mois qui suit la réception de l'avis de la chambre de recours.

Pour déterminer si ces délais constituent des délais d'ordre ou de rigueur, il convient de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation du délai à respecter. Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre notamment s'il n'y a aucune indication sur la volonté de celui-ci et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement, ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité. L'article 28*bis* ne prévoit aucune conséquence au dépassement des délais précités et rien n'indique que le législateur aurait entendu y attacher de telles conséquences. Ceux-ci apparaissent donc comme des délais d'ordre indicatifs dont la méconnaissance n'implique pas, *ipso facto*, une violation du principe général du délai raisonnable.

En l'espèce, la chronologie des faits peut être synthétisée comme suit au regard du dossier administratif :

- le 7 décembre 2015, les parents de plusieurs élèves informent le préfet des études des faits litigieux ;
- entre le 8 et le 11 décembre 2015, le préfet des études interroge les élèves des différentes classes de la requérante sur le comportement de celle-ci ;

- le 11 décembre 2015, la requérante est convoquée à une audition pour être entendue au sujet de la plainte des parents d'élèves ;
- elle est entendue le 18 décembre 2015 et dépose à cette occasion une note de défense ;
- le 22 décembre 2015, la partie adverse licencie la requérante sans préavis pour faute grave ;
- le 8 janvier 2016, la requérante introduit une réclamation auprès de la ministre compétente contre la décision de licenciement ;
- le 15 février 2016, le rapporteur de la chambre de recours établit un rapport préalable ;
- le 15 mars 2016, la chambre de recours entend la requérante et rend son avis ;
- le 21 avril 2016, la partie adverse s'écarte de l'avis de la chambre de recours et maintient le licenciement pour faute grave ;
- cette décision est attaquée devant le Conseil d'État et fait l'objet d'un retrait le 3 avril 2019, constaté par l'arrêt n° 244.828 du 18 juin 2019 et qui, comme indiqué dans le cadre de l'examen du premier moyen, est motivé par le rapport de l'auditeur rapporteur ;
- le 12 avril 2019, la partie adverse prend un nouvel arrêté en vertu duquel la requérante est licenciée de ses fonctions moyennant un préavis de quinze jours.

Cette chronologie ne témoigne pas d'une méconnaissance du principe général du délai raisonnable.

En effet, s'agissant des délais précités applicables au licenciement sans préavis pour motif grave du 21 avril 2016, ledit principe général n'a pas pour effet de priver l'autorité de son pouvoir de décider en opportunité de mener des mesures d'instruction complémentaires afin d'être parfaitement éclairée avant de statuer, sauf erreur manifeste d'appréciation, non invoquée en l'espèce. Dans cette mesure, la convocation de la requérante quatre jours après la réception du courrier de dénonciation des parents d'élèves n'apparaît pas comme étant intervenue dans un délai manifestement déraisonnable. Ensuite, le dossier administratif ne permet pas d'identifier la date exacte à laquelle la ministre a transmis à la chambre de recours la réclamation de la requérante du 8 janvier 2016. Il est uniquement établi qu'un rapport préalable a été rédigé par le rapporteur de la chambre de recours pour une audience du 15 février 2016. Toutefois, dans la mesure où la chambre de recours a rendu son avis le 15 mars 2016, soit un peu plus de deux mois après l'introduction de la réclamation et un mois après l'établissement du rapport préalable, cette étape de la procédure n'a pas subi de retard conséquent injustifié. Il ressort du dossier administratif que l'avis de la chambre de recours a été communiqué à la ministre par un courrier du 11 avril 2016. La décision de licenciement sans préavis pour faute

grave a été adoptée le 21 avril 2016, soit avant l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article 28*bis*, § 4, dernier alinéa.

À la suite du recours introduit par la requérante contre ce licenciement sans préavis pour motif grave et du rapport subséquent de l'auditeur rapporteur concluant à l'annulation de celui-ci, la partie adverse a retiré ce licenciement sans préavis pour motif grave le 3 avril 2019 et décidé, le 12 avril 2019, de licencier la requérante moyennant un préavis de quinze jours, décision régie, comme indiqué lors de l'examen du premier moyen, par l'article 28 dudit arrêté royal. Le retrait d'un acte poursuit le même objectif principal qu'un arrêt d'annulation, à savoir faire disparaître de l'ordonnancement juridique, avec effet rétroactif, un acte entaché d'illégalité de sorte que celui-ci est supposé, en droit, n'avoir jamais existé. Ce retrait a les mêmes effets qu'un arrêt d'annulation de sorte que la partie adverse peut procéder à la réfection de l'acte au stade duquel le vice de légalité a été détecté, le délai de la procédure au Conseil d'État n'étant par ailleurs, selon la jurisprudence constante, pas pris en compte pour apprécier le respect du principe général susvisé. Par l'effet du retrait, l'autorité doit se replacer à la veille de l'adoption de l'acte retiré. En l'espèce, l'acte attaqué est intervenu neuf jours après le retrait. Compte tenu de tous ces éléments, il n'apparaît pas que la partie adverse n'aurait pas agi avec la célérité requise et il ne peut lui être reproché d'avoir volontairement ou « par incurie manifeste » laissé traîner la procédure de réclamation. La requérante n'a donc pas été empêchée par la partie adverse d'introduire une demande de suspension d'extrême urgence, d'autant que la décision de licenciement sans préavis pour motif grave a été communiquée à la requérante le 20 mai 2016 soit avant la fin de l'année scolaire.

La deuxième branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe général de bonne administration, et de l'obligation de motivation matérielle de tout acte administratif.

La requérante fait valoir que dans la mesure où il vise la précédente décision du 22 décembre 2015, l'acte attaqué repose directement sur les éléments

qu'elle mentionne, eux-mêmes repris de la décision du chef d'établissement, et qui sont déduits du courrier des parents d'élèves et principalement d'un « enregistrement de quelques minutes pratiquement inaudible que la partie adverse n'a jamais été en mesure de produire, pas plus qu'elle n'en a pris connaissance ». Elle relève que « la partie adverse réitère les termes de son “observation préalable” [...] et [qu'elle] observe que [...] n'ayant pas demandé l'annulation de l'arrêté [...] du 22 décembre 2015, [elle] ne pourrait qu'être fondée à soutenir que l'acte attaqué n'est pas suffisamment motivé en ce qu'il contredit l'appréciation de la chambre de recours », et considère que ce raisonnement est erroné. Elle expose que comme l'a relevé l'auditeur dans son rapport du 19 décembre 2018, l'acte attaqué, pris sur recours et en dépit de l'avis de la chambre de recours, se fonde et fait suite à cette décision du 22 décembre 2015, qu'il s'agit d'un acte préparatoire, qu'elle a, depuis le premier jour, contesté les éléments figurant dans le courrier des parents d'élèves et l'interprétation de l'enregistrement précité, qu'elle a demandé à de multiples reprises que la partie adverse en tienne compte dans le cadre de la procédure de licenciement pour motif grave et qu'elle prenne effectivement connaissance de cet enregistrement. Elle observe que l'acte attaqué ne répond pas à ces objections, qui, d'après elle, méritaient à tout le moins d'être vérifiées, ce qui n'a pas non plus été fait.

Elle critique encore l'absence de « motivation renforcée » que devait rencontrer l'acte attaqué dès lors qu'il contredit totalement, et pour la seconde fois consécutive, l'appréciation de la chambre de recours selon laquelle le fait reproché ne justifiait aucun licenciement sans préavis pour faute grave, ni même un licenciement quelconque. Elle estime que sa motivation à cet égard n'est pas davantage adéquate et ne lui permet pas de comprendre les raisons de cette décision. Elle expose que l'exigence selon laquelle les arguments figurant dans l'acte attaqué doivent être pertinents, exacts, légalement admissibles et trouver appui dans le dossier administratif, ne suffit pas. Selon elle, l'autorité doit non seulement indiquer les raisons pour lesquelles elle estime opportun de licencier, mais également motiver de manière renforcée son choix de ne pas suivre l'appréciation de l'organe d'avis nonobstant le caractère non contraignant de celui-ci, et elle cite de la jurisprudence. Elle ajoute : « se limiter, comme le fait l'acte attaqué, à opposer à l'avis contraire de la chambre de recours au moyen d'arguments d'autorités (“il appartient au seul Pouvoir organisateur d'apprécier s'il existe (...) une rupture définitive du lien de confiance”) ou incompréhensibles (comme opposer à cet avis de la chambre de recours à... l'arrêté du 22 décembre 2015, antérieur à cet avis et dont la chambre avait parfaitement connaissance) » (*sic*). Elle se dit étonnée que le comportement qui lui est reproché n'admette aucune circonstance atténuante, « alors que tel est le cas pour les crimes les plus graves en droit belge », et elle indique que les reproches relatifs à son « manque de correction la plus élémentaire » ne sont que la simple répétition de motifs figurant déjà dans la décision du 22 décembre 2015.

Elle estime encore que l'acte attaqué ne répond pas adéquatement à la critique de proportionnalité et à la jurisprudence citée à cet égard, alors que ce grief a été renouvelé à chaque étape et confirmé par la chambre de recours.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante reproduit la requête en annulation.

VI.1.3. Le dernier mémoire

La requérante fait valoir que l'acte attaqué ne se base pas sur des motifs matériellement exacts, pertinents et admissibles « en ce qu'il repose sur des éléments déduits d'un courrier de parents d'élèves et d'un enregistrement audio pratiquement inaudible d'une courte durée de deux minutes », alors que la partie adverse était tenue à une obligation de motivation renforcée dès lors que l'acte attaqué s'écarte de l'appréciation de la chambre des recours.

VI.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable.

En l'espèce, la décision invoquée du 22 décembre 2015, reproduite *in extenso* dans l'acte attaqué, transcrit l'enregistrement audio joint au courrier des parents d'élèves du 7 décembre 2015 de sorte que la critique de la requérante selon laquelle la partie adverse n'a pas pris connaissance de l'enregistrement n'est pas fondée. Cet enregistrement audio ne constitue par ailleurs pas le seul élément sur lequel la partie adverse s'est fondée pour licencier la requérante avec préavis. Il ressort en effet du dossier administratif que ce sont principalement les réponses des élèves au questionnaire établi par le préfet des études et les aveux de la requérante qui ont emporté la conviction de l'autorité. À cet égard, l'acte attaqué expose

clairement et de façon circonstanciée pourquoi, bien que la requérante conteste avoir conféré au geste reproché un caractère sexuel, la partie adverse a considéré le geste comme grave et justifiant qu'il soit mis fin à la relation de travail. L'acte attaqué précise en effet :

« Considérant que ces explications ne remettent nullement en cause le témoignage des élèves interrogés selon lequel le geste fait par [la requérante] revêtait clairement une connotation sexuelle ;

Que cela ressort très clairement des réponses aux questionnaires précités ;

Que l'argument selon lequel [la requérante] n'aurait pas perçu la connotation clairement sexuelle de son geste entre quelque peu en contradiction avec l'argument présenté au titre des "antécédents de la procédure", selon lequel elle aurait à plusieurs reprises constatés que l'élève [S. D.], le même qui lui a demandé de mimer le geste prétendu de secouer une salière imaginaire au-dessus de la bouche, était un élève très indiscipliné, perturbant souvent les cours par des "plaisanteries douteuses (...), des éclats de rire inexplicables et, de manière générale, une attitude irrespectueuse, un langage particulièrement vulgaire, et des comportements tendant à semer constamment la zizanie au sein de la classe" ;

Que, dans les circonstances invoquées à l'appui du mémoire en défense, il est pour le moins étonnant que [la requérante], plutôt que de rappeler cet élève à l'ordre, ait exécuté sans protester le geste qu'il lui demandait de faire et n'ait pas perçu la connotation sexuelle qu'un tel geste, qui plus est demandé par un élève qui posait, selon les propres dires de [la requérante], des problèmes de discipline notamment par ses attitudes et propos déplacés, pouvait revêtir aux yeux des élèves, et ce, alors même que plusieurs élèves lui ont demandé de ne pas s'exécuter ;

Qu'en particulier, il ressort des questionnaires et de l'enregistrement précités, que deux élèves de sexe féminin, [J. D.] et [O. R.], qu'un tel geste a pu choquer davantage pour cette raison, ont demandé à [la requérante] de ne pas le mimer ;

Qu'en outre, il ressort desdits questionnaires que [la requérante] avait exécuté un tel geste antérieurement au jeudi 3 décembre 2015 ;

Que cette déclaration doit, au vu des circonstances de l'espèce, et du fait qu'il n'a pas fallu longtemps à [la requérante] pour exécuter le geste demandé (seulement quelques secondes), être prise très au sérieux et qu'elle achève de convaincre le Pouvoir organisateur de ce que [la requérante] ne pouvait, sans commettre une faute grave, mimer le geste demandé par un élève dont elle se plaignait des attitudes et propos déplacés ;

Que l'argument selon lequel [la requérante] aurait agi par "excès de naïveté" ne peut dès lors être accueilli ;

Qu'en tout état de cause, une telle naïveté s'apparente, au vu des circonstances de l'espèce, en une négligence grave dans le chef de [la requérante], qu'aucun professeur de son âge et de son expérience, placé dans les mêmes circonstances n'eût pu commettre ».

Quant aux raisons pour lesquelles la partie adverse a décidé de s'écarter de l'avis de la chambre de recours, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant qu'il appartient au seul pouvoir organisateur d'apprécier s'il existe en l'espèce une rupture définitive du lien de confiance devant résider entre lui et

le membre du personnel, [la requérante], pourvu que cette appréciation réponde aux exigences de la motivation formelle des actes administratifs et qu'elle respecte le principe de proportionnalité ;

Que force est de constater que tel est le cas en l'espèce au vu de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2015 qui expose bien les motifs de fait et de droit qui établissent le comportement inadmissible de [la requérante] ;

Considérant, en premier lieu, que le considérant de la chambre selon lequel [la requérante] est nouvelle dans la profession et manquerait dès lors d'expérience ne constitue nullement une circonstance atténuante et est incorrect au regard de la gravité des faits qui fondent le licenciement et qu'aucune personne placée dans les mêmes circonstances n'eût commis ;

Qu'au contraire, étant donné son âge et son expérience de la vie d'adulte et du savoir-être que cela suppose, [la requérante] se devait d'observer un comportement irréprochable devant les élèves ;

Que cette obligation, bien qu'elle découle du statut, n'impliquait nullement une quelconque expérience de la fonction occupée par [la requérante] ou de la profession d'enseignant mais relève de la correction la plus élémentaire qu'on est en droit d'attendre de tout adulte, et de surcroît d'un adulte qui s'est vu confier une mission d'enseignement ;

Considérant en effet que lorsque [la requérante] a posé sa candidature dans l'enseignement, elle savait qu'elle serait confrontée à un contexte de travail différent de sa profession antérieure ;

Que la réglementation ne suppose pas au préalable une formation relative à la psychologie des enseignants ; que ceci ne constitue pas en soi une circonstance qui permettrait d'exonérer [la requérante] de tout reproche dès lors que le choix fait par [elle] de rejoindre l'enseignement impliquait de sa part qu'elle prenne conscience de son nouveau public et environnement, et par voie de conséquence, d'une adaptation, le cas échéant nécessaire, de sa perception des choses ;

Qu'ainsi, le candidat-enseignant doit être particulièrement attentif, au contraire de tout un chacun, des gestes qu'il pose en présence de jeunes ; qu'un geste posé dans un contexte privé, festif ou au quotidien, dans un contexte d'adultes, n'a pas nécessairement la même signification face à des adolescents dans les enceintes d'un établissement scolaire ;

Qu'en l'espèce, plusieurs élèves ont été choqués et ont estimé le geste, perçu par eux comme étant à connotation sexuelle, inacceptable ; qu'il en va ainsi des témoignages de cinq des six élèves de la classe de 2^{ème} C de [la requérante] ([M. Z.], [O. R.], [L. L.], [J. D.], [R. D.]) ;

Que la thèse de l'accident malheureux est d'autant moins accréditée qu'il ressort des témoignages des élèves que le geste n'est pas isolé mais a été répété à plusieurs reprises ;

Que des élèves de 12-13 ans sont en droit d'attendre de leur professeur une attitude qui n'a pas pour conséquence de les choquer ;

Qu'à cet égard, le manque d'expérience de [la requérante], "notamment sur le plan de la discipline" comme le fait remarquer la chambre de recours, est sans pertinence, dès lors qu'il ne lui est pas reproché un manquement en matière de tenue de sa classe, mais bien de comportement au regard de ses élèves ;

Que, ensuite, à supposer que, comme le déclare la chambre, [la requérante] "ait posé un acte malheureux sans y voir malice", il n'en demeure pas moins que cet

acte constitue un comportement inadmissible dès lors qu'aucun adulte normalement prudent et diligent, ainsi qu'aucun professeur de son âge et de son expérience, placé dans les mêmes circonstances, n'eût pu commettre ; qu'ainsi, la question de savoir si [la requérante] a agi avec ou sans malice est indifférente ;

Qu'en toute hypothèse, on rappellera à cet égard que [la requérante] n'est pas dénuée d'expérience dans l'enseignement, ayant déjà assuré plusieurs intérimis dans l'enseignement comme membre du personnel temporaire, et ayant été désignée dans l'établissement en cause depuis mars 2015 ;

Que l'incident est ainsi intervenu au cours de la deuxième année scolaire de [la requérante] au sein de l'établissement, ce qui lui a permis, sur une période à tout le moins de sept à huit mois, d'appréhender le comportement de ses élèves ;

Que si la chambre de recours a pu estimer que la décision de licenciement pour motif grave était disproportionnée, il n'en apparaît pas de même pour notre Gouvernement au vu des éléments qui précèdent, lequel estime que la mesure adéquate en rapport avec le comportement reproché à [la requérante] et son licenciement avec un préavis de quinze jours ».

Il ressort de cet extrait que, contrairement à ce que soutient la requérante, la partie adverse ne s'est pas limitée à opposer des arguments d'autorité à l'avis de la chambre de recours, dès lors qu'elle expose en détails et à suffisance pourquoi elle a décidé de ne pas suivre son avis et pourquoi son licenciement moyennant un préavis de quinze jours apparaît comme proportionné au regard des faits reprochés. La circonstance que les moyens de défense de la requérante ont été considérés comme insuffisants par la partie adverse pour revoir sa décision de licenciement ne peut, en soi et à elle seule, entraîner une violation des dispositions et des principes visés au moyen.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

Dans son dernier mémoire, la partie requérante indique renoncer à ce moyen.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. 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 le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 juin 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