

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 64.598 du 18 février 1997
A. 68.392/IV-15.707

En cause : Johnny JANSSENS,
 ayant élu domicile chez
 Me L. de BRUYN, avocat,
 ayant son cabinet à GAND,
 Keizer Karelstraat 14

contre :

la province du BRABANT FLAMAND,
ayant élu domicile chez
Mes J. PUTZEYS, St. GEHLEN et X. LEURQUIN, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue Saint-Bernard 98.

--

LE CONSEIL D'ÉTAT, IV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 avril 1996 par laquelle
Johnny JANSSENS demande l'annulation de :

- 1/ l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand du 7 septembre 1995 le licenciant le 15 octobre 1995 en sa qualité de professeur temporaire de l'enseignement secondaire, avec horaire complet, à l'Institut provincial d'enseignement secondaire (P.I.S.O.) de Tirlemont;
- 2/ l'arrêté de la députation précitée du 1^{er} février 1996 décidant de ne pas suivre l'avis de la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné et de confirmer son arrêté du 7 septembre 1995;
- 3/ la décision de date inconnue de la province du Brabant flamand de désigner Antoon DONCKERS à sa place;

Vu l'arrêt n/ 60.853 du 10 juillet 1996 ordonnant la suspension de
l'exécution des décisions précitées;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. H. VERHULST, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 13 novembre 1996 fixant l'affaire à l'audience du 17 décembre 1996;

Entendu M. J. BORRET, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me L. de BRUYN, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me J. PUTZEYS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. H. VERHULST, premier auditeur, en son avis partiellement conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Par l'arrêt n/ 44.013 du 14 septembre 1993, le Conseil annule, à la demande du requérant, l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Brabant du 18 octobre 1990 désignant Antoon DONCKERS pour la durée de l'année scolaire 1990-1991 en qualité de professeur de l'enseignement secondaire affecté à l'Institut provincial d'enseignement technique (P.I.T.O.) de Tirlemont, d'une part, et refusant cette désignation et cette affectation au requérant, d'autre part.

1.2. À la suite de cet arrêt, la députation permanente décide le 25 novembre 1993 d'"annuler" la désignation d'Antoon DONCKERS et, à titre de mesure de rétablissement de la légalité, de désigner temporairement le requérant, pour la durée des années scolaires 1990-1991, 1991-1992, 1992-1993 et 1993-1994, au P.I.S.O., à savoir la même école que celle dénommée P.I.T.O. dans l'arrêt précité.

1.3. Le 26 octobre 1994, l'administration adresse une note à la députation permanente. Elle fait mention d'un rapport d'inspection du 9 juin 1994 relatif à l'admission au subventionnement de la sixième année de l'enseignement secondaire professionnel, option spéciale "hôtel" du P.I.S.O., où le requérant est affecté. Selon l'administration, l'inspection communautaire ne donne un avis provisoirement favorable que pour une seule année scolaire, et ce pour les motifs suivants :

- " - le niveau d'études de la 6^e année est trop faible;
- la collaboration difficile entre les différents enseignants empêche le suivi et l'achèvement du programme d'études;
- les documents ne sont pas en ordre".

Après avoir commenté la situation, l'administration propose à la députation permanente soit de mettre fin à la désignation temporaire du requérant, sur la proposition motivée de la direction de l'école, soit d'entendre le directeur de l'école et de lui donner des directives claires pour traiter les problèmes et les résoudre.

1.4. Le 27 octobre 1994, la députation permanente n'accueille aucune de ces deux propositions, mais décide qu'il faut mettre en place une commission d'enquête dont elle entend recevoir un rapport circonstancié pour la fin novembre 1994 au plus tard.

1.5. Selon une note du 24 avril 1995 adressée par l'administration à la députation permanente, la commission déclare dans un avis que la députation "doit" infliger un blâme au directeur et qu'elle "doit" le charger de prendre les mesures nécessaires pour répondre aux observations formulées dans les rapports d'inspection et restaurer le climat général à l'école, organiser une meilleure collaboration entre les enseignants "et assurer l'encadrement des nouveaux professeurs"; il ressort du contexte que par "nouveaux professeurs", c'est notamment le requérant qui est visé.

Selon la note de l'administration, la commission d'enquête recommande en outre que la députation permanente "puisse" soit "rejeter les rapports concernant la manière de servir de M. JANSSENS, enseignant temporaire, en s'appuyant pour cela sur la constatation du manque de collaboration entre les professeurs de la section 'hôtel' et sur l'absence de toute assistance à M. JANSSENS ainsi que de tout encadrement de celui-ci", soit mettre un terme à la désignation de M. JANSSENS, le requérant donc, soit lui proposer une autre fonction.

Après avoir fait mention de nouvelles notes, défavorables pour le requérant, du directeur de l'école ainsi que de pièces dans lesquelles celui-ci rejette l'entière responsabilité sur le requérant, l'administration propose dans sa note adressée à la députation permanente de ne pas donner suite à la demande du directeur de l'école de mettre fin à la désignation temporaire du requérant, de charger le directeur d'un certain nombre de missions et de l'avertir que la députation prendra des mesures sévères si ces missions ne sont pas exécutées.

1.6. Le 4 mai 1995, la députation accueille les propositions précitées; en conséquence, une lettre est envoyée au directeur le 9 mai 1995.

1.7. Le 7 septembre 1995, la députation décide de renouveler avec effet au 1^{er} septembre 1995 la désignation temporaire du requérant (article 1^{er}) et de préciser sa mission (article 3); par ailleurs, elle décide de le démettre de ses fonctions le 15 octobre 1995 (article 2), et ce "sur la base du rapport circonstancié du 7 juillet 1995" du directeur de l'école dans lequel celui-ci déclare : "L'intéressé ne m'a pas donné satisfaction".

1.8. L'arrêté de licenciement est pris en application de l'article 24 du décret relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné.

En application du même article, le requérant forme un recours le 14 septembre 1995 devant la chambre de recours.

1.9. Le 21 septembre 1995, la députation permanente désigne Antoon DONCKERS; sa mission est celle que l'article 3 de l'arrêté du 7 septembre 1995, visé au point 1.7, avait confiée au requérant.

1.10. Dans son avis du 25 octobre 1995, adopté par 7 voix pour et 1 voix contre, la chambre de recours déclare que l'arrêté de la députation du 7 septembre 1995 n'est pas conforme aux dispositions de l'article 24, § 1^{er}, du décret précité. La chambre de recours estime :

"Considérant que dans leur défense orale, les conseils de M. JANSSENS invoquent divers arguments pour démontrer le caractère non fondé du licenciement; qu'ils se plaignent notamment de ce que la décision de

licenciement prise par la députation permanente n'est pas suffisamment motivée;

Considérant que le licenciement d'un agent temporaire prioritaire doit être motivé à peine de nullité; qu'au demeurant tout acte administratif unilatéral de portée individuelle qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative doit être formellement motivé; qu'il est indiqué, dès lors, d'examiner préalablement la violation éventuelle du devoir de motivation;

Considérant que pour justifier le licenciement, l'arrêté de la députation permanente du 7 septembre 1995 ne fait mention d'aucun fait ou manquement concret pouvant être situé dans le temps et l'espace; qu'il renvoie simplement au rapport de la direction de l'institut du 7 juillet 1995; que ce rapport ne contient pas non plus d'éléments concrets qui fonderaient l'évaluation insuffisante de la manière dont M. JANSSENS a exercé ses fonctions au cours de l'année scolaire 1994-1995; que par exemple, les mentions relatives à l'aptitude professionnelle 'insuffisant pour la théorie et la pratique culinaires; nettement insuffisant pour les techniques de salle' et l'appréciation de l'impact sur l'éducation des élèves 'mauvais exemple' sont exprimées dans des termes très généraux;

Considérant que la décision même ne mentionne pas les faits et manquements concrets sur lesquels s'appuie l'évaluation;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 27 mars 1991, ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs que la décision administrative même doit reproduire de manière adéquate, c'est-à-dire clairement, les faits servant de fondement à une décision déterminée, en l'espèce le licenciement; que la décision de licenciement ne respecte pas ces formalités substantielles prescrites à peine de nullité;"

1.11. Le 1^{er} février 1996, la députation permanente décide de ne pas suivre l'avis de la chambre de recours, de confirmer sa décision du 7 septembre 1995 "et de la motiver comme suit, en se basant sur la fiche d'évaluation personnelle de M. JANSSENS, établie par la direction de l'école le 07.07.1995 à la suite de différents rapports et notes que l'intéressé a visés ou qui lui ont été envoyés par recommandé, comme l'indique la note n/ P/1000 du 15.01.1996 du service enseignement :".

Suit alors, en six points, une énumération des manquements reprochés au requérant. Le septième point, intitulé : "Les motifs basés sur l'agrément/l'admissibilité à la subvention de la section hôtel", renvoie à l'avis du 15 - il semble qu'il faut lire "9" - juin 1994 de l'inspection communautaire et à un deuxième avis provisoire de mai 1995 "émis par le nouvel inspecteur pour l'orientation d'études 'hôtel'". La députation conclut alors : "Toutes les observations, recommandations, notes personnelles et tous les rappels à l'ordre adressés à M. JANSSENS n'ont apporté aucune amélioration après pratiquement deux années scolaires de service".

2. Considérant que le requérant prend un premier moyen d'annulation de la "violation de l'obligation de motivation formelle et/ou matérielle";

2.1. Considérant qu'à propos de la violation de l'obligation de motivation formelle, le requérant écrit : "Le requérant reproduit les motifs qu'il a exposés devant la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné et que celle-ci a fait siens";

2.2. Considérant que selon la motivation reproduite sous le point 1.10 de l'avis de la chambre de recours, celle-ci a effectivement donné raison au requérant dans la mesure où il faisait valoir que la décision de la députation permanente du 7 septembre 1995 n'était pas suffisamment motivée (sur le plan formel); que toutefois, en réponse à cet avis, la députation permanente ne s'est pas bornée, dans son arrêté du 1^{er} février 1996, à "confirmer" son arrêté du 7 septembre 1995, mais elle lui a également donné une nouvelle motivation; que le requérant n'affirme nullement qu'à titre de motivation formelle, cette nouvelle motivation serait inadmissible en droit ou qu'elle ne serait pas non plus suffisante, au même titre que la première motivation; qu'en conséquence, dans la mesure où il porte sur l'obligation de motivation formelle, le moyen n'est pas en adéquation avec le déroulement de la procédure engagée par le requérant et il n'est donc pas fondé;

2.3. Considérant qu'à propos de la violation de l'obligation de motivation matérielle, le requérant soutient que l'arrêté du 7 septembre 1995 renvoie exclusivement au rapport du directeur du 7 juillet 1995 et à sa réclamation du 25 août 1995, mais qu'il "reste muet sur les critiques formulées par le requérant, sur l'ambiance au sein de l'établissement scolaire, sur l'attitude inadmissible de la direction et sur l'impossibilité de fournir un travail pédagogique sérieux en raison de cette attitude"; que le requérant poursuit :

"Aucune conclusion légitime ne peut être tirée d'une prémisse illégitime. C'est à juste titre que la province de Brabant avait tout simplement ignoré le rapport final 1993-1994 de la direction de l'école, convaincue qu'elle était que ce rapport était dépourvu de l'objectivité requise.

Le rapport 1994-1995 est purement arbitraire. Il est non seulement subjectif mais aussi tendancieux.

La province du Brabant flamand devait en être informée. Le pouvoir organisateur n'avait-il pas créé, en novembre 1994 déjà, une commission spéciale chargée de faire rapport sur la politique du P.I.S.O. de Tirlemont ?";

2.3.1. Considérant que les éléments de la réponse de la partie défenderesse pouvant être mis en relation avec la violation de l'obligation de motivation matérielle peuvent être reproduits comme suit :

1/ un arrêté de licenciement n'est pas un acte juridictionnel et ne doit donc pas examiner tous les arguments avancés par l'intéressé;

2/ c'est d'autant plus vrai en l'espèce que la réclamation du requérant dirigée contre le rapport de la direction est très sommaire : "il se contente de renvoyer aux notes individuelles précédentes relatives aux 'faits qui lui sont imputés', faits qui, selon lui, 'ont incontestablement été utilisés pour lui attribuer cette évaluation'";

2.3.2. Considérant que sur un point, l'argumentation du requérant et celle de la partie défenderesse se recoupent : toutes deux ignorent la motivation du deuxième arrêté de la députation permanente, celui du 1^{er} février 1996, le requérant en critiquant uniquement la motivation du premier arrêté, celui du 7 septembre 1995, la partie défenderesse en s'abstenant de soutenir à l'encontre de cette critique que la motivation de l'arrêté du 7 septembre 1995 est dépassée par rapport à celle de l'arrêté du 1^{er} février 1996; qu'ainsi les deux parties faussent le débat judiciaire, le requérant de manière manifeste, mais également la partie défenderesse en présentant la motivation de l'arrêté du 7 septembre 1995 comme suffisante, contrairement à l'avis de la chambre de recours, et en ne rejetant pas cet avis mais en l'admettant implicitement par la formulation d'une nouvelle motivation dans son arrêté du 1^{er} février 1996;

Considérant que dans l'état actuel de la procédure, il paraît justifié, pour donner quelque sens au débat judiciaire, de vérifier dans quelle mesure les arguments et leur réplique peuvent être mis en relation avec la motivation de l'arrêté du 1^{er} février 1996;

2.3.3. Considérant que la partie défenderesse n'apprécie pas à sa juste valeur la réclamation du requérant du 25 août 1995; que celui-ci ne renvoie pas simplement à des "notes individuelles précédentes " mais affirme qu'il s'est maintes fois justifié à leur propos; qu'il peut difficilement lui être reproché d'avoir estimé dans ses écrits que les faits que ces notes lui imputent "ont incontestablement été utilisés pour lui attribuer cette évaluation"; qu'en effet, il réagissait ainsi à une

motivation que la chambre de recours avait jugée trop vague et au fait que la partie défenderesse a recommencé sa motivation après la réception de cet avis;

Considérant que dans cette nouvelle motivation, la partie défenderesse évoque une série de faits concrets; que de toute évidence, il doit être admis que ces faits sont ceux sur lesquels s'appuie le rapport du directeur de l'école du 7 juillet 1995 mentionné dans le premier arrêté; qu'en effet il est renvoyé, cette fois, à la "fiche d'évaluation individuelle de M. JANSSENS, établie par la direction de l'école le 7.7.1995"; que si le "rapport" cité dans le premier arrêté et la "fiche d'évaluation individuelle" mentionnée dans le deuxième arrêté ne sont pas déjà une seule et même pièce - le dossier administratif contient, en effet, une pièce appelée "rapport" mais non, en plus, une pièce dénommée "fiche d'évaluation individuelle" - on peut difficilement croire, en tout cas, qu'ils s'appuient sur des faits concrets fondamentalement différents; que par conséquent, lorsque le requérant qualifie le rapport de la direction d'arbitraire et de tendancieux, il est clair que ce jugement vaut également pour la fiche d'évaluation individuelle; qu'il ne peut être reproché au requérant de n'avoir nullement étayé cette appréciation; que s'il est possible qu'il pêche par l'utilisation de termes excessifs en prétendant que la partie défenderesse "a tout simplement ignoré" le rapport de la direction relatif à l'année scolaire 1993-1994 "convaincue qu'elle était que ce rapport était dépourvu de l'objectivité requise", il n'en demeure pas moins que, comme il est apparu sous les points 1.3 à 1.5 ci-dessus, ni l'administration, ni la commission d'enquête voulue par la députation permanente, ni la députation permanente elle-même ne sont arrivées à la conclusion que les critiques formulées à l'époque par le directeur étaient à ce point convaincantes que le licenciement du requérant s'imposait inévitablement; que notamment, la commission d'enquête estima que le directeur "devait" recevoir un blâme et qu'il "pouvait" être mis fin à la désignation du requérant; que pour autant que les pièces déposées par la partie défenderesse permettent au Conseil de se faire une idée à ce sujet, l'inspection communautaire, en juin 1994, ne considérait pas non plus le licenciement du requérant comme la solution aux difficultés de l'école concernée : voir sous le point 1.3 qui reproduit le point de vue de l'administration; que si l'arrêté de la partie défenderesse du 1^{er} février 1996 fait mention d'un nouvel avis de l'inspection communautaire de mai 1995, il ne mentionne toutefois pas les éléments et les évaluations sur lesquels il est basé et que le Conseil ne peut vérifier de sa propre initiative, l'avis n'ayant pas été versé au dossier administratif;

Considérant qu'il ne peut être soutenu que les considérations qui précèdent, relatives à l'année scolaire 1993-1994, ne peuvent en aucun cas être transposées à l'année scolaire 1994-1995 qui fait l'objet de la fiche d'évaluation du 7 juillet 1995; qu'en effet, la partie défenderesse a procédé elle-même de la sorte : dans la lettre par laquelle elle notifie au requérant la décision du 1^{er} février 1996, elle mentionne les dates des rapports et des notes sur lesquels la fiche d'évaluation est basée; or, elle date certaines de ces pièces entre le 6 juin 1994 et le 4 juillet 1994;

Considérant que parmi les pièces précitées, on trouve également d'autres pièces portant une date antérieure à la note de l'administration du 24 avril 1995 visée sous le point 1.5 et que cette note renvoie d'ailleurs aux pièces ainsi datées; que dès lors que dans cette note l'administration ne propose pas de mettre fin aux fonctions du requérant et que, comme il a été indiqué sous le point 1.6, la députation a suivi l'administration, on peut se demander si, pour ces pièces, la partie défenderesse n'a pas non plus estimé elle-même que l'évaluation du requérant par le directeur, à défaut d'être "arbitraire", "subjective" et "tendancieuse", était néanmoins dépourvue de la force probante nécessaire;

2.3.4. Considérant qu'abstraction faite des adjectifs forts précités qu'il utilise, le requérant a soulevé des questions quant à la validité des motifs de son licenciement et que la partie défenderesse n'a pu les écarter de manière suffisante; que les doutes qui subsistent ainsi suffisent pour juger que le moyen est fondé dans la mesure où il est pris de la violation de l'obligation de motivation matérielle;

3. Considérant que dans son deuxième moyen d'annulation, le requérant soutient que la direction de l'école "n'a jamais voulu exécuter les décisions du Conseil d'État et du président du Tribunal de première instance de Louvain" et que la partie défenderesse a estimé qu'il était peut-être, voire probablement, plus simple de le licencier, lui le requérant, plutôt que de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre du directeur de l'école;

3.1. Considérant que le premier moyen a été jugé fondé en raison des doutes concernant la validité des motifs de l'arrêté attaqué; que le Conseil se contredirait s'il devait tenir pour acquis que la partie défenderesse s'est laissée guider par le souci de licencier le requérant plutôt que d'agir contre le directeur de l'école; que le moyen ne peut être pris en considération;

4. Considérant que le requérant prend un troisième moyen d'annulation de la violation de l'obligation d'entendre; qu'il estime que la décision attaquée comporte une mesure disciplinaire;

4.1. Considérant que l'arrêté attaqué a été pris en application de l'article 24 du décret relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné; que le régime disciplinaire prévu dans ce décret n'est visé qu'aux articles 64 et suivants; qu'il y a donc lieu de constater avec la partie défenderesse que le raisonnement du requérant repose sur une prémisse erronée; que le moyen n'est dès lors pas fondé;

5. Considérant que subsidiairement à son troisième moyen d'annulation, le requérant prend un quatrième moyen d'annulation de la violation du principe "*audi et alteram partem*";

5.1. Considérant que le requérant a pu défendre son point de vue conformément à la procédure de réclamation instaurée par l'article 24 précité du décret relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné; que cet article 24 impose à l'Exécutif flamand de garantir les droits de la défense des membres du personnel lorsqu'il détermine les modalités de cette procédure; que le requérant ne démontre pas que l'arrêté de l'Exécutif flamand du 22 mai 1991 a manqué à cette mission en n'offrant aucune garantie valable sur ce plan; que le moyen n'est pas fondé;

6. Considérant que le requérant prend un cinquième moyen d'annulation de la violation du principe du raisonnable;

6.1. Considérant que le principe du raisonnable est en jeu lorsqu'une décision repose effectivement sur des motifs qui sont eux-mêmes valables, c'est-à-dire exacts en fait et admissibles en droit, mais qu'il existe une disproportion manifeste entre ces motifs et le contenu de la décision; qu'il est apparu lors de l'examen du premier moyen d'annulation qu'il existe, en l'espèce, des doutes quant à la validité des motifs; que logiquement, il n'est absolument pas certain qu'une violation du principe du raisonnable puisse être établie; que le moyen ne peut être accueilli,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- 1/ l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand du 7 septembre 1995 licenciant Johny JANSSENS, le 15 octobre 1995, en sa qualité de professeur temporaire de l'enseignement secondaire, avec horaire complet, à l'Institut provincial d'enseignement secondaire de Tirlemont;
- 2/ l'arrêté de la députation précitée du 1^{er} février 1996 décidant de ne pas suivre l'avis de la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné et de confirmer son arrêté du 7 septembre 1995;
- 3/ la décision de la province du Brabant flamand du 21 septembre 1995 de désigner Antoon DONCKERS;

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la province du Brabant flamand.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le dix-huit février 1900 nonante-sept, par la IV^e chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président de chambre,
	D. VERBIEST,	conseiller d'État,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier

Le président

S. VAN AELST

J. BORRET

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.