

| |
|---|
| Numéro du rôle : 1914 |
| Arrêt n° 103/2001 du 13 juillet 2001 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 25, § 1er, du décret de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, posée par le Tribunal de première instance de Namur.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges L. François, R. Henneuse, M. Bossuyt et A. Alen, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge honoraire J. Delruelle, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 2 décembre 1999 en cause de I. Guillaume contre la ville de Namur, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 20 mars 2000, le Tribunal de première instance de Namur a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 25, § 1er, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel de l'enseignement officiel subventionné, tel qu'il est complété par l'article 18, alinéa 1er, du décret du 17 juillet 1998 portant diverses mesures urgentes en matière d'enseignement, ne crée-t-il pas une rupture du principe d'égalité et une discrimination injustifiée des membres du personnel de l'enseignement officiel subventionné par rapport aux membres du personnel de l'enseignement officiel et aux membres du personnel de l'enseignement libre subventionné, violant ainsi l'article 24, § 4, de la Constitution, lorsqu'il prévoit que la décision de licencier un membre du personnel temporaire prioritaire produit ses effets et est exécutoire avant que la chambre de recours compétente n'ait rendu son avis, alors que, d'une part, l'article 36, § 1er, du décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement libre subventionné prévoit que le licenciement d'un membre du personnel temporaire prioritaire est précédé d'une proposition soumise à l'avis de la chambre de recours et que le pouvoir organisateur prend sa décision après notification de cet avis et que, d'autre part, l'article 43 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant... des établissements d'enseignement gardien, primaire, ... de l'Etat prévoit de même que le licenciement d'un membre du personnel temporaire prioritaire est précédé d'une proposition soumise à l'avis de la chambre de recours et que le ministre prend sa décision définitive après notification de cet avis ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

I. Guillaume, institutrice primaire temporaire, a été licenciée par la ville de Namur; elle conteste devant le juge *a quo* la régularité de la procédure appliquée à son encontre. Selon elle, le recours formé devant la chambre de recours aurait un effet suspensif, de telle sorte que la ville de Namur n'était autorisée qu'à formuler une proposition de licenciement et non une décision immédiatement exécutoire.

Après avoir constaté que l'absence, dans l'enseignement officiel subventionné, d'effet suspensif du recours formé contre une décision de licenciement diffère du régime applicable sur ce point dans les deux autres réseaux d'enseignement, le juge *a quo* pose la question préjudicielle énoncée ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 20 mars 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 mai 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- I. Guillaume, demeurant à 5310 Noville-sur-Méhaigne, rue Sous-la-Vaux 17, par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2000;

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Namur, Hôtel de ville, 5000 Namur, par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2000;

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 29 juin 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 août 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- I. Guillaume, par lettre recommandée à la poste le 28 août 2000;

- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 2000.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 28 février 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 20 mars 2001 et 20 septembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 20 mars 2001, la Cour a complété le siège par le juge A. Alen.

Par ordonnance du 28 mars 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 avril 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 2 avril 2001.

A l'audience publique du 17 avril 2001 :

- ont comparu :

. Me L. Rase, avocat au barreau de Liège, pour I. Guillaume;

. Me C. Crape *loco* Me P. Bouillard, avocats au barreau de Namur, pour le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Namur;

. Me E. Gonthier *loco* Me M. Kestemont-Soumeryn, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position de I. Guillaume, demanderesse devant le juge a quo

A.1.1. Commentant tout d'abord l'article 25 du décret du 6 juin 1994 tel qu'il était en vigueur au moment des faits, le mémoire souligne que les termes du paragraphe 1er, dernier alinéa, de cette disposition ainsi que le caractère liant, pour le pouvoir organisateur, de l'avis émis par la chambre de recours impliquent que ce pouvoir organisateur ne peut émettre au départ qu'une proposition de licenciement et que l'introduction d'un recours devant la chambre de recours suspend l'exécution du licenciement.

L'article 24, § 4, du même décret confirmerait cette interprétation, en ce qu'il prévoit qu'un enseignant temporaire prioritaire, du fait de son licenciement, ne perd sa priorité qu'après l'épuisement des voies de recours.

A.1.2. Le mémoire évoque ensuite la modification apportée à l'article 25 par l'article 18, alinéa 1er, du décret du 17 juillet 1998, qui prévoit désormais l'absence d'effet suspensif du recours. Après avoir relevé que cette modification n'est entrée en vigueur que le 1er septembre 1998, le mémoire critique le caractère interprétatif que lui confère pourtant le juge *a quo*.

A.2. Dans l'enseignement officiel comme dans l'enseignement libre subventionné, une proposition de licenciement doit précéder la décision finale, laquelle ne peut intervenir qu'après notification de l'avis de la chambre de recours, procédure dont diffère, de façon injustifiée selon le mémoire, celle applicable au personnel de l'enseignement officiel subventionné.

En se référant notamment à la jurisprudence de la Cour, la demanderesse devant le juge *a quo* allègue que les différences entre réseaux ne suffisent pas en tant que telles à justifier la différence de traitement en cause. Les principes développés par la Cour dans ses arrêts n^{os} 38/96 et 59/2000 seraient transposables en l'espèce, et aucune justification, hormis budgétaire - mais alors inacceptable -, ne pourrait fonder en droit la différence de traitement critiquée. En particulier, l'existence d'une tutelle administrative est jugée irrelevante, tant en raison de sa nature - s'agissant d'une tutelle générale - que du contrôle de légalité auquel, selon le mémoire, la tutelle se limiterait.

A.3. Le mémoire aborde enfin les conséquences de la différence de traitement critiquée. A l'inverse de son collègue des deux autres réseaux, qui reste en fonction et perçoit sa rémunération après que et bien qu'ait été formulée à son égard une proposition de licenciement, l'enseignant du réseau officiel subventionné est écarté d'office dès ce moment, avec le préjudice tant financier que d'ordre moral et professionnel qui en résulte; un tel préjudice est jugé disproportionné.

A.4. Dans son mémoire en réponse, I. Guillaume conteste la pertinence des travaux préparatoires cités par le Gouvernement de la Communauté française, ceux-ci ayant trait en effet, selon cette partie, aux procédures disciplinaires et non aux procédures de licenciement.

S'agissant des particularités avancées par le Gouvernement de la Communauté française pour fonder en droit la différence de traitement en cause, elles sont dénuées de pertinence. En particulier, l'argument tiré de la tutelle administrative est estimé irrelevant, notamment en raison du fait qu'il ne s'agit que d'une tutelle générale, facultative, d'annulation et *a posteriori*, caractéristiques qui n'assurent nullement à l'enseignant concerné des garanties équivalentes à la procédure de recours devant la chambre de recours.

Position du Gouvernement de la Communauté française

A.5. Après avoir décrit la procédure de licenciement des enseignants temporaires prioritaires dans le réseau de la Communauté française et dans celui du libre subventionné, le mémoire expose le régime applicable au réseau officiel subventionné, tel que prévu par l'article 5, § 1er, du décret du 6 juin 1994. Après un examen approfondi des travaux préparatoires de cette disposition, aux différentes phases de son adoption, le Conseil des ministres relève que l'article 25 a été modifié, comme déjà relevé, par le décret du 17 juillet 1998; il souligne que la mention expresse du caractère non suspensif a été justifiée, face au silence du texte antérieur, par le souci « d'assurer la sécurité juridique ». Le mémoire évoque enfin l'article 7 du décret du 8 février 1999, lequel a imposé le respect des droits de la défense préalablement à toute mesure de licenciement.

A.6.1. Dans la seconde partie de son mémoire, le Gouvernement expose que les procédures de licenciement dans les trois réseaux sont, contrairement à ce que laisse entendre le juge *a quo*, différentes, et ce en raison de leurs caractéristiques propres.

A.6.2. Tout d'abord, la procédure dans l'enseignement de la Communauté se distingue de celle applicable dans les deux autres réseaux par le fait que la proposition de licenciement émane d'une autorité différente de celle qui prendra *in fine* la décision, alors que, dans les autres réseaux, c'est « le pouvoir organisateur qui emploie l'enseignant qui propose le licenciement ». Cette première différence serait justifiée par « l'unité du pouvoir organisateur dans le réseau de la Communauté ».

Par ailleurs, la procédure de licenciement applicable dans le réseau libre se distingue de celle applicable dans les deux autres réseaux par le fait que la saisine de la chambre de recours est obligatoire, alors que dans les autres réseaux cette saisine est facultative; il appartient en effet à l'enseignant concerné de décider de saisir ou non la chambre de recours.

A.6.3. Enfin, s'agissant de la différence soumise à la Cour par le juge *a quo*, le Gouvernement justifie le caractère exécutoire d'office de la décision de licenciement dans le réseau officiel subventionné par l'autonomie locale qui caractérise son pouvoir organisateur, communal ou provincial.

Il est relevé en outre que cette autonomie est doublement limitée. D'une part, par les mécanismes de tutelle qui permettent de suspendre et d'annuler une décision de licenciement prise par un pouvoir organisateur, et ce pour des motifs tirés tant de l'illégalité de ce licenciement que de son incompatibilité avec l'intérêt général. D'autre part, par le fait que l'avis de la chambre de recours lie le pouvoir organisateur relevant de l'enseignement officiel subventionné, ce qui n'est pas le cas dans les deux autres réseaux. Il est enfin noté que l'enseignant est entendu préalablement à la décision de licenciement.

A.7. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Communauté française écarte l'argument budgétaire évoqué par la demanderesse devant le juge *a quo*, à défaut de trouver un quelconque appui dans les travaux préparatoires.

Par ailleurs, il rappelle que, contrairement à la thèse défendue sur ce point par I. Guillaume, le contrôle de tutelle opéré sur une décision de licenciement porte non seulement sur la légalité de celle-ci, mais également sur sa compatibilité avec l'intérêt général, c'est-à-dire son opportunité; il est souligné en outre que l'enseignant peut saisir lui-même l'autorité de tutelle.

Position de la ville de Namur

A.8. Après avoir relevé que différents arrêts de la Cour, qu'elle cite, justifient que les différents réseaux d'enseignement puissent faire l'objet de traitements différenciés, la ville de Namur avance au titre de justification, comme le Gouvernement, l'existence du contrôle de tutelle, à la fois de légalité et d'opportunité - inexistant dans les deux autres réseaux -; ce contrôle justifierait l'absence de caractère suspensif du recours dans l'enseignement officiel subventionné et, à l'inverse, sa nécessité dans les deux autres réseaux.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 25, § 1er, du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel de l'enseignement officiel subventionné, tel qu'il a été complété par l'article 18, 1°, du décret du 17 juillet 1998 portant diverses mesures urgentes en matière d'enseignement.

B.1.2. L'article 25, § 1er, du décret précité du 6 juin 1994 disposait, avant sa modification par le décret du 17 juillet 1998 :

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

1° Le membre du personnel non prioritaire peut être licencié moyennant préavis d'une durée de quinze jours.

Ce licenciement est motivé, sous peine de nullité.

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

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

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

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

§ 2. [...] »

B.1.3. L'article 25, § 1er, 1°, a été modifié par l'article 18, 1°, du décret de la Communauté française du 17 juillet 1998, lequel a ajouté un nouvel alinéa disposant que le recours n'est pas suspensif. Cette disposition est entrée en vigueur le 1er septembre 1998.

Selon le juge *a quo*, cette modification décrétole, qu'il qualifie d'interprétative, est applicable à la procédure de licenciement, décidée le 1er avril 1996, dont la régularité est contestée devant lui.

B.2. Selon le juge *a quo*, la différence de traitement en cause consiste en ce que, dans l'enseignement officiel subventionné, la décision de licencier un membre du personnel temporaire prioritaire est exécutoire avant même que la chambre de recours n'ait rendu son avis, alors que, dans les deux autres réseaux d'enseignement, une telle décision n'est prise par l'autorité compétente qu'après la notification de l'avis de la chambre de recours.

B.3. La procédure de licenciement applicable aux membres du personnel temporaire prioritaire de l'enseignement de la Communauté française et de l'enseignement libre subventionné, en comparaison de laquelle le même personnel de l'enseignement officiel subventionné est traité différemment, est déterminée, respectivement, par l'arrêté royal du 22 mars 1969 et par le décret du 1er février 1993.

S'agissant de l'enseignement officiel de la Communauté française, les articles 42 et 43 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, spécial, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'Etat, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements » disposent :

« Art. 42. Un temporaire prioritaire peut être licencié sur proposition motivée du chef d'établissement ou de l'inspecteur compétent. Cette proposition est soumise au temporaire prioritaire au moment où elle est formulée. Le temporaire prioritaire vise et date cette proposition et la restitue dans les dix jours.

Art. 43. Le temporaire prioritaire à charge duquel est formulée une proposition motivée de licenciement peut introduire, dans les dix jours, une réclamation écrite auprès du chef de l'établissement qui lui en accuse réception le jour même.

Le chef de l'établissement transmet, le jour de la réception, la réclamation au Ministre. Il le fait à l'intermédiaire de l'inspecteur compétent si celui-ci a formulé la proposition de licenciement. Aussitôt qu'il l'a reçue, le Ministre fait parvenir la réclamation 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.

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 Ministre statue dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis. A défaut de décision ministérielle rendue dans ce délai, l'avis de la chambre de recours vaut décision.

Le temporaire prioritaire est licencié moyennant un préavis de trois mois. »

L'article 36 du décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement libre subventionné dispose :

« § 1er. Sauf s'il est engagé sur base de l'article 34, § 1er, alinéa 1er, 1°, le membre du personnel engagé à titre temporaire peut être licencié moyennant un préavis motivé de quinze jours. Le membre du personnel est préalablement invité à se faire entendre. La convocation à l'audition ainsi que les motifs en raison desquels le pouvoir organisateur envisage de licencier le membre du personnel doivent lui être notifiés cinq jours ouvrables au moins avant l'audition, soit par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, soit par la réception d'une lettre de la main à la main avec accusé de réception. Lors de son 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 libre subventionné ou par un représentant d'une organisation syndicale représentative. La procédure se poursuit valablement lorsque le membre du personnel dûment convoqué ne se présente pas à l'audition ou n'y est pas représenté.

S'il est engagé sur base de l'article 34, § 1er, alinéa 1er, 1°, le membre du personnel peut être licencié moyennant un préavis de quinze jours pour autant que la chambre de recours ait préalablement donné un avis motivé.

S'il est engagé sur base de l'article 34, § 1er, alinéa 1er, 1°, et s'il occupe un emploi vacant, le membre du personnel peut être licencié moyennant un préavis de trois mois pour autant que la chambre de recours compétente ait préalablement donné un avis motivé.

§ 2. Dans les cas visés au § 1er, alinéas 2 et 3, le pouvoir organisateur notifie immédiatement au membre du personnel, par lettre recommandée, copie de la demande d'avis à la chambre de recours.

La chambre de recours transmet son avis motivé au pouvoir organisateur dans un délai de quarante-cinq jours à partir de la date de la réception de la demande qui lui est faite par le pouvoir organisateur.

Le pouvoir organisateur mentionne, le cas échéant, les raisons pour lesquelles l'avis n'aurait pas été suivi.

§ 3. Le membre du personnel et le pouvoir organisateur sont entendus par la chambre de recours.

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

Le pouvoir organisateur peut se faire assister ou représenter par un avocat, par un défenseur choisi parmi les membres des pouvoirs organisateurs d'un établissement de même caractère ou par un délégué d'une association qui défend les intérêts de ces pouvoirs organisateurs.

La non-comparution du membre du personnel ou de son représentant ainsi que la non-comparution du pouvoir organisateur ou de son représentant à la réunion n'empêche pas la chambre de recours de se prononcer.

§ 4. S'il s'agit d'un maître ou professeur de religion, l'accord de l'autorité compétente du culte concerné, si elle existe, est toujours requis. »

B.4. Le juge *a quo* demande à la Cour si la différence de traitement exposée en B.2 est compatible avec l'article 24, § 4, de la Constitution, lequel dispose :

« Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié. »

B.5. Malgré le caractère immédiatement exécutoire d'un licenciement décidé à leur rencontre sans intervention préalable d'une chambre de recours, les enseignants temporaires prioritaires relevant de l'enseignement officiel subventionné bénéficient de garanties dont ne disposent pas les enseignants des deux autres réseaux, ce dont il ne peut être fait abstraction pour apprécier si la différence de traitement en cause est justifiée ou non.

En effet, dans l'enseignement officiel subventionné, la décision de licencier un enseignant temporaire prioritaire relève de la compétence, selon le cas, du conseil communal ou du conseil provincial, lesquels statuent le plus souvent sur proposition, respectivement, du collège des bourgmestre et échevins ou de la députation permanente; il s'ensuit que, outre l'intervention éventuelle d'un membre de l'inspection scolaire, la décision de licenciement d'un enseignant

temporaire est nécessairement, dans l'enseignement officiel subventionné - et à l'inverse des deux autres réseaux d'enseignement -, une décision prise par un organe collégial.

Par ailleurs, le licenciement par une autorité communale ou provinciale est soumis au contrôle des autorités de tutelle, lequel porte non seulement sur sa légalité mais aussi sur sa compatibilité avec l'intérêt général. Les enseignants des deux autres réseaux ne bénéficient pas de cette protection supplémentaire, laquelle s'ajoute aux éventuels recours juridictionnels.

Enfin, le pouvoir organisateur, selon le cas, provincial ou communal, est, à l'inverse des deux autres réseaux d'enseignement, tenu de se conformer à l'avis de la chambre de recours : dans l'hypothèse où cet avis est défavorable au licenciement, le pouvoir organisateur est tenu de retirer la décision de licenciement.

B.6. En considération de ces garanties supplémentaires, et en particulier du caractère contraignant de l'avis de la chambre de recours, il n'apparaît pas établi que les enseignants temporaires prioritaires du réseau officiel subventionné soient soumis à une procédure de licenciement globalement plus défavorable que celle applicable aux mêmes enseignants des deux autres réseaux.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 25, § 1er, du décret de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, tel qu'il est complété par l'article 18, 1°, du décret du 17 juillet 1998 portant diverses mesures urgentes en matière d'enseignement, ne viole pas l'article 24, § 4, de la Constitution, en ce qu'il prévoit que la décision de licencier un membre du personnel temporaire prioritaire produit ses effets et est exécutoire avant que la chambre de recours compétente n'ait rendu son avis.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 juillet 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior