

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 100.163 du 24 octobre 2001

A.81.716./VIII-2462

En cause : **la Commune de Schaerbeek,**
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE et
Me Benjamin CADRANEL, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 décembre 1998 par la Commune de Schaerbeek qui demande l'annulation de :

1. l'arrêté du 21 août 1998 du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des pouvoirs locaux, prorogeant jusqu'au 30 septembre 1998 le délai à lui imparti pour se prononcer sur la délibération du 24 juin 1998 du conseil communal de Schaerbeek arrêtant le statut pécuniaire du personnel communal;
2. l'arrêté du 30 septembre 1998 du même Ministre-Président approuvant ladite délibération à l'exception de l'article 17 de ce statut pécuniaire;

Vu l'arrêt n° 87.886 du 7 juin 2000 rouvrant les débats, chargeant le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général d'établir un rapport complémentaire et accordant un délai aux parties pour déposer un mémoire;

Vu le rapport complémentaire de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 août 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport complémentaire;

Vu la notification de ce rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 26 juillet 2001 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 octobre 2001;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me POCHET, loco Me UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

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

Considérant que l'arrêt n° 87.886 du 7 juin 2000 expose comme suit les circonstances de la cause :

" Considérant que le 24 juin 1998, le conseil communal de Schaerbeek a adopté le statut pécuniaire du personnel communal; que l'article 17 de ce statut disposait que "les services (antérieurs) prestés en rapport avec la fonction occupée sont valorisés entièrement";

Considérant que, par arrêté du 21 août 1998, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de proroger jusqu'au 30 septembre 1998 le délai à lui imparti pour se prononcer sur ladite délibération, au motif que "les nécessités d'une instruction complète exige(aient) la prorogation du(dit) délai"; que cet arrêté forme le premier objet du présent recours;

Considérant que le 30 septembre 1998, le Ministre-Président a pris un arrêté, qui forme le second objet du présent recours, approuvant la délibération communale du 24 juin 1998 à l'exception toutefois de l'article 17 précité du statut pécuniaire; que cet arrêté est ainsi motivé :

" Considérant que la délibération a été prise en exécution de la circulaire du 28 avril 1994, relative à la Charte sociale, qui prévoit l'harmonisation du statut administratif et la révision générale des barèmes du personnel des pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale; que cette circulaire délimite les possibilités en la matière; que dans cet esprit, ces directives forment un tout et

qu'on ne peut dès lors accepter qu'il y soit dérogé quant aux principes fondamentaux, d'autant moins qu'aucune motivation n'est avancée à cet égard; que la circulaire a pour but d'assurer la faisabilité de la révision générale des barèmes au point de vue financier et de ne pas hypothéquer l'avenir financier des administrations locales de Bruxelles-Capitale;

Considérant que dans l'esprit de la Charte sociale une différence fondamentale de traitement affecte la prise en considération des services prestés antérieurement selon qu'ils l'(ont) été au sein du secteur public ou privé ainsi qu'il apparaît de la lecture du point 8.4 de la circulaire en question;

Considérant qu'en décidant que les services prestés en rapport avec la fonction occupée étaient valorisés entièrement, l'article 17 du règlement communal incriminé n'a pas tenu compte de cette différence essentielle;

Considérant qu'en reconnaissant sans distinction, tout service en rapport avec la fonction, l'article en cause établit un parallèle entre la reconnaissance des services prestés dans le secteur privé ou public en fonction d'un critère d'utilité alors qu'un tel critère n'est repris que dans le cas des services prestés au sein du secteur privé;

Considérant qu'en la matière, l'article précité du règlement entre en contradiction avec la circulaire du 28 avril 1994, non seulement parce qu'il nie la différence de traitement existant dans la prise en compte dans l'ancienneté pécuniaire des services prestés au sein du secteur public ou privé, mais aussi parce que ce faisant il introduit un critère supplémentaire à la reconnaissance des services prestés au sein de la fonction publique;

Considérant qu'au point 8.4 de la circulaire précitée, les services prestés dans le secteur privé peuvent être pris entièrement en considération à condition que ces services soient directement et de façon certaine utiles pour l'emploi;

Considérant que cette reconnaissance est subordonnée à une autorisation publique et générale de l'autorité de tutelle pour une expérience professionnelle exigée dans le cadre d'un emploi bien déterminé, dont il est prévu que la liste sera communiquée par voie de circulaire;

Considérant qu'aucune circulaire reprenant la liste de ces expériences utiles n'a été émise à ce jour;

Considérant donc qu'actuellement les services prestés dans le privé ne peuvent pas être pris en considération en vue du calcul de l'ancienneté pécuniaire;

Considérant dès lors que la délibération en ces points susmentionnés, blesse l'intérêt général";

Considérant que l'arrêt précité déclare le recours irrecevable en ce qui concerne son premier objet; qu'il rouvre les débats pour le surplus aux fins d'examiner l'incidence de la délibération du conseil communal du 15 septembre 1999 sur l'intérêt de la partie requérante à l'annulation du second acte attaqué;

Considérant qu'il ressort de cette délibération que le conseil communal a décidé :

" d'arrêter comme suit l'article 17 du statut pécuniaire du personnel communal :

Les services à prestations complètes accomplis au sein du secteur public sont valorisés dans leur entièreté pour le calcul du traitement.

Les services à prestations complètes accomplis au sein du secteur privé sont valorisés à concurrence de six années maximum pour le calcul du traitement pour autant qu'ils puissent être considérés comme utiles à l'exercice de la fonction.

La disposition relative à la valorisation des services accomplis dans le secteur privé est applicable aux agents recrutés directement dans le nouveau système organique à partir du 1er juillet 1998";

que cette délibération, qui vise la nouvelle circulaire du 7 juin 1999 concernant la valorisation des années de service prestées antérieurement, modifiant la précédente du 28 avril 1994 concernant la Charte sociale en son point 8.4, est ainsi motivée :

" Considérant qu'en vertu de cette nouvelle circulaire les services prestés au sein du secteur privé, le sont pour tous à concurrence de six années maximum;

Considérant que ces services peuvent être valorisés pour autant qu'ils puissent être considérés comme utiles à l'exercice de la fonction;

Considérant qu'il convient d'envisager une période transitoire dans l'attente de l'arrêt du Conseil d'Etat et sans préjudice du recours introduit";

Considérant que la partie adverse fait valoir que cette nouvelle délibération n'est plus en contradiction avec "la circulaire du 7 juin 1999 du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant la valorisation des années de service prestées antérieurement et modifiant la circulaire du 28 avril 1994 concernant la Charte sociale en son point 8.4"; qu'elle considère que "la modification adoptée par la requérante est donc applicable nonobstant le résultat du recours introduit au Conseil d'Etat", que "seule une nouvelle délibération du conseil communal de la requérante pourrait faire recouvrer à l'ancienne disposition ses effets juridiques" et qu' "il suffit, pour s'en convaincre, de constater qu'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat n'aurait aucun effet sur la modification apportée par la requérante au statut pécuniaire de son personnel"; qu'elle en conclut que le second acte attaqué ne fait plus grief à la partie requérante;

Considérant qu'il ressort des pièces déposées par les parties que, le 20 juillet 1999, le collège des bourgmestre et échevins de Schaerbeek a constaté que "par sa circulaire du 7 juin 1999, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiait sa circulaire du 28 avril 1994 concernant la Charte sociale en son point 8.4 en autorisant la valorisation des services prestés au sein du secteur privé à concurrence de six années au maximum" et a proposé en conséquence au conseil communal de modifier l'article

17 du statut pécuniaire du personnel "dans l'attente de l'arrêt du Conseil d'Etat"; que, par sa délibération du 22 septembre 1999, le conseil communal a répondu à cette invitation en modifiant ledit article 17 pour "une période transitoire, dans l'attente de l'arrêt du Conseil d'Etat et sans préjudice du recours introduit";

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la partie requérante a entendu ménager une situation d'attente, au terme de laquelle l'article 17 de la délibération du 24 juin 1998 sortirait ses pleins et entiers effets à dater du jour de son adoption en cas d'annulation du second acte attaqué; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant, en ce qui concerne le second acte attaqué, que la partie requérante prend notamment un moyen, le troisième de la requête, du défaut de motivation, de l'erreur dans les motifs, de la violation de l'article 71 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que :

" tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent figurer à l'acte lui-même; que selon l'article 71 de la loi du 14 février 1961, c'est au gouvernement qu'il appartient de fixer, par des dispositions générales, la limite dans laquelle le statut pécuniaire des agents peut être fixé par le Conseil communal; que la circulaire du 28 avril 1994 relative à la Charte sociale n'a point été soumise, en projet, à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, et ce en violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que par ailleurs, l'on n'aperçoit pas les motifs pour lesquels une distinction devrait être établie pour la prise en considération des services prestés antérieurement selon qu'ils ont été prestés au sein du secteur public ou au sein du secteur privé, par cela que seuls les services accomplis dans le secteur privé puissent être reconnus à condition qu'ils soient directement et de façon certaine utiles pour la profession, alors que tous services prestés dans le secteur public soient automatiquement reconnus pas plus que ceux pour lesquels la prise en considération des services prestés au sein du secteur privé ne serait possible que pour certains emplois dont la liste devrait être établie par la partie adverse";

Considérant que la partie adverse fait valoir que le moyen est obscur; qu'elle estime que l'allégation selon laquelle la circulaire du 28 avril 1994 aurait dû être soumise, pour avis, à la section de législation du Conseil d'Etat n'est "étayée d'aucun développement qui tendrait à démontrer que la circulaire contestée contiendrait de véritables règles de droit, en manière telle qu'elle présenterait un caractère réglementaire";

Considérant que l'exposé du moyen et son développement permettent aisément de comprendre la critique formulée à l'encontre du deuxième acte attaqué; que,

du reste, la partie adverse y a répondu sans se méprendre sur sa portée; que le moyen est recevable;

Considérant, quant au fond, que la partie adverse répond que le deuxième acte attaqué est justifié, non par une violation de la loi, mais par une lésion de l'intérêt général, que, pour se prononcer en ce sens, elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour décider ce que requiert la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il n'est pas démontré qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, qu'elle peut adopter et publier des directives de tutelle qui traduisent la cohérence de sa politique dans des normes générales de gestion qu'elle estime devoir suivre, que la circulaire du 28 avril 1994 est une telle directive de tutelle visant à assurer une certaine uniformité dans les règles applicables aux agents communaux de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de permettre la mise en oeuvre de la révision générale des barèmes et de ne pas hypothéquer l'avenir financier des communes, et enfin que le refus d'approbation de l'article 17 de la délibération du conseil communal n'a pas résulté d'une application automatique de la circulaire du 28 avril 1994 mais a été justifié par le fait que cette disposition méconnaissait sans justification une option fondamentale pour assurer une certaine uniformité dans la gestion de l'intérêt général;

Considérant qu'il est de bonne administration que, dans des matières où beaucoup d'administrations communales, sinon toutes, ont à prendre des décisions similaires dans des circonstances similaires, l'autorité de tutelle poursuive une politique cohérente et réfléchie et fasse connaître les axes de la politique qu'elle entend mener; que cette autorité ne peut toutefois appliquer ces normes à des cas individuels en en faisant une application automatique, sans vérifier si les éléments spécifiques du cas individuel montrent réellement une violation concrète de l'aspect de l'intérêt général que ces normes tendent à sauvegarder; qu'il ressort de la motivation du second acte attaqué que la partie adverse n'a pas procédé à un examen concret de la situation particulière de la commune requérante, notamment de sa situation financière et de l'incidence de l'article 17 de la délibération litigieuse sur cette situation; que ce faisant, elle a fait une application automatique de la circulaire du 28 avril 1994, lui conférant ainsi une portée réglementaire que, légalement, elle ne peut avoir; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 30 septembre 1998 du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant la délibération du 24 juin 1998 du conseil communal de Schaerbeek arrêtant le statut pécuniaire du personnel communal, à l'exception de l'article 17 de celui-ci.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre octobre deux mille un par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.