CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.621 du 7 décembre 2001

A.60.156/VIII-2471

En cause : **VAN CAUTER** Serge,

ayant élu domicile chez
Me Bernard ROLAND, avocat,
rue Tumelaire 71
6000 Charleroi,

contre :

1. **la Commune de Pont-à-Celles**,

   ayant élu domicile chez
   Me Etienne DUVIEUSART, avocat,
   Boulevard Audent 15
   6000 Charleroi,

2. **la Province du Hainaut**.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 septembre 1994 par Serge VAN CAUTER, qui demande l'annulation de la délibération du conseil communal de Pont-à-Celles du 9 mai 1994 "aux termes de laquelle il a été décidé de conférer l'emploi de receveur communal par recrutement et promotion; ainsi que la décision confirmant la précédente, prise par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut en séance du 9 juin 1994, confirmée en séance du 20 juillet 1994";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 9 novembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 25 juillet 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 octobre 2001;

Entendu, en son rapport, M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes ROLAND et VINCENT, avocats, comparaissant pour le requérant, Me TISON, loco Me DUVIEUSART, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me WILLEMOT, loco Me MAHAUX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ DEBUSSCHERE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le 26 octobre 1982, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Pont-à-Celles désigne le requérant, qui est sous-chef de bureau à l'administration communale, comme receveur communal intérimaire. Il est appelé, sans que la date de prise d'effet soit précisée, à remplacer le receveur communal, Jacques VEKEMAN, lequel a préalablement annoncé son absence justifiée pour cause de maladie, pour une période excédant trente jours.

Le 9 novembre 1982, le conseil communal ratifie la décision précitée du collège des bourgmestre et échevins, en précisant que la désignation du requérant prend cours le 2 novembre 1982.

L'emploi de receveur communal devient vacant au début du mois de novembre ou du mois de décembre 1982.

Le 31 mars 1983, le conseil communal fixe le montant du cautionnement du requérant, à savoir 500.000 francs, à souscrire auprès de la Mutuelle des Receveurs.

Le 25 février 1985, le Gouverneur de la province du Hainaut adresse une dépêche au collège des bourgmestre et échevins, lui enjoignant d'entamer dans "les meilleurs délais" la procédure en vue de la nomination définitive d'un receveur communal. Le gouverneur constate en effet qu'au regard des mesures prévues dans le plan d'assainissement des finances communales, il apparaît nettement que le conseil communal "n'a pas l'intention de pourvoir audit emploi, afin de réaliser des économies." Il justifie sa démarche en faisant référence à une dépêche ministérielle du 9 octobre 1984 dans laquelle il est exposé que la compression des dépenses de personnel résultant du non-recrutement d'un receveur communal est contraire aux dispositions de l'article 6 de la loi communale, lequel dispose qu'il y a dans chaque commune un secrétaire et un receveur.

De surcroît, le gouverneur attire l'attention du collège sur la circonstance, qu'en vertu de l'arrêté royal du 19 avril 1962 réglementant l'octroi d'indemnités pour l'exercice de fonctions supérieures, l'allocation d'intérim ne peut être accordée que pour un semestre et qu'aucune prorogation, même justifiée par des nécessités de service, n'est possible lorsqu'il s'agit de l'exercice d'une fonction qui est vacante dans le cadre du personnel.

La dépêche précitée fait l'objet d'un premier rappel adressé le 3 avril 1985 au collège des bourgmestre et échevins. D'autres rappels émanant du gouverneur, datés des 20 février 1986, 22 septembre 1986, 25 août 1987 et 21 avril 1988 suivent. A cette dernière date, le gouverneur faisant fonction fait en outre savoir qu'il ne s'oppose pas à une délibération du conseil communal du 8 février 1988 par laquelle une indemnité pour l'exercice de fonctions supérieures de receveur communal est accordée au requérant.

Le 8 juin 1988, le collège des bourgmestre et échevins accuse réception de la dernière dépêche du gouverneur et manifeste l'intention de proposer, lors d'une prochaine séance du conseil communal, la mise en oeuvre de la procédure conduisant à la nomination définitive d'un receveur communal.

S'ensuivent encore trois dépêches de mise en demeure adressées à l'administration communale, cette fois par le député permanent chargé de la tutelle. Dans la première d'entre elles, celle datée du 23 mars 1990, rappel est notamment fait de l'incompatibilité avec les prescriptions de l'arrêté royal du 19 avril 1962 réglementant l'octroi d'indemnités pour l'exercice de fonctions supérieures, de l'octroi de l'allocation d'indemnité d'intérim au-delà d'un semestre. Dans la seconde du 7 mai 1990, mention

est faite de l'imminence de la mise en oeuvre par la députation permanente de la procédure prévue aux articles 10 à 12 du décret du Conseil régional wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne. La troisième, du mois de décembre 1990, se borne à rappeler les termes des dépêches précédentes. Le collège des bourgmestre et échevins accuse réception des première et troisième dépêches respectivement, les 24 avril 1990 et 21 janvier 1991.

En séance du 11 mai 1992, le conseil communal décide, à l'unanimité, que la nomination du receveur communal se fera par promotion en se conformant au statut administratif en vigueur.

Dans le courant du mois de septembre 1992, un examen est organisé afin de pourvoir à l'emploi vacant de receveur communal. Aucun des cinq candidats, parmi lesquels figure le requérant, ne réussit cet examen.

En séance du 9 mai 1994, le conseil communal décide que la nomination du receveur communal aura lieu par recrutement ou par promotion en se conformant au statut administratif en vigueur. Le conseil du requérant est avisé de cette décision le 19 mai 1994.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Dans une lettre datée du 16 juin 1994, le requérant forme auprès de la députation permanente du conseil provincial un recours contre la décision précitée du conseil communal du 9 mai 1994.

Dans une lettre datée du 27 juillet 1994, la députation permanente du conseil provincial avise le requérant qu'en séance du 20 juillet courant, elle a décidé de confirmer la position adoptée en séance du 9 juin 1994 et dès lors, de ne pas accueillir la réclamation.

Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant que par une dépêche du 21 février 1995, le greffier provincial de la province de Hainaut demande de mettre la députation permanente du Hainaut hors de cause dans cette affaire;

Considérant que l'approbation ne se substitue pas à la décision approuvée mais la rend seulement exécutoire; qu'il s'ensuit que la députation permanente doit être mise hors de cause;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 30 juillet 1903 sur la stabilité des emplois communaux, des articles 53, §§ 1er et 4, de la nouvelle loi communale, des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes généraux de droit administratif de bonne administration et de comparaison des titres et mérites des candidats aux emplois publics; que dans la première branche, le requérant se prévaut du bénéfice de l'application de la loi du 30 juillet 1903 sur la stabilité des emplois communaux et conclut à la violation de cette loi; qu'il précise que son engagement résulte d'une décision du collège des bourgmestre et échevins du 26 octobre 1982 qui le désigne en qualité de receveur communal uniquement pendant la période d'absence pour maladie du titulaire de la fonction et ajoute que douze ans après la vacance de cet emploi, la délibération du conseil communal du 9 mai 1994 met en place une procédure de désignation par recrutement et promotion; qu'il estime qu'en le maintenant bien au-delà de la période initialement prévue dans les fonctions pour lesquelles il a été désigné à titre intérimaire, le collège des bourgmestre et échevins, qui ne s'est jamais expliqué à propos de cette situation, a tacitement conféré un caractère définitif à cette désignation; que le requérant cite de la jurisprudence du Conseil d'Etat et notamment l'arrêt BECK no 14.278 du 2 juillet 1970, pour étayer sa thèse;

Considérant, sur la première branche du premier moyen, que la délibération du 9 mai 1994 n'a pas pour objet la suppression de l'emploi de receveur communal dont la protection est garantie par l'article 23 de la nouvelle loi communale; que la jurisprudence du Conseil d'Etat citée par le requérant n'énerve pas ce constat; qu'en effet, en l'espèce et contrairement aux cas qui ont fait l'objet de la jurisprudence invoquée, l'emploi est expressément prévu et organisé par la loi; que la première branche n'est pas fondée;

Considérant que dans une deuxième branche du premier moyen, le requérant invoque la violation des articles 23 et 53 de la nouvelle loi communale pour le motif que les exigences qu'ils contiennent et les délais qu'ils prescrivent n'ont pas été respectés par le conseil communal de Pont-à-Celles; qu'il soutient qu'eu égard à la circonstance que la décision de pourvoir à la vacance de l'emploi de receveur n'a été prise qu'au mois de mai 1994, c'est-à-dire quelque douze ans après le début de cette vacance, la violation de l'article 53 de la nouvelle loi communale, qui prévoit un délai

d'ordre public de six mois à partir de la vacance de l'emploi pour nommer un receveur, est avérée;

Considérant, sur la deuxième branche du premier moyen, que l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article 53 de la nouvelle loi communale dispose que la nomination du receveur local doit avoir lieu dans les six mois de la vacance de cet emploi; que selon la justification de la proposition de loi tendant à introduire cette modification, cette disposition est prévue "pour assurer le bon fonctionnement de l'administration communale, (qu'il est en effet) inadmissible que l'emploi de secrétaire communal (et de receveur communal) reste vacant durant une période trop longue" (Doc. parl, Sénat, sess. extr. 1998, nº 307/1, pp 3 et 7); que l'argumentation du requérant est opposée à cet objectif; qu'en effet, à l'admettre, il suffirait qu'une commune fasse preuve d'inertie, comme en l'espèce, pour qu'elle se délie du respect de normes légales impératives; que le requérant ne justifie pas de l'intérêt requis pour alléguer la violation de l'article 53 de la nouvelle loi communale; que par ailleurs, l'article 6 de l'arrêté royal du 26 juillet 1976 fixant la limite des dispositions générales relatives aux conditions de nomination aux grades de secrétaire communal, de secrétaire communal adjoint et de receveur local dispose notamment que, dans le cadre de nomination par promotion, le conseil communal désigne les grades dont les agents doivent être titulaires pour pouvoir postuler l'emploi de receveur communal et précise que ces grades doivent être au moins équivalents à celui de chef de bureau là où existent au moins deux titulaires d'emplois égaux ou supérieurs à chef de bureau; qu'il s'ensuit que l'exercice de fonctions de receveur communal par un agent communal consiste en l'exercice de fonctions supérieures; que cependant, l'exercice de fonctions supérieures ne confère aucun titre à une nomination définitive dans la fonction; que la délibération attaquée, qui a justement pour objet de pourvoir à la vacance avérée de l'emploi de receveur communal, ne peut être constitutive d'une violation de l'article 23 de la nouvelle loi communale; qu'elle tend, en réalité, à remédier à la carence de la partie adverse et à mettre un terme à la violation de cette disposition; que la deuxième branche du moyen est pour partie, irrecevable et pour partie, non fondée;

Considérant que, dans la troisième branche du premier moyen, le requérant argue que les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les article 10 et 11 de la Constitution ont été violés; qu'il prétend qu'il va se trouver en position de concours avec d'autres candidats avec lesquels l'égalité sera inévitablement rompue puisqu'il dispose dès le départ de "l'ascendant" sur les autres candidats grâce à ses douze années d'expérience dans l'exercice de la fonction; qu'il en conclut que la décision de recruter et de promouvoir renferme une discrimination puisqu'elle implique en elle-

même la décision d'envisager le remplacement d'une personne qui est compétente et expérimentée dans une fonction et qui n'a plus aucune preuve d'aptitude à apporter; qu'il ajoute que le principe d'égalité est rompu car il n'existe aucune proportion entre, d'une part, les moyens utilisés que sont le recrutement et la promotion et d'autre part, le but visé qui consiste à pourvoir à une fonction déjà occupée, c'est-à-dire régulariser une situation à laquelle il n'est pas besoin de remédier; qu'en effet, selon lui, les moyens utilisés comportent le risque qu'il soit évincé de la fonction qu'il exerce depuis longtemps alors que le but poursuivi tend à mettre un terme à une vacance d'emploi qui ne requiert pas d'être régularisée, étant donné que les fonctions correspondant à cet emploi sont exercées correctement depuis douze ans;

Considérant, sur la troisième branche du premier moyen, qu'elle est irrecevable puisque l'annulation serait de nature à supprimer l'avantage dont le requérant prétend bénéficier; qu'est également irrecevable l'argumentation relative aux discriminations qui sont alléguées pour la première fois dans le mémoire en réplique, c'est-à-dire celles qui découleraient du caractère prétendument intolérable et aléatoire de l'examen, puisque ce moyen nouveau n'est pas d'ordre public; qu'en outre, cette branche est non fondée puisque le but de la partie adverse ne consiste pas, contrairement à ce que soutient le requérant, à l'évincer de l'emploi de receveur communal, puisqu'il n'est pas titulaire de cet emploi; que la troisième branche ne peut être retenue;

Considérant que, dans une quatrième branche du premier moyen, le requérant fait valoir que le principe de bonne administration en vertu duquel les décisions administratives doivent être prises dans un délai raisonnable a été violé; qu'il constate qu'à la suite des dépêches des autorités provinciales des 25 février 1985, 23 mars 1990, 4 mai 1990 et 13 décembre 1990 qui les exhortaient à désigner un receveur communal, les autorités communales se sont bornées à reconnaître l'existence du problème; que selon lui, ce n'est qu'en réaction à sa demande qu'a été prise la décision de procéder à la nomination du receveur par recrutement ou promotion; que le requérant estime que l'attitude passive observée par les autorités communales pendant douze ans contraste avec l'obligation de nommer le receveur local dans les six mois de la vacance de poste en application de l'article 53, § 1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale; que selon lui, ce silence équivaut depuis le départ à une décision implicite de rejet de sa demande d'être nommé; qu'il en déduit que la délibération du conseil communal du 9 mai 1994 confirme l'existence de ce refus tacite;

Considérant que l'énoncé de l'allégation, dans la quatrième branche du premier moyen, de la violation du délai raisonnable est entaché de contradiction; que

le requérant attaque à la fois la décision communale du 9 mai 1994 et la décision implicite de rejet de son statut d'agent chargé de fonctions supérieures; que la quatrième branche n'est pas fondée;

Considérant que dans la cinquième branche du moyen, le requérant expose que le principe de la comparaison des titres et mérites a été méconnu; que, selon lui, il ne sera pas possible de faire application de ce principe en l'espèce, car l'autorité qui devra apprécier les titres et mérites du requérant ainsi que de chacun des autres candidats ne pourra que constater la distorsion existant entre lui-même et n'importe quelle autre personne susceptible d'être nommée receveur;

Considérant que cette cinquième branche est irrecevable puisque la comparaison des titres et mérites des éventuels lauréats de l'examen n'aura lieu qu'au terme des épreuves que cet examen comporte;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation réelle ou formelle; qu'il fait valoir qu'un poste occupé de facto depuis douze ans peut difficilement être considéré comme vacant; que selon lui, la motivation de la décision n'est pas pertinente car elle repose sur le besoin de pourvoir à l'emploi prévu au cadre alors que l'administration qui l'a prise est demeurée douze années indifférente aux demandes du requérant tendant à régulariser et à officialiser sa nomination;

Considérant que l'acte attaqué, qui est de nature réglementaire, n'est pas visé par la loi du 29 juillet 1991 précitée; que pour ce qui concerne la motivation interne de l'acte attaqué, le requérant ne démontre pas en quoi les motifs retenus ne sont pas objectifs ainsi qu'il l'allègue; qu'au surplus, l'argumentation du requérant constitue un paradoxe puisqu'il reproche à l'autorité d'enfreindre la loi en poursuivant le processus qui permettra de remédier au non-accomplissement antérieur d'obligations légales; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du principe d'audition préalable de l'agent avant l'adoption d'une mesure importante le concernant; qu'il expose qu'il n'a pas eu la possibilité de faire valoir ses arguments devant la députation permanente alors que dans son recours, il l'avait invitée à l'entendre;

Considérant que la délibération du 9 mai 1994 du conseil communal ne constitue pas une mesure grave, fondée sur le comportement personnel du requérant et dommageable pour ses intérêts moraux ou matériels; qu'il s'agit d'un acte de nature réglementaire, susceptible de régir de manière objective, générale et impersonnelle la procédure de nomination du receveur local, afin que les dispositions pertinentes de la nouvelle loi communale reçoivent l'exécution qu'elles requièrent; que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il dès lors sans intérêt d'examiner les exceptions d'irrecevabilité invoquées par la première partie adverse,

D E C I D E :

Article 1er.

La Province de Hainaut est mise hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le sept décembre deux mille un par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.