

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 120.707 du 18 juin 2003

A.83.518/VIII-3331

En cause : **GYSELINX** Pierre,
rue Auguste Latour 22
1440 Braine-le-Château,

contre :

la commune de Braine-l'Alleud.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 avril 1999 par Pierre GYSELINX, ingénieur industriel-chef de service stagiaire, qui demande l'annulation de la délibération du 25 janvier 1999 par laquelle le conseil communal de Braine-l'Alleud le licencie;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 12 décembre 2002 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 22 avril 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 mai 2003;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant et Me DEPRE, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

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 :

1. Par une délibération du conseil communal du 18 juillet 1994, Pierre GYSELINX, le requérant, est admis au stage en qualité d'ingénieur industriel - chef de service à dater du 1^{er} septembre 1994.

2. Dans son rapport de fin de stage, établi le 14 août 1995, le secrétaire communal propose au conseil communal de prolonger le stage du requérant d'une durée de six mois, ce qui est fait par une délibération du 28 août 1995, avec effet au 1^{er} septembre 1995.

3. Le 9 février 1996, le secrétaire communal rédige un nouveau rapport de stage. Après avoir énoncé les reproches qui peuvent être adressés au requérant, il propose de ne pas procéder à sa nomination définitive. Il suggère deux solutions : soit une nouvelle prolongation de stage de six mois, dont il n'aperçoit pas l'utilité, soit la fin du stage avec préavis légal.

4. Le 12 février 1996, le collège des bourgmestre et échevins décide de proposer le licenciement du requérant au prochain conseil communal. Lors de sa séance du 26 février 1996, le conseil décide de licencier l'intéressé, avec préavis de trois mois. Cette décision est notifiée au requérant par un pli recommandé daté du 28 février 1996.

5. Le 25 avril 1996, le requérant introduit une requête en annulation de cette décision auprès du Conseil d'Etat.

A l'appui de son recours, le requérant invoque les deux moyens suivants : la violation du principe des droits de la défense ou du droit d'être entendu et la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le rapport sur l'affaire conclut au bien fondé des deux moyens.

6. Par une délibération du 9 novembre 1998, le conseil communal décide :

- "1. de retirer la délibération du conseil communal du 26 février 1996 décidant le licenciement de Monsieur GYSELINX Pierre, ingénieur industriel-chef de service stagiaire,
2. d'entamer une nouvelle procédure en bonne et due forme".

Le 8 décembre 1998, le requérant est informé de cette décision et convoqué pour une audition le 11 janvier 1999.

7. Par son arrêt n° 78.113 du 13 janvier 1999, le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a plus lieu de statuer, l'acte attaqué ayant été retiré.

8. Par une lettre recommandée, datée du 5 janvier 1999, le requérant met la partie adverse en demeure de le réintégrer dans ses services à dater du 1^{er} mars 1999 et de lui payer le montant de ses traitements et indemnités à partir du 1^{er} juin 1996.

Il poursuit en ces termes :

- " Vous comprendrez que, tant que je ne suis pas réintégré dans vos services en qualité d'ingénieur industriel stagiaire, toute audition portant sur ma façon de servir semble à tout le moins prématurée. Je vous demande donc de remettre l'audition prévue sine die".

9. A la suite de cette lettre, le 11 janvier 1999, le collège confirme la convocation pour l'audition.

Il ajoute:

- " En effet, la décision de retrait que vous invoquez suppose que vous êtes à nouveau en situation de fin de stage et qu'il convient de statuer sur vos prestations effectuées pendant votre période de stage, sur la base du rapport établi en date du 09.02.1996 par Monsieur le Secrétaire communal.
Votre absence éventuelle à cette audition serait consignée dans un procès-verbal de non-comparution".

10. Le 13 janvier 1999, le collège convoque le requérant pour une audition par le conseil communal en date du 25 janvier 1999, à la suite du rapport établi par le secrétaire communal à la fin de la période de prolongation de stage.

11. Le 21 janvier 1999, le requérant adresse au collège une mise en demeure. Il rappelle la teneur de son courrier du 6 janvier 1999 et ajoute que cette mise en demeure est faite en application de l'article 14, paragraphe 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Par un autre courrier de la même date, le requérant insiste sur le fait qu'il ne convient pas de procéder à son audition tant que le retrait du 9 novembre 1998 n'est pas suivi d'effets.

12. Le 25 janvier 1999, la partie adverse écrit ce qui suit au requérant :

" ...

Comme suite à vos deux lettres datées du 21.01.1999 et reçues à l'Administration communale ce 25.01.1999, nous vous confirmons notre courrier du 13.01.1999 vous convoquant à une audition du Conseil communal ce lundi 25.01.1999.

Comme nous vous l'annoncions dans notre courrier du 11.01.1999, vous vous trouvez à nouveau en situation de fin de stage et il convient de statuer sur vos prestations effectuées pendant votre période de stage, sur la base du rapport établi en date du 09.02.1996 par Monsieur le Secrétaire communal.

La décision du Conseil d'Etat estime que votre recours est devenu sans objet parce que le Conseil communal a retiré l'acte attaqué.

L'acte a été retiré aux fins de pouvoir vous permettre d'être entendu et de faire valoir vos droits de la défense devant le Collège échevinal et devant le Conseil communal. Le retrait d'acte a été porté à votre connaissance en bonne et due forme. Vos courriers semblent donc déduire de l'arrêt du Conseil d'Etat des effets qu'il n'a pas.

Les motifs que nous vous avons énoncés dans notre courrier du 11.01.1999 avant l'invitation à comparaître devant le Collège échevinal restent évidemment d'application en ce qui concerne votre audition devant le Conseil communal.

Il en résulte que votre absence éventuelle à cette audition serait consignée dans un procès-verbal de non comparution.

Il sera procédé à la lecture de vos deux courriers et de la présente devant le Conseil communal ...".

13. Par une délibération du 25 janvier 1999, le conseil communal décide de licencier le requérant à dater du 1^{er} mars 1996, avec dispense de prestations.

Après le rappel des faits, cette délibération est libellée comme suit :

" ...

Vu la délibération du Collège échevinal du 11-1-1999 actant la non-comparution de Monsieur GYSELINX à l'audition du Collège à laquelle il avait été dûment convoqué dans le cadre du rapport de fin de stage, décidant de proposer au Conseil communal de ce 25-1-1999 de mettre fin au stage de Monsieur GYSELINX et de le convoquer pour audition à ladite séance afin de lui permettre de faire valoir ses droits à la défense;

Vu la convocation transmise par recommandé à Monsieur GYSELINX, l'invitant à se présenter pour audition au Conseil communal du 25-1-1999;

Vu la lettre du 25-1-1999, déposée le jour même à son domicile, confirmant son audition au Conseil communal le 25-1-1999;

Attendu que Monsieur GYSELINX ne s'est pas présenté à cette audition;

Attendu dès lors que l'intéressé n'a pas, de sa propre initiative, fait usage de son droit à la défense;

Attendu que Monsieur le Président a rappelé les rétroactes de ce dossier et donné lecture de la lettre du 13-1-1999 de convocation au Conseil communal ainsi que des lettres de Monsieur GYSELINX du 21-1-1999 et de la nôtre du 25-1-1999;

Attendu qu'il ressort du rapport de fin de stage établi par Monsieur le Secrétaire communal que Monsieur GYSELINX Pierre n'a pas été capable de prendre en charge de manière efficace le service dont il doit assurer la direction, qu'il manque de discernement en ne distinguant pas l'essentiel de l'accessoire, qu'il n'a aucune vue d'ensemble du service et que sa capacité d'organisation est insuffisante et dès lors, propose de ne pas procéder à la nomination définitive;

Attendu que ces reproches ne sont pas contredits par l'intéressé, alors qu'il a été convoqué, à cet effet, devant le Collège et devant le Conseil communal;

Attendu que la présente délibération vise à corriger la délibération du 26 février 1996 qui était entachée d'un vice externe;

Attendu que, par conséquent, la présente délibération peut produire ses effets à la même date que la délibération du 26 février 1996; ...".

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est notifiée au requérant par une lettre datée du 12 février 1999, recommandée à la poste avec accusé de réception;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'autorité de chose jugée; qu'il soutient que l'acte attaqué impliquait l'obligation pour la partie adverse de le réintégrer dans sa qualité d'ingénieur industriel stagiaire; que selon lui, le Conseil d'Etat a décidé qu'il n'y avait plus lieu de statuer parce que la partie adverse a certifié qu'elle retirait la délibération contestée et que cette décision avait un effet définitif; qu'il poursuit son raisonnement comme suit :

" Si celle-ci n'avait pas été retirée, il est vraisemblable que le Conseil d'Etat, en se fondant sur le rapport de l'auditeur qui concluait à l'annulation de l'acte attaqué, aurait annulé la délibération entreprise.

Dans ce cas, la situation eût été plus claire puisque le requérant pouvait alors demander l'exécution de l'arrêt et recourir le cas échéant à la procédure d'astreinte.

On peut donc conclure que l'autorité de la chose jugée due à l'arrêt précité du Conseil d'Etat a été atteinte.

Certes, l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'au dispositif de l'arrêt. Néanmoins, dans ce cas, le motif est inséparable de la décision puisque, c'est parce que l'acte contesté est retiré, que le Conseil d'Etat a estimé ne pas devoir décider en se fondant sur la déclaration de la partie adverse.

La partie adverse a donc trompé le Conseil d'Etat en négligeant d'exécuter la délibération retirant l'acte contesté et en y attachant un simple effet formel. Cette "manoeuvre" est tout à fait déplaisante et est de nature à déforer le contrôle de légalité du Conseil d'Etat d'autant que la délibération contestée rétroagit au 1^{er} mars

1996 et couvre donc une période visée par la décision de retrait sur laquelle s'est fondé le Conseil d'Etat.

En ne réintégrant pas l'intéressé et en le licenciant alors qu'il n'était pas réintégré, comme le considérant de l'arrêt et la décision de retrait l'impliquent, la partie adverse a violé le principe visé au présent moyen";

Considérant que la partie adverse répond que, ni l'arrêt du Conseil d'Etat, ni la décision de retrait, n'impliquent l'obligation de réintégrer effectivement le requérant dans le service;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des droits de la défense; qu'il expose que le retrait de la décision le licenciant implique le rétablissement du lien statutaire, ce qui requiert l'exercice de la fonction et le paiement du traitement; qu'il rappelle que malgré plusieurs mises en demeure, la partie adverse n'a pas exécuté sa délibération de retrait; qu'ainsi, selon lui, il n'a pas repris sa qualité d'ingénieur industriel stagiaire, de sorte qu'on ne voit pas sur quelle base l'autorité pouvait le convoquer pour audition sur une proposition de licenciement; qu'il conclut en ces termes : "Le requérant ne comprend pas comment la partie adverse pourrait licencier un agent en quelque sorte virtuel qui n'est pas en service et comment dans ces conditions elle puisse respecter les droits de la défense alors que le lien statutaire complet n'est pas rétabli";

Considérant que la partie adverse répond qu'à la suite de la décision de retrait, le requérant se trouvait en fin de stage à la date du 25 février 1996; que selon elle, il appartenait donc à l'autorité de statuer sur le rapport du secrétaire communal du 8 février 1996; qu'elle fait valoir que si l'intéressé a été convoqué, c'est justement parce que le lien juridique l'unissant à la partie adverse était rétabli; qu'elle ajoute que conformément à la décision de retrait, la partie adverse a veillé à garantir le respect des droits de la défense et que le fait que le requérant ait refusé de se présenter à l'audition ne lui est pas imputable;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen du défaut d'objet; que selon lui, "Pour qu'un agent puisse être licencié, il faut nécessairement qu'il soit en service, ce qui implique que les liens juridique, matériel et pécuniaire soient (r)établis. Si le lien juridique formel a été rétabli par la décision de la partie adverse retirant l'acte attaqué (encore que l'on puisse douter de sa véritable intention), les liens matériel et pécuniaire, compléments indispensables de l'acte juridique, n'ont pas été rétablis et la partie adverse ne fait part, à aucun moment, de son intention de les rétablir. ... Il en

résulte que l'acte faisant l'objet de la présente requête est lui-même denué d'objet puisqu'il met à néant un acte "virtuel" et incomplet";

Considérant que selon la partie adverse, l'exercice effectif des fonctions et la perception du traitement constituent des accessoires par rapport à l'acte d'admission au stage; qu'elle prétend qu'ils sont sans incidence sur le lien juridique entre l'autorité communale et un de ses agents; qu'elle rapproche la situation du requérant de celle d'un agent en situation de non-activité;

Considérant sur les deuxième, troisième et quatrième moyens réunis, que le requérant, ingénieur industriel stagiaire, est licencié par délibération du conseil communal du 26 février 1996; qu'il introduit un recours en annulation contre cette délibération, faisant notamment valoir qu'elle a été prise sans qu'il ait été préalablement entendu; qu'après la notification du rapport de l'auditorat concluant au bien-fondé de ce moyen, la partie adverse décide, le 9 novembre 1998, de retirer l'acte attaqué; que le requérant ne conteste pas la délibération de retrait; que par son arrêt n° 78.113 du 13 janvier 1999, le Conseil d'Etat constate que le recours dirigé contre la délibération de licenciement du 26 février 1996 est devenu sans objet, cet acte ayant été retiré par une décision devenue définitive; que ce retrait entraîne la disparition de l'acte ab initio; que par le seul effet de la délibération du 9 novembre 1998 retirant la décision de licenciement du 26 février 1996, le requérant s'est retrouvé dans la situation qui était la sienne la veille du jour où l'acte retiré a été pris, c'est-à-dire, en position d'activité de service en qualité d'agent stagiaire; qu'aucun acte juridique complémentaire ne devait être pris par la partie adverse pour que le requérant se retrouve dans cette position; que le fait pour le requérant de se retrouver en position d'activité de service n'impliquait pas nécessairement une reprise effective de fonctions; que la durée du stage prolongé venant à expiration le 29 février 1996, il appartenait à l'autorité de décider, sur la base des rapports établis, s'il convenait d'accorder une nouvelle prolongation, de licencier le stagiaire ou de le nommer à titre définitif; que pour prendre cette décision, l'autorité devait avoir égard à la situation telle qu'elle se présentait la veille du jour de l'adoption de l'acte retiré, soit le 25 février 1996, et convoquer le requérant pour une audition à la suite du rapport de fin de stage établi en son temps par le secrétaire communal; qu'il s'ensuit que le requérant, réputé en position d'activité de service, bien que non effectivement en fonction, devait répondre aux convocations pour une audition; que le constat, fait par l'arrêt n° 73.113 du 13 janvier 1999, de la disparition de l'acte attaqué est sans effet sur l'exécution de la décision de retrait; qu'il n'est pas pertinent de soutenir qu'en ne reprenant pas le requérant en service, la partie adverse aurait violé l'autorité de chose jugée qui s'attache à un arrêt décidant qu'il n'y a plus lieu de statuer faute d'objet; que si le requérant peut estimer qu'à défaut

de retrait, il aurait obtenu un arrêt d'annulation dont il aurait pu poursuivre l'exécution, il ne peut utilement reprocher à la partie adverse d'avoir usé de son pouvoir de retirer un de ses actes, d'autant qu'il n'a pas entrepris ce retrait en temps utile; que l'acte attaqué est un acte administratif faisant grief par lui-même et non un "acte virtuel et dépourvu d'objet", en raison du fait que le requérant n'exerçait pas effectivement ses fonctions; que les deuxième, troisième et quatrième moyens ne sont pas fondés;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs; qu'il expose que la délibération du 25 janvier 1999 qui le licencie au 1^{er} mars 1996 porte manifestement atteinte au principe de non-rétroactivité;

Considérant que la partie adverse répond que la décision du 9 novembre 1998, retirant la délibération du 26 février 1996 licenciant le requérant, a eu pour résultat de replacer l'intéressé dans la situation juridique qu'il occupait la veille de l'adoption de l'acte retiré, soit à l'échéance de son stage prolongé; que selon elle, à suivre le requérant, il aurait dû accomplir un nouveau stage afin de pouvoir être valablement évalué; qu'elle observe qu'il paraît même soutenir que, malgré la décision de retrait, il n'avait plus la qualité d'agent stagiaire; qu'après avoir exposé la jurisprudence en matière de rétroactivité, la partie adverse constate qu'en l'espèce, le retrait du premier acte de licenciement n'a fait naître aucun droit acquis dans le chef du requérant; que selon elle, il ne pourrait être soutenu que ce retrait impliquait, à lui seul, l'obligation de réintégrer l'intéressé, de sorte qu'il aurait pu prétendre à son traitement depuis le 1^{er} mars 1996; qu'elle considère que dans la mesure où le requérant était arrivé au terme de son stage prolongé, seule une nouvelle décision de prolongation dudit stage aurait permis au requérant d'être réintégré en qualité de stagiaire et de percevoir son traitement; qu'en l'espèce, le stage du requérant n'ayant pas été prolongé, la partie adverse estime que la rétroactivité était nécessaire, dans la mesure où une décision doit obligatoirement être prise à l'issue du stage pour régler le sort de l'intéressé; que dans son dernier mémoire, elle demande, dans l'hypothèse où le moyen serait reconnu fondé, de limiter l'annulation à l'effet rétroactif de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation des effets intangibles des actes individuels; qu'il expose que par la délibération de retrait du 9 novembre 1998, il a été remis dans sa situation d'ingénieur industriel stagiaire à la date de la délibération retirée; qu'il conclut que la délibération aujourd'hui entreprise, dans la mesure où elle produit ses effets le 26 février 1996, remet manifestement en cause les

effets attachés à la délibération du 9 novembre 1998 le rétablissant dans tous ses droits à la date de son licenciement;

Considérant que la partie adverse répond qu'il ne peut être soutenu que le requérant aurait des droits intangibles et irrévocables à exercer des fonctions en tant que stagiaire et à bénéficier des avantages qui en découlent; que pour le surplus, elle estime que le moyen se confond avec celui pris de la violation du principe de non-rétroactivité;

Considérant que le requérant réplique que la partie adverse n'a pas compris la portée du moyen; qu'il précise qu'il ne soutient pas qu'il avait droit à une nomination définitive mais que sa situation de stagiaire lui accordait certains droits méconnus par la décision de retrait;

Considérant, sur les premier et cinquième moyens réunis, qu'en principe, les actes administratifs ne peuvent rétroagir; que si des dérogations à ce principe sont parfois admises, c'est en vue de régulariser une situation créée précédemment en vertu d'une décision dont la légalité n'est plus contestable; qu'en l'espèce, la délibération de retrait du 9 novembre 1998 a eu pour effet de replacer le requérant dans la situation d'agent stagiaire qu'il tient de la délibération du conseil communal du 18 juillet 1994 l'admettant au stage; qu'un stagiaire conserve cette qualité, même après la fin de la durée du stage, tant que l'autorité n'a pas pris de décision sur ce point; qu'il ne ressort pas du dossier qu'une délibération du conseil communal aurait régulièrement licencié le requérant avant le 25 janvier 1999; que par conséquent, en faisant rétroagir au 1^{er} mars 1996 le licenciement décidé le 25 janvier 1999 par la délibération attaquée, la partie adverse a excédé ses pouvoirs; que les premier et cinquième moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La délibération du conseil communal de Braine-l'Alleud du 25 janvier 1999 est annulée uniquement en tant qu'elle rétroagit à la date du 26 février 1996.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit juin deux mille trois par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.