

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 163.681 du 17 octobre 2006

A.143.806/VIII-3838

En cause : **CRAPPE** Christian,
ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la ville de Fleurus,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 novembre 2003 par Christian CRAPPE qui demande l'annulation de la décision du conseil communal de la ville de Fleurus du 15 septembre 2003 désignant Rose-Marie FIEVET en qualité de secrétaire communal, à titre temporaire, à partir du 15 septembre 2003 et pendant la période de maladie du titulaire et renouvelable en cas de vacance prolongée du poste et procédant au retrait de sa précédente délibération du 18 décembre 2002;

Vu l'arrêt n° 127.228 du 20 janvier 2004 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 9 mai 2006 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 11 septembre 2006 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 13 octobre 2006;

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

Entendu, en ses observations, Me BELLEFLAMME, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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 du recours sont les suivants :

1. Par une délibération du 29 août 1972, le conseil communal de la Commune de Lambusart a nommé le requérant, né le 8 avril 1946, à titre définitif, en qualité de secrétaire communal de cette commune.

2. A la suite de la fusion des communes, le 1^{er} janvier 1976, le requérant a été réintégré dans le cadre de la nouvelle entité - la Ville de Fleurus - en qualité de sous-chef de bureau (délibération communale du 13 mai 1980).

3. Par une délibération du 11 octobre 1990 du conseil communal de la Ville de Fleurus, il a été nommé, par promotion, au grade de chef administratif, avec effet au 1^{er} novembre 1990.

4. Par des délibérations successives du collège échevinal, le requérant a été désigné à de nombreuses reprises, à partir du 25 mai 1998, pour remplacer le secrétaire communal, André DUMONT, en congé ordinaire ou de maladie.

5. Par une délibération du 3 décembre 2002, le collège échevinal a décidé "de respecter l'article 87, § 1^{er}, du statut administratif de la Ville et d'adresser à Madame

Rose-Marie FIEVET, Receveur communal, une demande de lettre de candidature pour assurer l'intérim du Secrétaire communal et ce à partir du 1^{er} janvier 2003".

Le même jour, le Bourgmestre a invité Rose-Marie FIEVET à postuler pour le 10 décembre suivant. L'intéressée a posé sa candidature le 9 décembre 2002.

6. Par une délibération du 18 décembre 2002, le conseil communal de la ville de Fleurus a désigné Madame FIEVET en qualité de Secrétaire communal intérimaire, à partir du 1^{er} janvier 2003, "durant la période de maladie du titulaire et renouvelable en cas de vacance prolongée du poste".

Cette délibération, qui constitue le premier acte attaqué en l'affaire A.132.224/VI-16.436, est libellée comme suit :

" Entend Monsieur Pol CALET, Bourgmestre, dans ses explications;

Vu la délibération du 3 décembre 2002 par laquelle le Collège Echevinal décide, en vue de stabiliser la fonction de Secrétaire Communal durant l'absence de Monsieur André DUMONT, de respecter l'article 87 §1 du statut administratif de la Ville de Fleurus et d'adresser à Madame Rose-Marie FIEVET, Receveur Communal, une demande de lettre de candidature pour assurer l'intérim du Secrétaire Communal et ce, à partir du 1^{er} janvier 2003;

Vu la lettre de Monsieur le Bourgmestre en date du 3 décembre 2002 informant Madame FIEVET Rose-Marie, Receveur Communal, que l'intéressée répond aux conditions pour assurer l'intérim du Secrétaire Communal, en congé pour maladie;

Vu la lettre du 9 décembre 2002 par laquelle Madame Rose-Marie FIEVET pose sa candidature, à titre intérimaire;

Vu les dispositions de la loi communale;

Vu le scrutin secret auquel il a été procédé et duquel il résulte que Madame FIEVET Rose-Marie a obtenu 14 voix pour, 6 contre et 4 abstentions;

ARRETE :

Article 1^{er} : M^{me} Rose-Marie FIEVET, Receveur Communal, née à Charleroi le 23 décembre 1945, ... est désignée en qualité de Secrétaire Communal, à titre intérimaire, à partir du 1^{er} janvier 2003 et ce, durant la période de maladie du titulaire et renouvelable en cas de vacance prolongée du poste.

Article 2 : L'intéressée présentera un compte de fin de gestion au 31/12/2002..."

Cette décision a été annulée, en procédure abrégée, par un arrêt n° 122.556 du 8 septembre 2003, qui a jugé que :

" ...Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la requête, "de l'excès de pouvoir, la violation du principe général de bonne administration, de l'absence de motifs adéquats et la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs": qu'il fait valoir notamment que ni la décision attaquée, ni le dossier, ne mentionnent les considérations de droit

ou de fait justifiant qu'il ait été écarté d'une fonction qu'il a systématiquement exercée depuis plus de quatre ans en cas de congé du secrétaire communal, que la décision attaquée est dépourvue de toute motivation adéquate, claire, précise et pertinente, en sorte qu'elle est entachée d'une violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que la partie adverse fait observer que la désignation attaquée vise, d'une part, à "stabiliser" la fonction de secrétaire communal, dans le respect de l'article 87, § 1^{er}, du statut administratif de la Ville, que si le requérant a été désigné, jusque là, pour remplacer le secrétaire communal, ce ne fut qu'au cours de périodes relativement brèves, qu'il a fallu faire face, dans les circonstances de l'espèce, à une absence du secrétaire communal pour cause de maladie de plus d'un an, ce qui requerrait une solution plus durable et qu'il fallait donc faire application de l'article 87 du statut administratif qu'en conséquence, il s'imposait d'écarter le requérant, puisqu'il ne comptait pas quatre ans d'ancienneté dans un grade égal ou supérieur à celui de chef de bureau administratif et de désigner le receveur communal, celui-ci exerçant des fonctions dont les conditions d'accès se rapprochent le plus de celles de secrétaire communal; que la partie adverse affirme encore que la décision attaquée a été prise au scrutin secret, et que, si elle n'échappait pas à l'exigence de motivation formelle, celle-ci ne pouvait être que succincte, sans pour cela être lacunaire;

Considérant qu'en vue d'assurer l'exercice de la fonction de secrétaire communal par la désignation d'un agent intérimaire, la partie adverse pouvait, en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire applicable à cette désignation, porter son choix sur une personne remplissant les conditions d'accès à l'emploi, de préférence à celle qui ne les remplissait pas; que, s'agissant d'un acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un administré, la désignation de l'intérimaire devait être adéquatement motivée en application de la loi du 29 juillet 1991, précitée;

Considérant que la délibération du 18 décembre 2002, première décision attaquée, devait être prise au scrutin secret, en application de l'article 100 de la nouvelle loi communale; que, cependant, cette décision devait être adéquatement motivée en application de la loi du 29 juillet 1991, précitée, le législateur n'ayant fait aucune exception quant aux décisions prises au scrutin secret; qu'en s'abstenant de préciser les motifs pour lesquels son choix s'est porté, en vue de stabiliser la fonction de secrétaire communal pendant l'absence du titulaire, sur Madame Rose-Marie FIEVET et non sur le requérant, alors que celui-ci affirme, et que les pièces de la procédure permettent de tenir pour établi, qu'il a précédemment été désigné pour assurer cet intérim à neuf reprises, le conseil communal de la partie adverse n'a pas adéquatement motivé sa décision; que le moyen est manifestement fondé en ce qu'il vise la première décision attaquée ...".

7. Par une délibération du 23 décembre 2002, le collège échevinal a désigné un intérimaire pour remplacer Rose-Marie FIEVET dans ses fonctions de receveur communal.

8. Par une délibération du 15 septembre 2003, le conseil communal de la Ville de Fleurus a désigné Rose-Marie FIEVET en qualité de secrétaire communal, à titre temporaire, à partir du 15 septembre 2003, "durant la période de maladie du titulaire et renouvelable en cas de vacance prolongée du poste" et a procédé au retrait de la décision du 18 décembre 2002.

Cette délibération, qui constitue l'acte attaqué, est libellée comme suit :

" (...)

Vu le statut administratif arrêté par le Conseil communal du 23 mars 2000, approuvé par la Députation permanente du Hainaut le 11 mai 2000 et plus particulièrement l'article 87 § 1;

Attendu que Monsieur André DUMONT, Secrétaire communal, a été en congé légal du 20 avril 2001 au 6 juin 2001 et en congé de maladie depuis le 7 juin 2001;

Vu les délibérations des 7 mai et 11 juin 2001 par lesquelles le Collège échevinal désigne Monsieur Christian CRAPPE, Chef de service administratif à titre définitif pour remplacer Monsieur André DUMONT, Secrétaire communal, pendant la durée de son absence;

Vu la délibération du 18 décembre 2002 par laquelle le Conseil communal désigne, Madame Rose-Marie FIEVET, en qualité de Secrétaire communale, à titre intérimaire;

Vu la requête introduite par Monsieur Christian CRAPPE devant le Conseil d'Etat à l'encontre de cette décision;

Vu le rapport du 25 juin 2003 par lequel Monsieur le Premier Auditeur DAGNELIE conclut à l'annulation de la décision du 18 décembre 2002, pour insuffisance de motivation;

Attendu que dans l'intérêt de la Ville il y a lieu de retirer la décision du 18 décembre 2002;

Attendu, cependant, que l'absence de Monsieur André DUMONT, Secrétaire communal, est appelée à se poursuivre plus longtemps que les fois précédentes;

Attendu, dès lors, qu'il y a lieu de choisir un agent apte à occuper ses fonctions pendant une longue période;

Considérant que, si les conditions de nomination ne sont pas requises en l'espèce, s'agissant d'un simple exercice à titre temporaire de fonctions supérieures, l'agent qui remplit les conditions de nomination possède une aptitude manifestement plus grande à occuper ces fonctions;

Attendu qu'au terme de l'article 87 § 1er du statut, les conditions de promotion aux fonctions de Secrétaire communal sont de disposer d'une évaluation au moins positive, de compter une ancienneté minimale de quatre ans dans un grade égal ou supérieur à celui de chef de bureau administratif et de réussir un examen;

Attendu qu'ainsi, les agents qui justifient d'une évaluation positive et d'une ancienneté de quatre ans dans un grade égal ou supérieur à celui de chef de bureau administratif possèdent une aptitude manifestement plus grande à occuper les fonctions de Secrétaire communal que n'importe quel autre agent et en particulier que Monsieur Christian CRAPPE, Chef de service administratif ;

Vu la lettre du 11 août 2003 par laquelle Monsieur le Bourgmestre invite les candidats répondant aux conditions prévues au statut administratif et aptes à occuper l'emploi de Secrétaire communal à titre temporaire à poser leur candidature;

Considérant qu'au sein des agents consultés, qui remplissent les dites conditions, seule Madame Rose-Marie FIEVET a posé sa candidature, à titre temporaire;

...

Vu les dispositions de la loi communale;

Entend ...;

Vu le scrutin secret auquel il a été procédé et duquel il résulte que Madame Rose-Marie FIEVET a obtenu 13 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions;

ARRETE :

Article 1^{er} : La décision du 18 décembre 2002 par laquelle Madame Rose-Marie FIEVET est désignée en qualité de Secrétaire communale, à titre intérimaire est retirée.

Article 2 : Madame Rose-Marie FIEVET, Receveur Communal (...) est désignée en qualité de Secrétaire Communale, à titre temporaire, à partir du 15 septembre 2003 et ce, durant la période de maladie du titulaire et renouvelable en cas de vacance prolongée du poste.

Article 3 : La présente délibération sera transmise à l'intéressée pour information ...";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'autorité absolue de chose jugée attachée à l'arrêt n°122.556 du 8 septembre 2003, en ce que l'acte attaqué se fonde sur les dispositions du statut administratif de la partie adverse et plus particulièrement sur l'article 87, § 1^{er}, pour justifier la nomination de Rose-Marie FIEVET, alors que selon lui, par son arrêt le Conseil d'Etat a expressément considéré que cette disposition n'était pas applicable dès lors que l'emploi de secrétaire communal n'était pas vacant; qu'il en conclut qu'en s'abstenant de justifier les raisons qui ont poussé la partie adverse à l'évincer d'un poste qu'il occupait avec satisfaction depuis près de quatre ans et en s'abstenant d'exposer en quoi la personne désignée devait lui être préférée, la partie adverse a méconnu l'autorité de chose jugée de l'arrêt précité;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe général de bonne administration, de l'absence de motifs adéquats et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que ni l'acte attaqué ni le dossier ne révèlent les considérations de droit et de fait justifiant qu'il soit écarté d'une fonction qu'il a systématiquement exercée depuis plus de quatre ans, en cas de congé du secrétaire communal, ni les motifs pertinents qui justifient la procédure adoptée et le choix qui en résulte; qu'il fait notamment valoir que la motivation de l'acte attaqué est erronée en droit, en se référant pour désigner Rose-Marie FIEVET, aux trois conditions de l'article 87, § 1^{er}, du statut, dans la mesure où la personne désignée n'a jamais réussi un examen relatif à la fonction de secrétaire communal contrairement à lui-même et qu'il dispose d'une ancienneté, non pas de grade, mais dans l'exercice de la fonction de secrétaire communal;

Considérant, sur les deux premiers moyens réunis, qu'il ressort de l'arrêt n° 122.556 du 8 septembre 2003, d'une part, que la partie adverse n'était pas liée par l'article 87, § 1^{er}, de son statut administratif puisque l'emploi de secrétaire communal n'était pas vacant et, d'autre part, qu'elle pouvait donner la préférence à une personne remplissant les conditions d'accès à l'emploi par rapport à une personne ne les remplissant pas à condition de motiver ce choix; qu'en l'espèce, l'acte attaqué est motivé tant dans le respect de l'obligation de motivation formelle que dans le respect de l'autorité de chose jugée de l'arrêt précité; que cette motivation formelle est adéquate dès lors qu'elle est de nature à permettre au requérant de comprendre que l'absence d'André DUMONT, secrétaire communal en titre, étant appelée à se poursuivre plus longtemps qu'antérieurement, la partie adverse a choisi de désigner un agent apte à exercer la fonction pendant une longue période, accordant sa préférence à des "agents qui justifient d'une évaluation positive et d'une ancienneté de quatre ans dans un grade égal ou supérieur à celui de chef de bureau administratif" pour la raison que ceux-ci "possèdent une aptitude manifestement plus grande à occuper les fonctions de secrétaire communal que n'importe quel autre agent" en ce compris le requérant; que cette motivation est exacte en fait et en droit, le requérant ne remplissant pas, contrairement à ce qu'il prétend, les conditions fixées par l'article 87, § 1^{er}, du statut administratif; qu'en effet l'examen réussi par le requérant avant la fusion des communes, ayant abouti à sa nomination en qualité de secrétaire communal de Lambusart, ne correspond pas à celui qui est prévu par cette disposition; qu'en outre, les années pendant lesquelles le requérant a été secrétaire communal ne peuvent être comptabilisées au titre de l'ancienneté dans le grade au moins égal à celui de chef de bureau administratif, grade dont le requérant n'est pas titulaire; qu'au demeurant celui-ci ne soutient pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation; que les moyens ne sont pas fondés;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe de bonne administration en raison de l'absence d'audition de celui-ci; qu'il soutient que la partie adverse ne l'a pas entendu alors qu'elle s'apprêtait à prendre une décision d'une importance capitale pour sa carrière et qu'en outre cette décision s'apparente à une sanction disciplinaire déguisée;

Considérant que rien ne permet de supposer que la décision attaquée aurait été prise en raison du comportement du requérant; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité devant les charges publiques, du principe de bonne administration par le non-respect de la règle "patere legem quam ipse fecisti", et de la violation de l'article 87 du statut administratif de la ville de Fleurus;

qu'il soutient que l'acte attaqué a été précédé d'une délibération du collège décidant de faire appel à un seul candidat alors que d'autres personnes, dont lui-même, étaient susceptibles de répondre aux conditions de l'article 87, § 1^{er}, et qu'il appartenait à l'autorité qui souhaitait désigner un secrétaire communal intérimaire d'en aviser tous les candidats potentiels;

Considérant que l'article 50 de la Nouvelle loi communale ne requiert aucun appel aux candidats lorsqu'il s'agit de désigner un secrétaire communal faisant fonction dans l'intérêt du service; qu'en l'espèce, il ressort du dossier et de la décision attaquée elle-même que la partie adverse a sollicité tous les agents qui remplissaient les conditions requises et dont il pouvait être considéré qu'ils avaient "une aptitude manifestement plus grande" à exercer la fonction à pourvoir temporairement ; que la partie adverse a ainsi respecté la règle de l'égalité entre ces agents; que le fait qu'elle n'a pas sollicité les agents qui ne se trouvaient pas dans les conditions souhaitées est justifié par la différence objective existant entre ceux-ci et ceux-là; que la motivation de l'acte attaqué fait apparaître que la partie adverse n'a pas écarté la candidature du requérant mais l'a mise en balance avec celle des agents remplissant les conditions fixées; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation des articles 281 et suivants de la Nouvelle loi communale organisant une procédure particulière en matière de sanctions disciplinaires pour les membres du personnel communal; qu'il expose que l'acte attaqué, en l'absence de toute explication qui lui a été donnée, ne peut avoir d'autre explication qu'une sanction disciplinaire déguisée;

Considérant, ainsi qu'il résulte de l'examen du troisième moyen que l'acte attaqué ne peut s'analyser en une sanction disciplinaire; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen de la portée rétroactive de l'arrêt n° 122.556 précité; qu'il fait valoir que la décision attaquée retire la décision initiale du 18 décembre 2002 de désigner Rose-Marie FIEVET en qualité de secrétaire communal à titre intérimaire, alors que "la portée d'un arrêt d'annulation est sans équivoque : il fait disparaître, avec effet rétroactif, l'acte qui en est l'objet de l'ordonnancement juridique" et qu'ainsi un acte qui est censé ne jamais avoir été accompli ne peut être retiré; qu'il ajoute qu'une telle violation, au regard de l'unicité d'objet de l'ensemble de la décision du 15 septembre 2003, vicie l'ensemble de celle-ci;

Considérant que la partie adverse ne pouvait certes pas retirer une décision annulée; que, toutefois, le 15 septembre 2003, la partie adverse n'avait pas encore

connaissance de l'arrêt d'annulation du 8 septembre 2003; que le requérant reste en défaut d'expliquer en quoi il a intérêt au moyen; que celui-ci est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-sept octobre deux mille six par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.