

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R E T**

n° 177.490 du 30 novembre 2007

A.157.109/VIII-4762

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

contre :

**1. la Province de Liège,**  
**2. la Région wallonne,** représentée par  
son Gouvernement.

-----  
--

**LE CONSEIL D'ETAT, VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 2 novembre 2004 par la Commune de Plombières qui demande l'annulation des décisions :

- de la Députation permanente du Conseil provincial de Liège du 29 juillet 2004 approuvant la délibération du conseil communal de Plombières du 27 mai 2004 modifiant les statuts administratif et pécuniaire du personnel communal, à l'exception des termes "ou être porteur d'un des diplômes suivants : (...)" repris au deuxième tiret du point 30 relatif aux conditions de promotion au grade de chef de bureau administratif qui ne sont pas approuvés
- du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 10 septembre 2004 qui a déclaré recevable mais non fondé le recours introduit par la commune le 10 août 2004 contre l'arrêté de la députation permanente du 29 juillet 2004;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 2007 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 9 novembre 2007;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier 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. Le statut du personnel communal de la Commune de Plombières, partie requérante, prévoyait que l'accès au grade de "chef de bureau administratif", premier grade du niveau A, se faisait soit par voie de recrutement - les candidats devant être titulaires d'un diplôme de l'enseignement universitaire ou assimilé -, soit par voie de promotion - les candidats devant être titulaires de l'échelle D5, D6, C3 ou C4 pour autant que soient remplies les conditions suivantes :

- disposer d'une évaluation au moins positive;
- avoir acquis une formation en sciences administratives (trois modules);
- compter une ancienneté minimale de 4 ans dans l'échelle D5, D6, C3 ou C4;
- réussir l'examen d'accession.

2. En sa séance du 27 mai 2004, le conseil communal de Plombières a décidé de modifier les statuts administratif et pécuniaire du personnel communal.

Les conditions d'accès par voie de promotion au grade de chef de bureau administratif ont, à cette occasion, été modifiées.

La nouvelle disposition prévoit ainsi que les candidats doivent avoir acquis une formation en sciences administratives ou être porteurs d'un des diplômes suivants :

- doctorat ou licence en droit;
- licence en sciences administratives;
- licence en notariat;
- licence en sciences politiques;
- licence en sciences économiques;
- licence en sciences commerciales;
- diplôme délivré après un cycle de cinq ans à la section des sciences administratives de l'Institut d'Enseignement supérieur Lucien Cooremans à Bruxelles et du "Hoger Instituut voor Handelswetenschappen" à Ixelles ou par le "Provinciaal Hoger Instituut voor Bestuurwetenschappen" à Anvers;
- diplôme scientifique de licencié délivré par l'Université coloniale de Belgique à Anvers ou par l'Institut universitaire des Territoires d'Outre-Mer à Anvers, si les études ont comporté au moins quatre ans;
- diplôme ou certificat pris en considération pour l'admission aux emplois de niveau 1 dans les administrations de l'Etat, pour autant que ce titre ait été délivré au terme d'études comportant au moins soixante heures de droit public, administratif ou civil.

### 3. Cette modification était ainsi justifiée :

#### " Considérant :

- que les conditions de promotion à l'emploi de chef de bureau administratif prévoient une possibilité d'accession à cet emploi par les titulaires d'un diplôme de 2<sup>ème</sup> cycle de l'enseignement universitaire ou de l'enseignement supérieur de type long;
- qu'à cet égard il convient de préciser que la circulaire RGB du 27.05.1994 ne permet pas aux agents d'accéder par promotion au grade de chef de service administratif ou à celui de chef de bureau administratif lorsqu'il n'a pas suivi la formation en sciences administratives (trois modules), alors même que les agents seraient porteurs d'un diplôme universitaire;
- que la circulaire RGB n'empêche point l'autorité communale d'examiner concrètement la décision qu'elle est appelée à prendre;
- qu'en l'espèce, on observe qu'il est prévu que le candidat à l'emploi de secrétaire communal est dispensé du diplôme ou du certificat délivré à l'issue d'une session complète de cours de sciences administratives s'il est porteur d'un diplôme universitaire alors même que le porteur du même diplôme ne serait pas dispensé de la condition d'avoir «acquis une formation en sciences administratives (trois modules)» en vue d'accéder, par voie de promotion, au grade de chef de bureau administratif;
- qu'il n'est pas conforme aux règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination de prévoir une telle dispense pour l'accès à l'emploi de secrétaire communal et de la refuser pour l'accès, par voie de promotion, au grade de chef de bureau administratif;
- qu'à cela s'ajoute que le grade de chef de bureau administratif est accessible, par voie de recrutement, à l'agent porteur d'un diplôme de l'enseignement universitaire, sans qu'il justifie d'une formation en sciences administratives de sorte qu'il serait déraisonnable de prévoir l'acquisition d'une telle formation obligatoire pour les titulaires de l'échelle D5, D6, C3 ou C4, porteurs d'un diplôme universitaire et qui souhaiteraient accéder à l'emploi par voie de promotion;

- qu'il faut, sans aucun doute, privilégier notamment la qualité de formation des agents dans le cadre de l'appréciation à porter sur les statuts de ceux-ci;
- qu'il est clair qu'en tenant compte des missions dévolues aux titulaires de l'emploi de chef de bureau administratif, la formation universitaire constitue un titre imminent (lire: éminent), largement supérieur à la détention d'une formation en sciences administratives;
- que telles sont les considérations qui justifient les modifications statutaires décidées à cet égard ".

4. Le même jour le conseil communal de la commune requérante a arrêté le règlement de travail du personnel communal.

5. En sa séance du 29 juillet 2004, la députation permanente du conseil provincial de Liège a décidé d'approuver la délibération de la requérante du 27 mai 2004 arrêtant le règlement de travail du personnel communal, d'approuver la délibération modifiant les statuts administratif et pécuniaire du personnel communal, "à l'exception des termes «ou être porteur d'un des diplômes suivants (...) repris au deuxième tiret du point 30 relatif aux conditions de promotion au grade de chef de bureau administratif qui ne sont pas approuvés»".

Cette décision est ainsi motivée :

" Attendu que l'autorité locale décide d'arrêter les conditions de promotion au grade de chef de bureau administratif comme suit :

- avoir acquis une formation en sciences administratives (trois modules) ou être porteur d'un des diplômes suivants :
- (...) - (...)

Vu la circulaire ministérielle du 27 mai 1994, telle que modifiée, relative aux principes généraux de la Fonction publique locale et provinciale;

Attendu que par décision du 27 juin 1994, le Conseil communal de Plombières a décidé d'adhérer aux principes généraux de la Fonction publique locale et provinciale, tels que consacrés par la circulaire précitée;

Considérant que cette décision a notamment été concrétisée par l'adoption des statuts administratif et pécuniaire;

Considérant qu'il ressort de la circulaire précitée du 27 mai 1994 que pour accéder au grade de chef de bureau administratif par voie de promotion, l'agent doit notamment avoir acquis une formation en sciences administratives (trois modules), sans autre forme de dérogation;

Attendu que l'autorité communale a dispensé des sciences administratives les titulaires d'un des titres repris ci-avant en s'inspirant de l'arrêté royal du 20 juillet 1976, tel que modifié, fixant la limite des dispositions générales relatives aux conditions de nomination aux grades de secrétaire communal, de secrétaire communal adjoint et de receveur communal;

Attendu que par cette option, la commune de Plombières rompt l'uniformisation souhaitée par la Région wallonne en matière de gestion du personnel dans un souci

d'égalité de traitement de l'ensemble de la Fonction publique locale; que dès lors, elle remet en cause l'un des principes de base du système établi;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 1<sup>er</sup> avril 1999, tel que modifié, organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police uncommunales et pluricommunales de la Région wallonne, notamment les articles 4, 5, 6 alinéa 2, 7, 8, 16 § 1, 2/ et 17 § 3 et 4;

Considérant que pour le surplus les résolutions susvisées sont conformes à la loi et à l'intérêt général et régional ".

Cette décision - qui constitue le premier acte attaqué - a été notifiée au bourgmestre de la commune de Plombières par un envoi recommandé à la poste, déposé le 30 juillet 2004.

6. Par une lettre du 22 juillet 2004, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région Wallonne a fait savoir au collège des bourgmestre et échevins et à la députation permanente, qu'en application de l'article 21 du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, il avait décidé de se réserver le droit de statuer définitivement sur la délibération du conseil communal du 27 mai 2004 modifiant les statuts administratif et pécuniaire du personnel communal.

7. Le 10 août 2004, la commune requérante a introduit, auprès du Gouvernement wallon, un recours contre la décision de la députation permanente du 29 juillet 2004, en ce que celle-ci refuse d'approuver les termes de la délibération du 27 mai 2004 modifiant les statuts administratif et pécuniaire du personnel communal.

La partie requérante rappelait dans ce recours les justifications apportées par le conseil communal aux modifications qui avaient été décidées et estimait que celles-ci permettaient de répondre aux motifs invoqués par la députation permanente.

Elle écrivait encore :

" A cela s'ajoute que l'argument retenu par la Députation permanente selon lequel «par cette option, la Commune de Plombières rompt l'uniformisation souhaitée par la Région wallonne en matière de gestion du personnel dans un souci d'égalité de l'ensemble de la fonction publique locale» ne peut être suivi. Il n'est pas dérogé à ce que prévoit la circulaire du 27 mai 1994 selon laquelle pour accéder au grade de chef de bureau, par voie de promotion, l'agent doit avoir acquis une formation en sciences administratives de trois modules. Ces conditions d'accès au grade de chef de bureau par voie de promotion restent maintenues, la délibération du Conseil communal de Plombières du 27 mai 2004 prévoyant à cet égard une alternative, en précisant qu'à côté de la voie d'accès qui vient d'être rappelée, une autre voie d'accès était prévue, pour les titulaires d'un des diplômes dont la liste a été établie. La justification de cette nouvelle option trouve d'ailleurs précisément son origine dans les principes

d'égalité et de non-discrimination, tel que cela est rappelé dans le texte de la justification présentée ci-dessus.

Pour ces motifs, nous sollicitons du Gouvernement wallon qu'il approuve totalement la délibération du Conseil communal du 27 mai 2004 modifiant le statut administratif et pécuniaire du personnel communal.

Le présent recours est également notifié à la députation (...)"

8. Par une lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2004, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a rappelé au collège des bourgmestre et échevins de la requérante qu'il s'était réservé le droit de statuer sur les délibérations du conseil communal du 27 mai 2004 et l'a informé qu'il avait décidé de ne pas s'opposer à la décision de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 29 juillet 2004.

9. Le 10 septembre 2004, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région Wallonne a pris, sur le recours visé au point 7 ci-dessus, une décision déclarant celui-ci non fondé.

Cette décision est motivée comme il suit :

" Votre recours du 10 août a retenu ma meilleure attention. Après réexamen du dossier, je ne puis que me rallier à la position adoptée par la Députation permanente ayant approuvé la délibération de votre Conseil communal du 22 juillet dernier à l'exception des termes «ou être porteur d'un des diplômes suivants : (...) repris au deuxième tiret du point 30 relatif aux conditions de promotion au grade de chef de bureau administratif», qui n'ont pas été approuvés.

Par décision du 27 juin 1994, le Conseil communal de Plombières a décidé d'adhérer aux principes généraux de la Fonction publique locale et provinciale, tels que consacrés par la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la Fonction publique locale et provinciale.

Cette décision a été concrétisée par l'adoption des statuts administratif et pécuniaire.

Or, il ressort clairement de la circulaire précitée du 27 mai 1994 que pour accéder au grade de chef de bureau administratif par voie de promotion, l'agent doit notamment avoir acquis une formation en sciences administratives (trois modules), sans autre forme de dérogation.

Or, la commune a dispensé des sciences administratives les titulaires d'un des titres repris ci-avant en s'inspirant de l'arrêté royal du 20 juillet 1976, tel que modifié, fixant la limite des dispositions générales relatives aux conditions de nomination aux grades de secrétaire communal, de secrétaire communal adjoint et de receveur communal.

Le conseil communal a décidé d'accepter également à la promotion les candidats qui ne pourraient justifier de la formation classique en sciences administratives (trois modules), pour autant qu'ils soient porteurs d'un des titres universitaires ou assimilés.

Cette démarche s'inspire directement de l'A.R. du 20 juillet 1976 fixant la limite des dispositions générales relatives aux conditions de nomination aux grades de

secrétaire communal, de secrétaire communal adjoint et receveur communal, qui prévoit la même dispense en son article 7.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que la dispense envisagée n'a jamais été acceptée, à ce jour, dans un autre contexte que celui strictement défini - en ce qui concerne ses éventuels bénéficiaires - par l'A.R. prérappelé du 20 juillet 1976.

Quoi qu'il en soit, elle déroge aux recommandations contenues dans les circulaires «RGB» relatives à l'accès à l'emploi de chef de bureau administratif par voie de promotion. Son adoption est donc susceptible de léser l'intérêt général et régional, ainsi que l'uniformisation souhaitée par la Région wallonne en matière de gestion du personnel dans un souci d'égalité de traitement de l'ensemble de la Fonction publique locale.

Aucun élément nouveau n'étant invoqué à l'appui de votre recours, je me vois, dès lors, contraint de déclarer votre recours recevable mais non fondé.

(...)"

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

Considérant que la province de Liège, première partie adverse, fait valoir que lorsqu'un texte prévoit, comme en l'espèce, un recours organisé, c'est la décision rendue sur ce recours qui peut faire l'objet d'un recours en annulation; qu'elle estime le recours irrecevable en tant qu'il est dirigé contre son arrêté d'approbation partielle du 29 juillet 2004 et demande sa mise hors de cause;

Considérant que la requérante réplique en soulignant les particularités du système mis en oeuvre par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police uncommunales et pluricommunales de la Région wallonne et expose qu' "En l'espèce, la caractéristique de la cause est que la même illégalité frappe l'arrêté de la Députation permanente et la décision ministérielle de sorte que l'annulation de la décision ministérielle laisserait dans l'ordonnancement juridique un acte qui ferait à nouveau grief à la requérante" et que "dans ces circonstances, le recours est bien recevable en son premier objet";

Considérant que le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne a manifesté son intention de statuer définitivement en faisant jouer son droit d'évocation à l'égard de la modification des statuts du personnel décidée par le requérante; que cette dernière a cependant introduit par la suite un recours contre la décision de la députation permanente de n'approuver que partiellement cette modification statutaire; qu'il découle de l'économie du décret précité du 1<sup>er</sup> avril 1999, lu à la lumière de ses travaux préparatoires, que, dans la mesure où il était valablement saisi d'un recours, le Ministre ne devait plus statuer dans le cadre de son droit d'évocation; qu'en cas d'annulation du deuxième acte attaqué, la deuxième partie adverse

devra à nouveau statuer sur le recours introduit le 10 août 2004 par la requérante en approuvant ou n'approuvant pas tout ou partie de l'acte; qu'il s'ensuit que l'exception soulevée par la première partie adverse est fondée, que le recours est irrecevable en son premier objet et que la province de Liège doit être mise hors de cause;

Considérant que la deuxième partie adverse rappelle qu'un recours introduit par une commune devant le Conseil d'Etat n'est recevable que si le collège des bourgmestre et échevins a, dans le délai de recours, décidé d'agir, en application des articles 123, 8/ et 270 de la nouvelle loi communale; qu'elle estime qu'à défaut d'une telle délibération, le recours est irrecevable;

Considérant qu'il résulte du dossier que le collège communal a décidé, le 24 octobre 2004, soit dans le délai de recours en annulation, d'introduire un recours au Conseil d'Etat et que le conseil communal l'y a autorisé le 14 juillet 2005; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen unique qu'elle énonce en ces termes :

- " Pris de la violation des règles constitutionnelles de l'égalité et de non discrimination, de la violation des articles 16, §1<sup>er</sup>, 2/ et 19 du décret du Conseil régional wallon du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police uncommunales et pluricommunales de la Région wallonne, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation, du défaut d'examen des circonstances concrètes de la cause, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir,

En ce que les actes attaqués refusent d'approuver les modifications apportées par le Conseil communal de Plombières aux conditions de promotion au grade de chef de bureau administratif, au motif qu'ayant adhéré aux principes généraux de la Fonction publique locale et provinciale concrétisés par la circulaire ministérielle du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la Fonction publique locale et provinciale, la Commune ne pouvait déroger aux recommandations contenues dans cette circulaire et rompre l'uniformisation souhaitée par la Région wallonne en matière de gestion du personnel dans un souci d'égalité de traitement de l'ensemble de la Fonction publique locale,

Alors que si l'autorité de tutelle peut faire connaître les axes de la politique qu'elle entend mener, elle ne peut, comme en l'espèce, appliquer ces normes à des cas individuels, en faisant une application automatique, sans vérifier si des éléments spécifiques de cas individuels montrent réellement une violation concrète de l'aspect de l'intérêt général que ses normes tentent de sauvegarder;

Qu'il n'a pas été procédé à un examen concret de l'argumentation particulière avancée par la Commune requérante notamment quant aux conditions d'accès à l'emploi de secrétaire communal et aux conditions de recrutement à l'emploi de chef de bureau administratif;

Qu'en faisant une application automatique de la circulaire du 27 mai 1994, l'autorité de tutelle a, d'une part, donné à cette circulaire une portée réglementaire qu'elle ne pouvait avoir; qu'elle s'est, d'autre part, à tort, dispensée de l'examen concret de l'argumentation invoquée par la Commune.";

Considérant que dans son mémoire en réponse, la Région wallonne affirme qu'elle a fait une analyse individualisée de la situation créée par la décision du conseil communal de la commune de Plombières et n'a pas appliqué automatiquement la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale;

Considérant que la lecture du deuxième acte attaqué fait apparaître qu'en adoptant celui-ci, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne s'est uniquement fondé sur la circulaire précitée du 27 mai 1994 pour décider que la commune requérante, en modifiant les statuts administratif et pécuniaire de son personnel local, et plus particulièrement les conditions d'accès au grade de chef de bureau administratif, a dérogé aux recommandations faites en la matière et a rompu l'uniformisation souhaitée par la Région wallonne dans un souci d'égalité de traitement de l'ensemble de la fonction publique locale; qu'il a, en d'autres termes, fait une application automatique de la circulaire; que, ce faisant, il lui a conféré une valeur réglementaire que, légalement, elle ne peut avoir; que le moyen est fondé,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La province de Liège est mise hors de cause.

### **Article 2.**

Est annulée la décision du Ministre des Affaires sociales et de la Fonction publique de la Région wallonne du 10 septembre 2004 déclarant recevable mais non fondé le recours introduit par la commune de Plombières le 10 août 2004 contre l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 29 juillet 2004.

La requête est rejetée pour le surplus.

### **Article 3.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la Région wallonne .

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente novembre deux mille sept par :

|                 |              |                       |
|-----------------|--------------|-----------------------|
| M.              | GEUS,        | président de chambre, |
| M <sup>me</sup> | DAURMONT,    | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> | GEHLEN,      | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> | HONDERMARCQ, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.