

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 182.814 du 9 mai 2008

A.130.527/VIII-3351

En cause : **la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve,**
ayant élu domicile chez
Me Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

A.131.763/VIII-3431

En cause : **GILGEAN Yves,**
ayant élu domicile chez
Me Olivier WERY, avocat,
avenue Coghen 214
1180 Bruxelles,

contre :

la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve,
ayant élu domicile chez
Me Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 décembre 2002 par la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 24 octobre 2002 annulant les délibérations de son collège des bourgmestre et échevins (devenu le collège communal) des 6 juin 2002 et 28 août 2002;

Vu la requête introduite le 14 janvier 2003 par Yves GILGEAN, qui demande l'annulation de la délibération du conseil communal de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 19 novembre 2002, en ce que celle-ci confirme, avec effet rétroactif, son licenciement en tant qu'agent contractuel;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 4 mars 2008, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience publique du 25 avril 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me SAMBON loco Me DEMEZ, avocat, comparaissant pour la première partie requérante, Me BELLEFLAMME, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me SAMBON loco Me DEMEZ, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

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 se présentent comme suit :

1. Le 14 janvier 1991, Yves GILGEAN a été engagé comme agent contractuel par la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, en qualité de surveillant de chantier.

2. En 1997, les désignations officielles n'ayant pas été correctement opérées, son contrat est devenu un contrat verbal à durée indéterminée. En raison de la dualité de ses fonctions (surveillant des ouvriers "Espaces verts" et bureau d'études), la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, première partie requérante, lui a proposé de remplacer son contrat verbal par deux contrats à mi-temps en qualité d'agent technique à durée indéterminée, tous deux signés en date du 20 août 1999.

3. Le 18 septembre 2001, à la suite d'un problème lié à la surveillance de la société chargée de la tonte des pelouses, la première partie requérante a fait parvenir à Yves GILGEAN un pli recommandé libellé comme suit :

" Le Collège échevinal a étudié les différents éléments relatifs au problème qui a été constaté le 25 mai dernier, à savoir le vendredi précédant la cérémonie d'hommage à l'Escadron Brumagne, les abords du monument n'étaient ni nettoyés ni tondus. Il relève dans votre chef une négligence dans la surveillance de l'entreprise désignée pour la tonte des pelouses. En conséquence, il vous avise par la présente qu'il ne pourra admettre d'autres manquements".

4. Le 25 avril 2002, le collège des bourgmestre et échevins de la première partie requérante a refusé un rapport du service travaux et environnement relatif à des réaménagements à la rue de l'Aulne à Louvain-la-Neuve, lequel proposait l'envoi d'un courrier aux riverains afin de les avertir de ce que tout avait été réalisé comme convenu.

5. Le 29 avril 2002, le problème relatif à la gestion de la rue d'Aulne a fait l'objet d'une note du bourgmestre de la première partie requérante à l'attention du directeur du service communal "travaux et Environnement" faisant état de fautes dans le chef de Yves GILGEAN et lui demandant une réaction urgente.

6. Le 2 mai 2002, le directeur de ce service a répondu au bourgmestre en lui adressant une note dont les conclusions sont les suivantes :

" Je pense comme vous que ces fautes et infractions, prises dans leur ensemble sur si peu de temps, constituent une dérive certaine de la part de l'agent concerné. Elles proviennent essentiellement d'un manque de rigueur. Elle appelle une sérieuse mise au point et un sévère avertissement comme selon le dicton "Une fois mais pas deux!"

7. Le 8 mai 2002, Yves GILGEAN est entendu par le Collège concernant cinq différents griefs.

8. Lors de sa séance du 6 juin 2002, le collège des bourgmestre et échevins de la première partie requérante a décidé de procéder au licenciement immédiat de Yves GILGEAN, à partir du 10 juin 2002, moyennant le paiement d'une indemnité compensatoire de préavis de 11 mois. Ce congé est notifié à Yves GILGEAN en date du 7 juin 2002.

9. Le 12 juin 2002, Jacques OTLET, conseiller communal, a introduit un recours en annulation contre cette décision auprès du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, première partie adverse, en motivant exclusivement son recours sur un "défaut de motivation".

10. Le 2 juillet 2002, la direction générale des pouvoirs locaux du Ministère de la Région wallonne a demandé à la première partie requérante de lui faire rapport et de lui communiquer, avec toutes ses pièces justificatives, un exemplaire de la délibération concernée du conseil communal. La première partie requérante y a répondu dans un courrier du 6 août 2002.

11. En sa séance du 28 août 2002, le collège des bourgmestre et échevins de la première partie requérante a décidé, à l'unanimité, de la motivation adéquate de la décision de licenciement immédiat prise le 6 juin 2002, de ratifier la décision de lui payer une indemnité compensatoire de préavis égale à 11 mois de rémunération et de charger le bourgmestre de faire rapport sur la réorganisation du service des travaux-environnement pour décision à un prochain collège. Cette décision repose sur les motifs qui suivent :

" (...)

Considérant que Monsieur GILGEAN est entré au service de la Ville le 14 janvier 1991;

Considérant qu'il était lié à la Ville par deux contrat de travail d'employé, à durée indéterminée et à mi-temps chacun, en qualité d'agent technique;

Considérant que Monsieur GILGEAN était chargé à la fois du contrôle des espaces verts et de certaines tâches au bureau d'étude;

Considérant que Monsieur GILGEAN a été entendu par le Collège en sa séance du 8 mai 2002, procès-verbal de cette audition ayant été dressé par le secrétaire communal;

Considérant qu'il ressort de ce procès-verbal que Monsieur GILGEAN reconnaît:

- avoir oublié de répondre à la demande du Collège s'agissant des suspensions florales,
- n'avoir pas donné suite à l'étude d'ensemble qui lui a été demandée s'agissant de la route du Longchamp,
- avoir mal planifié en 2001 l'achat des plantations pour 2002, ce qui a abouti à un découpage de la commande,

- que les faits énoncés dans la note du Bourgmestre du 29 avril 2002 sont exacts, seule réponse étant qu'il prétend avoir agi dans l'intérêt de la Ville,
- ne pas avoir attendu le permis d'abattage pour réaliser les aménagements prévus rue d'Aulne.

Considérant que ces éléments, appréciés notamment au regard de l'avertissement du 18 septembre 2001, ont ébranlé de manière définitive la confiance du Collège à l'égard de Monsieur GILGEAN;

Considérant qu'à l'occasion de l'examen des différents rapports, le Collège a constaté la nécessité de procéder à une réorganisation du service Travaux-Environnement (...).

12. Le 24 octobre 2002, ayant obtenu les informations et pièces justificatives complémentaires sollicitées (dont la décision du conseil communal portant délégation au collège pour la désignation des agents contractuels), la direction générale des pouvoirs locaux du Ministère de la Région wallonne a notifié à la première partie requérante l'arrêté adopté le même jour par le Ministre des Affaires Intérieures et de la Fonction publique annulant les délibérations du collège des bourgmestre et échevins de la première partie requérante des 6 juin 2002 et 28 août 2002. Cet arrêté est motivé comme suit :

" (...)

Vu l'article 149 de la Nouvelle Loi Communale;

Vu la délibération du 6 juin 2002 du Collège (...);

Vu la délibération du 28 août 2002, par laquelle le Collège (...);

Vu la réclamation introduite à l'encontre de ces décisions par Monsieur Otlet, Conseiller communal;

Considérant que les décisions de licencier M. Gilgean sont adoptées par le Collège des Bourgmestre et Echevins;

Considérant que, si par délibération du 5 mars 1989, le Conseil communal d'Ottignies-l-l-n a délégué au Collège échevinal le pouvoir de désigner les agents contractuels, cette délégation n'emporte pas toutefois la délégation du pouvoir de licencier ces agents;

Considérant en effet que le caractère exceptionnel de la délégation impose une stricte interprétation de la décision qui confère le pouvoir;

Considérant dès lors que les décisions incriminées des 6 juin et 28 août 2002 violent la loi".

Il s'agit de l'acte attaqué par la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.130.527/VIII-3.351.

13. Le 28 octobre 2002, Yves GILGEAN s'est présenté au service des travaux et a été invité par le collège de la première partie requérante à rejoindre son

domicile, à la suite des modifications de l'organisation du travail du service des travaux. L'attestation qui lui a été remise précise que le collège délibérera, en sa séance du 31 octobre 2002, sur la décision d'annulation du Ministre et prendra contact avec lui "dès que faire se peut".

14. Le 30 octobre 2002, Yves GILGEAN a fait parvenir à la première partie requérante un pli recommandé, par lequel il revient sur la nullité de son congé consécutif à l'annulation des délibérations des 6 juin et 28 août 2002 et par lequel il invoque un licenciement abusif et met ainsi la première partie requérante en demeure de lui verser une indemnité compensatoire de préavis de 13 mois ainsi qu'une indemnité égale à 6 mois de rémunération pour les conséquences morales et professionnelles.

15. Un litige relatif à ce licenciement a été porté devant le Tribunal du Travail de Wavre. Celui-ci était, lors du dépôt des derniers mémoires, toujours pendant.

16. Le 31 octobre 2002, le collège de la première partie requérante a pris acte de l'arrêté ministériel du 24 octobre 2002.

17. Le 19 novembre 2002, ratifiant l'introduction du premier recours examiné, le conseil communal de la première partie requérante a pris la décision suivante :

" (...)

Vu la Nouvelle Loi communale du 24 juin 1988, notamment en ses articles 84, 117, 123, 8/, 149 et 270;

Vu la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail;

Vu la délibération du Conseil communal de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 5 mars 1989 relative à la délégation du Conseil au Collège échevinal;

Vu la lettre recommandée du 18 septembre 2001 par laquelle, suite à un incident du 25 mai 2001, le Collège relève une négligence grave dans le chef de Monsieur GILGEAN et l'avise qu'il ne pourra admettre d'autre manquement;

Vu la note du Bourgmestre adressée au directeur du service Travaux-Environnement le 29 avril 2001, au sujet de la rue d'Aulne-quartier-abattage d'arbres;

Vu le rapport en réponse du directeur du service Travaux-Environnement du 2 mai 2002;

Vu la délibération du Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 2 mai 2002 convoquant Monsieur GILGEAN à une prochaine séance du Collège;

Vu le procès-verbal d'audition de Monsieur GILGEAN du 8 mai 2002;

Vu la délibération du Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 6 juin 2002 décidant de procéder au licenciement immédiat de M. GILGEAN, agent technique contractuel;

Vu la réclamation introduite à l'encontre de cette décision par Monsieur OTLET, conseiller communal, en date du 12 juin 2002;

Vu la délibération du Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 28 août 2002 motivant sa décision de licenciement, confirmant la décision de paiement de l'indemnité compensatoire de préavis égale à 11 mois de rémunération et chargeant Monsieur le Bourgmestre de lui faire rapport sur la réorganisation du service Travaux-Environnement, pour décision à un prochain Collège;

Vu l'arrêté ministériel adopté le 24 octobre 2002 par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne annulant les délibérations du Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve des 6 juin et 28 août 2002;

Considérant que Monsieur Yves GILGEAN est entré au service de la Ville le 14 janvier 1991;

Considérant qu'il était lié à la Ville par deux contrats de travail d'employé, à durée indéterminée et à mi-temps chacun, en qualité d'agent technique;

Considérant que Monsieur GILGEAN était chargé à la fois du contrôle des espaces verts et de certaines tâches au bureau d'étude;

Considérant que Monsieur GILGEAN a été entendu par le Collège en sa séance du 8 mai 2002, rapport de cette audition ayant été dressé par le secrétaire communal;

Considérant qu'il ressort de ce rapport que Monsieur GILGEAN reconnaît :

- avoir oublié de répondre à la demande du Collège s'agissant des suspensions florales,
- n'avoir pas donné suite à l'étude d'ensemble qui lui a été demandée s'agissant de la route du Longchamp,
- avoir mal planifié en 2001 l'achat des plantations pour 2002, ce qui a abouti à un «saucissonnage» de la commande,
- que les faits énoncés dans la note du Bourgmestre du 29 avril 2002 sont exacts, seule réponse étant qu'il prétend avoir agi dans l'intérêt de la Ville;
- ne pas avoir attendu le permis d'abattage pour réaliser les aménagements prévus rue d'Aulne.

Considérant que ces éléments, appréciés notamment au regard de l'avertissement du 18 septembre 2001, ont ébranlé de manière définitive la confiance du Collège à l'égard de Monsieur GILGEAN;

Considérant que les difficultés rencontrées au sein du service Travaux-Environnement, notamment à l'occasion de l'examen de la situation de Monsieur GILGEAN, imposent une réorganisation du service en vue d'une meilleure gestion;

Considérant que, sur base de ces éléments, par une délibération du 6 juin 2002, le Collège a décidé de procéder au licenciement immédiat de Monsieur GILGEAN et lui a notifié son congé moyennant paiement d'une indemnité compensatoire de préavis égale à 11 mois de rémunération en date du 7 juin 2002; que le Collège a agi, pour ce faire, conformément à la délibération du Conseil communal de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 5 mars 1989 relative à la délégation du Conseil

au Collège échevinal, l'organe habilité à nommer le personnel, a fortiori le personnel sous contrat de travail, ayant le pouvoir de le licencier;

Considérant que l'arrêté ministériel du 24 octobre 2002 annulant les délibérations du Collège des 6 juin 2002 et 28 août 2002 est illégal et, conformément aux articles 123, 8/ et 270 de la Nouvelle Loi communale, qu'il revient au Conseil communal d'habiliter le Collège à agir en annulation devant le Conseil d'Etat de cet arrêté ministériel;

Considérant qu'en l'espèce, deux législations sont d'application, à savoir, la Nouvelle Loi communale et la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail; qu'en ce qui concerne la rupture du contrat de travail de Monsieur GILGEAN, seule la loi du 3 juillet 1978 trouve à s'appliquer, la Nouvelle Loi communale ne contenant aucune disposition visant le régime des contractuels; que la doctrine et de la jurisprudence voient dans le congé un acte définitif et irrévocable;

Considérant que, suite à l'arrêté ministériel du 24 octobre 2002, Monsieur GILGEAN s'est présenté au Service des Travaux-Environnement de la Ville, le lundi 28 octobre 2002, pour reprendre ses fonctions, qu'une attestation lui a été remise à cette occasion l'informant qu'il ne pouvait plus exercer les fonctions exercées précédemment compte tenu des modifications dans l'organisation du travail au service des Travaux et l'invitant à rentrer chez lui;

Considérant que cette attestation ne peut, en aucun cas, constituer un nouveau congé, le congé précédemment notifié en date du 7 juin 2002 étant définitif et irrévocable;

Considérant que, par un pli recommandé adressé à la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et réceptionné le 30 octobre 2002, Monsieur GILGEAN a, à tort, considéré qu'un nouveau congé lui avait été donné et a réclamé le paiement d'une indemnité complémentaire compensatoire de préavis de 2 mois à augmenter d'une indemnité égale à 6 mois de rémunération pour «les conséquences morales et professionnelles découlant de l'abus de droit dont s'est rendue coupable la commune dans sa manière de gérer et de procéder à ce licenciement»;

Considérant que Monsieur GILGEAN est actuellement couvert par une indemnité compensatoire de préavis de 11 mois prenant cours le 7 juin 2002;

Considérant qu'à supposer même que les délibérations du Collège puissent être considérées comme nulles et que leur illégalité soit définitivement établie-ce qui n'est pas-, il faut constater que, par sa lettre du 30 octobre 2002, Monsieur GILGEAN aurait alors rompu son contrat de travail en invoquant un acte équipollent à rupture et cela lorsqu'il écrit : «Je constate qu'une telle attitude reflète la volonté de la commune de mettre fin, de manière illégale, aux contrats de travail. En effet, elle modifie ainsi de manière unilatérale l'élément essentiel de ses obligations découlant des contrats, à savoir le fait de me fournir le travail. Par ailleurs, pour des raisons évidentes qui seraient toutefois trop longues à développer ici, ce licenciement dans le chef de la commune est abusif»;

Considérant, en d'autres termes, que soit le congé notifié par le Collège le 7 juin 2002 est définitif et l'acte équipollent à rupture allégué par Monsieur GILGEAN le 30 octobre 2002 est sans effet, soit le congé notifié par le Collège devrait être considéré comme nul et de nul effet - ce qu'il n'est pas- et, alors, l'acte équipollent à rupture allégué par Monsieur GILGEAN serait appelé éventuellement à sortir ses effets; qu'en toute éventualité, le contrat de travail de Monsieur GILGEAN doit être considéré comme étant à ce jour définitivement rompu;

Le Conseil décide (vote)

Article 1

D'habiliter le Collège à introduire devant le Conseil d'Etat un recours en annulation contre l'arrêté ministériel adopté le 24 octobre 2002 par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne annulant les délibérations du Collège des Bourgmestre et Echevins d'Ottignies-Louvain-la-Neuve des 6 juin 2002 et 28 août 2002 relatives à Monsieur Yves GILGEAN;

Article 2

Sous toute réserve et sans aucune reconnaissance préjudiciable, notamment quant à leur légalité, de ratifier et, pour autant que de besoin, de confirmer avec effet rétroactif à la date du 7 juin 2002, les délibérations du Collège des Bourgmestre et Echevins d'Ottignies-Louvain-la-Neuve des 6 juin 2002 et 28 août 2002 relatives au licenciement de Monsieur Yves GILGEAN moyennant paiement d'une indemnité compensatoire de préavis égale à 11 mois de rémunération".

Il s'agit de l'acte attaqué par Yves GILGEAN dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.131.763/ VIII-3.431;

Considérant qu'en raison de leur connexité, il y a lieu de joindre les deux recours;

En ce qui concerne l'affaire enrôlée sous le numéro A. 130.527/VIII-3.351:

Considérant que le premier moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de son article 33, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit, notamment de ceux relatifs aux délégations et subdélégations de pouvoirs, du principe général de droit selon lequel toute décision administrative doit être fondée sur des faits matériellement exacts et de nature à la justifier légalement, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance, de la contrariété dans les causes ou les motifs; que la requérante estime que la délégation faite par le conseil communal au collège communal du pouvoir de désigner les agents contractuels emporte une délégation implicite de les licencier; que les règles de répartition de compétences au sein des collectivités publiques sont d'ordre public et les délégations de pouvoirs sont de stricte interprétation; qu'une telle délégation ne peut dès lors être implicite; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, notamment de son article 13, de la règle de droit commun qui subordonne la recevabilité de toute action en justice à la possession par le demandeur d'un intérêt personnel; que la première partie requérante soutient que Jacques OTLET, conseiller communal de la requérante, ne pouvait justifier d'aucun intérêt à requérir l'annulation des décisions du Collège communal car, selon elle, celles-

ci ne lui font pas grief; qu'elle considère ainsi que l'autorité de tutelle n'a pas été régulièrement saisie;

Considérant que l'acte attaqué est pris sur la base de l'article 13 du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, lequel est visé au moyen; que l'acte attaqué a été pris par la partie adverse dans le cadre de son pouvoir de tutelle générale; que l'éventuelle irrégularité de la réclamation de Jacques OTLET auprès de l'autorité de tutelle n'emporte aucune conséquence sur la légalité de l'acte attaqué; que le second moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il y a lieu de rejeter le premier recours;

En ce qui concerne l'affaire enrôlée sous le numéro A. 131.763/VIII-3.431 :

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué est l'acte procédant au licenciement du requérant:

Considérant qu'en vertu de l'article 578, 1/, du Code judiciaire, seules les juridictions du travail sont compétentes pour connaître des litiges relatifs à la conclusion d'un contrat de travail, à son exécution, au refus de le renouveler ou à la décision d'y mettre fin;

Considérant que le contrôle de légalité d'un tel acte ne relève en aucun cas de la compétence du Conseil d'Etat;

Considérant qu'il y a lieu de conclure à l'irrecevabilité du second recours,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros A.130.527/VIII-3.351 et A.131.763/VIII-3.431 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la première partie requérante à concurrence de 175 euros et à charge de la seconde partie requérante à concurrence de 175 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf mai deux mille huit
par :

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

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J.-Cl. GEUS.