CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 196.880 du 13 octobre 2009

A 141.481/XV-1047

En cause : **la commune d'Ixelles**,

ayant élu domicile chez
Me H.-F. LENAERTS, avocat,
boulevard du Souverain 280
1160 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me M. JANSSENS, avocat,
rue de la Procession 25
1040 Nivelles.

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

Vu la requête introduite le 12 septembre 2003 par la commune d'Ixelles, qui demande l'annulation de l'arrêté du ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des pouvoirs locaux, de l'aménagement du territoire, des monuments et sites, de la rénovation urbaine et de la recherche scientifique, du 11 juillet 2003 portant annulation de la délibération de son conseil communal du 8 mai 2003 qui modifie le règlement de travail (institution d'une commission d'audition en matière de licenciement);

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 3 septembre 2009 fixant l'affaire à l'audience du 6 octobre 2009 à 9 heures 30;

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

Entendu, en ses observations, Me B. DE BEYS, *loco* Me H.-F. LENAERTS, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis contraire, 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:

Le conseil communal d'Ixelles a adopté en 1997 un règlement de travail pour le personnel communal engagé sous contrat, à l'exception du personnel enseignant subventionné ou non. Par une délibération du 8 mai 2003, le conseil communal a ajouté à ce règlement un article 41*bis* rédigé comme suit:

« Une commission d'audition est instituée pour entendre les agents visés par une demande de licenciement.

Elle est composée du Bourgmestre, du Secrétaire communal et du (des) membre(s) du Collège qui a (ont) son service dans ses (leurs) attributions.

Sauf en cas de faute grave et à l'exclusion des périodes d'essai, l'agent qui fait l'objet d'une demande de licenciement peut, dans la semaine qui suit la réception du rapport de sa hiérarchie réclamant son licenciement, répondre par écrit et/ou demander à être entendu par la commission d'audition.

En ce cas, l'agent est entendu en ses moyens et peut être assisté d'un défenseur de son choix.

La commission entend en outre toutes les personnes qu'elle juge utiles à l'éclairage du cas qui lui est soumis.

La commission examine la demande de licenciement portée devant elle, apprécie les faits qui lui sont présentés et remet un avis motivé.

La commission se réunit dans les 15 jours qui suivent la demande de l'agent et dispose de 15 jours à dater de sa première réunion, pour remettre un avis motivé.

Les déclarations entendues par la commission ainsi que l'avis motivé qu'elle remet sont consignés dans un procès-verbal.

Une copie du procès-verbal est remise à l'agent visé par la demande de licenciement.

Sur base de l'avis motivé, le Secrétaire communal décide de façon discrétionnaire de soumettre ou non la proposition de licenciement au Collège des Bourgmestre et Echevins».

Le préambule de cette délibération contient la motivation suivante:

« Attendu que dans l'état actuel de notre règlement, aucune disposition ne règle l'organisation de la défense des agents contractuels qui font l'objet d'une procédure de licenciement;

Considérant qu'il importe de garantir au mieux les droits des agents contractuels face au licenciement;

Considérant qu'il convient d'adopter une structure qui assure aux agents la faculté de défendre leurs arguments vis-à-vis d'un rapport qui les incrimine;

Considérant que les agents doivent pouvoir être entendus préalablement à la décision du Collège par un organe chargé d'apprécier les faits mis en cause;

Considérant que cet organe, appelé commission d'audition, doit être composé du Bourgmestre, du Secrétaire communal et du (des) membre(s) du Collège qui a (ont) son service dans ses (leurs) attributions;

Considérant que la commission aurait pour mission d'entendre les agents en leurs moyens éventuellement assistés d'un défenseur de leur choix, ainsi que toutes les personnes qu'elle juge utiles à l'éclairage du cas qui lui est soumis et de rendre un avis motivé sur la demande de licenciement;

Considérant qu'avec une telle procédure, le Collège disposerait d'une meilleure connaissance des circonstances du licenciement à délibérer;

Considérant que l'avis rendu a valeur consultative et ne lie pas le Secrétaire communal ni le Collège des Bourgmestre et Echevins;

Considérant que pour garantir un traitement diligent des demandes d'audition, il convient que la commission se réunisse dans les quinze jours de la demande et qu'elle remette son avis au plus tard quinze jours après sa première réunion;

Considérant que les délais extrêmement courts de licenciement pour faute grave ne permettent pas de saisir la commission dans les temps requis et que cette procédure n'est donc pas applicable en ce cas;

Attendu que la loi organise un régime particulier facilitant la rupture de contrat en période d'essai et considérant qu'il est de l'intérêt de l'employeur d'en préserver les commodités;

Considérant que cette procédure n'est pas applicable aux agents en période d'essai».

Cette délibération est parvenue le 5 juin à la Région de Bruxelles-Capitale.

Par un arrêté du 11 juillet, qui constitue l'acte attaqué, le Ministre-Président, chargé notamment des pouvoirs locaux, l'a annulée, pour les motifs suivants:

« Considérant que l'article 41*bis* du règlement ne donne pas la possibilité à l'agent qui fait l'objet d'une demande de licenciement pour faute grave de répondre par écrit et/ou demander à être entendu, alors que le principe général de bonne administration impose à l'autorité, préalablement à la prise d'une décision grave, bien que non disciplinaire, fondée sur le comportement de l'intéressé, d'entendre celui-ci et ce afin d'être informée de manière complète des circonstances qui peuvent l'amener à agir et à lui éviter tout risque d'erreur ou de contestation (Trib. Trav. Bruxelles, 30 octobre 2000, 1ère Ch - Cailloux/Commune d'Anderlecht);

Considérant que l'article 123, 10° de la Nouvelle loi communale dispose que le collège se charge de la surveillance des employés salariés par la commune, autres que les membres du corps de police locale; que l'autorité compétente pour mettre fin au contrat de travail est le collège des bourgmestre et échevins (Trib. Trav. Bruxelles, 18ème ch, 4 novembre 1998); qu'en outre le collège des bourgmestre et échevins est une assemblée délibérante qui ne peut exercer ses attributions que de manière collective; qu'aucun membre du collège ne dispose, en cette qualité, d'un quelconque pouvoir personnel, sous réserve de certaines attributions par la loi à certains échevins désignés par le collège; que dès lors la composition et le rôle attribué à la commission d'audition instituée par le règlement sont irrégulières (*sic*);

Considérant que l'article 26*bis* de la Nouvelle loi communale dispose que le secrétaire est chargé de la préparation des affaires soumises au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins (§ 1er); que sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, il dirige et coordonne les services communaux et, sauf les exceptions prévues par la loi, il est le chef du personnel (§ 2);

Considérant que la préparation des affaires implique l'examen préalable des dossiers, autorise le secrétaire à émettre les remarques ou suggestions qu'il estime opportunes, mais ne lui confère pas des droits absolus à l'égard du personnel communal; qu'étant soumis à l'autorité du collège, il ne dispose d'aucun pouvoir de décision; que dès lors il ne peut, comme le prévoit le règlement, décider de façon discrétionnaire de soumettre ou non la proposition de licenciement au collège des bourgmestre et échevins;

Considérant que la délibération viole la loi».

L'arrêté attaqué a été notifié à la requérante le 14 juillet.

Considérant que la requérante a fait parvenir, postérieurement au dépôt du rapport de l'auditeur, une délibération du 11 septembre 2003 par laquelle le conseil communal «décide de ratifier la décision prise par le collège... d'introduire un recours au Conseil d'Etat...»; que cette délibération doit être interprétée comme autorisant le collège à introduire le présent recours; que celui-ci a été valablement introduit;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 41 et 162 de la Constitution et de l*article 10 de l*ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale,

en ce que l*arrêté attaqué annule la modification du règlement de travail au motif que celle-ci viole la loi ou l*intérêt général,

alors que les articles 41 et 162 de la Constitution consacrent le principe de l*autonomie communale et qu*il n'est nullement démontré, en l'espèce, que la loi ou l*intérêt général seraient violés ou blessés;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe général de la motivation matérielle des décisions administratives,

en ce que l*arrêté ministériel attaqué n'évoque pas assez précisément les motifs sur lesquels il se fonde et que lorsque des motifs sont invoqués, ils sont difficilement acceptables en fait et en droit;

alors que le principe général de la motivation matérielle exige que toute décision administrative soit fondée sur des motifs de fait et de droit objectivement admissibles et qui se dégagent soit de la décision elle-même, soit du dossier administratif;

Considérant, sur les moyens réunis, que l'arrêté attaqué repose sur trois motifs;

Considérant que le premier concerne la situation des agents licenciés pour faute grave, qui n'ont pas la possibilité d*être entendus par l*autorité, ce qui, selon

l'arrêté attaqué serait contraire à un «principe général de bonne administration»; qu'un principe général ne peut prévaloir sur la loi; que, s'agissant du licenciement des agents contractuels, l'article 35, alinéa 3, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail porte que «le congé pour motif grave ne peut plus être donné sans préavis ou avant l'expiration du terme, lorsque le fait qui l'aurait justifié est connu de la partie qui donne congé, depuis trois jours ouvrables au moins»; que ce délai est incompatible avec ceux que prescrit l'article 41*bis* adopté le 8 mai 2008 par le conseil communal; qu'il était dès lors justifié que le règlement communal soustraie à son application les agents licenciés pour faute grave; qu'en outre, aucune disposition de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, ni aucune autre disposition légale, n'exigent que l'employeur entende le travailleur concerné avant de le licencier pour motif grave; que le premier motif de l'arrêté attaqué n'est pas pertinent;

Considérant que le deuxième motif est relatif à la composition et le rôle de la commission d'audition, qui empiéterait sur les attributions du collège des bourgmestre et échevins; que l'article 41*bis* du règlement communal charge la commission d'audition d'entendre les agents que la commune se propose de licencier, et de remettre un avis motivé; que cet avis motivé ne lie pas l'autorité, de sorte que la disposition en cause n'organise aucun transfert du pouvoir de décision du collège des bourgmestre et échevins vers la commission ou vers certains de ces membres; que ce motif de l'arrêté attaqué est erroné;

Considérant que le troisième motif, qui s'étend sur deux considérants, porte sur le rôle du secrétaire communal, à qui l'article 41*bis* du règlement communal donnerait un pouvoir de décision qui ne peut appartenir qu'au collège des bourgmestre et échevins; que l'alinéa 9 de cet article confère au secrétaire communal le pouvoir de décider «de façon discrétionnaire de soumettre ou non la proposition de licenciement au collège»; que la préparation des décisions du collège fait partie des attributions normales du secrétaire communal; qu'il n'a toutefois aucun pouvoir propre, ni pour prendre une décision, ni pour empêcher de la prendre; que, dans la mesure où cet alinéa confère au secrétaire communal un véritable droit de veto en lui permettant de décider discrétionnairement de ne pas soumettre au collège des bourgmestre et échevins une proposition de licenciement, il viole les articles 26, 26*bis* et 123, 10°, de la Nouvelle loi communale; que, dans cette mesure, l'arrêté attaqué est adéquatement motivé;

Considérant que l'arrêté attaqué est une décision de l'autorité de tutelle qui annule une délibération communale; que, bien que cette délibération communale ne soit illégale qu'en son alinéa 9, l'arrêté de l'autorité de tutelle qui l'annule est un acte

indivisible; que le Conseil d'Etat ne pourrait pas annuler celui-ci dans la mesure où il concerne les alinéas 1er à 8 du règlement communal et le laisser subsister en tant qu'il concerne son alinéa 9; qu'en dépit du caractère très partiel de l'illégalité qui entache la délibération communale annulée par l'arrêté attaqué, le recours dirigé contre celui-ci doit être rejeté pour le tout, ce qui n'empêchera pas la commune d'adopter un nouvel article 41*bis* qui, sauf en son alinéa 9, soit similaire à celui qu'elle avait inséré dans le règlement de travail par sa délibération du 8 mai 2003;

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le treize octobre deux mille neuf par :

M.	LEROY,	président de chambre,
M.	QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

N. ROBA. M. LEROY.