

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 222.399 du 5 février 2013

A. 196.009/VIII-7255

En cause : **la commune de Pont-à-Celles**,
représentée par le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Anne FALYS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la province du Hainaut, représentée par le
collège provincial.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 mars 2010 par la commune de Pont-à-Celles qui demande l'annulation de :

" l'arrêté du Collège du Conseil provincial du Hainaut du 3 décembre 2009, réputé confirmé, qui décide que la délibération du 12 octobre 2009 par laquelle le Conseil communal de Pont-à-Celles a décidé de modifier le statut pécuniaire du personnel non-enseignant, en ce qui concerne la valorisation de services antérieurs dans l'ancienneté pécuniaire telle qu'inscrite aux paragraphes 3 et 4 de l'article 14 dudit statut et de remplacer notamment les deux paragraphes 3 et 4 par un seul portant le n° 3 et libellé comme suit : «§ 3. Les services à prestations complètes ou incomplètes accomplis dans le secteur privé ainsi que les services accomplis en qualité de chômeur mis au travail par les pouvoirs publics et comme stagiaire ONEm au sens de l'arrêt royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes sont admissibles s'ils peuvent être considérés comme utiles à l'exercice de la fonction» n'est pas approuvée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 19 décembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 25 janvier 2013;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en ses observations, M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis, M. BOSQUET, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Le 27 mai 1994, le ministre wallon des Affaires intérieures, de la Fonction publique et du Budget a pris une circulaire "relative aux principes généraux de la Fonction publique locale et provinciale". Dans le contexte de la mise en œuvre d'une récente révision générale des barèmes du secteur public, le ministre entendait harmoniser les cadres du personnel ainsi que les statuts administratifs et pécuniaires des administrations locales et provinciales. À cet effet, la circulaire énonçait un certain nombre de "principes" ou "règles" que les pouvoirs locaux étaient invités à appliquer dans le cadre de la révision de leurs cadres du personnel et de leurs statuts administratifs et pécuniaires.

En ce qui concerne plus particulièrement l'adaptation des statuts pécuniaires, la circulaire exposait notamment que :

" la révision générale des barèmes a pour corollaire une adaptation des statuts pécuniaires en ce qui concerne plus spécialement les points suivants :

(...)

4° La réglementation relative à l'admissibilité sur le plan pécuniaire des services antérieurs accomplis dans le secteur public reste maintenue. Pour le calcul des anciennetés pécuniaires, les années de services réellement prestées dans une administration publique autre que celle où l'agent est actuellement en fonction, sont assimilées aux années de service à comptabiliser dans sa nouvelle échelle de traitements.

5° Le principe de la valorisation des années passées soit dans le secteur privé, soit en tant que chômeur mis au travail par les pouvoirs publics (ancien C.M.T.), soit comme stagiaire O.N.Em, reste maintenu à concurrence de six ans maximum, pour les agents actuellement en fonction pour autant que ces services soient directement en rapport avec la fonction exercée. Pour les agents qui entreront en fonction, les services accomplis antérieurement dans une entreprise du secteur

privé ou comme C.M.T. ou comme stagiaire O.N.Em ne pourront être valorisés qu'à concurrence de six années au maximum et à condition qu'il soit établi que ces services antérieurs ont un rapport direct avec la fonction à exercer.

(...)

8° La notion d'ancienneté a des sens différents selon qu'elle entre en ligne de compte soit pour la détermination des traitements individuels, soit pour le passage d'une échelle de traitements à une autre en vertu du système d'évolution barémique, soit pour la prise en compte des actes de candidature à des emplois de promotion.

Premier sens. Pour la détermination des traitements individuels, l'ancienneté à prendre en considération couvre tous les services rendus en quelque qualité que ce soit dans des fonctions à prestations complètes ou incomplètes :

- dans le secteur public;

- dans le secteur privé ou comme C.M.T. ou comme stagiaire O.N.Em, avec un maximum de 6 ans, à condition que ces services soient en rapport direct avec la fonction à exercer au sein de l'administration provinciale ou locale.

(...)"

Comme la mise en œuvre progressive (en trois phases) de la révision générale des barèmes était, selon le vœu exprimé dans la circulaire, liée à la nécessité d'adapter les cadres du personnel et les statuts administratifs et pécuniaires des diverses administrations locales concernées, opération qui devait prendre un certain temps, la circulaire invitait lesdites autorités à prendre la décision de principe d'appliquer (sans attendre) dès le 1^{er} juillet 1994, "l'ensemble des mesures contenues dans la présente circulaire".

La partie requérante a pris une telle décision de principe le 26 septembre 1994, et a, par la suite, adapté son cadre du personnel et ses statuts administratifs et pécuniaires.

2. Le 31 août 2006, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a pris une "circulaire concernant la valorisation des prestations CMT et stagiaires ONEm dans la Fonction publique locale" à l'attention notamment des bourgmestres et échevins, dans laquelle il précise ce qui suit :

" (...)

Dans une optique de plus grande équité salariale et en application de la convention sectorielle 2003-2004 conclue le 21 février 2006, je vous informe que je ne m'opposerai pas à ce que les prestations effectuées en qualité de CMT et de stagiaire ONEm soient dorénavant valorisées sans restriction de durée pour la fixation de l'ancienneté pécuniaire utile pour la détermination des traitements individuels.

Cette valorisation reste néanmoins conditionnée par le rapport direct entre les services antérieurement prestés et la fonction exercée et sera effectuée au prorata des prestations réellement exercées.

Le choix de la valorisation effective desdits services implique évidemment la modification de votre statut (...)"

3. Par une délibération du 27 avril 2009, le conseil communal de la partie requérante a modifié le statut pécuniaire de son personnel communal dans le sens souhaité par la circulaire précitée du 31 août 2006, par l'ajout de la disposition suivante :

" § 4. Par dérogation au § 3, les prestations effectuées en qualité de chômeur mis au travail par les pouvoirs publics et comme stagiaire ONEm au sens de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes sont admissibles sans restriction de durée pour autant qu'il y ait un rapport direct entre ces prestations et la fonction exercée. Cette valorisation est effectuée au prorata des prestations réellement accomplies".

4. Le 12 octobre 2009, le même conseil communal a pris la délibération suivante :

" (...)
Le Conseil communal, en séance publique,
Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment l'article 1212-1;
Vu la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, notamment l'article 26bis § 2;
Vu la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;
Vu l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;

Considérant que le statut pécuniaire limite, conformément à la circulaire relative aux principes généraux de la Fonction publique locale et provinciale du 27 mai 1994, à 6 ans la possibilité de valoriser, pour la fixation de l'ancienneté pécuniaire, l'expérience acquise dans le secteur privé qui serait utile à l'exercice de la fonction alors que cette limitation de durée n'est pas prévue pour l'expérience acquise dans le secteur public;

Considérant que cette limitation a déjà été assouplie par la circulaire du 31 août 2006 dans «une optique de plus grande équité sociale», en autorisant la valorisation des prestations effectuées en qualité de chômeur mis au travail et de stagiaire ONEm sans restriction de durée pour autant qu'il y ait un rapport direct entre les services antérieurement prestés et la fonction exercée;

Considérant que le contenu de cette circulaire du 31 août 2006 a été intégré dans le statut pécuniaire par une délibération du Conseil communal du 27 avril 2009;

Considérant par contre que l'on se trouve donc toujours, pour la fixation de l'ancienneté pécuniaire des agents, face à une différence de traitement manifeste entre ceux ayant acquis leur expérience dans le secteur public et ceux l'ayant acquise dans le secteur privé;

Considérant que la prise en compte de l'ancienneté acquise, pour la fixation de l'ancienneté pécuniaire des agents, vise à pouvoir prendre en considération les compétences et l'expérience acquises et qui sont utiles à l'administration; que dans ce cas le secteur d'activité - public ou privé - dans lequel ces expériences et compétences ont été acquises importe peu;

Considérant qu'au regard des objectifs poursuivis, le critère de distinction opéré par la Révision générale des barèmes est inadapté, injustifié et discriminatoire au regard des principes d'égalités prévus par la Constitution;

Considérant en effet que rien ne justifie cette discrimination dès lors que la qualité publique ou privée de l'employeur n'a en soi aucune incidence sur l'utilité que peut représenter pour l'Administration communale l'expérience acquise par un agent;

Considérant par ailleurs que cette discrimination, outre qu'elle n'est pas acceptable, a des effets néfastes sur la gestion des ressources humaines de l'administration communale, dans la mesure où, combinée avec les barèmes imposés par la Révision générale des barèmes, l'impossibilité de prendre en considération l'intégralité des expériences utiles acquises dans le secteur privé conduit fréquemment à ne pouvoir recruter des personnes de qualité disposant d'une telle ancienneté, dès que celle-ci est un peu importante;

Considérant qu'il y a donc lieu de modifier le statut pécuniaire afin d'autoriser, pour la détermination de l'ancienneté pécuniaire des agents, la valorisation des prestations effectuées dans le secteur privé sans restriction de durée pour autant qu'il y ait un rapport direct entre les services antérieurement prestés et la fonction exercée;

Vu le procès-verbal du comité de concertation commune-CPAS du 23 septembre 2009;

Vu le protocole du comité de négociation du 30 septembre 2009;

Considérant que le comité de concertation commune-CPAS a marqué son accord sur la proposition;

Considérant que le comité de négociation syndicale a marqué son accord sur la proposition;

Pour ces motifs,

Après en avoir délibéré,

DÉCIDE, à l'unanimité :

Article 1.

De remplacer les §§3 et 4 de l'article 14 du statut pécuniaire par la disposition suivante :

«§ 3. Les services à prestations complètes ou incomplètes accomplis dans le secteur privé ainsi que les services accomplis en qualité de chômeur mis au travail par les pouvoirs publics et comme stagiaire ONEm au sens de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes sont admissibles s'ils peuvent être considérés comme utiles à l'exercice de la fonction»

Article 2.

Cette disposition est applicable aux engagements ou nominations intervenus à compter du jour qui suit celui de l'approbation de la présente délibération par les autorités de tutelle.

(...)"

5. Le 3 décembre 2009, la partie adverse a pris la décision suivante :

- " Vu la délibération du 12 octobre 2009, parvenue au Collège provincial le 23 octobre 2009, par laquelle le Conseil communal de Pont-à-Celles a décidé de modifier le statut pécuniaire du personnel non enseignant, en ce qui concerne la valorisation de services antérieurs dans l'ancienneté pécuniaire telle qu'inscrite aux paragraphes 3 et 4 de l'article 14 dudit statut et de remplacer notamment les deux paragraphes 3 et 4 par un seul portant le n° 3 et libellé comme suit :

«§ 3. Les services à prestations complètes ou incomplètes accomplis dans le secteur privé ainsi que les services accomplis en qualité de chômeur mis au travail par les pouvoirs publics et comme stagiaire ONEm au sens de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes sont admissibles s'ils peuvent être considérés comme utiles à l'exercice de la fonction»;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement wallon à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, notamment l'article 1^{er};

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment les articles L 1212-1, 2° et L 3131-1§ 1^{er}, 2°;

Vu la circulaire ministérielle du 31 août 2006 concernant la valorisation des prestations des CMT et stagiaires ONEm dans la Fonction publique locale;

Vu le protocole d'accord du comité particulier de négociation syndicale du 30 septembre 2009;

Vu le procès-verbal du comité de concertation commune-CPAS du 23 septembre 2009;

Vu sa décision du 19 novembre 2009 prorogeant le délai pour statuer sur la décision en cause jusqu'au 7 décembre 2009;

Considérant que la modification dont question consiste à prendre en compte comme services admissibles pour l'ancienneté pécuniaire à valoriser, les services à prestations complètes ou incomplètes accomplis dans le secteur privé sans limitation de durée de ceux-ci;

Considérant toutefois qu'en l'état actuel des avancées obtenues par le personnel des pouvoirs locaux en matière de valorisation d'ancienneté de service, seuls les services accomplis en qualité de chômeur mis au travail par les pouvoirs publics ou de stagiaire ONEm au sens de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes peuvent être valorisés sans limitation de durée pour autant que lesdits services soient considérés comme utiles à la fonction occupée; que le Conseil communal de Pont-à-Celles a d'ailleurs déjà inscrit cette disposition dans le statut pécuniaire du personnel;

Considérant présentement, que l'argumentation développée par le Conseil communal à l'appui de sa décision repose essentiellement sur la discrimination non acceptable faite entre les services antérieurs à valoriser selon qu'ils émanent du secteur public ou du secteur privé; que ladite motivation est pertinente et a le mérite de mettre à nouveau cette problématique en avant; qu'elle a bien été comprise; que néanmoins cette décision est innovante et va au-delà de l'avancée qui a été concrétisée dans la Circulaire ministérielle précitée du 31 août 2006 qui ne concerne encore que la valorisation sans limitation de durée des prestations des CMT et stagiaires ONEm effectuées dans la fonction publique locale; que dans l'état actuel de la jurisprudence en la matière, la décision du Conseil communal de Pont-à-Celles tend à rompre l'harmonie qu'il convient de maintenir entre les statuts des agents des pouvoirs locaux en Région wallonne;

Considérant que, pour le surplus, le Conseil communal avait décidé de n'appliquer cette disposition que pour les engagements et nominations intervenus après l'approbation de la décision en cause, créant ainsi une discrimination vis-à-vis du personnel en place; que cette disposition est critiquable également;

Considérant en conséquence que la délibération en cause blesse l'intérêt général; que partant, elle ne peut être approuvée

Entendu Monsieur le Député provincial Richard WILLIAME, en son rapport;

DÉCIDE

Article 1^{er} :

La délibération du 12 octobre 2009 par laquelle le Conseil communal de Pont-à-Celles a décidé de modifier le statut pécuniaire du personnel non-enseignant, en ce qui concerne la valorisation de services antérieurs dans l'ancienneté pécuniaire telle qu'inscrite aux paragraphes 3 et 4 de l'article 14 dudit statut et de remplacer notamment les deux paragraphes 3 et 4 par un seul portant le n° 3 et libellé comme suit : «§ 3. Les services à prestations complètes ou incomplètes accomplis dans le secteur privé ainsi que les services accomplis en qualité de chômeur mis au travail par les pouvoirs publics et comme stagiaire ONEm au sens de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes sont admissibles s'ils peuvent être considérés comme utiles à l'exercice de la fonction», N'EST PAS APPROUVÉE.
(...)".

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. La requérante a introduit, auprès du Gouvernement wallon, un recours à l'encontre de l'arrêté précité de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 3 décembre 2009 portant décision de ne pas approuver la délibération de son conseil communal du 12 octobre 2009 portant modification du statut pécuniaire, s'agissant de la valorisation des services antérieurs dans l'ancienneté pécuniaire des agents.

7. Par un courrier du 22 janvier 2010, reçu le 25 janvier suivant, le ministre des Pouvoirs locaux et de la ville s'est adressé comme suit à la requérante :
" (...)

Conformément à l'article L3133-2, § 2, alinéa 2 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, la décision du Collège provincial du Hainaut dont objet mieux identifié sous rubrique (à savoir, «Conseil communal du 17 décembre 2009 - Modification du statut pécuniaire du personnel communal - Non approbation, par le Collège provincial - Recours») est réputée confirmée.

En application de l'article 3, 3° du décret du Conseil régional wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, je porte à votre connaissance qu'un recours vous est ouvert contre cette décision devant la section administration du Conseil d'État, pour violation des formes soit substantielles soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir.

Ce recours doit être introduit, à peine d'irrecevabilité, dans les 60 jours de la notification qui vous est faite par la présente.
(...)"

Considérant que la requérante prend un moyen unique du défaut de motivation, de la violation de l'article 162 de la Constitution, de l'article L1212-1, 2° du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, du principe de l'autonomie des pouvoirs locaux, du défaut d'examen complet et particulier des circonstances de la cause, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, elle fait reproche à la partie adverse d'avoir justifié le refus d'approbation au motif que la décision, qualifiée d'innovante, "va au-delà de l'avancée qui a été concrétisée dans la circulaire ministérielle précitée du 31 août 2006 qui ne concerne encore que la valorisation sans limitation de durée des prestations des CMT et stagiaires ONEm effectuées dans la fonction publique locale" et tend, "dans l'état actuel de la jurisprudence en la matière", "à rompre l'harmonie qu'il convient de maintenir entre les statuts des agents des pouvoirs locaux en Région wallonne";

Considérant que la partie adverse fait valoir que la circulaire du 27 mai 1994 énonce des principes généraux qui ne portent pas atteinte à l'autonomie communale dès lors qu'ils sont issus d'accord intersectoriels et de travaux regroupant des représentants du Gouvernement wallon, des communes et des organisations syndicales; qu'elle souligne que ces principes sont énoncés au titre de recommandation et que s'y autorisant dans la motivation de l'acte attaqué elle ne leur a conféré aucune portée réglementaire;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que la valorisation sans limite de temps de l'ancienneté acquise dans le secteur privé au-delà de la limite de six années n'est pas reprise de manière arbitraire dans la circulaire du 31 août 2006 dès lors qu'elle est déjà inscrite à l'article 4 de l'arrêté royal du 12 avril 1977 fixant les dispositions générales relatives à l'admissibilité des services accomplis par certains agents des provinces, des communes, des agglomérations de commune dans le secteur privé, en qualité de chômeurs occupés par les pouvoirs publics ou comme stagiaires en vertu de la législation sur le stage des jeunes;

Considérant qu'à l'audience du 25 janvier 2013, le conseil de la partie requérante a contesté la portée donnée par la partie adverse à l'arrêté royal du 12 avril 1977, précité, et a soutenu qu'il n'était pas applicable à la valorisation barémique de l'expérience professionnelle acquise par des agents communaux dans le secteur privé;

Considérant qu'en invoquant, pour la première fois dans son dernier mémoire l'article 4 de l'arrêté royal du 12 avril 1977, précité, la partie adverse s'est

prévalu d'un fondement légal qui n'avait pas encore été invoqué dans les écrits de procédure antérieurs;

Considérant que l'arrêté royal du 12 avril 1977, précité, concerne l'admissibilité des services prestés par les agents des communes soit dans le secteur privé soit encore dans le service public en qualité de chômeur ou stagiaire en vertu de la législation sur le stage des jeunes; que le débat sur l'applicabilité éventuelle de cet arrêté royal, sur sa portée et sur son incidence quant à la solution au litige ne peut être tranché sur la base des seuls éléments actuellement portés à la connaissance du Conseil d'État; que dans ces conditions, il y a lieu de rouvrir les débats, d'autant qu'à l'audience du 25 janvier 2013, la partie adverse n'était ni présente ni représentée,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

À dater de la notification du présent arrêt, la partie requérante disposera d'un délai de trente jours pour déposer un mémoire complémentaire et la partie adverse disposera d'un délai identique pour y répondre.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le cinq février deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.