

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 232.131 du 8 septembre 2015

A. 211.305/VIII-9082

En cause : **la Régie communale autonome NAUTISPORT**,
ayant élu domicile chez
M^e David RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry STIÉVENARD et
Nathalie LAMBRECHT, avocats,
route de Lennik 451
1070 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 janvier 2014 par la Régie communale autonome NAUTISPORT qui demande l'annulation de "la décision de date inconnue, notifiée le 12 novembre 2013 par laquelle la partie adverse décide que «la délibération du Comité de direction de la régie communale autonome NAUTISPORT du 12 décembre 2012 en son article 5 : poursuite du contrat de travail - décision, par laquelle le Comité de direction décide de mettre fin à la relation de travail de Monsieur Daniel VANDEVELDE pour faute grave est annulée»";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Marc OSWALD, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 24 juin 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 4 septembre 2015;

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Emmanuelle GONTHIER, loco M^e David RENDERS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bertrand HEYMANS, loco M^{es} Thierry STIÉVENARD et Nathalie LAMBRECHT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Marc OSWALD, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Daniel VANDEVELDE est un agent contractuel de la partie requérante depuis près de 16 ans.

2. Le 6 septembre 2012, Didier FESTERS dépose une plainte auprès du directeur et du président du comité de direction de la partie requérante pour harcèlement moral à l'encontre de Daniel VANDEVELDE, son supérieur hiérarchique.

3. Le 5 décembre 2012, le conseiller en prévention externe, chargé d'examiner la plainte, rend son rapport, après avoir entendu les parties et divers témoins et conclut à l'existence d'un harcèlement moral.

4. Le 12 décembre 2012, Daniel VANDEVELDE est entendu par le comité de direction de la partie requérante.

5. Le même jour, ledit comité de direction prend la décision de licencier Daniel VANDEVELDE pour faute grave.

6. Les 13 et 14 décembre 2012, Daniel VANDEVELDE se voit respectivement notifier la décision de le licencier pour faute grave et les motifs de cette décision.

7. Par un courrier du 19 décembre 2012, il introduit un recours auprès de la partie adverse.

8. Le 27 décembre 2012, la partie adverse réceptionne le courrier de Daniel VANDEVELDE.

9. Le 15 février 2013, la partie adverse informe la partie requérante de la "réclamation" introduite par Daniel VANDEVELDE contre la décision de le licencier. La partie adverse demande également que les documents nécessaires à son examen lui soient transmis, dans un délai de 15 jours à dater de la réception du courrier. Les documents requis sont :

- " - Le statut applicable au personnel de la Régie;
- Une copie des pièces relatives au licenciement de Monsieur VANDEVELDE (Procès-verbaux, courriers et autres convocations);
- un rapport circonstancié rencontrant les griefs invoqués par l'intéressé;
- ainsi que tout élément que vous jugeriez utile pour la parfaite information de l'Administration".

Le 12 mars 2013, la partie adverse envoie un courrier de rappel à la partie requérante qui ne lui a toujours pas communiqué les documents requis.

Les 4 avril, 3 mai et 26 juin 2013 de nouveaux rappels sont envoyés par la partie adverse à la partie requérante.

10. Par un courrier du 26 juin 2013, la partie requérante fait parvenir à la partie adverse les documents suivants :

- la délibération CA/2004/015 du conseil d'administration de la partie requérante accordant délégation de compétences au comité de direction en matière de personnel;
- la convocation adressée à Daniel VANDEVELDE;
- le courrier licenciant ce dernier;
- les statuts de la partie requérante.

11. Le 1^{er} juillet 2013, la partie adverse réceptionne le courrier du 26 juin de la partie requérante.

12. Le 19 juillet 2013, la partie adverse sollicite de la partie requérante des pièces complémentaires à lui transmettre dans un délai de huit jours à dater de la réception du courrier. Les documents requis sont les suivants :

- une copie du procès-verbal de l'audition de Daniel VANDEVELDE et du courrier lui transmettant ledit procès-verbal;
- une copie du rapport du conseiller en prévention;

- une copie de la délibération du comité de direction statuant sur le licenciement de Daniel VANDEVELDE;
- une copie "intégrale" de la délibération CA/2004/015 du conseil d'administration de la partie requérante.

13. Par un courrier du 9 octobre 2013, réceptionné vraisemblablement le 10 octobre 2013, la partie requérante fait parvenir à la partie adverse les documents précités.

14. Par un courrier recommandé à la poste le 12 novembre 2013, la partie adverse annule la délibération du comité de direction de la partie requérante de licencier Daniel VANDEVELDE. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de compétence ainsi qu'une exception d'irrecevabilité tirée de l'absence d'intérêt à agir de la partie requérante; que toutefois, dans son dernier mémoire, elle précise qu'elle n'entend plus soulever ces exceptions d'irrecevabilité;

Considérant d'office que le présent recours n'a nullement pour objet ou pour conséquence d'amener le Conseil d'État à trancher une contestation ayant directement pour objet la reconnaissance d'un droit civil dans le chef du travailleur licencié; que la partie requérante tend à faire vérifier par le Conseil d'État si la partie adverse, l'autorité de tutelle, a exercé régulièrement son pouvoir d'annulation; qu'il revient ainsi au Conseil d'État de contrôler la légalité de l'exercice de cette compétence; que cette exception doit être rejetée;

Considérant d'office que l'intérêt à agir d'une autorité locale contre un acte par lequel l'autorité de tutelle annule sa délibération ne pourrait lui être dénié que si, à la suite de l'annulation de l'acte attaqué, ladite autorité de tutelle était tenue de statuer à nouveau dans le même sens en vertu d'une disposition légale ou réglementaire; que tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que l'exercice de la tutelle générale d'annulation, dont se prévaut la partie adverse, n'est qu'une simple faculté et que l'autorité de tutelle n'est pas tenue de sanctionner toutes les décisions des autorités locales qui méconnaîtraient la loi; qu'en toute hypothèse, une autorité locale dispose d'un intérêt à contester des décisions de l'autorité de tutelle qui portent, à son estime, atteinte à son pouvoir de décision et à son autonomie; que cette exception doit également être rejetée;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 33, 41, 159 et 162, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après "CWADEL"), notamment

de ses articles L.3111-1 à L.3151-1, et spécialement de ses articles L.3111-1, L.3114-1, L.3115-1, L.3121-1, L.3122-1, L.3122-6, L.3133-3 et L.3151-1, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, du principe général de droit qui veut que tout acte administratif doit reposer sur des causes et des motifs de droit et de fait exacts et légalement admissibles, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence, de la contradiction, et de l'erreur dans les motifs de droit et de fait qui servent de fondement à la décision entreprise; que la partie requérante est d'avis que la partie adverse n'est pas compétente pour annuler l'acte licenciant Daniel VANDEVELDE si elle se fonde, comme elle l'invoque, sur les articles L.3111-1 et L.3151-1 du CWADEL; qu'elle propose une première hypothèse selon laquelle le fondement de la compétence de la partie adverse réside dans l'article L.3122-1 du CWADEL; qu'elle relève cependant que, dans ce cas de figure, la partie adverse était incompétente *ratione temporis* dès lors que selon l'article L.3122-6 du CWADEL, l'autorité de tutelle doit prendre sa décision dans un délai de 30 jours à partir de la réception de l'acte soumis à tutelle et des pièces justificatives; qu'elle souligne qu'en l'espèce, d'une part, la partie adverse aurait reçu la décision de licencier Daniel VANDEVELDE le 19 décembre 2012 et les derniers documents complémentaires le 10 octobre 2013 et, d'autre part, qu'elle a notifié l'acte entrepris le 12 novembre 2013, soit au-delà du délai précité; qu'elle émet encore une seconde hypothèse selon laquelle l'acte entrepris serait fondé sur l'article L.3133-3 du CWADEL; qu'elle rappelle que cet article permet au personnel communal d'introduire un recours auprès de l'autorité de tutelle contre des décisions de démission d'office et de révocation qui leur sont adressées; que toutefois, elle note que Daniel VANDEVELDE n'est pas un membre du personnel communal et qu'en outre, il ne fait pas l'objet d'une décision de démission d'office ou de révocation mais d'un licenciement pour faute grave qui est régi par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail; qu'enfin, elle fait valoir que quand bien même il pourrait être admis que Daniel VANDEVELDE pouvait introduire un recours fondé sur l'article L.3133-3 du CWADEL, son recours devrait cependant être considéré comme prématuré; qu'elle relève, en effet, que l'article précité prévoit que le recours qu'il instaure doit être introduit dans les 30 jours du terme du délai d'annulation et qu'en l'espèce, Daniel VANDEVELDE a introduit son recours auprès de la partie adverse le 19 décembre 2012, soit avant même l'expiration du délai d'annulation; que selon elle, la partie adverse ne peut pas trouver de fondement juridique régulier à l'acte entrepris dans l'article L.3133-3 du CWADEL;

Considérant que, selon la partie adverse, la référence à l'article L.3151-1 du CWADEL est une erreur de plume qui ne peut frapper d'illégalité l'acte attaqué; qu'elle constate que la partie requérante l'a d'ailleurs compris en critiquant dans son moyen l'acte sous l'angle de l'article L.3122-1 du CWADEL, juste fondement de la

décision critiquée; qu'elle poursuit en affirmant qu'elle a respecté le délai prévu par les articles L.3113-1, L.3113-2 et L.3122-6 du CWADEL; qu'elle indique notamment que l'article L.3113-1 précité fixe le point de départ du délai de 30 jours, qui lui est imparti pour statuer, au jour de la réception de l'acte accompagné des pièces justificatives; qu'elle précise encore que si le jour de la réception n'est pas inclus dans le délai, le jour de l'échéance l'est et que si ce jour est un samedi ou un jour non ouvrable, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant; qu'elle affirme avoir reçu les dernières pièces justificatives le 10 octobre 2013, jour non compris dans la computation du délai et que les 30 jours impartis se comptent dès lors à partir du 11 octobre 2013; que, selon elle, le délai venait ainsi à expiration le 9 novembre 2013 et dès lors que ce jour était un samedi et que le lundi suivant le 11 novembre, était un jour férié, l'échéance devait être reportée au mardi 12 novembre 2013, date à laquelle la décision attaquée a été notifiée à la partie requérante;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient qu'il résulte des articles L.3122 et L.3122-6 du CWADEL que le délai de 30 jours ne prend cours qu'à la réception par l'autorité de tutelle de l'acte soumis à la tutelle et qu'en l'espèce, cet acte ne lui a été transmis par la partie requérante que le 10 octobre 2013, à la suite de plusieurs rappels qu'elle lui avait adressés; qu'elle en déduit que le délai de 30 jours n'a pu commencer à courir que le 11 octobre 2013 et qu'en notifiant la décision attaquée le 12 novembre 2013, elle a respecté le prescrit des dispositions précitées; qu'elle insiste sur la circonstance que lorsque Daniel VANDEVELDE a introduit son recours auprès d'elle le 27 décembre 2012, il n'a pas joint à celui-ci la délibération du comité de direction du 12 décembre 2012 et que dans ces conditions, le délai de 30 jours ne pouvait commencer à courir; qu'elle explique que l'arrêt n° 201.504 du 4 mars 2010 n'est pas transposable au cas d'espèce dès lors que, dans cette affaire, l'autorité de tutelle avait bien reçu l'acte attaqué mais avait réclamé des pièces complémentaires alors que le délai de 30 jours pour statuer était déjà expiré; qu'à la lumière de cet arrêt, elle considère que la partie adverse, lorsqu'elle a reçu l'acte soumis à sa tutelle et ses pièces justificatives, doit veiller à demander d'éventuelles pièces complémentaires dans un délai de 30 jours suivant la date de réception de l'acte soumis à la tutelle mais qu'en aucun cas, ce délai de 30 jours ne peut prendre cours tant que l'acte soumis à tutelle ne lui a été communiqué;

Considérant que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'omission du fondement juridique ou l'erreur quant au fondement invoqué n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude, ou lorsqu'il résulte des circonstances de l'affaire que le requérant connaissait ce fondement juridique;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne peut pas être envisagé sous l'angle de l'article L.3133-3 du CWADEL; que cet article et son titre sont libellés comme suit :

" Section 3: Recours du personnel communal.

Tout membre du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle peut introduire un recours auprès du Gouvernement contre cette décision. Le membre du personnel faisant l'objet d'une mesure de révocation ou de démission d'office est informé immédiatement de la date à laquelle la décision de révocation ou de démission d'office de l'autorité communale est notifiée à l'autorité de tutelle ainsi que de l'absence d'annulation, par l'autorité de tutelle, de cette mesure de révocation ou de démission d'office. Le recours doit être exercé dans les trente jours du terme du délai d'annulation. Le membre du personnel notifie son recours à l'autorité de tutelle et à l'autorité communale au plus tard le dernier jour du délai de recours";

que, comme le souligne à juste titre la partie requérante, cette disposition s'applique uniquement au personnel communal révoqué ou démis d'office alors qu'en l'espèce, Daniel VANDEVELDE est membre du personnel d'une régie communale autonome et qu'il ne peut donc être considéré comme un membre du personnel communal; que par ailleurs, Daniel VANDEVELDE n'a pas fait l'objet d'une démission d'office ni d'une révocation mais d'un licenciement vu sa qualité de membre du personnel contractuel de la régie; qu'aucune des conditions d'application de l'article L.3133-3 du CWADEL ne sont donc réunies;

Considérant que l'article L.3151-1 du CWADEL, mentionné dans l'acte attaqué, est ainsi libellé :

" § 1^{er}. Le Gouvernement exerce seul la tutelle administrative sur les agglomérations ainsi que sur les communes composant les agglomérations.

Ce pouvoir s'exerce pour toutes les matières pour lesquelles cette tutelle est prévue à l'égard des communes.

§ 2. Le collège provincial exerce la tutelle administrative sur les fédérations ainsi que sur les communes qui composent celles-ci.

§ 3. Copie de toute délibération du conseil est transmise, dans un délai de quinze jours ouvrables, au Gouvernement ou au collège provincial, selon le cas.

§ 4. Les décisions soumises à l'approbation sont exécutoires de plein droit si elles n'ont été improuvées par l'autorité de tutelle dans les quarante jours de leur réception par le Gouvernement ou collège provincial, selon le cas.

Ce délai peut être prorogé par une décision motivée de l'autorité de tutelle, qui fixe un nouveau délai dans lequel elle statuera.

Toute improbation est motivée.

§ 5. Le Gouvernement détermine les modalités d'exercice de la tutelle administrative";

que le contenu de cette disposition mais également son emplacement dans le CWADEL, permet de conclure que celle-ci a trait à l'exercice de la tutelle ordinaire spéciale; que l'acte attaqué consiste cependant en l'annulation de la décision prise par la partie requérante dans le cadre d'un contrôle de tutelle ordinaire générale en vertu des articles L.3111-1, L.3121-1 et L.3122-1 du CWADEL; que la partie requérante pouvait ainsi déterminer le fondement de l'acte attaqué comme étant l'article L.3122-1 du CWADEL, siège de la tutelle ordinaire générale; que s'agissant du délai imparti

à l'autorité de tutelle pour exercer son contrôle sur la base de l'article L.3122-1 du CWADEL, l'article L.3122-6 du Code précité prévoit que la décision doit être prise "dans les trente jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives"; qu'une possibilité est laissée à l'autorité de tutelle de prolonger ce délai de moitié, moyennant une décision expresse en ce sens; qu'aucune disposition de ce même Code ne prévoit, en revanche, le délai dans lequel l'autorité de tutelle doit initier son contrôle, en sollicitant, auprès de l'autorité locale, les pièces nécessaires à celui-ci; que la lecture des travaux préparatoires du décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du Code pour la démocratie locale et la décentralisation, qui a remanié l'article L.3122-6 du CWADEL, nous éclaire quelque peu; qu'il s'avère, en effet, que l'un des objectifs principaux de ce décret était "d'optimiser le contrôle [de la tutelle] pour plus de sécurité juridique pour tous, sans porter atteinte de manière injustifiée à l'autonomie locale"; que ces deux notions impliquent que le contrôle de la tutelle doit être réalisé dans les plus brefs délais; que la question a, en substance, été tranchée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 201.504 du 4 mars 2010, en ce sens que "[La demande de la Région wallonne visant la communication de pièces complémentaires] a été faite à un moment où le délai ordinaire de trente jours qui lui était imparti pour statuer avait expiré; que même si le Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'impose pas de délai pour solliciter la communication de pièces complémentaires, l'on ne peut, sans méconnaître l'objectif de sécurité juridique poursuivi par le législateur décréteur, admettre qu'une telle demande puisse être introduite après l'expiration du délai imparti pour statuer; que si la partie adverse s'estimait insuffisamment éclairée à la suite de la réception du dossier de pièces justificatives (...), il lui appartenait de solliciter dans les trente jours la communication éventuelle de nouvelles pièces; qu'au surplus il serait déraisonnable d'admettre que la partie adverse puisse tarder plus de trente jours pour procéder à une éventuelle demande de pièces complémentaires alors que le législateur a considéré que ce délai suffisait pour l'examen du dossier et la prise de décision finale";

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité de tutelle a réceptionné la réclamation de Daniel VANDEVELDE le 27 décembre 2012; qu'étaient jointes à cette réclamation, la lettre de la partie requérante communiquant à Daniel VANDEVELDE sa décision de mettre fin à son contrat de travail pour faute grave ainsi que la lettre l'informant des motifs retenus par le comité de direction pour justifier cette décision de licenciement; que la délibération du comité de direction du 12 décembre 2012 n'était pas annexée; que la partie adverse n'ignorait cependant pas les motifs de la décision attaquée dès lors qu'elle était déjà en possession de la lettre adressée à Daniel VANDEVELDE lui indiquant les raisons de son licenciement; que par un courrier du 15 février 2013, elle a requis les documents manquants à la partie requérante dont la délibération du 12 décembre 2012; qu'entre le lendemain de la

réception de la réclamation, soit le 28 décembre 2012, et le courrier du 15 février 2013, 50 jours se sont écoulés alors qu'en principe, l'autorité de tutelle dispose d'un délai de 30 jours pour exercer son contrôle et que l'acte n'est plus susceptible d'annulation si le Gouvernement wallon n'a pas notifié sa décision dans le délai précité; que si le délai de 30 jours ne commence à courir qu'à partir du lendemain du jour de la réception de l'acte soumis à tutelle et de ses pièces justificatives, il importe également que l'autorité de tutelle, constatant que le recours n'est pas accompagné de la délibération de l'autorité locale concernée, se manifeste rapidement auprès de cette dernière pour disposer de la délibération en question; qu'en laissant courir un délai de 50 jours pour réclamer cette délibération alors qu'en temps normal, elle ne dispose, en principe, que de 30 jours pour exercer son contrôle de tutelle, elle a méconnu l'esprit de l'article L.3122-6 du CWADEL ainsi que le principe du délai raisonnable qui exige qu'une autorité administrative fasse preuve de diligence dans la gestion de ses missions; que le premier moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen qui, même à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de date inconnue du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne, notifié le 12 novembre 2013, par lequel il décide d'annuler la délibération du comité de direction de la régie communale autonome NAUTISPORT du 12 décembre 2012 mettant fin à la relation de travail de Daniel VANDEVELDE pour faute grave.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le huit septembre deux mille quinze par :

Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

P. VANDERNACHT.