CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 234.909 du 2 juin 2016

A. 212.863/VIII-9293

En cause : **MORRIER** Denis,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

le centre public d'action sociale de Nandrin,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Luc BIHAIN, avocat,
boulevard Frère Orban 25
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 juin 2014 par Denis MORRIER qui demande l'annulation de :

" - la décision du conseil de l'action sociale du centre de Nandrin du 24 avril 2014 qui procède au retrait de la décision du 5 juin 2013 portant nomination du requérant en qualité de secrétaire (soit directeur général sous la nouvelle appellation) du CPAS de Nandrin;

- la décision de date inconnue du CPAS de Nandrin désignant M. Pierre JAMAIGNE en qualité de directeur général faisant fonction du CPAS, vraisemblablement à dater du 25 avril 2014";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Alain LEFEBVRE, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 12 avril 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 27 mai 2016;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e^ Julie D'HAUTCOURT, loco M^e^ Laurence RASE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ François SCHAPIRA, loco M^e^ Luc BIHAIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Alain LEFEBVRE, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant, âgé de 43 ans, est titulaire d'une licence en Histoire délivrée par l'Université de Liège le 2 octobre 1996. Il est également titulaire d'un certificat en langue et culture polonaise et d'un DES en droits de l'homme. Il résulte des pièces du dossier administratif qu'il a également suivi une formation en gestion à l'IFPME et un "cours d'été européen" sur le thème "Droit et Politique de l'immigration et de l'asile de l'Union européenne".

Pendant treize ans, jusqu'au 16 août 2013, il a exercé la fonction de responsable d'une entreprise de formation par le travail du CPAS de Beyne-Heusay.

2. Le 2 août 2012, le conseil de l'action sociale de la partie adverse décide de pourvoir à la vacance de l'emploi de secrétaire du CPAS par voie de recrutement et de publier un appel public aux candidatures.

3. Le 20 septembre 2012, le requérant pose sa candidature. Il y a soixante-neuf candidats.

4. Le 25 septembre 2013, le conseil de l'action sociale de la partie adverse constate que onze candidatures sont recevables sans réserve, dont celle du requérant, que trois candidatures sont recevables sous réserve de produire des documents manquants et que cinquante-cinq candidatures ne sont pas recevables car les intéressés ne disposent pas des diplômes requis. En conséquence, le requérant est autorisé à présenter l'examen de recrutement. Vu le nombre restreint de candidatures

recevables, le conseil de l'action sociale de la partie adverse décide de publier un appel public aux candidatures supplémentaire.

5. Le 29 octobre 2012, Laurence LECLERCQ pose sa candidature.

6. Le 8 novembre 2012, le conseil de l'action sociale de la partie adverse constate que neuf candidatures sont recevables sans réserve, dont celle de Laurence LECLERCQ, que six candidatures sont recevable sous réserve de produire des documents manquants et que onze candidatures ne sont pas recevables, car les intéressés ne disposent pas des diplômes requis. En conséquence, Laurence LECLERCQ est autorisée à présenter l'examen de recrutement.

7. Seuls le requérant et Laurence LECLERCQ réussissent la deuxième épreuve.

8. Le 5 juin 2013, à l'issue de la troisième épreuve, le conseil de l'action sociale de la partie adverse constate que le requérant a obtenu 304,40 points sur 400, soit 76,10 % et Laurence LECLERCQ 273,95 points sur 400, soit 68,49 %. Après avoir procédé à la comparaison des titres et mérites de ces deux candidats, il nomme le requérant secrétaire à trois quart temps, avec effet au 16 août 2013. Cette décision est notifiée aux intéressés le 20 juin 2013.

Pour pouvoir occuper la fonction, le requérant démissionne de sa fonction de responsable d'une entreprise de formation par le travail du CPAS de Beyne-Heusay.

9. Par un courrier du 28 juin 2013, Laurence LECLERCQ soulève la question des diplômes du requérant qui ne seraient pas suffisants pour accéder au poste de secrétaire de la partie adverse.

10. Le 5 juillet 2013, la partie adverse lui répond notamment :

" Concernant les titres du candidat retenu, nous confirmons que ceux-ci sont parfaitement conformes aux dispositions de ce même statut et ont été dûment attestés.
En effet, l'intéressé a suivi d'autres formations complémentaires que les seules licences en histoire et DES en droits de l'homme.
Toutefois, nous avons vérifié à nouveau, en séance de ce 4 juillet 2013, les différentes attestations de réussite remises par l'intéressé et avons constaté qu'il a suivi au minimum 60 heures (40 heures requises) dans les matières de l'économie, des finances et de la comptabilité; et au minimum 85 heures (60 heures requises) dans les matières du droit public, administratif et civil".

11. Le 13 août 2013, Laurence LECLERCQ introduit un recours au Conseil d'État contre la décision du 5 juin 2013 de nommer le requérant en qualité

de secrétaire du CPAS. Ce recours est enrôlé sous le n° A. 209.775/VIII-8798. Le moyen unique est pris de la violation des articles 1er et 3 du statut administratif du secrétaire du CPAS de Nandrin, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, précis et admissibles en droit, en ce que le requérant ne serait pas titulaire des diplômes ou certificats requis pour être nommé secrétaire du CPAS de Nandrin.

Dans son mémoire en réponse, le CPAS de Nandrin soutient que le requérant disposait bien des diplômes et certificats requis. S'agissant du diplôme ou certificat en sciences administratives, il estime qu'en vertu de l'article 3 du statut le requérant pouvait en être dispensé compte tenu du fait qu'il avait suivi plus de 40 heures dans les matières de l'économie, des finances et de la comptabilité et plus de 60 heures dans les matières du droit public, administratif et civil.

Le requérant précise qu'il n'est pas intervenu dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 209.775/VIII-8798, la partie adverse lui ayant assuré que ses intérêts étaient semblables à ceux du CPAS et que ceux-ci étaient valablement et correctement défendus par celui-ci.

Le 20 janvier 2014, Laurence LECLERCQ dépose son mémoire en réplique.

12. Le 24 avril 2014, le conseil de l'action sociale de la partie adverse retire sa délibération du 5 juin 2013 portant la nomination du requérant comme secrétaire. Cette décision est motivée comme suit :

" LE CONSEIL,
Considérant qu'il est interdit aux membres du conseil et aux personnes qui, en vertu de la loi, peuvent assister aux séances du conseil, d'être présents à la délibération sur les objets auxquels ils ont un intérêt direct (Loi organique - article 37), Monsieur Denis MORRIER, directeur général du CPAS, quitte la séance et est momentanément remplacé par Monsieur Pierre GEORIS, conseiller de l'action sociale présent le plus jeune.
Vu la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;
Vu la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;
Vu la délibération du conseil de l'action sociale de Nandrin du 5 juin 2013 portant la nomination de Monsieur MORR1ER en qualité de secrétaire de CPAS;
Vu la requête en annulation contre cette nomination introduite par Madame LECLERCQ au Conseil d'État, notifiée le 10 septembre 2013 au conseil de l'action sociale (G/A. 209.775/VIII-8798);
Vu l'examen du moyen unique d'annulation présenté au soutien de cette requête, à savoir celui pris de la violation des articles 1 et 3 du statut administratif du secrétaire du CPAS de Nandrin, tel qu'adopté le 2 août 2007 par le conseil de l'action sociale, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, précis et admissibles en droit;

Vu le principe général de droit relatif au retrait des actes administratifs;
Considérant que, vu la complexité de la situation et les enjeux qui y sont liés, le conseil de l'action sociale s'est par prudence entouré de différents conseils juridiques pour l'éclairer dans sa prise de décision;
Considérant que pour assurer le bon fonctionnement du CPAS et pour garantir la continuité du service public, Monsieur MORRIER a été maintenu en fonction, le temps d'obtenir lesdits conseils juridiques;
Considérant qu'à l'issue de l'ensemble des avis recueillis, le moyen soulevé par Madame LECLERCQ dans sa requête en annulation semble désormais fondé, Monsieur MORRIER ne satisfaisant manifestement pas à une des conditions de diplôme imposées par le statut administratif du secrétaire du CPAS de Nandrin;

Que l'article 1er du statut administratif du secrétaire de CPAS de Nandrin, tel qu'adopté le 2 août 2007 par le conseil de l'action sociale, indique ce qui suit:
« Le secrétaire doit satisfaire aux conditions de nomination suivantes :
(...)
7) être titulaire des titres suivants :
a) soit un des diplômes ou certificats pris en considération pour le recrutement aux emplois de niveau 1 dans les services de l'État, des Communautés et des Régions;
soit le diplôme de licencié en sciences hospitalières obtenu après un cycle d'études techniques supérieures A1ou une candidature universitaire;
b) et de plus, un diplôme ou certificat délivré à l'issue d'un cycle complet du cours de sciences administratives, conforme au programme minimal dont la liste de cours est établie par le Ministre de l'Action sociale;
(…)».

Que l'article 3 du même statut prévoit une dispense à la condition d'être détenteur d'un diplôme en sciences administratives, en ces termes :
« a) sont dispensés de la présentation du diplôme ou du certificat délivré à l'issue d'un cycle complet de cours de sciences administratives, les candidats porteurs d'un des diplômes suivants:
- docteur ou licencié en droit;
- licencié en sciences administratives;
- licencié en sciences politiques;
- licencié en sciences sociales ou sociologie;
- licencié en sciences économiques;
- licencié en sciences commerciales.
b) sont également dispensés du même diplôme ou certificat les candidats porteurs d'un diplôme ou certificat pris en considération pour l'admission aux emplois du niveau 1 dans les services de l'État, des Communautés et des Régions pour autant que ce titre ait été délivré au terme d'études totalisant au moins 60 heures dans le groupe des matières constituées par le droit public, administratif et le droit civil et 40 heures dans le groupe des matières constituées par l'économie, les finances et la comptabilité».

Que Monsieur MORRIER est titulaire d'une licence en histoire, mais n'est pas titulaire d'un diplôme ou d'un certificat délivré à l'issue d'un cycle complet de cours de sciences administratives et ne justifie pas d'une dispense de présenter ce diplôme ou ce certificat.
Considérant que la nomination du secrétaire de CPAS est donc irrégulière;
Considérant que l'annulation de la nomination du secrétaire du CPAS par le Conseil d'État semble inéluctable;
Considérant que le conseil de l'action sociale peut retirer une décision irrégulière qu'il a prise pour autant qu'un recours en annulation recevable concernant cette décision soit pendant devant le Conseil d'État et que le retrait soit justifié par un moyen invoqué par ce recours;
Considérant que le recours formé par Madame LECLERCQ est pendant devant le Conseil d'État (G/A.209.775/VIII-879);

Considérant qu'il y a dès lors lieu de retirer la délibération du Conseil de l'action sociale de Nandrin du 5 juin 2013 portant la nomination d'un secrétaire de CPAS;
Après en avoir délibéré,
Par vote à bulletins secrets,
Il y a 7 votants, 7 votes exprimés, 0 bulletin nul et 0 bulletin blanc,
A 7 voix pour et 0 voix contre,
ARRÊTE,
Article 1er
La délibération du Conseil de l'action sociale de Nandrin du 5 juin 2013 portant la nomination d'un secrétaire du Centre est retirée.
Article 2
Une copie de la présente décision sera notifiée aux personnes intéressées par une lettre recommandée.
Article 3
Un recours peut être formé contre le présent acte devant le Conseil d'État, sous la forme d'une requête en annulation ou d'une demande de suspension, dans un délai de 60 jours prenant cours le lendemain de la notification ou de la prise de connaissance du présent acte. Ce recours doit être introduit par un courrier recommandé à la poste".

Il s'agit du premier acte attaqué, notifié au requérant le 28 avril 2014.

13. Le même jour, le bureau permanent de la partie adverse désigne Pierre JAMAIGNE, directeur général de la commune de Nandrin, comme directeur général faisant fonction de la partie adverse, à partir du 25 avril 2014, jusqu'à la nomination d'un nouveau directeur général du CPAS et, en tout état de cause, pour une durée maximale de quinze jours renouvelable.

Il s'agit du second acte attaqué.

14. Le 6 mai 2014, le bureau permanent de la partie adverse désigne Françoise WARNIER, directrice générale des CPAS d'Ouffet et Tinlo, comme directrice générale faisant fonction, à partir du 8 mai 2014, jusqu'à la nomination d'un nouveau directeur général et, en tout état de cause, pour une durée maximale de trois mois renouvelable.

Cette désignation a, jusqu'aujourd'hui, toujours été renouvelée de trois mois en trois mois.

Il s'agit des actes auxquels le requérant demande, dans son mémoire en réplique, l'extension de son recours.

15. Le 22 mai 2014, en application de l'article 112 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, le conseil du requérant introduit un recours auprès du Gouverneur de la province de Liège contre les deux premiers actes attaqués. Le 21 mai 2014, la Fédération wallonne des directeurs généraux de CPAS, avait adressé un recours ayant le même objet au Gouverneur de la province

de Liège. Le 3 juillet 2014, la partie adverse adresse un "mémorandum" au Gouverneur de la province de Liège. Le 19 août 2014, le Gouverneur de la province de Liège informe la partie adverse de ce que les recours "n'ont pas suscité de ma part la mise en œuvre d'une procédure d'annulation dans le cadre de l'article 112 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale";

Considérant d'office, sur l'intérêt du requérant à son recours, que la partie adverse a retiré sa décision de le nommer directeur général au motif qu'elle était illégale, celui-ci ne remplissant pas les conditions de diplôme pour être nommé à cette fonction; que la question de la légalité de l'acte retiré et de la légalité du retrait fait l'objet du premier moyen; que l'intérêt du requérant au recours est dès lors lié à l'examen de ce moyen dans la mesure où s'il ne remplissait effectivement pas les conditions de diplôme pour être nommé, le requérant ne pourrait jamais être nommé à la fonction de directeur général;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des principes de droit administratif du retrait des actes administratifs, du défaut de fondement légal, de l'erreur de motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'il rappelle que selon la jurisprudence du Conseil d'État et la doctrine, un acte administratif régulier ne peut pas être retiré par son auteur et un acte administratif irrégulier ne peut être retiré que pendant un délai de soixante jours, à savoir le délai endéans lequel un recours peut éventuellement être introduit au Conseil d'État; qu'il fait valoir que la décision de la partie adverse du 5 juin 2013 qui procède à sa nomination comme directeur général est régulière et que de manière non exhaustive, cette régularité est confirmée :

- par le fait que sa candidature a été déclarée recevable in tempore non suspecto par le conseil de l'action sociale;
- par le mémoire en réponse déposé par la partie adverse dans le cadre du recours au Conseil d'État introduit par Laurence LECLERCQ contre la décision du 5 juin 2013 (G/A 209.775/VIII-8798) lequel argumente de manière claire et précise qu'il remplit bien les conditions de diplôme pour être nommé directeur général et plus particulièrement, qu'il remplit les conditions dispensatoires prévues par la réglementation;
- par un nouvel examen de la recevabilité de sa candidature lors du conseil de l'action sociale du 4 juillet 2013, à la suite d'un courrier lui adressé par Laurence LECLERCQ;
- par le fait qu'il exerce ses fonctions depuis le 16 août 2013, que c'est pratiquement huit mois et demi après cette prise de fonction que la partie adverse opère, illégalement, le retrait de la décision le nommant et que si l'acte était irrégulier, le retrait serait intervenu plus tôt;

qu'il soutient que la seule affirmation unilatérale de la partie adverse, dans le premier acte attaqué, selon laquelle "M. MORRIER ... ne justifie pas d'une dispense de présenter ce diplôme ou ce certificat" – affirmation qui ne se fonde sur aucune justification objective et pertinente – ne permet pas de conclure que la décision de la partie adverse du 5 juin 2013 serait irrégulière et qu'une erreur – quod non – d'appréciation éventuelle ne se confond pas avec une irrégularité de l'acte; qu'il estime qu'à supposer même que la décision du 5 juin 2013 procède d'une erreur en ce qui concerne les conditions qu'il doit remplir, cette erreur n'implique pas que l'acte puisse être retiré au-delà du délai de recours au Conseil d'État, puisqu'étant entièrement imputable au conseil de l'action sociale de la partie adverse, elle empêcherait celui-ci de pouvoir procéder légalement au retrait de sa décision; qu'il maintient, dans son mémoire en réplique, que c'est le premier acte attaqué, soit la décision de retrait, qui doit mentionner, dans son corps, les raisons pour lesquelles il serait fondé, ce qu'il ne fait pas, et que les explications fournies a posteriori par la partie adverse, notamment dans son mémoire en réponse, ne peuvent pas palier valablement le défaut de motivation; qu'il souligne que la circonstance que la partie adverse ait attendu pratiquement onze mois avant de prendre des mesures – qui plus est non adaptées et illégales – démontre que sa position actuelle ne correspond pas à celle adoptée in tempore non suspecto; qu'il soutient enfin que la décision de retrait intervient après un dépassement de délai raisonnable sachant que l'acte attaqué le prive de ses droits sociaux et qu'il a démissionné de son occupation précédente pour pouvoir occuper le poste de directeur général;

Considérant qu'un acte individuel créateur de droit, s'il est irrégulier, peut être retiré par l'autorité compétente pendant le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État; qu'il peut encore l'être, lorsqu'un recours est introduit à son encontre, jusqu'au moment de la clôture des débats mais, dans ce cas, seulement dans la double mesure où le recours est recevable et où le retrait est limité, quant à ses motifs, aux griefs d'illégalité recevables soulevés dans le recours ou à un grief d'ordre public; qu'en l'espèce, ces conditions sont réunies;

Considérant que l'acte retiré du 5 juin 2013 était irrégulier; qu'en effet, le statut administratif du secrétaire du CPAS de la partie adverse dispose que le secrétaire doit être titulaire d'un des diplômes ou certificats pris en considération pour le recrutement aux emplois de niveau 1 dans les services de l'État, des Communautés et des Régions et, en plus, d'un diplôme ou certificat délivré à l'issue d'un cycle complet du cours de sciences administratives, conforme au programme minimal dont la liste de cours est établie par le ministre de l'Action sociale (article 1er, alinéa 1er, 7°, a et b); que sont toutefois dispensés de la présentation du diplôme ou du certificat délivré à l'issue d'un cycle complet de cours de sciences

administratives, les candidats porteurs d'un diplôme ou certificat pris en considération pour l'admission aux emplois du niveau 1 dans les services de l'État, des communautés et des régions pour autant que ce titre ait été délivré au terme d'études totalisant au moins 60 heures dans le groupe des matières constituées par le droit public, administratif et le droit civil et 40 heures dans le groupe des matières constituées par l'économie, les finances et la comptabilité; qu'en l'espèce, le requérant est titulaire d'une licence en Histoire; qu'il n'est pas titulaire d'un diplôme ou certificat délivré à l'issue d'un cycle complet du cours de sciences administratives ni d'un diplôme ou certificat pris en considération pour l'admission aux emplois du niveau 1 dans les services de l'État, des communautés et des régions délivré au terme d'études totalisant au moins 60 heures dans le groupe des matières constituées par le droit public, administratif et le droit civil et 40 heures dans le groupe des matières constituées par l'économie, les finances et la comptabilité; qu'en effet, la formation en gestion suivie par le requérant à l'IFPME, le DES en droits de l'homme et le cours d'été européen sur le thème "Droit et Politique de l'immigration et de l'asile de l'Union européenne" ne sont pas des diplômes ou certificats pris en considération pour l'admission aux emplois de niveau 1 dans les services de l'État, des communautés et des régions;

Considérant que l'acte irrégulier du 5 juin 2013 a fait l'objet d'un recours enrôlé sous le n° A. 209.775/VIII-8798; que ce recours est recevable et que les débats ne sont pas encore clôturés; que le motif du retrait est le même que celui invoqué dans le recours précité, à savoir la circonstance que le requérant ne dispose pas des diplômes et certificats requis pour être nommé directeur général de la partie adverse; que la circonstance que l'irrégularité affectant l'acte retiré procède d'une erreur de l'administration est sans incidence sur l'application de la théorie du retrait; qu'en effet, les illégalités entachant les actes administratifs sont, en règle, imputables à leurs auteurs, de sorte que considérer que le pouvoir de retirer une décision illégale n'existerait que dans les seuls cas où l'illégalité ne serait pas imputable à l'autorité administrative, aboutirait à faire largement obstacle au rétablissement de la légalité auquel l'administration, qui est tenue d'assurer l'exécution des lois, doit procéder;

Considérant qu'en ce qu'il conteste que la partie adverse ait été dans les conditions pour procéder au retrait de la nomination du requérant comme directeur général, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que dès lors qu'il résulte de ce qui précède que la décision de nomination du requérant était irrégulière, à défaut pour lui de remplir les conditions de diplôme requises, et que la partie adverse était dans les conditions pour procéder au retrait de cette décision, le requérant n'a pas intérêt au présent

recours; qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, ni de faire droit à sa demande d'extension de l'objet du recours;

Considérant que la partie adverse demande une indemnité de procédure de sept cents euros;

Considérant qu'à l'audience, le conseil de la partie requérante a sollicité une diminution du montant de l'indemnité de procédure en raison du "caractère déraisonnable de l'attitude de la partie adverse";

Considérant que cette demande formulée à l'audience est tardive et, partant, irrecevable; qu'il y a lieu d'accorder à la partie adverse une indemnité de procédure de sept cents euros,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le deux juin deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Gr. DELANNAY. J. VANHAEVERBEEK.