

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 236.475 du 22 novembre 2016

A. 218.116/VIII-9940

En cause : **la commune de Dour**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier VLASSEMBROUCK, avocat,
rue du Parc 69
7100 La Louvière,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 janvier 2016 par la commune de Dour qui demande l'annulation de "l'arrêté pris par le Ministre Paul FURLAN le 18 septembre 2015 aux termes duquel est annulée [la] délibération du Conseil communal du 5 mars 2015";

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 20 septembre 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 18 novembre 2016;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Jean-Louis LEUCKX, loco M^{es} Olivier VLASSEMBROUCK et Nathalie TISON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier CLOSE, 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. Marc HENRY est engagé en qualité de manœuvre contractuel pour une durée indéterminée le 1^{er} mai 1987. À la suite de faits de harcèlement qui lui sont reprochés, le collège communal de la requérante décide, le 30 octobre 2014, de le licencier pour faute grave.

2. Le 13 novembre 2014, celui-ci introduit, par l'intermédiaire de son conseil, un recours gracieux à l'encontre de cette décision auprès du ministre des Pouvoirs Locaux et de la Ville.

3. Le 25 février 2015, la partie adverse annule la décision de licenciement, considérant que le collège communal n'était pas compétent pour l'adopter.

4. Le 5 mars 2015, le conseil communal de la requérante décide de mettre fin au contrat de travail de Marc HENRY pour faute grave et de ratifier, pour autant que de besoin, la décision du collège communal du 30 octobre 2014.

5. Le 9 avril 2015, Marc HENRY introduit, par l'intermédiaire de son conseil, un nouveau recours gracieux à l'encontre de cette décision auprès du ministre des Pouvoirs Locaux et de la Ville.

6. Le 18 novembre 2015, la partie adverse annule la décision du 5 mars 2015.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est notifié à la requérante le 19 novembre 2015 et est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que c'est en suite de l'arrêté ministériel du 24 février 2015, par lequel l'autorité de tutelle a annulé la délibération du Collège communal du 30 octobre 2014 licenciant Monsieur Marc HENRY pour le motif que ledit Collège ne disposait d'une délégation en bonne et due forme du Conseil communal pour pouvoir licencier, que ce dernier a pris la délibération litigieuse du 05 mars 2015 suscitée;

Considérant que la délibération du conseil communal du 5 mars 2015 «ratifie, pour autant que de besoin» un acte qui a fait l'objet d'une annulation et qui donc n'existe donc plus dans l'ordonnancement juridique; que cette ratification n'a pas d'objet et ne peut purger le vice dont l'acte annulé était atteint;

Considérant que l'acte litigieux justifie cette ratification par les motifs suivants :

«Attendu que par arrêté du 24 février 2015, l'Autorité de tutelle a annulé la délibération du Collège communal du 30 octobre 2014 licenciant Monsieur Marc HENRY au seul motif 'que l'acte litigieux est adopté par une autorité incompétente pour ce faire étant donné que le pouvoir de licencier incombait en l'espèce au Conseil communal';

...

Attendu que le Conseil communal estime la position de la Région wallonne manifestement déraisonnable, la délibération du Conseil communal du 18 décembre 2012 portant délégation, visant certainement, le pouvoir de licencier lorsqu'elle indique que le Collège communal a le pouvoir 'd'appliquer les dispositions relatives à la loi du 03 juillet 1978 relative aux contrats de travail' et, donc, celles relatives à la rupture du contrat de travail;

Qu'en outre, le conseil communal constate que Monsieur HENRY a été engagé par le collège communal, justifiant que celui-ci le licencie non seulement sur base de la délégation donnée mais également conformément au principe du parallélisme des formes et compétences;»

Considérant que par ces considérations, le Conseil communal remet en cause l'exactitude de la motivation de l'arrêté ministériel d'annulation susvisé du 24 février 2015, libellé de la manière suivante :

«[...]»

Considérant qu'il en découle que la motivation de l'arrêté d'annulation est une stricte application de la jurisprudence constante du Conseil d'État;

Considérant, par ailleurs, que l'acte litigieux se fonde également, à tort, sur les principes du parallélisme des formes et compétences pour confirmer la compétence du Collège communal en la matière et de l'erreur manifeste d'appréciation de l'Autorité de tutelle; qu'à cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence de la Haute juridiction (C.E. n° 179.869 du 19 février 2008) qui a jugé que :

«Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation du principe général du parallélisme des formes et des procédures;

Qu'elle estime que la délégation accordée au Collège des Bourgmestre et échevins par le conseil communal en vue de recruter des agents contractuels a impliqué le pouvoir de licencier;

Considérant que le principe visé au moyen ne saurait prévaloir sur celui selon lequel les délégations de pouvoir sont de stricte interprétation;

Qu'en effet, la méconnaissance de la délégation du pouvoir amène une autorité administrative à se soustraire à une part des fonctions qui lui sont attribuées et constitue ainsi une exception aux règles répartitrice des compétences, lesquelles sont d'ordre public;
Qu'il s'ensuit que la délégation ne peut être implicite»;

Considérant, qu'en outre, la délibération querellée, invoque que «la compétence même de l'Autorité de tutelle de censurer la décision d'une autorité administrative locale mettant fin à un contrat de travail se pose, que cette compétence ayant été expressément attribuée par le législateur aux seuls Tribunaux du travail»;

Considérant que l'autorité de tutelle est bien compétente pour ce faire; qu'il a, en effet, déjà été jugé par le Conseil d'État (C.E. n^{os} 179.869 et 179.870 du 19 février 2008) ce qui suit, en ce qui concerne l'annulation par la Région wallonne dans le cadre de sa tutelle générale, du licenciement par une commune d'un agent contractuel :

«...

Considérant que l'autorité de tutelle est compétente pour annuler tout acte d'une commune qui viole la loi ou blesse l'intérêt général; que, ce faisant elle ne se substitue pas au tribunal du travail qui ne peut se prononcer que sur le recours du travailleur licencié; que le recours introduit par la commune requérante 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 mais à vérifier si l'autorité de tutelle a exercé régulièrement son pouvoir d'annulation....».

Considérant qu'il ressort bien de l'enseignement de cet arrêt du Conseil d'État, que l'Autorité de tutelle peut exercer son pouvoir tutélaire sur l'acte administratif licenciant un agent contractuel qui constitue bien un acte détachable du contrat; qu'il convient de ne pas confondre la délibération qui a fait l'objet d'une annulation sur laquelle se fondait la rupture du contrat et ce dernier contrat qui est lui irrémédiablement rompu;

Pour ces motifs,

ARRÊTE :

Article 1^{er} : La délibération du Conseil communal de DOUR du 05 mars 2015 EST ANNULÉE.
[...];

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de l'excès de pouvoir, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des articles 144 et 145 de la Constitution, de l'article 578 du Code judiciaire, des articles L3111-1 et suivants du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et des règles répartitrices de compétence"; qu'elle soutient que la partie adverse statue sur une décision qui ne ressort pas de son champ de compétence et qu'en raison de la nature contractuelle de la décision qu'elle a prise, elle aurait dû se déclarer incompétente et, partant, rejeter le recours; qu'elle rappelle que les litiges ayant pour objet les contestations relatives aux contrats de travail relèvent expressément de la compétence des juridictions du travail de sorte que, dès lors qu'il contestait la décision de la requérante de le licencier pour faute grave, Marc HENRY n'avait d'autre choix que de saisir les tribunaux de l'ordre judiciaire; qu'elle estime que

l'autorité de tutelle, en réceptionnant sa réclamation, devait, quant à elle, se déclarer incompétente dès lors que, d'une part, le Constituant a précisé les règles de répartition des compétences, et que, d'autre part, l'article 578 du Code judiciaire précise expressément que toute contestation concernant un contrat de travail relève de la seule compétence des tribunaux du travail; qu'elle soutient, à propos des articles L3111-1 et suivants du CDLD, qui mettent en place un système de tutelle sur les actes des autorités communales, notamment une tutelle générale d'annulation, qu'il convient de déterminer la nature de la décision qui a fait l'objet d'un contrôle de tutelle, en l'espèce une décision du conseil communal mettant fin à un contrat de travail, et ensuite de déterminer l'autorité compétente pour statuer sur les contestations nées de l'application d'un contrat de travail; qu'elle estime qu'en l'occurrence, la décision du conseil communal n'est pas un acte administratif au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'État et relève que celui-ci se déclare d'ailleurs incompétent pour statuer sur une décision de licenciement adoptée par une autorité communale; qu'elle considère qu'il serait dès lors quelque peu paradoxal que le Conseil d'État estime n'avoir aucune compétence pour connaître d'un litige portant sur un acte d'exécution d'un contrat de travail tel un licenciement alors que, dans le même temps, l'autorité de tutelle dispose d'une telle compétence; qu'elle trouve également particulier que le Conseil d'État refuse de connaître de tels litiges mais accepte néanmoins une telle compétence par l'intermédiaire du recours en annulation introduit à l'encontre de la décision de l'autorité de tutelle; qu'elle soutient encore que si l'article L3133-3 du CDLD prévoit un recours particulier pour l'agent statutaire ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office qui n'a pas été annulée par l'autorité de tutelle, il ne prévoit toutefois aucun recours pour l'agent contractuel ayant fait l'objet d'une décision de licenciement pour faute grave, dans les mêmes circonstances; qu'elle en déduit que le législateur n'entendait pas inclure dans le champ d'application de la tutelle les décisions relatives à l'exécution d'un contrat de travail sans quoi il n'aurait pas prévu une telle discrimination entre les agents contractuels et statutaires lorsqu'ils font l'objet d'une mesure particulièrement grave mettant fin à la relation employeur/travailleur;

qu'elle relève, dans son mémoire en réplique, que la partie adverse se déclare compétente en matière de contrat de travail en détachant fictivement la décision de licenciement du contrat lui-même, alors, pourtant, que la décision de licenciement ne peut être "déconnectée" de la relation contractuelle qui existe entre les parties, étant un acte d'exécution; qu'elle estime au demeurant assez surréaliste que l'autorité de tutelle puisse considérer un tel acte détachable du contrat auquel il est lié, alors que le Conseil d'État se refuse à le faire, considérant de surcroît que le législateur a attribué aux seules juridictions du travail une compétence en la matière; qu'elle souligne qu'en acceptant que l'autorité de tutelle se saisisse d'une telle question, elle permet indirectement au Conseil d'État de connaître de la contestation relative à un

contrat de travail, par l'examen de l'arrêté soumis à sa censure, alors que, par ailleurs, saisi directement, il s'estime incompétent pour en connaître; qu'elle fait encore valoir qu'à considérer que le CDLD autorise l'autorité de tutelle à se prononcer sur un litige portant sur un contrat de travail, il faudrait alors considérer que ledit Code viole l'article 578 du Code judiciaire et les règles répartitrices de compétence entre l'autorité fédérale et la Région wallonne, cette dernière n'ayant aucune compétence en droit du travail; qu'elle soutient, enfin, s'appuyant sur l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015 (R.G. n° S13.0026.N), lequel a notamment considéré que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'applique pas aux décisions de licenciement d'un agent contractuel occupé par un employeur public, que sa décision du 5 mars 2015 ne constitue pas un acte administratif; qu'elle estime dès lors absurde que l'autorité de tutelle puisse examiner la légalité d'une décision à l'aune de principes que la Cour de cassation juge pourtant inapplicables en l'espèce;

qu'elle maintient, dans son dernier mémoire, qu'il est particulier que le Conseil d'État, lequel se déclare incompétent lorsqu'il est directement saisi du licenciement d'un travailleur contractuel par une administration, devienne compétent, indirectement, pour examiner la légalité d'une telle décision au travers de l'arrêté de la tutelle qui lui est soumis; qu'elle soutient qu'il n'est pas raisonnablement contestable qu'une décision de licenciement pour motif grave par une administration à l'encontre d'un contractuel n'est pas un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées précitées et qu'il n'est pas non plus raisonnablement contestable que, conformément à la Constitution et aux règles répartitrices de compétence entre les différentes juridictions, le contentieux relatif aux contrats de travail relève de la seule compétence des juridictions de l'ordre judiciaire; qu'elle en déduit que, tant sous l'angle de l'article 14 des lois coordonnées précitées que sous l'angle de l'article L3111-2, 2°, du CDLD, une décision de licenciement pour motif grave d'un agent contractuel prise par une administration n'est pas un acte administratif et que, dès lors, une telle décision ne peut faire l'objet d'un contrôle par l'autorité de tutelle, celle-ci n'étant pas compétente pour connaître d'un tel acte sauf à violer, entre autres, l'article 578 du Code judiciaire; qu'elle estime qu'admettre que l'autorité de tutelle soit compétente pour connaître d'un acte d'exécution d'un contrat de travail, tel que le licenciement, entraînerait également une violation des articles 10 et 11 de la Constitution puisque l'employeur, qu'est la commune, verrait sa décision de licenciement échapper au contrôle des juridictions du travail; qu'elle relève, de surcroît, que cette décision pourrait, comme en l'espèce, faire l'objet d'une annulation par la tutelle avec, pour conséquence, qu'elle devrait réintégrer le travailleur dans ses fonctions, l'acte étant censé n'avoir jamais existé, alors que le tribunal du travail, en principe exclusivement compétent pour connaître de la légalité d'une mesure de licenciement, n'a aucun pouvoir d'annulation; qu'elle ajoute que

l'acte soumis à tutelle est apprécié au regard de l'intérêt général et de la violation de la loi avec application des règles et principes de droit administratif, alors que, d'une part, le contrôle qu'exerce le tribunal du travail se fonde sur les principes spécifiques au droit du travail et que, d'autre part, les incursions du droit administratif en la matière, lorsqu'il s'agit d'employeurs publics, sont censurées par la Cour de cassation; qu'elle fait encore valoir que l'autorité de tutelle exerce un contrôle sur la décision de licenciement adoptée sans permettre un réel débat contradictoire devant un juge indépendant; qu'elle estime, enfin, que le fait pour l'autorité de tutelle, au travers de sa compétence en matière de tutelle ordinaire d'annulation, de connaître des décisions de licenciement des administrations communales, pose, par conséquent, un réel problème, entre autres au regard des articles 10 et 11 de la Constitution justifiant que les questions préjudicielles suivantes soient posées à la Cour constitutionnelle :

- " L'article L3111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en tant qu'il doit être interprété comme attribuant la compétence à l'autorité de tutelle d'annuler un acte d'exécution d'un contrat de travail, tel un licenciement, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution et crée-t-il une discrimination entre, une Commune, employeur public, et un employeur privé dès lors que, dans le premier cas, le travailleur licencié a la possibilité de saisir l'autorité de tutelle de la contestation relative au contrat de travail et que, dans le second cas, il n'a d'autre choix que de saisir les Tribunaux du Travail alors que l'article 578 du Code judiciaire attribue la compétence en la matière aux seuls Tribunaux du travail?";
- " L'article L 3111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'interprété, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'il permet de soustraire à la compétence des Tribunaux du Travail prévue à l'article 578 du Code judiciaire, le litige relatif au contrat de travail entre une Commune, employeur public, et son travailleur alors que la possibilité d'éviter les Tribunaux du Travail est impossible si le litige oppose un travailleur et un employeur privé?";

Considérant que le recours est dirigé contre l'arrêté du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie du 18 novembre 2015, annulant la délibération du conseil communal de Dour du 5 mars 2015 "de mettre fin au contrat de travail de Monsieur Marc HENRY avec l'administration communale pour faute grave au 31 octobre 2014 sans délai ni indemnité de préavis et de ratifier, pour autant que de besoin, la décision du Collège communal du 30 octobre 2014";

Considérant que l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution charge le législateur de consacrer, lorsqu'il organise les communes, l'application du principe de l'intervention de l'autorité de tutelle pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé; qu'en Région wallonne, la tutelle administrative est organisée par les articles L3111-1 à L3151-1 du CDLD, dispositions auxquelles se réfère l'acte attaqué; que, plus spécialement, la décision d'une commune de licencier un travailleur contractuel, qui est bien un acte au sens de l'article L3111-2, 2°, du CDLD, est soumise à la tutelle générale d'annulation instituée par les articles

L3121-1 et L3122-1 du même Code; qu'en l'espèce, le recours tend à faire vérifier par le Conseil d'État si l'autorité de tutelle a exercé régulièrement son pouvoir d'annulation; que le contrôle qui est ainsi exercé porte sur la légalité de cette compétence et non sur la légalité du licenciement décidé par le conseil communal, que seules les juridictions du travail peuvent apprécier; qu'il ne peut, à cet égard, être déduit de l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015 que l'autorité de tutelle ne pourrait contrôler la régularité de la décision de licencier un travailleur contractuel, dès lors que l'article L3121-1, précité, ne vise pas un "acte administratif", dont la Cour considère que la décision par laquelle une commune met fin à un contrat de travail n'en constitue pas un, mais plus largement "tous les actes" émanant des autorités communales; que, dans pareille circonstance, il n'y a pas lieu d'appliquer la théorie de l'acte détachable dès lors que l'autorité de tutelle est compétente pour contrôler tous les actes des autorités communales; que, de plus, la circonstance que les agents contractuels ne disposent pas du mécanisme de recours institué par l'article L3133-3 du CDLD au bénéfice des membres du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office, non annulée par l'autorité de tutelle, ne signifie pas que les décisions de licenciement devraient échapper au contrôle exercé dans le cadre de la tutelle générale d'annulation; qu'enfin, la circonstance que la décision par laquelle une commune met fin à un contrat de travail ne ressort pas de la compétence du Conseil d'État n'a pas le caractère incohérent ou paradoxal que lui prête la requérante puisque, comme cela a déjà été indiqué, le contrôle qu'il exerce en l'espèce ne porte que sur la manière dont l'autorité de tutelle exerce sa compétence; que le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant qu'il n'y a, par ailleurs, pas lieu de poser les questions préjudicielles, les discriminations dénoncées entre une commune, employeur public, et un employeur privé ne découlant pas d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, mais de la Constitution elle-même et spécialement de l'article 162, alinéa 2, 6°, qui charge le législateur de consacrer, lorsqu'il organise les communes, l'application du principe de l'intervention de l'autorité de tutelle pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé;

Considérant que la requérante prend un second moyen "de l'excès de pouvoir, de l'illégalité des motifs, de l'absence de motifs, de l'absence de motivation et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'elle reproche à la partie adverse de se borner, dans l'acte attaqué, à justifier sa compétence sans aborder le fond du litige; qu'elle relève, à cet égard, qu'à aucun moment, la partie adverse n'indique les motifs -de droit et de fait- de sa décision ni, a fortiori, ne la motive en la forme; qu'elle estime qu'il est impossible, à la lecture de l'acte attaqué, de connaître les raisons qui ont poussé la partie adverse à prendre une telle décision;

Considérant que la partie adverse répond qu'il ressort clairement de l'acte attaqué que la délibération de la requérante est annulée parce qu'elle est dépourvue d'objet et qu'il énonce, en outre, que le conseil communal ne pouvait ratifier un acte qui avait déjà été annulé et purger le vice dont était affectée la délibération du collège communal; qu'elle en déduit que la requérante pouvait comprendre les motifs qui l'ont incitée à adopter la décision attaquée étant, comme elle le précise dans son dernier mémoire, qu'à ses yeux, la délibération du conseil communal avait pour objet de ratifier une décision disparue de l'ordonnancement juridique; qu'elle ajoute que si le motif formel justifiant l'acte attaqué est peut-être discutable sur le fond, la critique liée au caractère erroné en droit de ce motif n'apparaît que dans le mémoire en réplique et est, partant, tardif;

Considérant que la décision prise par le conseil communal de la requérante, le 5 mars 2015, a principalement pour objet de mettre fin au contrat de travail de Marc HENRY, la ratification de la décision du collège communal du 30 octobre 2014 n'étant visée que "pour autant que de besoin"; que la requérante soutenait, d'une part, qu'il ne revenait pas à l'autorité de tutelle de connaître d'une décision de licenciement d'un agent contractuel et justifiait, d'autre part, ledit licenciement par de nombreux faits constitutifs, selon elle, de harcèlement; que l'acte attaqué, quant à lui, annule cette délibération en sa totalité; qu'il s'en explique longuement en ce qui concerne la ratification de la décision du 30 octobre 2014 mais ne contient aucun motif en ce qui concerne le licenciement proprement dit de Marc HENRY; que l'autorité de tutelle ne soulève, en particulier, aucun vice de compétence comme elle l'avait fait dans sa décision du 25 février 2015; qu'elle ne reproche pas davantage à la décision communale d'être mal motivée; que, dans ces circonstances, la requérante n'est pas en mesure de comprendre pour quelle raison sa décision de licencier Marc HENRY est annulée; que le moyen est fondé;

Considérant que la requérante sollicite qu'une indemnité de procédure de sept cents euros lui soit accordée; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté pris par le ministre des Pouvoirs Locaux et de la Ville, le 18 novembre 2015, aux termes duquel est annulée la délibération du conseil communal de la commune de Dour du 5 mars 2015.

Article 2.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-deux novembre deux mille seize par :

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

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.