

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.231 du 19 décembre 2017

A. 220.542/VIII-10.273

En cause : **la ville de Châtelet**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat,
rue de Bèze en Bourgogne 62
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 octobre 2016, la ville de Châtelet demande l'annulation de "l'arrêté du 23 août 2016 du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie refusant d'approuver la délibération du Conseil communal de la Ville de Châtelet du 20 juin 2016 modifiant le statut pécuniaire du personnel communal".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Florence PIRET, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont, chacune, déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 décembre 2017.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Lise DE CONINCK, *loco* M^e Philippe HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe LEVERT, *loco* M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Florence PIRET, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par une délibération du 20 juin 2016, le conseil communal de la ville de Châtelet décide, à l'unanimité, de modifier l'article 2 du statut pécuniaire du personnel communal.

Le texte adopté prévoit ce qui suit :

" CHAPITRE II : RÈGLES GÉNÉRALES RELATIVES À LA FIXATION DES TRAITEMENTS

Article 2

Le traitement des agents est fixé sur la base d'échelles correspondant à des montants annuels non indexés pour un régime de prestations à temps plein.

L'échelle est la catégorie barémique attribuée à l'agent en fonction de son grade et, le cas échéant, de son ancienneté, de son évaluation et des formations suivies, conformément aux règles contenues dans le présent statut.

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 traitement à une autre en vertu des systèmes de promotion et d'évolution barémique :

* 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 belge ou équivalent de l'Espace Économique Européen (Union européenne + Islande, Liechtenstein, Norvège) et de la Suisse ainsi qu'à titre indépendant, avec un maximum de 6 ans".

Dans sa version antérieure à cette modification, le dernier alinéa se lisait comme suit :

- " - dans le secteur privé belge ou équivalent de l'Espace Économique Européen (Union européenne + Islande, Liechtenstein, Norvège) et de la Suisse ainsi qu'à titre indépendant, 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".

La modification adoptée porte donc sur l'ancienneté à prendre en considération pour la détermination des traitements individuels. Elle prévoit "dans un souci d'équité envers les agents ayant une ancienneté à valoir dans le secteur public, le secteur privé ou en qualité d'indépendant" de supprimer la condition selon laquelle les services rendus dans le secteur privé ou à titre d'indépendant soient en rapport direct avec la fonction à exercer au sein de l'administration. L'ancienneté à prendre en considération pour ces services est cependant maintenue à six ans maximum.

Cette délibération ainsi que ses pièces justificatives sont transmises à l'autorité de tutelle qui réceptionne le dossier complet le 23 juin 2016.

2. Par un arrêté du 23 août 2016, le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie de la Région wallonne décide de ne pas approuver la délibération du 20 juin 2016.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme il suit :

- " Considérant que la modification du statut pécuniaire du personnel communal consiste à :
 - modifier l'alinéa 6 de l'article 2 du statut pécuniaire relatif à la fixation des traitements comme suit : L'ancienneté à prendre en considération couvre tous les services rendus (...) dans le secteur privé ou équivalent de l'Espace Économique Européen (Union européenne + Islande, Liechtenstein, Norvège) et de la Suisse, ainsi qu'à titre indépendant, avec un maximum de 6 ans en supprimant les termes «à condition que ces services soient en rapport direct avec la fonction à exercer au sein de l'Administration»;Considérant que cette décision est justifiée par le souci d'équité qu'il y a lieu d'appliquer envers les agents ayant une ancienneté à valoir dans le secteur public, privé ou en qualité d'indépendant;
- Considérant qu'en réalité, le souci d'équité n'est rencontré qu'en ce qui concerne le fait que les services prestés dans le secteur privé ne doivent plus être en rapport avec la fonction à exercer au sein de l'Administration; que le Conseil communal maintient l'ancienneté maximale de 6 ans pour les prestations effectuées dans le secteur privé alors que les services prestés dans le secteur public ne sont pas limités; que dès lors, la motivation d'équité avancée pour justifier la présente délibération n'apparaît donc pas vraiment adéquate;
- Considérant que la circulaire du 19 mai 2016 relative à la valorisation des services prestés (convention sectorielle 2013-2014) permet une valorisation dans le secteur privé et/ou en qualité d'indépendant à concurrence de 10 années à la condition que ces années soient utiles à l'exercice de la fonction;
- Considérant que cette décision est contraire aux principes, généraux de la fonction publique locale et provinciale, auxquels la Commune de Châtelet a adhéré, lesquels prévoient que les services rendus dans le secteur privé sont

valorisables à condition que ces services soient en rapport direct avec la fonction à exercer au sein de l'administration provinciale ou locale;
Considérant que la décision du Conseil communal de Châtelet du 20 juin 2016 susvisée blesse l'intérêt général".

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 41 et 162 de la Constitution, de l'article L3114-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration en ce qu'il implique l'examen complet des circonstances de la cause, du défaut de motivation interne, de la violation de la notion d'intérêt général et de l'erreur manifeste d'appréciation. La partie requérante conteste le premier motif de l'acte attaqué, selon lequel le souci d'équité ne serait pas rencontré en ce que la modification apportée au statut pécuniaire ne prévoirait pas une assimilation complète des anciennetés acquises dans les secteurs public et privé. Elle fait valoir que ce motif ne permet pas de comprendre en quoi la décision de son conseil communal viole la loi ou blesse l'intérêt général. Elle relève que l'autorité de tutelle ne pourrait lui reprocher un défaut de motivation formelle, s'agissant d'un acte réglementaire à approuver. Elle ajoute que l'absence d'assimilation complète des deux anciennetés n'est pas un motif pertinent qui permette de porter atteinte à l'autonomie communale, dès lors qu'aucun principe général n'impose une telle assimilation. Elle en déduit que le refus d'approbation motivé par le maintien du plafond de six ans pour les anciennetés acquises dans le secteur privé procède d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle conteste également le second motif de l'acte attaqué, selon lequel la modification statutaire blesserait l'intérêt général parce qu'elle serait contraire à la circulaire du 19 mai 2016 et aux principes généraux de la fonction publique, lesquels ne permettent qu'une valorisation des services prestés dans le secteur privé qui sont en rapport avec la fonction à exercer. Selon elle, ce motif est inadéquat, car il "révèle l'application automatique de la circulaire du 19 mai 2016 et de la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale dite RGB". Elle en déduit que le refus d'approbation viole l'autonomie communale et le principe de bonne administration, "en ce qu'il impose l'examen complet des circonstances de la cause".

La partie adverse répond que les griefs soulevés par la partie requérante procèdent d'une lecture erronée de l'acte attaqué dont les motifs doivent être lus ensemble. Selon elle "la décision explique parfaitement que le motif évoqué par la ville - soit le souci d'équité entre l'ancienneté proméritée dans le secteur privé et [...]

celle promérit[e] dans le secteur public - ne peut jus[ti]fier le dispositif de la disposition non approuvée, puisqu'il persiste une différence dans la durée qui peut être prise en considération, d'une part, (6 ans pour le privé, sans limite de temps pour le secteur public) et, d'autre part, en raison de la circonstance que la suppression de la condition du lien direct avec la fonction à exercer au sein de l'administration ne rencontre pas adéquatement le souci d'équité". Elle fait aussi valoir que la circulaire n'est invoquée qu'à des fins explicatives pour rappeler que "les autorités peuvent valoriser dans le secteur privé et/ou indépendant à concurrence de 10 ans à la condition que ces années soient utiles dans l'exercice de la fonction". Elle ajoute que l'acte attaqué explique de manière claire que le dispositif de la modification statutaire maintient une discrimination, alors que les articles 10 et 11 de la Constitution, comme "sans doute" les articles 45 et 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, "implique[nt] qu'il ne peut exister de différences de traitement entre les personnes qui travaillent dans le secteur public et celles qui travaillent dans le secteur privé".

Dans son dernier mémoire, elle maintient que les deux critiques procèdent d'une lecture erronée de la motivation de la décision attaquée dès lors que les deux considérants doivent être lus en complément l'un de l'autre et non isolément. Selon elle, le motif de l'équité n'est pas rencontré par la décision de la partie requérante dès lors qu'une discrimination subsiste entre les anciennetés dans le secteur public et le secteur privé. Enfin, elle affirme que les autorités communales sont censées connaître la loi et les principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination, visés aux articles 10 et 11 de la Constitution qui impliquent qu'il ne peut exister de différences de traitement entre les personnes qui travaillent dans le secteur public et celles qui travaillent dans le secteur privé, ce qui peut aussi se déduire, selon elle, du droit européen (articles 45 et 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

IV.2. Appréciation

L'article L3114-1, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation requiert de toute décision prise par l'autorité de tutelle qu'elle soit formellement motivée. Dès lors, la décision par laquelle l'autorité de tutelle refuse d'approuver une décision d'une commune doit reposer sur une motivation formelle établissant que l'acte censuré est contraire à la loi ou blesse l'intérêt général.

En l'occurrence, le refus d'approbation est justifié par la considération que la modification statutaire blesserait l'intérêt général, aux motifs :

- d'une part, que la motivation d'équité avancée pour justifier la modification statutaire "n'apparaît [...] pas vraiment adéquate" puisque celle-ci ne prévoit pas une assimilation totale entre les services prestés dans les secteurs privé et public, "le souci d'équité n'[étant] rencontré qu'en ce qui concerne le fait que les services prestés dans le secteur privé ne doivent plus être en rapport avec la fonction à exercer au sein de l'administration";
- d'autre part, que la modification statutaire est "contraire aux principes généraux de la fonction publique et provinciale, auxquels la Commune de Châtelet a adhéré, lesquels prévoient que les services rendus dans le secteur privé sont valorisables à condition que ces services soient en rapport direct avec la fonction à exercer au sein de l'administration provinciale ou locale".

Que l'on lise ces motifs ensemble ou séparément, il n'en reste pas moins qu'ils sont contradictoires dès lors qu'ils font grief à la décision du conseil communal de ne pas prévoir une assimilation totale des prestations des secteurs public et privé tout en affirmant qu'au moins une distinction entre ces deux types de prestations doit être maintenue et en reprochant au conseil communal d'avoir supprimé cette dernière.

Du reste, l'autorité de tutelle n'expose pas précisément et concrètement, après une appréciation individuelle, en quoi la suppression de la condition du rapport direct des services prestés avec la fonction à exercer blesserait l'intérêt général. Se borner à constater qu'une modification statutaire est "contraire aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale" contenus dans des circulaires dénuées de valeur réglementaire revient, en réalité, à rendre obligatoire ces dernières. Or, l'intervention de l'autorité de tutelle ne peut conduire à un automatisme dans l'application de normes à des situations individuelles puisque la compétence de cette autorité est conçue de manière à ne la faire intervenir que chaque fois qu'elle est saisie d'une décision communale isolée. S'il est de bonne administration que, dans des matières où beaucoup d'administrations communales, sinon toutes, ont à prendre des décisions similaires, dans des circonstances similaires, l'autorité de tutelle poursuive une politique cohérente et réfléchie et fasse connaître les axes de la politique qu'elle entend mener, cette autorité ne peut toutefois appliquer ces normes à des cas individuels en en faisant une application automatique, sans vérifier si les éléments spécifiques du cas individuel montrent réellement une violation concrète de l'aspect de l'intérêt général que ces normes tendent à sauvegarder. À cet égard, la singularité d'une initiative prise par une commune, dans une matière qui participe de l'autonomie communale, ne suffit pas à établir qu'elle lèse l'intérêt général.

Par ailleurs, l'argumentation selon laquelle la modification statutaire violerait la loi, en particulier les articles 10 et 11 de la Constitution ou les articles 18 et 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est exposée *a posteriori* par la Région wallonne, dans son mémoire en réponse. Or, elle ne peut pallier ainsi les déficiences de l'arrêté attaqué.

Il s'ensuit que le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du 23 août 2016 du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie qui refuse d'approuver la délibération du conseil communal de la ville de Châtelet du 20 juin 2016 modifiant le statut pécuniaire du personnel communal, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

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 dix-neuf décembre deux mille dix-sept, par :

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Jacques VANHAEVERBEEK.