

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 243.592 du 1^{er} février 2019

A. 223.482/VIII-10.629

En cause : **DARDENNE Anne**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Laurence MARKEY, avocat,
 boulevard du Souverain 36/8
 1170 Bruxelles,

contre :

la ville de Charleroi,
 représentée par son conseil communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jérôme SOHIER, avocat,
 avenue Emile de Mot 9
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 octobre 2017, Anne DARDENNE demande l'annulation de "la délibération du Collège communal du 4 juillet 2017 arrêtant définitivement l'évaluation individuelle de la requérante portant une mention «satisfaisante" telle que proposée en date du 19 avril 2017 par le Directeur général faisant fonction".

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 décembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 janvier 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Thomas LECOMTE, *loco* M^e Laurence MARKEY, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Margot CELLI, *loco* M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaisant 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. Du 4 août 2008 au 30 septembre 2011, la requérante a travaillé pour la partie adverse en qualité de juriste, au grade de chef de bureau administratif. Par un contrat de travail signé le 24 décembre 2014, la partie adverse engage, à nouveau, la requérante en qualité de juriste au grade de chef de bureau administratif pour une durée indéterminée prenant cours le 5 janvier 2015.

2. Lors de sa séance du 26 janvier 2015, le conseil communal de la partie adverse désigne la requérante pour exercer les fonctions supérieures de responsable juridique à la direction générale, au grade de premier attaché spécifique.

3. Dans le cadre de l'évaluation des agents communaux pour les années 2015-2016, le directeur général f.f. de la partie adverse établit, le 19 avril 2017, un projet d'évaluation dans lequel il attribue à la requérante une note de 93/135 et un critère d'appréciation "satisfaisant".

Il s'agit du premier acte attaqué.

4. La requérante introduit un recours contre cette évaluation auprès du collège communal de la partie adverse, qui l'entend le 23 mai 2017.

5. Le directeur général f.f. est entendu par le collège communal en sa séance du 20 juin 2017. Il dépose une note explicative.

6. Par une délibération du 4 juillet 2017, le collège communal considère le recours de la requérante recevable mais non fondé et fixe définitivement l'évaluation individuelle portant sur la période 2015-2016 de la requérante, au motif que "l'argumentation de l'agent n'apporte pas d'éléments suffisants permettant au collège de modifier la cotation initiale".

Il s'agit du second acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la requérante par un pli recommandé du 11 juillet 2017. Par un courrier du même jour, la requérante demande à la partie adverse de lui faire parvenir une copie de la décision prise par le collège qui n'était pas jointe à l'envoi.

7. Par un courrier recommandé du 4 août 2017, envoyé le 8 août 2017, la partie adverse transmet à la requérante, l'extrait du procès-verbal de la séance du collège communal du 4 juillet 2017, en précisant que "le délai de 60 jours pour introduire un recours au Conseil d'État prendra effet dès la réception de ce document".

IV. Compétence du Conseil d'État

IV. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'État pour connaître du recours, eu égard à la qualité d'agent contractuel de la requérante. Elle rappelle que le Conseil d'État a déjà décidé qu'il était sans compétence pour juger de la légalité d'une décision de licenciement d'un agent contractuel dès lors que l'acte qui a donné naissance à la relation de travail entre les deux parties est un contrat de travail et qu'il revient au tribunal du travail de trancher les contestations relatives à ce contrat (arrêt n° 234.035 du 4 mars 2016). Se référant à l'arrêt n° 238.555 du 19 juin 2017, elle ajoute que le Conseil d'État se déclare également incompétent lorsque l'acte intervient à l'occasion de l'exécution du contrat de travail. Selon elle, l'enseignement de ces deux arrêts peut être transposé *mutatis*

mutandis à propos d'une contestation portant sur une évaluation attribuée à un agent contractuel.

La requérante réplique que l'acte attaqué répond à toutes les conditions constitutives d'un acte administratif attaquable devant le Conseil d'État puisqu'il s'agit d'un acte juridique susceptible de causer grief qui émane d'une autorité administrative et que les recours internes préalables organisés ont été épuisés. Elle affirme que la décision attaquée ne relève pas des attributions du pouvoir judiciaire, mais du Conseil d'État, puisque la contestation porte - non sur un droit subjectif - mais sur un droit objectif, l'administration disposant d'un pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle procède à l'évaluation de ses agents. Elle fait valoir que le recours en cause ne vise pas la violation d'une obligation contractuelle découlant du contrat de travail mais l'illégalité d'un acte administratif consistant dans le non-respect des règles du Règlement particulier pour les agents contractuels et que l'autorité administrative s'est engagée à respecter. Se référant à l'arrêt n° 233.308 du 18 décembre 2015, elle soutient que le Conseil d'État est compétent pour juger de la légalité d'un acte relatif à l'évaluation d'un agent contractuel, puisque cet acte régit la situation personnelle de ce dernier et est entaché d'illégalité. Elle fait encore valoir qu'un recours devant les juridictions de l'ordre judiciaire ne permet pas d'aboutir à un résultat équivalent à celui du recours en annulation auprès du Conseil d'État. Elle précise qu'en introduisant son recours, elle n'entend pas obtenir une compensation financière mais voir son évaluation retirée "dans la mesure où les griefs qui lui sont reprochés ne sont nullement démontrés et ne reposent sur aucun cas concret et dans la mesure où cette évaluation a une influence sur sa carrière administrative". Elle fait encore valoir que l'acte attaqué n'est pas le contrat de travail mais la décision du collège communal du 4 juillet 2017 détachable de ce contrat, de sorte que le Conseil d'État est compétent pour juger de sa légalité. Surabondamment, elle explique que le constat d'incompétence du Conseil d'État pour connaître du recours entraîne une violation des principes d'égalité et de non-discrimination prévus par les articles 10 et 11 de la Constitution. Se référant à un arrêt du 6 juillet 2017 de la Cour constitutionnelle, elle fait valoir que l'agent qui reçoit son évaluation n'est pas dans une situation différente selon qu'il est statutaire ou contractuel et en déduit qu'il est discriminatoire de déclarer le recours devant le Conseil d'État irrecevable à l'égard de l'agent contractuel, alors que l'agent statutaire peut, devant la même juridiction, demander l'annulation de son évaluation. Elle ajoute que c'est en se fiant aux indications de la partie adverse dans ses courriers des 11 juillet et 8 août 2017 qu'elle a adressé son recours devant le Conseil d'État. Elle en déduit que la décision de déclarer le Conseil d'État incompétent viole le principe de légitime confiance et, partant, la recevabilité de son recours.

Elle réitère l'ensemble de ces arguments dans son dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'État statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation contre les actes et règlements des diverses autorités administratives. L'acte administratif à portée individuelle ou réglementaire dont l'annulation est postulée doit être un acte unilatéral à caractère décisoire. En conséquence, le Conseil d'État est sans pouvoir de juridiction pour se prononcer sur les contestations relatives aux contrats, qui sont des actes multilatéraux, qu'il s'agisse de leur interprétation, de leur (in)exécution, de leur annulation ou de leur résiliation. De plus, les contestations relatives aux contrats portent sur des droits subjectifs de nature civile dont l'article 144 de la Constitution réserve la connaissance aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Ce n'est que dans un nombre limité de cas qu'en vertu de la théorie des actes détachables, une décision administrative peut être détachée du contrat et faire l'objet d'un recours au Conseil d'État. Cette théorie s'applique, en principe, uniquement à la décision de conclure un contrat mais non à la décision d'y mettre fin ni aux différentes décisions que peut prendre l'employeur au cours de l'exécution du contrat, comme refuser la mise à la disposition d'un agent contractuel auprès de l'Union européenne, décider de transférer d'office un agent contractuel, mettre fin à un détachement ou infliger une sanction disciplinaire.

Rien ne justifie que le Conseil d'État se déclare compétent s'agissant de l'évaluation d'agents contractuels. De tels actes - qui interviennent après la conclusion du contrat de travail et en constituent l'exécution - touchent aux droits subjectifs nés de ce contrat et relèvent de la compétence exclusive du tribunal du travail.

La circonstance que les règles régissant cette évaluation ne seraient pas contenues directement dans le contrat de travail mais dans un règlement n'y change rien, dès lors que le contrat de travail renvoie aux dispositions de ce règlement. En l'occurrence, l'article 6 du contrat de travail conclu le 24 décembre 2014 entre les parties renvoie expressément aux "dispositions réglementaires relatives au fonctionnement et à l'organisation des services".

De même, le fait que l'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour évaluer ses agents est sans incidence, dès lors que ce pouvoir est encadré par une

clause du contrat de travail ou par des dispositions réglementaires auxquelles renvoie ce contrat.

Dans l'arrêt n° 86/2017 du 6 juillet 2017, cité par la requérante, la Cour constitutionnelle ne se prononce pas sur l'impossibilité pour les agents contractuels de s'adresser au Conseil d'État. Ni la Cour constitutionnelle, ni le Conseil d'État, ne peuvent, sur le plan de la garantie juridictionnelle offerte respectivement aux agents statutaires et contractuels, sanctionner la différence de traitement en cause, dès lors qu'elle trouve sa justification dans la Constitution elle-même. Comme il a déjà été exposé, l'article 144 de la Constitution attribue à la connaissance exclusive des tribunaux judiciaires les litiges qui ont pour objet des droits civils et les contestations relatives à l'exécution des contrats portant sur les droits civils nés de ces contrats.

Par ailleurs, dès lors que l'incompétence du Conseil d'État ne résulte pas du caractère lié de la compétence mise en œuvre mais de ce que la décision attaquée procède de l'exécution d'un contrat, il n'y a pas lieu, en l'espèce, de déterminer si une juridiction de l'ordre judiciaire peut procurer au requérant une satisfaction équivalente à celle qu'il attend d'un arrêt du Conseil d'État.

Quant à l'arrêt n° 233.308 du 18 décembre 2015, également cité par la requérante, il est étranger au cas d'espèce. Dans cette affaire, le Conseil d'État rappelle seulement que des agents contractuels justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation d'un arrêté réglementaire dès lors que celui-ci leur est applicable.

Enfin, le principe de légitime confiance s'applique à l'administration active et non au Conseil d'État qui ne saurait se déclarer compétent en violation des règles constitutionnelles et légales. La circonstance que la partie adverse a induit en erreur la requérante en lui signalant qu'elle pouvait introduire un recours devant le Conseil d'État ne change rien à cette question de compétence.

Il ressort des éléments qui précèdent que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du présent recours.

V. Indemnité de procédure et dépens

V.1. Thèses des parties

La partie adverse demande, dans son mémoire en réponse, une indemnité de procédure de sept cents euros.

En termes de réplique, la requérante sollicite également la condamnation de la partie adverse au paiement d'une indemnité de procédure. Selon elle, même si le recours doit être rejeté pour défaut de compétence du Conseil d'État, la partie adverse devrait supporter les dépens, en raison de l'erreur de cette dernière dans l'indication des voies de recours, laquelle mentionnait le recours devant le Conseil d'État.

V.2. Appréciation

Les droits de rôle liés à l'introduction de la requête doivent être mis à charge de la partie adverse lorsque celle-ci a induit la partie requérante en erreur quant à la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'État, ce qui est le cas en l'espèce.

S'agissant des demandes d'indemnité de procédure, si la partie adverse a certes induit la partie requérante en erreur, celle-ci, représentée par un conseil, a néanmoins librement choisi d'introduire un recours devant le Conseil d'État. Compte tenu des circonstances, il y a lieu de ne pas faire droit aux demandes des parties à ce sujet et de n'accorder aucune indemnité de procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le premier février deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Florence VAN HOVE

Jacques VANHAEVERBEEK