

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.672 du 12 février 2019

A. 224.255/VIII-10.728

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée
Association intercommunale pour la collecte
et la destruction des immondices
de la région de Charleroi** (ICDI), actuellement scrl TIBI,
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 Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 janvier 2018, la société coopérative à responsabilité limitée Association intercommunale pour la collecte des déchets et la destruction des immondices de la région de Charleroi demande l'annulation de "l'arrêté du 20 novembre 2017 du Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives approuvant la délibération du conseil d'administration du 22 février 2017 relative à la modification du cadre et de l'organigramme du Service interne de Gardiennage (suppression des postes de gardes) - lire la délibération du conseil d'administration du 26 septembre 2017 d'amender le statut administratif et pécuniaire conformément à la proposition soumise aux administrateurs - à l'exception des points suivants :

- À la page 101 [lire page 10] le fait de prévoir un diplôme ou certificat d'études primaires pour l'accès à l'échelle El, par recrutement (Auxiliaire d'administration);

- À la page 15, les conditions d'évolution de carrière à l'échelle E2 et E3 pour le personnel ouvrier ainsi que l'accès en évolution de carrière à l'échelle DI pour les manœuvres lourds (chargeurs collecte);
- À la page 17, l'accès, par recrutement, au poste de Brigadier(ère) CI;
- À la page 90, le point 8 [lire point B] relatif à l'appel interne".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Marc OSWALD, 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 déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 janvier 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 février 2019.

M. Frédéric GOSSELIN, 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 Xavier DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc OSWALD, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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. Le 24 juin 2011, le conseil d'administration de la requérante arrête le statut administratif et pécuniaire de son personnel. La partie adverse approuve ce statut le 14 septembre 2011.

2. Selon la requête, le 27 avril 2017, l'ONSS demande qu'un volet pécuniaire soit mis en place pour recenser l'ensemble des primes payées aux agents. La requérante indique qu'un chapitre 16 est dès lors ajouté au statut du 24 juin 2011, que la numérotation est modifiée et, alors qu'avant il n'était possible aux agents de niveaux C d'accéder à l'échelle C1 que par promotion, elle précise qu'une modification prévoit qu'il est possible d'y accéder dorénavant par recrutement.

Toujours selon la requête, les autres dispositions du statut "n'ont pas été modifiées et sont reproduites à l'identique".

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse indique qu'"à la suite d'observations de l'ONSS, le conseil d'administration a décidé de compléter ce statut et d'y inclure le régime des primes versées à son personnel, qui fait l'objet d'un nouveau chapitre 16 de celui-ci. Cette adaptation du statut a également été complétée de diverses modifications, telles que l'application de l'échelle C1 au personnel ouvrier de niveau C, engagé par recrutement".

3. Le 29 août 2017, ces modifications font l'objet d'un accord du comité de négociation qui, selon le mémoire en réponse, porte sur "l'ajout du nouveau chapitre 16 et les modifications complémentaires".

4. Le 26 septembre 2017, le conseil d'administration de la requérante amende le statut du personnel.

5. Le 29 septembre 2017, la requérante envoie la délibération du 26 septembre 2017 ainsi que les pièces justificatives à la partie adverse, autorité de tutelle, pour approbation.

6. Le 4 octobre 2017, la partie adverse reçoit le dossier complet.

7. Par un arrêté du 26 octobre 2017, la partie adverse proroge le délai qui lui est imparti pour statuer sur la délibération du 26 septembre 2017.

8. Le 20 novembre 2017, la partie adverse prend un arrêté d'approbation partielle de la délibération du 26 septembre 2017. Selon son article 1^{er}, la délibération du conseil d'administration de la partie adverse est approuvée à l'exception des points suivants :

" - à la page 10, le fait de prévoir un diplôme ou certificat d'études primaires pour l'accès à l'échelle E1, par recrutement (auxiliaire d'administration);

- à la page 15, les conditions d'évolution de carrière à l'échelle E2 et E3 pour le personnel ouvrier ainsi que l'accès en évolution de carrière à l'échelle D1 pour les manœuvres lourds (chargeurs collecte);
- à la page 17, l'accès, par recrutement, au poste de Brigadier(ère)-C1;
- à la page 90, le point B relatif à l'appel interne."

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties

Le moyen est pris de la violation "des articles L3131-1, § 3, 4°, L3131-1, § 5, L3132-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'arrêté du 14 septembre 2011 du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville approuvant la délibération du conseil d'administration de l'I.C.D.I. du 24 juin 2011 adoptant le statut administratif et pécuniaire, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte".

La partie requérante fait valoir qu'en refusant d'approuver les dispositions précitées reprises aux pages 10 (accès à l'échelle E1 par recrutement), 15 (conditions d'évolution de carrière aux échelles E2 et E3 pour le personnel ouvrier) et 90 (point 8 : l'appel interne), la partie adverse porte son appréciation sur des dispositions antérieures du statut du 24 juin 2011 qui n'ont pas été amendées par la délibération du conseil d'administration du 26 septembre 2017, et qui ont été approuvées à l'époque par l'arrêté ministériel du 14 septembre 2011 qui est devenu définitif. Elle en conclut que la partie adverse n'était pas compétente *ratione temporis* pour refuser de les approuver.

La partie adverse répond que la requérante a soumis l'intégralité de la dernière version du statut à son approbation parce que sa lettre de demande vise l'ensemble du statut et ne restreint pas sa compétence aux seules dispositions ajoutées et modifiées le 26 septembre 2017, parce qu'elle "s'est bornée à transmettre l'ensemble du statut, sans en préciser les dispositions nouvelles qui appelaient une approbation". Elle ajoute que les termes de la délibération du conseil d'administration impliquent que celle-ci est limitée à l'adoption de l'ensemble du statut, de sorte qu'il a "adopté l'intégralité de la nouvelle version du statut du personnel et n'a pas limité sa délibération aux seuls amendements de cette nouvelle version". Elle ajoute que selon le moyen, elle aurait dû comparer toutes les dispositions des versions initiales (juin 2011) et modifiées (septembre 2017) pour identifier celles qui seraient seules soumises à son approbation, tâche qui ne lui incombe pas et s'avère matériellement excessive dans un délai de quarante-cinq jours maximum.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que l'amendement, même partiel, d'un statut administratif est de nature à en bouleverser l'économie ou à altérer les objectifs d'une bonne politique de gestion du personnel de l'association intercommunale. Elle estime que l'exigence d'une action cohérente et efficace de l'autorité de tutelle implique un pouvoir de contrôle de toutes les dispositions de l'acte soumis à l'autorité de tutelle, qui ont ou peuvent avoir une influence sur les effets de cet acte. Elle relève qu'en l'espèce, la partie requérante a introduit le régime pécuniaire de son personnel dans le statut administratif de ce dernier, de manière à en assurer la régularité juridique et à répondre aux objectifs de cet acte, tels que l'égalité, la stabilité, la stabilité juridique,... de la situation de ce personnel. Elle en conclut que son contrôle de la tutelle vise également la finalité de cette démarche d'amendement et la vérification de la satisfaction de l'intérêt général et de la situation du personnel de l'association intercommunale.

IV.2. Appréciation

L'article L3131-1, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est rédigé comme suit :

" Sont soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes des autorités communales portant sur les objets suivants:
[...]
2° les dispositions générales en matière de personnel occupé au sein de l'administration à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et au régime de pension des agents de la commune;
[...]"

L'article L3132-1, § 1^{er}, du même Code énonce quant à lui :

" § 1^{er}. Les actes visés à l'article L3131-1 accompagnés de leurs pièces justificatives, sont transmis au Gouvernement dans les quinze jours de leur adoption.
[...]
§ 4. Le collège provincial ou le Gouvernement, selon le cas, prend sa décision dans les trente jours de la réception de l'acte et des pièces justificatives. [...]
À défaut de décision dans le délai, l'acte est exécutoire, sous réserve de l'application du chapitre III".

Il revient donc au pouvoir subordonné de transmettre l'acte soumis à approbation à l'autorité de tutelle, accompagné de toutes les pièces justificatives, à charge pour cette dernière de l'approuver dans le délai légal, faute de quoi l'acte est exécutoire.

En l'espèce, les documents transmis par la requérante à l'appui de sa lettre du 29 septembre 2017 à la partie adverse sont :

- " - un exemplaire du statut administratif et pécuniaire approuvé lors du conseil d'administration du 26 septembre 2017;
- l'extrait y relatif, dûment signé;
- copie du protocole d'accord, dûment signé en date du 29 août 2017".

Si ledit courrier indique certes que c'est "un exemplaire du statut administratif et pécuniaire" qui est ainsi transmis, il ressort de ces documents que la partie adverse pouvait comprendre qu'il s'agissait d'approuver les modifications du statut. En effet, la délibération du conseil d'administration du 26 septembre 2017 est rédigée en ces termes :

" Préambule

Considérant que lorsqu'une entité juridique emploie des agents statutaires, cette dernière se doit d'établir un statut administratif et pécuniaire qui constitue le corps de règles applicables à ces agents.

Considérant que l'intercommunale ne disposait pas d'un volet pécuniaire dans son statut administratif.

Considérant que l'ONSS, dans un rapport datant d'avril 2017, réclamait qu'un volet pécuniaire soit mis en place afin de recenser les primes payées par l'intercommunale à l'ensemble des agents employés par l'ICDI.

Considérant qu'une décision du comité de négociation du 29 août 2017 a approuvé, par un protocole d'accord, la modification du statut administratif et pécuniaire d'application au sein de l'intercommunale.

Considérant qu'une délibération est nécessaire afin que le Conseil d'administration puisse approuver le nouveau statut administratif et pécuniaire.

Considérant l'article 24 des statuts de l'intercommunale,

Proposition de décision

Il est demandé aux administrateurs:

- d'approuver la proposition d'amendement du statut administratif et pécuniaire joint en annexe.

Décision

- Le conseil d'administration décide d'amender le statut administratif et pécuniaire conformément à la proposition soumise aux administrateurs lors de la présente délibération et de le transmettre à la tutelle".

Il résulte clairement de cette délibération qu'en adoptant celle-ci, le conseil d'administration de la requérante "décide d'amender le statut" parce cette dernière "ne disposait pas d'un volet pécuniaire dans son statut administratif" alors que l'ONSS en réclamait un. Il s'ensuit qu'il s'agissait d'amender le statut en le complétant d'une partie relative au "statut pécuniaire du personnel" (nouveau chapitre 16) et non pas de procéder à une entière refonte de celui-ci. La partie adverse l'a par ailleurs bien compris dès lors qu'à la page deux de l'acte attaqué elle reconnaît que par cette délibération, le conseil d'administration "amende" les statuts administratif et pécuniaire, et qu'elle précise, dans son mémoire en réponse, qu' "à la suite d'observations de l'ONSS, le conseil d'administration a décidé de compléter ce statut et d'y inclure le régime des primes versées à son personnel, qui fait l'objet d'un

nouveau chapitre 16 de celui-ci", tout en critiquant, dans sa réponse au second moyen, l'absence de motivation des modifications qui réalisent "l'amendement" du statut. Il résulte également de la comparaison entre le statut du 24 juin 2011 et celui du 26 septembre 2017 que les pages 10 (accès à l'échelle E1 par recrutement), 15 (conditions d'évolution de carrière aux échelles E2 et E3 pour le personnel ouvrier) et 90 (point B : l'appel interne) de celui-ci, correspondent précisément au texte qui figurait déjà dans le précédent statut (pages 11, 17 et 94).

Le premier moyen est fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation "de l'article L3114-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 1 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'excès de pouvoir".

La requérante soutient que la motivation de l'acte attaqué concernant la non-approbation de l'accès par recrutement au poste C1 (brigadier) est lacunaire parce qu'en tant qu'autorité de tutelle, il appartient à la partie adverse d'indiquer dans quelle mesure la décision soumise à approbation viole la loi ou blesse l'intérêt général. Elle fait également grief à l'acte attaqué de se référer à des circulaires administratives de manière générale et abstraite, sans démonstration de leur pertinence et, partant, d'en faire une application automatique. Elle précise que le fait que la valorisation des compétences ne soit envisagée dans ces circulaires que pour le niveau D et non pour le niveau C ne lui permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles une valorisation des compétences permettant un recrutement de brigadier à l'échelle C1 violerait la loi ou blesserait l'intérêt général. Elle explique que cette disposition devait permettre au personnel communal de la propreté publique d'intégrer son personnel.

La partie adverse répond en rappelant la motivation de l'acte attaqué à propos de l'accès à l'échelle C1. Elle affirme que la référence aux circulaires précitées n'affecte pas cette motivation parce qu'elle ne constitue pas la motivation en elle-même mais "l'indication de la cohérence et de la constance de l'appréciation de la conformité du nouveau statut à l'intérêt général". Elle fait valoir que la

délibération du 26 septembre 2017 est elle-même dépourvue de motivation formelle qui permettrait de comprendre les choix effectués par la requérante dans les modifications qui réalisent l'amendement du statut. Elle estime que lorsque l'acte attaqué constate l'absence de justification du choix de la voie de recrutement aux fins de pourvoir la fonction C1, elle constate l'absence de motivation formelle, prévue à peine de nullité, de la délibération du 26 septembre 2017. Elle indique que cette motivation était nécessaire dès lors qu'elle avait affirmé "de manière constante et ancienne" que l'attribution de cette fonction par promotion correspondait à sa conception de l'intérêt général et que la requérante ne pouvait ignorer que l'amendement s'écarterait de cette analyse et demandait, partant, une justification formelle. Elle répond encore que la notion de compétence valorisable, non définie dans le statut de la requérante, est équivoque, et que "la compétence valorisable entendue comme expérience probante de l'aptitude de l'agent recruté à l'exercice d'une fonction à pourvoir, supposerait la détermination ultérieure par [la requérante] des emplois antérieurs, de la durée de ces emplois, des formations ou diplômes éventuellement acquis ou, plus généralement, de tous les éléments constitutifs de cette expérience". Elle estime que la sécurité juridique, le principe de l'égalité de traitement des agents, et les principes de l'État de droit commandent qu'il ne soit pas laissé à l'entière discrétion de la requérante le soin de définir l'expérience valorisable de nature à conférer la fonction de l'échelle C1 par recrutement. Elle relève que la requérante invoque la création d'un nouveau secteur d'activité et le transfert d'une partie du personnel de ses associés pour justifier la possibilité d'accéder à l'échelle C1 par voie de recrutement, mais souligne que cette motivation est absente de la délibération soumise à son approbation, de sorte qu'elle ne devait pas rencontrer ces faits dans la motivation de l'acte attaqué et ne pouvait pas les connaître. Elle conclut que le grief de motivation inadéquate soulevé est dû d'une part, aux propres lacunes de motivation de la délibération soumise à approbation et, d'autre part, à une volonté de substituer ses propres motifs à ceux exprimés dans l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que la motivation d'un acte peut se référer à celle d'un autre acte, pour autant que cette dernière soit suffisante, adéquate et connue du destinataire de l'acte motivé par référence. Elle indique que l'acte attaqué n'invoque pas une force obligatoire et réglementaire des circulaires "mais bien la motivation de ces dernières" qui tient essentiellement à la volonté d'une harmonisation et d'un équilibre des statuts de la fonction publique locale. Elle estime que cet objectif correspond à la conception de l'intérêt général, défini par l'autorité de tutelle, qui l'applique uniformément dans l'exercice de sa compétence d'approbation. Elle ajoute que la requérante avait connaissance de la motivation de ces circulaires, puisqu'elles sont le fruit de négociations et de concertations entre le gouvernement et les pouvoirs locaux dans le cadre du pacte pour une fonction

publique locale et provinciale responsable et solidaire. Elle indique que la référence à ces circulaires l'informait des motifs suffisants et pertinents qui fondent l'approbation partielle de la délibération de son conseil d'administration en date du 26 septembre 2017. Elle conclut qu'en adoptant l'acte attaqué, elle a refusé l'approbation de certaines dispositions, non parce qu'elles violeraient les dispositions des circulaires précitées, mais bien parce qu'elles étaient contraires à l'intérêt général, exprimé et défini dans ces mêmes circulaires, de sorte qu'aucune valeur réglementaire ne leur a été conférée.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article L3131-1, § 3, 4°, et § 4, 4°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les actes des organes des intercommunales portant sur "les dispositions générales en matière de personnel" ou "ayant pour objet l'adoption de leurs statuts et des modifications de ceux-ci", sont soumis à l'approbation du Gouvernement wallon, qui peut être refusée pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général conformément à l'article L3131-1, § 5.

Dans l'exercice d'une tutelle administrative, c'est à l'autorité de tutelle d'indiquer dans son acte les motifs pour lesquels elle estime qu'une décision soumise à approbation blesse la loi ou l'intérêt général, ce qui ne peut se ramener à une critique de la motivation formelle de la décision soumise à approbation. L'intervention de l'autorité de tutelle ne peut conduire à un automatisme dans l'application de normes générales à des situations individuelles dès lors que sa compétence est conçue de manière à ne la faire intervenir que chaque fois qu'elle doit statuer sur une décision à approuver. Le Conseil d'État ne peut par ailleurs avoir égard qu'aux motifs formellement énoncés dans la décision de l'autorité de tutelle, à l'exclusion d'autres motifs qui pourraient être déduits du dossier administratif ou qui sont invoqués dans les écrits de procédure, et doit vérifier si les motifs figurant dans la décision résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent du dossier administratif. Un tel contrôle du juge administratif ne se limite pas à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale.

En l'espèce, le second moyen critique exclusivement la motivation de l'acte attaqué concernant la non-approbation des modifications apportées au statut, c'est-à-dire, selon la requête, l'amendement permettant aux niveaux C d'accéder par recrutement à l'échelle C1. À cet égard, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" Considérant qu'à la page 17, l'accès à l'échelle C1 (Brigadier) est permis par recrutement «la personne pour qui l'emploi à occuper requiert la possession d'un

diplôme de l'enseignement technique secondaire inférieur ou de compétence valorisable (...); que dans les Principes généraux, cet emploi est exclusivement accessible par promotion; que l'intercommunale ne fait valoir aucune justification particulière à ce propos, qu'il n'est donc pas permis à l'Autorité de tutelle de comprendre les raisons pour lesquelles il peut être recouru au recrutement; qu'en outre, dans le cadre des Circulaires du 02 avril 2009 relative à la valorisation des compétences et du 25 janvier 2011 relative à la valorisation des compétences dans le cadre du Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire, ladite valorisation n'est envisagée que pour le niveau D et non pour le niveau C; que, dès lors, il n'est pas permis de comprendre ce qu'est la «compétence valorisable» prévue dans les Statuts administratif et pécuniaire pour accéder à l'échelle C1; que ICDI ne définit pas non plus ce qu'est la «compétence valorisable»".

À la lecture de cette motivation, la partie adverse invoque deux motifs distincts pour justifier son refus d'approbation quant à l'accès à l'échelle C1 par voie de recrutement. D'une part, cette modification des statuts serait contraire aux principes généraux, cette dernière ne justifiant pas son choix de s'en écarter. D'autre part, dans les circulaires précitées, la valorisation des compétences ne serait prévue que pour les niveaux D et non les niveaux C. La partie adverse justifie donc l'acte attaqué parce qu'il n'est pas possible, selon elle, de savoir à quelle notion se réfère la requérante dès lors qu'elle ne définit pas plus avant ce concept dans ses statuts.

Comme indiqué ci-avant, les motifs du refus d'approbation doivent révéler un examen particulier de la décision à approuver, exprimer dans quelle mesure, compte tenu des particularités de la décision soumise à approbation, celle-ci viole la loi ou blesse l'intérêt général, et ne peuvent se limiter à critiquer sa motivation. Force est de constater qu'en l'espèce, l'acte attaqué fait une application automatique des circulaires précitées, en reprochant exclusivement à la requérante de ne pas avoir motivé sa décision, et sans expliquer les motifs pour lesquels cette dernière méconnaîtrait la légalité ou l'intérêt général.

Le second moyen est fondé.

VI. 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'article 1^{er} de l'arrêté du 20 novembre 2017 de la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne approuvant "la délibération du conseil d'administration de l'ICDI du 22 février 2017 relative à la modification du cadre et de l'organigramme du Service interne de Gardiennage (suppression des postes de gardes)" (lire : la délibération du conseil d'administration du 26 septembre 2017 d'amender le statut administratif et pécuniaire conformément à la proposition soumise aux administrateurs), est annulé en ce qu'il n'approuve pas :

- " - à la page 10 le fait de prévoir un diplôme ou certificat d'études primaires pour l'accès à l'échelle E1, par recrutement (Auxiliaire d'administration);
- à la page 15, les conditions d'évolution de carrière à l'échelle E2 et E3 pour le personnel ouvrier ainsi que l'accès en évolution de carrière à l'échelle D1 pour les manœuvres lourds (chargeurs collecte);
- à la page 17, l'accès, par recrutement, au poste de Brigadier(ère)-Cl;
- à la page 90, le point B relatif à l'appel interne".

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Nathalie VAN LAER,	conseiller d'État,
Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Jacques VANHAEVERBEEK