

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.695 du 2 juin 2020

A. 228.872/VIII-11.236

En cause : **la ville de Châtelet**,  
représentée par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> Geoffroy GENERET, avocat,  
rue Capitaine Crespel 2-4  
1050 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 19 août 2019, la ville de Châtelet demande l'annulation de l'« arrêté du 20 juin 2019 de la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures Sportives refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la Ville de Châtelet du 29 avril 2019 modifiant le statut pécuniaire du personnel communal non enseignant ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

À la demande du Conseil d'État le 22 avril 2020, les parties ont donné leur accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique et le membre de l'auditorat désigné a ensuite déposé un avis écrit, en application de l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 22 avril 2020 'concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite', les délais prévus par cet article ayant été prolongés par les arrêtés royaux des 4 et 18 mai 2020.

Il est fait application de l'article 90, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a fait part à la chambre de l'état de l'affaire.

M. Laurent Jans premier auditeur, a émis un avis conforme au présent arrêt.

À la suite de la communication de l'avis précité aux parties en date du 29 mai 2020, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré.

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. Selon la requête, et sans que cela ne soit contesté par le mémoire en réponse, le conseil communal de la requérante décide, « par délibérations du 29 avril 2019 », de modifier, d'une part, le statut administratif et, d'autre part, le statut pécuniaire du personnel non enseignant.

D'après la requête, ces modifications sont faites « dans le sens proposé par le comité de direction » du 22 février 2019 et prévoient respectivement, d'une part, dans le statut administratif, la détention d'un diplôme d'aide sanitaire comme condition de recrutement d'aide sanitaire ou d'auxiliaire de soin de la plaine de jeux, et la détention d'un diplôme de cuisine de collectivité comme condition de recrutement de responsable de cuisine de la plaine de jeux, et, d'autre part, dans le statut pécuniaire, l'ajout du recrutement d'auxiliaire de soin pour la plaine de jeux à l'échelle E1 et l'ajout, à l'échelle E2, du recrutement de responsable de cuisine pour la plaine de jeux (requête, page 2).

2. Le dossier administratif contient la délibération du conseil communal de la requérante du 29 avril 2019 portant sur l'« objet n° 9 : administration générale - personnel - statut pécuniaire - modifications - délibération à prendre », au terme de laquelle ledit conseil décide de modifier le statut pécuniaire en ajoutant la fonction d'« auxiliaire de soin » à l'échelle E1 et celle de « responsable de cuisine » à l'échelle E2.

3. Toujours selon la requête, ces « délibérations sont adressées à la partie adverse le 6 mai 2019 pour permettre l'exercice de sa tutelle d'approbation » et, sans que cela ne soit davantage contesté par cette dernière, la modification de l'annexe 1 du statut relative aux conditions particulières de recrutement pour le personnel « est approuvée » (requête, page 3).

La délibération propre à la modification du statut administratif - vraisemblablement adoptée aussi le 29 avril 2019 sous le « point 8, modification du statut administratif » d'après la requête - et l'approbation alléguée de celle-ci par la partie adverse ne sont déposées ni par la partie adverse ni par la requérante.

4 Il ressort du dossier administratif que, par un arrêté du 4 juin 2019, la partie adverse décide que le délai qui lui est imparti pour statuer sur la délibération du 29 avril 2019 relative à la seule modification « du statut pécuniaire » est prorogé jusqu'au 20 juin 2019.

5. Par un arrêté du 20 juin 2019, la partie adverse refuse d'approuver la délibération précitée du 29 avril 2019 modifiant le statut pécuniaire, dans les termes suivants :

« Vu la Constitution, les articles 41 et 162;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 08 août 1980, l'article 7;

Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, les articles L3111-1 à L3151-1;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2017 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, notamment les articles 8, 10 et 11;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 août 2017 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;

Vu la délibération du 29 avril 2019, reçue complète le 6 mai 2019, par laquelle le Conseil communal de Châtelet décide de modifier le statut pécuniaire du personnel communal non enseignant;

Vu l'arrêté du 3 juin 2019 prorogeant jusqu'au 20 juin 2019 le délai imparti pour statuer sur la délibération en cause;

Vu le protocole du 22 février 2019 établi avec les organisations syndicales représentatives;

Considérant que le Conseil communal de Châtelet décide d'insérer l'échelle de l'auxiliaire de soins E1 et du responsable de cuisine E2 pour la plaine de jeux;

Considérant que par délibération du 29 avril 2019 modifiant le statut administratif, le Conseil communal y insère à l'annexe 1 relative aux conditions particulières de recrutement, les conditions de recrutement de l'aide sanitaire ou auxiliaire de soins et du responsable de cuisine en exigeant, pour l'auxiliaire de soins ou l'aide sanitaire, un diplôme d'aide sanitaire et en exigeant, pour le responsable de cuisine, un diplôme de cuisine de collectivité;

Considérant que la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale ne prévoit pas de diplôme lors du recrutement dans les grades de niveau E et stipule en son point 2.2. "Le niveau E regroupe les emplois, grades et fonctions qui généralement ne requièrent pas, lors du recrutement de leur titulaire, des conditions particulières (titre - qualification etc.) pour pouvoir les exercer";

Considérant qu'en exigeant la possession d'un diplôme en cuisine de collectivité, le Conseil communal ne peut pas octroyer une échelle de niveau E au responsable de cuisine;

Considérant que, pour ces motifs, la décision du Conseil communal de Châtelet du 29 avril 2019 susvisée n'est pas conforme à la loi et à l'intérêt général,

ARRÊTE :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du 29 avril 2019 par laquelle le Conseil communal de Châtelet décide de modifier le statut pécuniaire du personnel communal non enseignant N'EST PAS APPROUVÉE.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Débats succincts*

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le moyen unique est fondé.

#### *V. Moyen unique*

##### *V.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 [ci-après : le Code], 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 ».

La requérante rappelle le contenu des dispositions invoquées et, dans une première branche, elle fait valoir que la motivation de l’acte attaqué révèle une application automatique de la circulaire ministérielle du 27 mai 1994 ‘relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale’ et que la partie adverse lui confère ainsi une portée réglementaire qu’elle ne peut avoir, méconnaissant ainsi « l’examen complet des circonstances de la cause » qui serait imposé par le principe de bonne administration. Dans une seconde branche, elle observe que ladite circulaire énonce que le niveau E concerne des emplois et fonction qui, « généralement », ne requièrent pas de diplôme, et que ce terme n’exclut pas certaines exceptions. Elle estime qu’il n’est pas permis de comprendre à la lecture de l’acte attaqué si la partie adverse a examiné si l’emploi de responsable de cuisine pour une plaine de jeux ne relevait pas de ces exceptions. Elle ajoute que l’acte attaqué ne précise en outre pas en quoi l’exigence d’un diplôme d’aide sanitaire pour le recrutement d’un auxiliaire de soin viole la loi ou blesse l’intérêt général. Elle en conclut qu’une telle motivation n’est pas adéquate et révèle un défaut d’examen complet des circonstances de la cause.

La partie adverse estime avoir en l’espèce justifié la raison pour laquelle la délibération du conseil communal de la requérante n’était pas approuvée parce qu’elle a expressément indiqué que l’exigence d’un diplôme pour le recrutement à un emploi de niveau E heurtait les principes généraux de la fonction publique locale et provinciale, rappelés dans la circulaire du 27 mai 1994. Elle admet que s’il n’est pas contestable que l’intervention de l’autorité de tutelle ne peut conduire à un automatisme dans l’application de normes à des situations individuelles, il a été en revanche reconnu qu’il était 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 (C.E., 19 décembre 2017, n° 240.231). Elle estime avoir ainsi très légitimement adopté la circulaire du 27 mai 1994. Elle ajoute que si cette circulaire est dépourvue de valeur réglementaire, elle fixe une ligne de conduite qu’il convient de suivre en matière de fonction publique locale et régionale. Selon elle, il ressort de la motivation de l’acte attaqué qu’elle a estimé que l’exigence d’un diplôme pour des emplois de niveau E n’était pas prévue par la circulaire précitée et que le conseil communal de la requérante ne pouvait combiner l’exigence de diplôme pour les

fonctions considérées et l'octroi d'une échelle de niveau E. Elle est d'avis que, « plus particulièrement, prenant le contrepied de la ligne de conduite fixée par l'autorité de tutelle », il appartenait au conseil communal de la requérante d'exposer les raisons justifiant la décision adoptée, et plus particulièrement les raisons pour lesquelles un diplôme s'imposait en l'occurrence. Elle conclut que c'est donc très légitimement qu'elle a refusé d'approuver la délibération du 29 avril 2019, laquelle s'écarterait d'une directive de l'autorité de tutelle, sans la moindre justification.

## V.2. *Appréciation quant aux deux branches réunies*

En vertu de l'article L3114-1, alinéa 2, du Code, « toute décision de l'autorité de tutelle est formellement motivée ». À l'instar de celle prévue par la loi du 29 juillet 1991, cette obligation de motivation formelle impose à l'autorité administrative d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Par ailleurs, conformément à l'article L3131, § 5, du Code, la tutelle spéciale d'approbation mise en œuvre en l'espèce par l'acte attaqué peut être refusée « pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général ». Il résulte de ces dispositions que la décision par laquelle l'autorité de tutelle refuse d'approuver un acte 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'espèce, l'acte attaqué justifie le refus d'approbation en considérant que la modification du statut pécuniaire blesserait la loi et l'intérêt général parce qu'« en exigeant la possession d'un diplôme en cuisine de collectivité, [la requérante] ne peut pas octroyer une échelle de niveau E au responsable de cuisine », au motif que la circulaire du 27 mai 1994 « ne prévoit pas de diplôme lors du recrutement dans les grades de niveau E ». Ce faisant, la partie adverse n'explique pas précisément et concrètement, après une appréciation individuelle de la modification du statut pécuniaire soumise à son approbation, en quoi celle-ci blesserait la loi ou l'intérêt général, *a fortiori* lorsqu'elle se fonde sur la circonstance que la circulaire visée ne prévoirait pas de diplôme pour le niveau E alors qu'il ressort des données exposées au Conseil d'État qu'elle a apparemment approuvé la modification du statut administratif prévoyant précisément cette condition de diplôme pour ledit niveau. En tout état de cause, se borner à constater qu'une

modification du statut de la requérante ne serait pas autorisée parce qu'elle serait contraire aux principes généraux de la fonction publique locale contenus dans ladite circulaire, dénuée de valeur réglementaire revient, en réalité, à rendre irrégulièrement celle-ci obligatoire. À défaut pour la partie adverse d'indiquer quelle norme légale ou réglementaire ou quel principe général de droit interdirait l'exigence d'un diplôme pour le niveau E et la modification subséquente du statut pécuniaire de la requérante, force est de constater que la violation alléguée de la loi n'est pas formellement motivée. Le même constat s'impose en ce qui concerne la prétendue méconnaissance de l'intérêt général dont fait état l'acte attaqué, à défaut pour celui-ci d'expliquer en quoi ce dernier serait méconnu par l'exigence d'un diplôme pour le niveau E et la création d'une échelle de traitement y afférente.

Le moyen unique est fondé en ce qu'il est pris du défaut de motivation formelle. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

#### *VI. Indemnité de procédure*

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

L'arrêté du 20 juin 2019 de la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne, refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la ville de Châtelet du 29 avril 2019 modifiant le statut pécuniaire du personnel communal non enseignant, est annulé.

#### **Article 2.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 2 juin 2020, par la VIII<sup>e</sup> chambre composée de :

Luc Detroux,  
Frédéric Gosselin,  
Raphaël Born,  
Florence Van Hove,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux