

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.711 du 22 octobre 2020

A. 227.555/VIII-11.105

En cause : **HEIJMANS** Christine,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles,

contre :

la Commission communautaire commune,
représentée par son collègue,
ayant élu domicile chez
M^{es} Maxime CHOME et
Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles,

Partie intervenante :

le centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Pierre,
représenté par son conseil de l'action sociale.
ayant élu domicile chez
M^e Ivan FICHER, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 mars 2019, Christine Heijmans demande l'annulation de :

- « - la décision implicite de la Commission communautaire commune de ne prendre aucune mesure de tutelle d'improbation à l'encontre de la décision du Conseil du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 26 juillet 2017 [...].
- la décision implicite de la Commission communautaire commune de ne prendre aucune mesure de tutelle d'improbation à l'encontre de la décision du Conseil du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 30 mars 2018 [...] ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 18 avril 2019, le centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Pierre demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 2 mai 2019.

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

M. Alain Lefebvre, premier 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 22 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 septembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Julie Paternoster, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Joke Guns, *loco* M^{es} Maxime Chomé et Evrard de Schietere de Lophem, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Ivan Ficher, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, 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

Les faits utiles à l'examen du recours sont exposés dans l'arrêt n° 248.709 du 22 octobre 2020. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Intervention

Le C.P.A.S. de Woluwe-Saint-Pierre demande à intervenir dans la présente cause. Il y a lieu d'accueillir définitivement sa demande.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La partie adverse conteste la recevabilité *ratione materiae* et *temporis* du recours, en ce qu'il est dirigé contre deux décisions implicites de refus d'improver les délibérations du CPAS des 26 juillet 2017 et 30 mars 2018. Elle estime, tout d'abord, que seules ces délibérations non « improuvées » devaient faire l'objet du recours en annulation. Elle se réfère à deux arrêts n° 230.878 du 17 avril 2015 et n° 229.083 du 6 novembre 2014, et considère que les enseignements qui s'en dégagent sont pleinement transposables en l'espèce, en manière telle que le recours contre les décisions implicites d'approbation n'est pas recevable. Elle considère ensuite que, vu qu'elle disposait d'un délai de trois mois pour improver les délibérations des 20 décembre 2017 et 30 mars 2018 et que, conformément aux articles 53, § 2, et 110 de la loi organique des C.P.A.S., « une fois ce délai dépassé, elle a nécessairement approuvé de manière implicite les décisions qui faisaient l'objet des réclamations », « le recours aurait dû être dirigé contre les décisions implicites d'approbation (ou de refus d'improbation) qui ont été automatiquement adoptées respectivement les 10 janvier 2018 et 19 juillet 2018 et non contre les “décisions” implicites de refus de donner suite à la mise en demeure du 3 septembre 2018 ». Elle soutient en outre que le recours est tardif. Elle fait valoir que, s'agissant de décisions implicites d'approbation, elles n'indiquaient logiquement pas les voies de recours de sorte que, conformément à l'article 19, § 2, [lire : alinéa 2] des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le délai pour introduire un recours devant le Conseil d'État était de quatre mois et soixante jours. Elle en déduit que « la requérante devait donc nécessairement introduire son recours en annulation contre la délibération du 26 juillet 2017, au plus tard le 9 juillet 2018 » et que « le délai pour attaquer la délibération du 30 mars 2018 expirait le 18 janvier 2019 », alors que le présent recours a été introduit le 4 mars 2019. Elle estime enfin que la mise en demeure du 3 septembre 2018 l'invitant à statuer sur les réclamations n'y change rien, vu que des décisions implicites étaient déjà valablement intervenues par l'écoulement du délai de trois mois dont elle disposait pour statuer et que cette mise en demeure ne peut avoir pour effet de rallonger le délai dont la requérante dispose pour attaquer les décisions litigieuses. Elle en conclut que « [l]es délibérations du 26 juillet 2017 et du 30 mars 2018 [...] sont [...] devenues définitives par

l'écoulement du temps, en manière telle qu'elles ne peuvent plus être contestées devant le Conseil d'État et ce, quelle que soit la pertinence des critiques formulées à l'encontre de ces délibérations ou des décisions implicites d'approbation subséquentes de la partie adverse. Elle écrit que « [r]aisonner autrement mettrait d'ailleurs à mal le principe de sécurité juridique, qui doit prévaloir en pareille hypothèse sur le principe de légalité ».

L'intervenant partage la position de la partie adverse et se réfère à son argumentation.

Dans son mémoire en réplique, la requérante conteste dans un premier temps l'irrecevabilité *ratione temporis* de son recours. Elle soutient que l'article 110 de la loi organique des C.P.A.S. ne s'applique pas à la tutelle d'improbation prévue à l'article 53, § 2, de la même loi, que la première disposition vise trois types de tutelle, à savoir l'avis défavorable, la tutelle d'autorisation et la tutelle d'approbation, et que le texte prévoit clairement que « l'autorité de tutelle est censée avoir émis un avis favorable ou avoir accordé l'autorisation ou l'approbation requise » en cas d'absence d'avis ou de décision dans le délai fixé par la loi. Elle estime qu'en l'espèce, il ne s'agit pas d'un de ces types de pouvoir de tutelle mais celle de la tutelle d'improbation. Elle fait valoir que, si le texte de l'article 53, § 2, précité, reprend spécifiquement le terme « improbation », peu usité en langue française, c'est justement pour différencier ce pouvoir de tutelle des tutelles d'approbation ou d'autorisation et que, s'il fallait suivre l'argument de la partie adverse, « la décision du CPAS aurait, en réalité, été improuvée implicitement (et donc annulée), et pas approuvée ». Elle en déduit qu'il n'y a pas eu de décision implicite de refus d'improbation, puisque l'article 110 de la loi organique des C.P.A.S. ne s'applique pas à la tutelle d'improbation prévue à l'article 53, § 2, de la même loi. Elle soutient, par ailleurs, que le paragraphe 3 de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ouvre la voie à un recours supplémentaire préalable à sa saisine applicable en l'espèce, et qu'il ne peut dès lors lui être reproché d'avoir tenté, par la voie amiable, d'obtenir une réponse de la part de la partie adverse et d'obtenir la révocation des décisions lui portant griefs. Elle indique que la lettre de mise en demeure adressée à la partie adverse le 3 septembre 2018 étant restée sans réponse, il convient, à la lumière du paragraphe 3 de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de considérer cette absence de réponse comme une décision implicite de rejet par la partie adverse. Elle en conclut que le recours est recevable *ratione temporis*. Concernant la recevabilité *ratione materiae*, elle relève que la partie adverse se contredit en soutenant, d'une part, que seules les décisions ayant fait l'objet de la confirmation par l'autorité de tutelle sont susceptibles de recours, et non la décision implicite de confirmation, tout en lui

reprochant, d'autre part, de ne pas avoir introduit un recours contre les décisions implicites du 10 janvier 2018 et 19 juillet 2018.

Dans son dernier mémoire, la requérante réitère son argumentation selon laquelle l'article 110 de la loi organique des C.P.A.S. ne s'applique pas à la tutelle d'improbation de l'article 53, § 2, de cette même loi.

V.2. Appréciation

Dans sa version applicable à l'acte attaqué, l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. prévoit ce qui suit :

« § 2. Le titulaire d'un emploi peut introduire une réclamation auprès du Collège réuni contre la décision du conseil de l'action sociale supprimant cet emploi ou réduisant le traitement y attaché. La réclamation doit être introduite dans les quinze jours qui suivent celui où la décision a été notifiée au réclamant. Le Collège réuni ne pourra improuver la décision que si elle tend manifestement à une révocation ou rétrogradation déguisée.

Le Collège réuni doit statuer dans un délai de trois mois à partir du jour auquel la réclamation lui a été notifiée ».

Il ressort, par ailleurs, de l'article 110 de la même loi que :

« L'autorité qui émet un avis défavorable concernant une décision prise par le centre public d'action sociale ou qui refuse de donner son autorisation ou son approbation doit motiver sa décision. Si aucun avis ou décision n'est notifié au centre au plus tard le dernier jour du délai comme déterminé dans la loi, l'autorité de tutelle est censée avoir émis un avis favorable ou avoir accordé l'autorisation ou l'approbation requise. Lorsque le délai n'est pas déterminé, celui-ci est fixe à quarante jours. Ce délai commence le lendemain de la réception de l'acte par l'autorité compétente [...] ».

La réclamation visée à l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. s'inscrit dans le cadre du contrôle de tutelle spéciale d'approbation qui incombe au Collège réuni de la partie adverse. Le terme « improuver » repris dans cette disposition ne peut viser d'autres hypothèses que celle de « refuser de donner son approbation » au sens de l'article 110 de la même loi. Le Collège réuni de la partie adverse peut improuver une décision du conseil de l'action sociale « si elle tend manifestement à une révocation ou rétrogradation déguisée ». Dans la situation inverse, il lui revient de l'approuver, explicitement ou, selon le même article 110, implicitement en laissant s'écouler le délai de trois mois imparti pour se prononcer. Dans ce dernier cas, seule la décision faisant l'objet de la réclamation peut alors être entreprise devant le Conseil d'État, puisque ce n'est que par l'effet de cette disposition légale que l'abstention de l'autorité de tutelle est réputée valoir

approbation. Cette abstention de statuer n'est pas, en tant que telle, un acte susceptible de recours.

En l'espèce, en dates des 9 octobre 2017 et 18 avril 2018, le conseil de la requérante a introduit deux réclamations, sur la base de l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., respectivement contre les délibérations des 26 juillet 2017 et 30 mars 2018. Le Collège réuni de la partie adverse ne s'est pas prononcé sur la première réclamation, de sorte que, par l'effet de l'article 110 précité, ce collège est réputé avoir approuvé la première de ces délibérations. Seule celle-ci pouvait alors faire l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'État, ce qui a été le cas dans la cause n° A. 225.879/VIII-10.904 pour laquelle un arrêt n° 248.710 a été prononcé le 22 octobre 2020.

La seconde réclamation a, par contre, donné lieu à une décision explicite de l'autorité concernée, et ce dans le délai requis. Il ressort, en effet, des éléments du dossier que, le 26 juin 2018, la partie adverse a informé le conseil de la requérante qu'à la suite de sa réclamation du 18 avril 2018 contre la délibération du 30 mars 2018, « [...] aucune mesure de tutelle n'a été prise à l'encontre de la décision visée *supra* ». La mention « CONCERNE Recours art. 53, § 2, loi organique sur les C.P.A.S. » figure dans l'en-tête de ce courrier, ce qui ne laisse la place à aucune ambiguïté quant à sa portée. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

Il s'ensuit que, tant pour le premier acte attaqué que pour le second, le mécanisme de mise en demeure prévu à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne peut trouver à s'y appliquer. Cette disposition prévoit notamment que :

« Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours [...] ».

Elle ne vaut que dans la mesure où, d'une part, l'autorité administrative est tenue de statuer et où, d'autre part, elle n'a, par hypothèse, pas encore statué, en dépit de sa mise en demeure à cette fin. Or, pour les deux réclamations précitées, implicitement par l'effet de la loi ou explicitement par le Collège réuni lui-même, elles ont été rejetées et les délibérations visées, approuvées. La partie adverse était dessaisie de la compétence pour statuer sur ces réclamations et ne pouvait, dès lors, se voir contrainte de prendre une nouvelle décision à leur sujet.

Partant, le mécanisme de mise en demeure prévu à l'article 14, § 3, précité, ne pouvait être mis en œuvre en l'espèce et les « silences » du Collège réuni de la COCOM, « réputé[s] constituer [des] décision[s] de rejet susceptible[s] de recours », sont en réalité inexistantes.

Le recours est donc irrecevable à défaut d'objet.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse 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^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 22 octobre 2020, par :

Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Raphaël Born