

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.800 du 14 février 2023

A. 234.494/VIII-11.780

En cause : **l'Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation
d'Études Techniques et Économiques (IGRETEC),**
ayant élu domicile chez
M^{es} Manon DENIS et Laurence MARKEY, avocats,
boulevard du Souverain 36/8
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 septembre 2021, l'Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Études Techniques et Économiques (IGRETEC) demande l'annulation « partielle de l'Arrêté du Ministre du Logement, des Pouvoirs Locaux et de la Ville du 22 juin 2021 en ce qu'il désapprouve partiellement la délibération [de son] Conseil d'Administration du 6 février 2018, à savoir les points de cette délibération relatifs à l'article 119, al. 3, 1^{er} tiret et à la section 1 du Titre 8 de son règlement de travail ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 11 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 février 2023.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Manon Denis, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Joachim Loumaye, *loco* M^e Xavier Close, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier 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. En vue de la mise à jour de son règlement du travail, la requérante entame le 3 juillet 2014 un processus de négociation avec sa délégation syndicale et sa délégation patronale.

Dans ce cadre, un protocole d'accord est signé le 2 février 2018. Celui-ci clôture la procédure de négociation.

2. Le 6 février 2018, le conseil d'administration de la requérante approuve à l'unanimité les mesures en faveur du personnel faisant l'objet du protocole d'accord. La délibération du conseil d'administration fait état d'un accord entre les parties à la négociation portant sur « l'adoption du Règlement du travail tel que repris en annexe de la présente note ».

3. Le 23 mars 2021, la requérante dépose, en vue de son approbation par le gouvernement de la partie adverse et via le guichet électronique des pouvoirs locaux, le dossier relatif à l'adoption, par son conseil d'administration, d'une délibération du 6 février 2018 prévoyant diverses mesures générales relatives au personnel.

4. La directrice de la direction des Ressources humaines des pouvoirs locaux sollicite de la requérante certaines pièces manquant au dossier déposé. Le 4 mai 2021, celle-ci répond à cette demande.

5. Le 7 juin 2021, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville proroge le délai pour statuer jusqu'au 22 juin 2021.

6. En juin 2021, le SPW Intérieur et Action sociale transmet un rapport au ministre, dans lequel il propose d'approuver partiellement la délibération du 6 février 2018.

7. Le 22 juin 2021, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville décide d'approuver la délibération du 6 février 2018, à l'exception toutefois de :

- l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret du règlement de travail ;
- les articles 178 et 180 alinéa 1^{er} du règlement de travail ;
- la section 1 du Titre 8 du règlement de travail.

8. L'article 119 en question de ce règlement de travail prévoit ce qui suit :

« Les congés légaux de vacances annuelles doivent être pris endéans l'année de vacances, tandis que les jours de congés extra-légaux peuvent être reportés à l'année suivante, jusqu'au 30 avril au plus tard.

Les congés légaux de vacances annuelles et les congés extra-légaux qui n'ont pas été pris dans les conditions fixées ci-dessus sont perdus. Ils ne peuvent donner lieu à une transformation en heures supplémentaires, ni à une quelconque compensation financière.

Toutefois, pour le travailleur en maladie de longue durée (c'est-à-dire générant une absence de plus de 4 semaines ininterrompues) :

- Si la maladie de longue durée a débuté avant le terme de l'année de vacances, le solde des jours de congés extra-légaux qui n'auront pas pu être pris avant la date butoir du 30 avril seront payés au travailleur ;
- [...] ».

La section 1 de son titre 8 quant à elle dispose :

« Section 1 Travailleurs contractuels
Sous-section 1 Sanctions

Article 304 Les manquements du travailleur aux obligations de son contrat de travail et au présent règlement, qui ne constituent pas des motifs graves de rupture, peuvent conduire à l'application d'une des mesures disciplinaires suivantes :

1. une réprimande verbale ;
 2. une réprimande écrite transmise par e-mail ;
- Ces deux mesures sont de la compétence du Directeur ou du Chef de Service du travailleur.
3. un avertissement écrit envoyé par recommandé ;
- Cette mesure est de la compétence du Directeur Général ou de celui qui dispose de la délégation adéquate.
4. une mise à pied temporaire sans solde, d'une durée de maximum de 5 jours.
- Cette mesure garantit au travailleur un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel qu'il est fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. En cas de prestations à temps partiel, ce montant est réduit proportionnellement à la durée des prestations.
- Cette mesure est de la compétence du Directeur Général ou du Secrétaire Général.

Ces sanctions sont classées par ordre d'importance croissante.

L'employeur choisit la sanction qu'il estime adaptée sans devoir respecter l'ordre d'énumération mentionné ci-dessus.

Article 305 Toute sanction doit être justifiée et documentée de façon à bien faire comprendre au travailleur ses manquements.

Article 306 Les sanctions sont consignées dans le dossier personnel du travailleur.

Sous-section 2 Notification de la sanction

Article 307 Toute sanction doit être prise et notifiée au travailleur dans le délai le plus rapproché possible du moment où les manquements ont été constatés de manière à ne pas laisser se dégrader une situation.

Sous-section 3 Recours contre la sanction notifiée

Article 308 Le travailleur peut introduire un recours :

1. auprès du Directeur Général, du Secrétaire Général ou du Chef de Service GRH contre les sanctions visées aux points 1 et 2 de l'article 304.
2. auprès du Comité de Gestion contre les sanctions visées aux points 3 et 4 de l'article 304.

Le recours doit être introduit dans un délai de 5 jours ouvrables prenant cours à la date à laquelle le travailleur a reçu notification de la décision.

Article 309 Le travailleur et, le cas échéant, son défenseur, qui peut être un avocat ou un représentant syndical, sont admis à prendre connaissance du dossier, auprès du Service GRH, suivant les modalités prévues à l'article 8.

Article 310 1. Le travailleur est entendu dans le mois, par le Directeur Général, le Secrétaire Général ou le Chef de Service GRH.

2. En cas de recours contre les sanctions visées aux points 3 et 4 de l'article 304, le travailleur est convoqué à la plus proche réunion du Comité de Gestion. Il peut se faire assister d'un avocat ou d'un représentant syndical.

Article 311 L'instance responsable peut se prononcer, même si le travailleur, bien que régulièrement convoqué, s'abstient de comparaître sans excuse valable.

Article 312 La sanction disciplinaire définitive est prononcée par l'instance responsable de l'appel. La décision motivée est notifiée au travailleur dans les 15 jours ouvrables, par envoi recommandé.

[...] »

9. La décision partiellement attaquée est motivée comme suit :

« 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 L315I -1;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement ;

Vu la délibération du 6 février 2018 du conseil d'administration de l'intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques, ci-après "IGRETEC", relative au règlement de travail, aux titres repas et aux frais de parcours, parvenue complète à l'administration régionale le 7 mai 2021 :

Vu l'arrêté du 7 juin 2021 prorogeant jusqu'au 22 juin 2021, le délai imparti pour statuer sur la délibération susvisée ;

Vu le protocole du 2 février 2018 établi avec les organisations syndicales représentatives ;

Considérant que par cette délibération, le conseil d'administration d'IGRETEC décide notamment :

- "À partir du 1^{er} mars 2018, avec liquidation avant fin avril 2018, la valeur nominale du titre-repas est revue à 6,50 € avec intervention de l'employeur fixée à 5,41 € et une contribution obligatoire du travailleur de 1,09€ par chèque. (...)”
- "À partir du 1^{er} février 2018, le référentiel choisi pour l'indemnisation des kilomètres parcourus avec le véhicule personnel dans le cadre d'une mission est l'arrêté royal du 18 janvier 1965. Les dispositions prévues par les circulaires qui seront publiées en application de cet arrêté seront dès lors appliquées conformément et dès leur publication ou *moniteur belge*.”

- “L'adoption de nouveau Règlement de travail tel que repris en annexe de la présente note”.

Considérant que l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail interdit le remplacement de la période minimale de congé par une indemnité financière, sauf en cas de fin de la relation de travail ; Que cette position a été confirmée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 6 avril 2006, C-124/05, points 32 et 33) ;

Considérant que l'article 119, al. 3, 1^{er} tiret du règlement de travail prévoit que pour le travailleur en maladie de longue durée (c'est-à-dire générant une absence de plus de 4 semaine[s] ininterrompues) : “si la maladie de longue durée a débuté avant le terme de l'année de vacances, le solde des jours de congés extra-légaux qui n'auront pas pu être pris avant la date butoir du 30 avril seront payé[s] au travailleur ; (...)”

Considérant qu'en remplaçant les congés non-pris par une indemnité financière, l'article 119, al. 3, 1^{er} tiret viole l'article 7 de la directive précitée ;

Considérant, en ce qui concerne les agents contractuels, qu'en vertu de l'article 30 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, à partir du 1^{er} janvier 2021, le congé de paternité passe de 10 jours à 15 jours (à partir du 1^{er} janvier 2023 le nombre de jours est porté à 20 [...], dont les 3 premiers jours sont à charge de l'employeur);

Considérant que l'article 178 du règlement de travail dispose que : “Le travailleur a le droit de s'absenter de son travail à l'occasion de la naissance d'un enfant dont la filiation est établie à son égard, pendant 10 jours, à choisir par lui dans les 4 mois à dater du jour de l'accouchement.”

Considérant que l'article 180 du règlement de travail dispose que : “pendant les 4 premiers jours d'absence, le travailleur contractuel bénéficie du maintien de sa rémunération. Pendant les 6 jours suivants le travailleur contractuel bénéficie d'une allocation dont le montant est déterminé par arrêté royal et qui lui est payé dans le cadre de l'assurance soins de santé et indemnité.

Le travailleur statutaire bénéficie de sa rémunération durant les 10 jours d'absence pris en vertu de la présente section.”

Considérant dès lors que les articles 178 et 180 al. 1^{er} ne sont donc pas conformes à l'article 30 de la loi de 1978 précitée ;

Considérant que l'article 30ter, § 1^{er} de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail dispose que : “Le travailleur qui, dans le cadre d'une adoption, accueille un enfant mineur dans sa famille, a droit, pour prendre soin de cet enfant, à un congé d'adoption pendant une période ininterrompue de maximum 6 semaines. Dans le cas où le travailleur choisit de ne pas prendre le nombre maximal de semaines prévues dans le cadre du congé l'adoption, le congé doit être au moins d'une semaine ou d'un multiple d'une semaine.

Le congé d'adoption de six semaines par parent adoptif est allongé de la manière suivante pour le parent adoptif ou pour les deux parents adoptifs ensemble :

- 1° d'une semaine à partir du 1^{er} janvier 2019 ;
- 2° de deux semaines à partir du 1^{er} janvier 2021 ;
- 3° de trois semaines à partir du 1^{er} janvier 2023 ;
- 4° de quatre semaines à partir du 1^{er} janvier 2025 ;
- 5° de cinq semaines à partir du 1^{er} janvier 2027.

La durée maximale du congé d'adoption est allongée à deux semaines par parent adoptif en cas d'adoption simultanée de plusieurs enfants mineurs” ;

Considérant qu'en vertu de l'article 193 du règlement de travail, le congé d'adoption est accordé pour l'accueil d'un enfant de moins de 8 ans et non d'un enfant mineur comme le prévoit l'article 30^{ter} de la loi de [1978] précitée ;

Considérant que selon l'Article 194 du règlement de travail, la durée du congé dépend de l'âge de l'enfant (6 semaines si l'enfant a moins de 3 ans et 4 semaines si l'enfant a plus de 3 ans); que cette distinction en fonction de l'âge de l'enfant n'apparaît pas dans l'article 30^{ter} précité ;

Considérant qu'en vertu [de l']article 197 du règlement de travail, la durée maximale du congé d'adoption n'est pas augmentée en cas d'adoption simultanée de plusieurs enfants ; que cela est [contraire] à l'article 30^{ter} précité qui dispose que : “La durée maximale du congé d'adoption est allongée de deux semaines par parent adoptif en cas d'adoption simultanée de plusieurs enfants mineurs”.

Considérant que l'article 200 du règlement de travail précise que : “cette période de congé n'est pas rémunérée, sauf pour les travailleurs contractuels durant les 3 premiers jours du congé d'adoption”;

Considérant que l'autorité intercommunale traite différemment ses agents statutaires et ses agents contractuels, en rémunérant ses contractuels durant les trois premiers jours de congé ; que ce n'est pas le cas de l'agent statutaire qui, dans le cas d'un congé d'adoption ne bénéficie ni d'une rémunération ni même d'une indemnité ;

Considérant que l'autorité intercommunale n'explique pas cette différence de traitement ; que cette différence de traitement ne peut trouver sa source dans la nature même du lien juridique qui lie l'autorité à ses agents statutaires ou agents contractuels ; que la nature du congé de naissance étant totalement indépendante du lien qui lie l'agent à l'intercommunale ; Que par conséquent, le conseil d'administration viole le principe d'égalité en ne rémunérant pas le congé d'adoption pour ses agents statutaires ;

Considérant le principe général de bonne administration *audi alteram partem* qui impose à l'autorité publique d'entendre préalablement la personne à l'égard de laquelle est envisagée une mesure grave pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement ; que dans un arrêt du 6 juillet 2017, la Cour constitutionnelle

s'est prononcée en faveur de l'applicabilité du principe du droit d'être entendu aux travailleurs contractuels engagés par une autorité publique ;

Considérant que les mesures disciplinaires pour les agents contractuels et les agents statutaires sont détaillées aux articles 302 à 339 du règlement de travail ;

Considérant qu'il ressort de ces dispositions susvisées que l'agent contractuel n'est pas entendu avant que l'autorité n'inflige la sanction ; que l'agent n'est entendu par l'autorité qu'en cas de recours contre la sanction qui lui est infligée ;

Considérant qu'en procédant de la sorte, l'autorité intercommunale méconnaît le principe de l'audition préalable qui impose que l'autorité entende l'agent avant de prendre une décision le concernant ;

Considérant qu'en outre, il ressort des dispositions susvisées que l'autorité intercommunale traite différemment ses agents selon qu'ils soient statutaire[s] ou contractuel[s] sur les points suivants :

- Une réprimande est de la compétence du directeur général pour l'agent statutaire et de la compétence du directeur ou du chef de service pour l'agent contractuel ;
- La procédure disciplinaire pour l'agent statutaire est plus détaillée et prévoit une audition préalable de l'agent avec le respect des droits de la défense ;
- Une sanction disciplinaire peut être radiée pour l'agent statutaire mais rien n'est prévu en ce sens pour l'agent contractuel ;

Considérant que le Conseil d'administration ne donne pas de raison expliquant cette différence de traitement ;

Considérant qu'en prévoyant une procédure à ce point différenciée entre les agents statutaires et les agents contractuels sans que cette différence de traitement ne soit justifiée, l'autorité intercommunale méconnaît le principe d'égalité porté par les articles 10 et 11 de la Constitution ;

Considérant que pour le surplus la délibération susvisée du conseil d'administration d'IGRETEC du 6 février 2018 est conforme à la loi et à l'intérêt général ;

ARRETE :

Article 1^{er}: La délibération du conseil d'administration d'IGRETEC du 6 février 2018 relative au règlement de travail, aux titres repas et aux frais de parcours est approuvée à l'exception de:

- L'article 119, al. 3 1^{er} tiret du règlement de travail
- Les article 178 et 180 al. 1^{er} du règlement de travail
- La section 1 du Titre 8 du règlement de travail

Art. 2 : Un recours en annulation est ouvert contre cette décision devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

A cet effet, une requête en annulation datée et signée doit être adressée au Conseil d'Etat (rue de la Science, 33, 1040 Bruxelles), par lettre recommandée, à la poste, dans les 60 jours à dater du lendemain de la notification qui vous est faite de la présente.

La requête peut également être introduite par voie électronique sur le site internet du Conseil d'Etat : <http://eproadmin.raadvst-consetat.be>

Art. 3 : L'attention des autorités intercommunales est attirée sur les éléments suivants :

- Cette délibération adoptée le 6 février 2018 n'a été transmise à l'autorité de tutelle que le 7 mai 2021. Je vous rappelle qu'en vertu de l'article L3132-1 § 1^{er} du CDLD, “les actes visés à l'article L3131-1, accompagnés de leurs pièces justificatives, sont transmis au [collège provincial] dans les quinze jours de leur adoption”.

- En vertu de l'article L1523-27 du CDLD vous devez disposer de dispositions générales en matière de personnel et plus précisément vous devez disposer dans un même règlement toutes les dispositions relatives à la rémunération des agents (barèmes, allocation, primes, modalité d'octroi). En effet, l'article L1523-27 du CDLD dispose notamment que “le conseil d'administration fixe les dispositions générales objectives en matière de personnel dont, notamment :

- 1° les conditions d'accès aux emplois et, le cas échéant, d'avancement, les modalités de publicité de l'appel à candidatures ainsi que la procédure d'évaluation du personnel de l'intercommunale ;
- 2° les échelles de traitement, les allocations, indemnités et tout avantage du personnel de l'intercommunale.”

- Le règlement de travail ne comporte pas de dispositions sur les éléments suivants :

- Le mode, l'époque et le lieu du paiement de la rémunération ;
- La durée des délais de préavis ou les modalités de détermination des délais de préavis ou la référence aux dispositions légales et réglementaires en la matière ;
- Les droits et obligations du personnel de surveillance.

Or il s'agit de mentions obligatoires au sens de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail.

- Les articles 101 et 102 du règlement de travail relatifs à la surveillance de la santé du travailleur font référence à l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs. Il y a lieu de noter que cet arrêté royal a été abrogé par l'arrêté royal du 28 avril 2017 établissant le livre 1^{er} Principes généraux du code du bien-être au travail. Les dispositions concernant la surveillance de la santé du travailleur se trouvent désormais dans le titre 4 du Livre 1^{er} du Code du bien-être au travail.

Si en ce qui concerne les agents statutaires, la matière des congés de paternité (naissance) relève de l'autonomie locale, il n'y a pas lieu de traiter différemment

les agents statutaires en leur octroyant moins de jours que les agents contractuels. En effet, la différence de traitement ne peut s'expliquer par la nature même du lien juridique qui lie l'autorité à ses agents statutaires ou agents contractuels. La nature du congé de naissance étant totalement indépendante du lien qui lie l'agent à l'intercommunale. Il est donc indispensable de traiter de manière égale les agents statutaires et contractuels en matière de congé de naissance et de modifier l'article 178 al. 2 en ce sens comme le recommande la circulaire du 14 mai 2021 relative à la législation fédérale relative à l'extension du congé de naissance.

L'article 210 du règlement de travail prévoit que l'agent peut suspendre ou réduire ses prestations durant un mois (prolongeable d'un mois).

Or, l'article 100bis de la loi du 22 janvier 1985 de redressement contenant des dispositions sociales prévoit que cette interruption d'un mois peut être prolongée d'un mois à deux reprises.

Art. 4: Le présent arrêté est publié par extrait au *Moniteur belge*.

Art. 5: Le présent arrêté est notifié par recommandé au Président d'IGRETEC »

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié à la partie requérante le 22 juin 2021.

11. Le 7 juillet 2021, la requérante conteste la décision de non-approbation rendue par le ministre concernant l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret et la section 1 du titre 8 de son règlement de travail et sollicite la prise d'un arrêté rectificatif.

12. Le 13 septembre 2021, soit postérieurement à l'introduction de la requête en annulation, le ministre répond qu'il ne retirera pas son acte.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

La requérante prend un moyen unique de la violation de « l'obligation matérielle de motivation adéquate et pertinente », du devoir de minutie et du devoir de diligence en tant que principes généraux de bonne administration, ainsi que de la violation de l'article L3114-1, al. 2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Dans une première branche, elle estime que la motivation de l'acte attaqué est, d'une part, inexacte, en fait comme en droit, dès lors qu'elle repose sur une lecture erronée du règlement de travail, ainsi que sur une analyse erronée et extensive de la législation belge et européenne et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et d'autre part inexistante.

S'agissant de la désapprobation de l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret, de son règlement de travail, elle fait valoir que cette disposition vise uniquement les jours de congés extra-légaux auxquels ont droit ses travailleurs, soit les jours qui dépassent la période minimale de congés légaux au sens de la législation belge et européenne.

Or, selon elle, ces jours ne sont pas visés par l'article 7 de la directive européenne auquel l'acte attaqué fait référence dans sa motivation. Elle explique qu'en effet la période minimale de quatre semaines de congé par an visée par cette disposition de la directive correspond, en Belgique, aux 20 jours de congés légaux prévus par la législation belge en matière de vacances annuelles.

Elle estime dès lors que la partie adverse n'a pas procédé à un examen minutieux et diligent des circonstances de la cause. Elle cite un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 10 novembre 2019, C-609/17 qui précise :

« l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la Directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (qui dispose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales) ne s'oppose pas à des réglementations nationales et à des conventions collectives qui prévoient l'octroi de jours de congé annuel payé excédant la période minimale de quatre semaines prévue par ladite disposition, tout en excluant le report pour cause de maladie de ces jours de congé ».

Elle en conclut que l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret, du règlement de travail n'est en aucune façon contraire à l'article 7 de la directive précitée.

Elle rappelle en outre que, conformément à l'article L3131-1, § 5, du Code, l'approbation des actes soumis à la tutelle du gouvernement ne peut être refusée que « pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général ». Elle estime donc qu'en ne désapprouvant pas l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret du règlement de travail au regard de la loi ou de l'intérêt général, mais au regard d'une interprétation extensive de l'article 7 de ladite directive, la partie adverse excède également son pouvoir et outrepassé la compétence que lui confère le Code en sa qualité d'autorité de tutelle.

S'agissant du titre 8, section 1, de son règlement de travail, qui porte sur les mesures disciplinaires, elle constate que la partie adverse la désapprouve au motif que cela créerait une différence de traitement entre ses agents contractuels et statutaires et que cette différence ne serait pas justifiée.

Après avoir rappelé la motivation de l'acte attaqué sur ce point, elle fait valoir qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation, conformément à l'article 162 de la Constitution et au Code, dans la cadre de l'adoption de son règlement du travail, eu égard au fait qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne limite sa compétence en matière disciplinaire ou ne lui impose de prévoir un régime disciplinaire identique pour ses agents contractuels et statutaires.

Elle note à cet égard qu'en matière disciplinaire, il lui est permis de faire une différence reposant sur des motifs acceptables en fait comme en droit entre les travailleurs contractuels et statutaires étant donné l'incomparabilité des situations.

Elle estime qu'en mentionnant « que le Conseil d'administration ne donne pas de raison expliquant cette différence de traitement », la partie adverse perd de vue qu'elle n'a aucune obligation de motiver l'adoption d'un acte réglementaire tel qu'un règlement de travail, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un acte à portée individuelle au sens de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Elle expose qu'il ne lui incombait pas de faire ressortir l'incomparabilité des situations Ou la présence de critères objectifs dans son règlement de travail ou dans la décision adoptant ce règlement de travail.

Ensuite, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué repose partiellement sur une lecture extensive et erronée de l'arrêt 86/2017 de la Cour constitutionnelle du 6 juillet 2017 alors que l'article L3131-1, § 5, du CDLD prévoit que l'approbation des actes soumis à la tutelle du gouvernement ne peut être refusée que « pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général » en sorte que ce faisant, la partie adverse commet un excès de pouvoir en ne fondant pas sa décision sur l'un de ces deux critères.

Elle relève que, d'une part, cet arrêt a été rendu sur question préjudicielle en sorte qu'il a une autorité de force jugée relative et, d'autre part, que le cas soumis à la Cour constitutionnelle était celui d'un licenciement d'un travailleur contractuel en sorte que toute la motivation de l'arrêt repose sur la comparabilité des situations entre un agent statutaire et un agent contractuel face à une mesure de licenciement. Elle en déduit qu'il ne saurait être question d'appliquer

l'enseignement de la Cour constitutionnelle tiré de cet arrêt à toute mesure, autre qu'un licenciement, prise à l'encontre d'un agent contractuel par une autorité publique.

Elle considère que dès lors que l'acte attaqué mentionne comme seul fondement juridique pour motiver sa désapprobation de la Section 1 du titre 8 que « la Cour constitutionnelle s'est prononcée en faveur de l'applicabilité du principe du droit d'être entendu aux travailleurs contractuels engagés par une autorité publique », il ne fournit pas la moindre explication sur les raisons pour lesquelles l'arrêt de la Cour constitutionnelle s'appliquerait également dans le cadre de mesures disciplinaires.

Elle en déduit que la partie adverse excède le pouvoir qui lui est conféré par le CDLD et viole les principes généraux de motivation matérielle, de minutie et de diligence.

Par ailleurs, elle fait valoir que la situation des agents contractuels et statutaires est éminemment différente en ce qui concerne leur régime disciplinaire en sorte qu'il ne saurait être question d'inégalité entre ces deux catégories de travailleurs au sens des articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle note à cet égard, premièrement, que l'origine du pouvoir disciplinaire est différente selon que l'agent est statutaire ou contractuel, que pour les contractuels, ce pouvoir trouve son origine dans le Code civil ainsi que dans la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' et dans la loi du 8 avril 1965 'instituant les règlements du travail', alors que le pouvoir disciplinaire de l'autorité publique sur les agents statutaires découle quant à lui de l'article 162 de la Constitution, de l'article L1523-27 du Code (lequel prévoit que « le conseil d'administration fixe les dispositions générales objectives en matière de personnel »), et du statut.

Elle en déduit que le règlement de travail fait office de statut à l'égard des agents statutaires, en ce qu'il contient des règles de droit (entre autres, le régime disciplinaire) à caractère général établies unilatéralement par elle dans le respect de sa compétence et du cadre légal, et qu'il s'applique à l'ensemble de ses agents statutaires.

Elle constate en outre que le règlement de travail a une nature hybride puisqu'il fait fonction de règlement de travail pour ses agents contractuels et de statut pour ses agents statutaires.

Il en découle, selon elle, que les sanctions et procédures prévues dans le statut pour les statutaires ne peuvent être appliquées par analogie aux agents contractuels et que le Conseil d'État est compétent pour statuer sur des recours introduits contre des sanctions disciplinaires appliquées à des agents statutaires, alors qu'il n'est pas compétent pour statuer sur des recours introduits contre des sanctions disciplinaires appliquées à des agents contractuels.

Elle précise en deuxième lieu que la raison d'être du pouvoir disciplinaire n'est pas la même selon que l'agent est contractuel ou statutaire. Elle explique, à cet égard, que les sanctions disciplinaires répriment les manquements aux devoirs des agents statutaires, alors que les articles 16 et 17 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' concernant les obligations générales d'un travailleur contractuel ne prévoient pas de sanction. Elle observe que le pouvoir disciplinaire de l'employeur sur l'agent contractuel ne découle pas de l'idée du manquement de l'agent contractuel à ses obligations, mais bien du lien de subordination et, par conséquent, du contrôle que peut effectuer l'employeur sur son travailleur dans le cadre de l'exécution de son contrat de travail, critère essentiel à la relation de travail salarié.

Troisièmement, elle mentionne que les conséquences du pouvoir disciplinaire sont différentes puisqu'un statuaire peut se voir rétrogradé, démis d'office ou même révoqué alors que tel n'est pas le cas pour un agent contractuel. Elle constate que l'employeur ne peut unilatéralement modifier les conditions essentielles du contrat de travail en vertu du principe de la convention-loi de même qu'en vertu de la loi du 3 juillet 1978 selon laquelle l'employeur est tenu de faire travailler le travailleur dans les conditions, au temps et au lieu convenus et de payer la rémunération aux conditions, au temps et au lieu convenus. Elle ajoute qu'une rétrogradation permanente ou une démission d'office pourrait être considérée comme un acte équipollent à rupture du contrat de travail.

Elle fait valoir que la seule sanction disciplinaire ne saurait être de nature à justifier le licenciement d'un agent contractuel dès lors que la question du licenciement porte sur l'aptitude, l'attitude au travail ou encore les nécessités d'organisation de l'entreprise. Elle note qu'en revanche, l'importance des conséquences des sanctions disciplinaires sur l'agent statutaire justifie que le régime disciplinaire soit plus difficile à mettre en œuvre et qu'il soit entouré de garanties telles que l'audition préalable.

Elle relève encore que, puisque les agents contractuels sont à la fois protégés au moment de l'élaboration du régime disciplinaire et au moment de sa mise en œuvre (l'autorité publique étant légalement limitée dans les sanctions qui peuvent être imposées et dans la manière de les imposer), les sanctions n'ont pas d'impact direct sur eux, de sorte que l'obligation d'audition préalable ne se justifierait pas. Elle constate, à cet égard, que le législateur a d'ailleurs estimé suffisant de ne prévoir qu'une procédure de recours *a posteriori* dans la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail.

Sur ce plan, elle note que l'audition préalable d'un agent contractuel reviendrait à rendre impossible la mise en œuvre du processus disciplinaire eu égard à l'article 17 de la loi du 8 avril 1965 selon lequel « à peine de nullité, les pénalités doivent être notifiées par l'employeur ou son préposé à ceux qui les ont encourues au plus tard le premier jour ouvrable suivant celui où le manquement a été constaté », et à l'article 35, alinéa 3, de la loi du 3 juillet 1978 qui porte que « le congé pour motif grave ne peut plus être donné sans préavis ou avant l'expiration du terme, lorsque le fait qui l'aurait justifié est connu de la partie qui donne congé, depuis trois jours ouvrables au moins ».

Quatrièmement, elle remarque que l'incomparabilité des situations se marque encore plus dans le cadre de la radiation des sanctions qui n'est prévue que pour l'agent statutaire. Elle rappelle que le principe de la radiation est fondé sur l'idée qu'une sanction ne doit pas entacher indéfiniment le *curriculum* des agents et qu'il faut leur permettre de poursuivre leur carrière, qu'elle est donc liée intimement à la carrière administrative d'un agent statutaire et que c'est donc en raison de la stabilité d'emploi liée à l'engagement statuaire et à la nécessaire progression de l'agent au sein de l'institution qui l'occupe, que ce principe de radiation est de mise.

Elle constate dès lors que ce régime n'est pas transposable aux travailleurs contractuels puisque, par nature, ces travailleurs sont occupés dans le cadre d'un contrat d'emploi à une fonction déterminée et qu'ils ne bénéficient pas de ce principe de stabilité d'emploi qui est de mise pour l'agent statutaire. Dans le même ordre d'idées, elle expose que l'agent contractuel n'a pas de carrière administrative au sein de l'institution, qu'il ne peut changer de fonction que s'il conclut un nouveau contrat de travail ou que s'il prend part à une procédure de sélection pour devenir statuaire et qu'il n'y a donc pas, pour les contractuels, de processus de mutation, de promotion comme pour les statutaires.

Elle note encore que ce n'est pas parce que le principe de l'audition préalable ne lui est pas ouvert que le contractuel ne bénéficie pas des mêmes

garanties procédurales. Elle constate, ainsi, que conformément aux articles 308 et suivants de son règlement de travail, l'agent contractuel peut, dans un délai de 5 jours ouvrables à dater de la notification, introduire un recours à l'encontre de la sanction disciplinaire qui lui est notifiée, qu'il sera entendu dans le cadre de ce recours et pourra se faire assister par un avocat ou un représentant syndical et que la sanction ne deviendra définitivement exécutoire qu'après audition.

Par ailleurs, elle relève également que l'agent contractuel dispose d'un an à dater de la notification de la sanction pour introduire un recours devant les cours et tribunaux du travail, là où l'agent statutaire ne dispose que d'un délai de 60 jours pour agir devant le Conseil d'État.

Enfin, elle relève que même si les agents contractuels et statutaires qui se voient imposer une sanction disciplinaire devaient être considérés comme étant dans une situation comparable, la partie adverse aurait dû poursuivre son analyse et indiquer les raisons pour lesquelles, selon elle, aucun objectif légitime ne justifie cette différence de traitement. Elle estime que le principe de motivation matérielle des actes administratifs imposait à la partie adverse de motiver sa décision de désapprobation sur tous les aspects du principe d'égalité porté par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans une seconde branche, elle estime que l'acte attaqué est motivé de manière succincte et stéréotypée dès lors que rien dans sa motivation ne permet de déterminer sur quels éléments la partie adverse s'est fondée pour en conclure que :

- les jours de congés extra-légaux auxquels fait référence l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret, du règlement de travail tombent sous la notion de « période minimale de congé » au sens de la directive 2003/88/CE, alors que les jours de congés extra-légaux dont il est question dans cette disposition du règlement de travail ne coïncident pas avec la période de congé minimale visée par l'article 7 de cette directive ;
- les travailleurs contractuels et statutaires qui se voient imposer une sanction disciplinaire se trouvent dans une situation comparable, qu'ils sont traités différemment et que cette différence de traitement n'est pas justifiée par un objectif légitime alors que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 juillet 2017 ne pose pas que le principe d'audition préalable doit s'appliquer aux agents contractuels qui se voient appliquer une sanction disciplinaire et alors qu'aucune explication n'est donnée sur les raisons pour lesquelles une telle interprétation

serait également d'application lorsqu'il s'agit d'appliquer des sanctions disciplinaires à un agent contractuel.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

S'agissant, au regard de la première branche, du refus d'approbation de l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret, du règlement de travail, la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

S'agissant du refus d'approbation du titre 8, section 1, du règlement de travail, elle estime que le principe général des droits de la défense ne s'applique pas uniquement dans le cadre d'une relation de travail statutaire mais est d'application transversale à toutes les procédures menées par une autorité administrative dans lesquelles une personne est susceptible de se voir infliger une sanction en sorte qu'il n'est pas réservé à la discipline des agents statutaires.

Elle considère également qu'en matière disciplinaire, ce principe général s'applique non seulement dans le cadre d'une relation statutaire entre un employeur public et un de ses agents, mais également dans tous les autres types de procédure disciplinaire. Selon elle, dès le moment où la partie requérante adopte un règlement permettant la prise de sanctions disciplinaires à l'égard de son personnel contractuel, le principe général des droits de la défense doit être appliqué et ce, peu importe si l'origine du lien de subordination, et donc du pouvoir disciplinaire exercé par l'employeur public, est le contrat de travail.

Elle fait valoir que la justification dont l'acte attaqué déplore l'absence ne se situe pas sur le plan de la motivation formelle mais sur le plan de la motivation matérielle qui s'applique également aux actes réglementaires.

Elle estime ainsi que l'autorité de tutelle peut, de la même manière qu'une juridiction, constater que le dossier administratif accompagnant un acte réglementaire ne comporte aucune justification d'une différence de traitement et, dès lors, estimer que cette différence de traitement n'est pas justifiée. Elle estime qu'étant donné que la requérante n'affirme pas que le dossier administratif qu'elle a communiqué à l'autorité de tutelle comportait des pièces permettant de comprendre la différence de traitement qu'elle a entendu consacrer, sur le plan disciplinaire, entre agents contractuels et statutaires et que, dès lors, le moyen, qui ne conteste pas l'absence d'explications ou de pièces justifiant la différence de traitement entre deux catégories d'agents, n'est pas fondé.

À titre subsidiaire, elle considère que même si certaines dispositions de la loi du 3 juillet 1978 ont pour effet de prohiber certains types de sanction à l'égard des personnes engagées par un contrat de travail, cela n'empêche pas l'application du principe général des droits de la défense lorsqu'une sanction compatible avec cette loi est envisagée.

Elle considère en outre que la référence faite par la requérante à la loi du 8 avril 1965 n'est pas pertinente dans la mesure où cette loi s'applique aussi bien aux agents contractuels que statutaires de sorte qu'elle ne peut pas, en elle-même, justifier une différence de traitement entre ces deux catégories de travailleurs.

Elle ajoute à cet égard qu'il est « inexact d'affirmer que le délai d'un mois, à dater du constat du manquement, imposé par l'article 17 de la loi pour notifier les pénalités serait insuffisant pour organiser l'audition préalable de l'agent ».

Par ailleurs, elle estime que si l'on considère qu'effectivement le principe général des droits de la défense (ou le principe général d'audition préalable) s'applique, le manquement ne peut véritablement être constaté qu'après que l'agent ait été entendu relativement aux faits qui lui sont reprochés.

En ce qui concerne l'arrêt 86/2017 de la Cour Constitutionnelle, elle fait valoir que la logique de cet arrêt est que le principe des droits de la défense doit s'appliquer à l'autorité administrative qui met en place, par des mesures réglementaires, une véritable procédure disciplinaire applicable aux agents contractuels. Elle soutient donc que la référence faite par l'acte attaqué à cet arrêt est pertinente et parfaitement compréhensible.

Quant à la radiation de sanctions disciplinaires, elle relève qu'elle ne s'applique aux agents statutaires que si elle est prévue par le statut et qu'elle n'est donc pas propre au régime statutaire puisqu'elle est également prévue par la loi en matière pénale, ce qui suffit à constater que son application est plus large que la matière de la fonction publique.

Elle précise encore que le fait que le législateur de 1965 ait prévu une procédure de recours en matière de sanction prévue par le règlement de travail ne change rien à l'obligation d'entendre l'agent avant de prendre une sanction et ne dispense pas la requérante de respecter le principe général des droits de la défense et le principe d'égalité de traitement de ses agents.

Elle estime en conclusion que les différences de traitement contenues dans le règlement de travail n'avaient pas fait l'objet d'une justification (dans le dossier administratif), de sorte qu'elle s'est limitée à constater qu'aucun motif n'était donné pour justifier la différence de traitement opérée, sur le plan disciplinaire, entre deux catégories d'agents comparables.

S'agissant de la deuxième branche, elle estime que l'acte attaqué permet à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles l'approbation a été refusée à certains aspects de son règlement de travail. Ainsi, elle indique qu'en ce qu'elle se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la requérante peut comprendre qu'elle estime que la logique de cet arrêt rend applicable le principe d'audition préalable à une procédure disciplinaire à l'égard d'un agent contractuel. Selon elle, il en va de même en ce qui concerne l'article 7 de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Tout d'abord, la partie adverse répète que la loi relative aux contrats de travail n'implique nullement qu'une différence de traitement soit opérée entre agents contractuels et agents statutaires sur le plan de leur droit à être entendus lorsque leur employeur se propose de prendre une sanction à leur égard et qu'aucune disposition de cette loi ne fait obstacle à une telle audition préalable.

Selon elle, la simple affirmation qu'il existe, de manière générale, des différences objectives entre le recrutement contractuel et le recrutement statutaire ne peut suffire à exclure l'application d'un principe général de droit alors que la loi fédérale n'y déroge pas. Elle soutient que c'est la logique même du point B.3. de l'arrêt 86/2017 du 6 juillet 2017 de la Cour constitutionnelle, selon lequel « la circonstance que les travailleurs employés par une autorité publique et les agents statutaires se trouveraient dans les situations juridiques différentes que constituent le contrat d'emploi et le statut ne suffit pas [...] à permettre de considérer que ces catégories de personnes ne pourraient être comparées : il s'agit en effet, dans les deux cas, de déterminer les conditions dans lesquelles ces personnes peuvent être valablement privées de leur emploi ».

Elle allègue que l'autorité de tutelle ne doit pas justifier en la forme la raison pour laquelle le dossier qui lui est transmis par une commune dans le cadre de

la tutelle d'approbation doit contenir les éléments démontrant qu'un acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit. Selon elle, il résulte des articles L3111-2 et L3132-1, § 1^{er}, du Code que le pouvoir subordonné a une obligation de créer un dossier de nature à justifier (« étayer ») son acte administratif, et de le transmettre à l'autorité de tutelle. D'après elle, en fonction de cette obligation décrétable, le constat, par l'autorité de tutelle, que le dossier administratif qui lui a été transmis ne permet pas de vérifier la légalité de l'acte soumis à l'approbation du Gouvernement, ne constitue nullement un renversement de la charge de la preuve.

Elle ajoute qu'il résulte de l'article L3131-1 du Code, lu à la lumière de l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution, que l'autorité de tutelle peut notamment examiner si l'acte administratif émanant d'une commune respecte les principes d'égalité et de non-discrimination et qu'elle peut également vérifier l'existence de motifs matériels de nature à justifier la légalité d'un acte administratif émanant de l'autorité communale. Elle en conclut que cette autorité peut dès lors constater que l'acte d'une commune crée une différence de traitement entre des catégories d'agents, et que cette différence de traitement n'est pas objectivement justifiée par le dossier constitué par l'autorité communale.

Elle conteste avoir fait une application extensive de l'arrêt n° 86/2017 de la Cour constitutionnelle. Elle indique qu'elle s'est uniquement référée à la logique qui fonde cet arrêt. Elle en cite le considérant B.7. selon lequel « le principe général de bonne administration *audi alteram partem* impose à l'autorité publique d'entendre préalablement la personne à l'égard de laquelle est envisagée une mesure grave pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement. Ce principe s'impose à l'autorité publique en raison de sa nature particulière, à savoir qu'elle agit nécessairement en tant que gardienne de l'intérêt général et qu'elle doit statuer en pleine et entière connaissance de cause lorsqu'elle prend une mesure grave liée au comportement ou à la personne de son destinataire. Le principe *audi alteram partem* implique que l'agent qui risque d'encourir une mesure grave en raison d'une appréciation négative de son comportement en soit préalablement informé et puisse faire valoir utilement ses observations. La différence objective entre la relation de travail statutaire et la relation de travail contractuelle ne peut justifier, pour les agents d'une autorité publique, une différence de traitement dans l'exercice du droit garanti par le principe de bonne administration *audi alteram partem* ».

Elle allègue que ce motif de l'arrêt concerne l'application d'un principe général, par définition transversal, à toute situation dans laquelle une autorité entend prendre une « mesure grave » qui est fondée sur des motifs liés à la personne ou au comportement d'un agent et que la prise d'une mesure disciplinaire à l'égard d'un

agent contractuel étant une mesure grave adoptée en fonction du comportement de l'agent, elle est bien incluse dans les motifs qui ont présidé à l'arrêt n° 86/2017 du 6 juillet 2017 de la Cour constitutionnelle. Elle ajoute que le fait, pour l'autorité de tutelle, de faire une application pertinente d'un principe général de droit et de prendre pleinement en considération la logique suivie par la Cour constitutionnelle dans un de ses arrêts ne constitue ni une interprétation extensive de cet arrêt, ni une restriction induite au principe de l'autonomie communale.

D'après elle, « la réalité est que la requérante elle-même aurait dû prendre en considération le principe d'égalité de traitement, et l'intégrer dans le statut de son personnel ». Elle en conclut que la première branche du moyen est donc non fondée en ce qu'elle concerne le refus d'approbation du titre 8, section 1, du statut du personnel de la requérante.

S'agissant de la deuxième branche, elle se réfère à son mémoire en réponse.

IV.2. Appréciation

L'article L3131-1, § 3°, 4°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation établit, à l'égard des dispositions générales en matière de personnel occupé au sein des organes des intercommunales, une tutelle spéciale d'approbation. Cette 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 », le mot « loi » devant être compris comme visant toute source formelle du droit qui s'impose à l'autorité subordonnée.

La délibération non approuvée partiellement par l'acte attaqué est un acte réglementaire. La décision d'approbation ou de non-approbation, prise par l'autorité de tutelle, d'un acte administratif réglementaire d'une autorité subordonnée est, elle-même, de nature réglementaire. Par conséquent, le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', laquelle ne vise, conformément à son article 1^{er}, que les actes administratifs unilatéraux individuels.

L'article L3114-1, aliéna 2, du Code requiert toutefois que toute décision prise par l'autorité de tutelle soit formellement motivée. Dès lors, la décision par laquelle l'autorité de tutelle refuse d'approuver une décision d'une intercommunale doit reposer sur une motivation formelle établissant que cette décision est contraire à la loi ou blesse l'intérêt général.

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, et, par ailleurs, rencontrer l'obligation de motivation matérielle, 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.

En l'espèce, la requérante sollicite l'annulation de l'acte attaqué en ce que ce dernier refuse d'approuver la décision du 6 février 2018 pour ce qui concerne l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret, et le titre 8, section 1 du règlement de travail.

En ce qui concerne l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret, l'acte attaqué refuse son approbation en se fondant sur les motifs suivants :

« Considérant que l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail interdit le remplacement de la période minimale de congé par une indemnité financière, sauf en cas de fin de la relation de travail ; Que cette position a été confirmée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 6 avril 2006, C-124/05, points 32 et 33) ;

Considérant que l'article 119, al 3, 1^{er} tiret du règlement de travail prévoit que pour le travailleur en maladie de longue durée (c'est-à-dire générant une absence de plus de 4 semaine[s] ininterrompues) : “si la maladie de longue durée a débuté avant le terme de l'année de vacances, le solde des jours de congés extra-légaux qui n'auront pas pu être pris avant la date butoir du 30 avril seront payé au travailleur ; (...)”

Considérant qu'en remplaçant les congés non-pris par une indemnité financière, l'article 119, al. 3, 1^{er} tiret viole l'article 7 de la directive précitée ».

L'article 119 du règlement de travail prévoit ce qui suit :

« Les congés légaux de vacances annuelles doivent être pris endéans l'année de vacances, tandis que les jours de congés extra-légaux peuvent être reportés à l'année suivante, jusqu'au 30 avril au plus tard.

Les congés légaux de vacances annuelles et les congés extra-légaux qui n'ont pas été pris dans les conditions fixées ci-dessus sont perdus. Ils ne peuvent donner lieu à une transformation en heures supplémentaires, ni à une quelconque compensation financière.

Toutefois, pour le travailleur en maladie de longue durée (c'est-à-dire générant une absence de plus de 4 semaines ininterrompues) :

- Si la maladie de longue durée a débuté avant le terme de l'année de vacances, le solde des jours de congés extra-légaux qui n'auront pas pu être pris avant la date butoir du 30 avril seront payés au travailleur ;
- [...] ».

L'alinéa 3, premier tiret, dispose donc clairement que ce sont les congés extra-légaux qui n'auront pas pu être pris avant la date butoir du 30 avril qui seront payés au travailleur.

L'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 'concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail' dispose que :

- « 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales.
2. La période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail. »

Il vise dès lors la période minimale de congé et non les jours extra-légaux dont il est question à l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret, du règlement du travail de la requérante de sorte que l'acte attaqué repose sur une motivation inexacte, en se fondant sur une interprétation erronée de l'article 7 de la directive. L'acte attaqué n'expose par conséquent pas de manière adéquate en quoi l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret, du règlement de travail violerait la loi ou blesserait l'intérêt général.

En ce qui concerne la section 1 du titre 8 du règlement de travail, l'acte attaqué justifie l'improbation partielle de la décision du 6 février 2018 comme suit :

- « Considérant le principe général de bonne administration *audi alteram partem* qui impose à l'autorité publique d'entendre préalablement la personne à l'égard de laquelle est envisagée une mesure grave pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement ; que dans un arrêt du 6 juillet 2017, la Cour constitutionnelle s'est prononcée en faveur de l'applicabilité du principe du droit d'être entendu aux travailleurs contractuels engagés par une autorité publique ;

Considérant que les mesures disciplinaires pour les agents contractuels et les agents statutaires sont détaillées aux articles 302 à 339 du règlement de travail ;

Considérant qu'il ressort de ces dispositions susvisées que l'agent contractuel n'est pas entendu avant que l'autorité n'inflige la sanction ; que l'agent n'est entendu par l'autorité qu'en cas de recours contre la sanction qui lui est infligée ;

Considérant qu'en procédant de la sorte, l'autorité intercommunale méconnaît le principe de l'audition préalable qui impose que l'autorité entende l'agent avant de prendre une décision le concernant ;

Considérant qu'en outre, il ressort des dispositions susvisées que l'autorité intercommunale traite différemment ses agents selon qu'ils soient statutaire ou contractuel sur les points suivants :

- Une réprimande est de la compétence du directeur général pour l'agent statutaire et de la compétence du directeur ou du chef de service pour l'agent contractuel ;
- La procédure disciplinaire pour l'agent statutaire est plus détaillée et prévoit une audition préalable de l'agent avec le respect des droits de la défense ;
- Une sanction disciplinaire peut être radiée pour l'agent statutaire mais rien n'est prévu en ce sens pour l'agent contractuel ;

Considérant que le Conseil d'administration ne donne pas de raison expliquant cette différence de traitement ;

Considérant qu'en prévoyant une procédure à ce point différenciée entre les agents statutaires et les agents contractuels sans que cette différence de traitement ne soit justifiée, l'autorité intercommunale méconnaît le principe d'égalité porté par les articles 10 et 11 de la Constitution ».

Comme l'indique l'acte attaqué, le principe général de bonne administration *audi alteram partem* impose à l'autorité publique d'entendre préalablement la personne à l'égard de laquelle est envisagée une mesure grave pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement. Ainsi que le rappelle la Cour constitutionnelle dans son arrêt 86/2017 du 6 juillet 2017 auquel se réfère l'acte attaqué, « la différence objective entre la relation de travail statutaire et la relation de travail contractuelle ne peut justifier, pour les agents d'une autorité publique, une différence de traitement dans l'exercice du droit garanti par le principe de bonne administration *audi alteram partem* » (B.7).

Toutefois, comme le relève du reste également le même arrêt (B.10), la circonstance qu'une disposition légale relative au contrat de travail ne prévoit pas expressément une audition préalable du travailleur avant que soit prise une mesure grave à son égard n'empêche pas une autorité administrative de respecter le principe général de bonne administration *audi alteram partem* et d'entendre le travailleur.

La circonstance que la section en cause du règlement du travail de la requérante ne prévoit pas que l'agent est entendu avant que l'autorité inflige une sanction ne suffit donc pas pour conclure, comme le fait l'acte attaqué, à la violation de la loi, puisque ce principe général de droit s'applique même en l'absence de texte. Ce n'est que dans l'hypothèse où le règlement de travail rendrait impossible l'application de ce principe général qu'il devrait être considéré comme violant la loi. Or l'acte attaqué ne motive pas en ce sens son refus d'improbation.

En outre, le principe général *audi alteram partem* ne s'applique pas en matière disciplinaire (Voy. à cet égard l'arrêt n° 137/2022 du 27 octobre 2022 de la Cour constitutionnelle, B.10., et la jurisprudence citée).

Enfin, s'agissant des différences de traitement entre agents statutaires et agents contractuels pointées par l'acte attaqué, il y a lieu de relever que les agents statutaires ne sont, en principe, pas comparables aux agents contractuels puisqu'ils se trouvent dans une situation juridique fondamentalement différente, notamment en ce que les premiers bénéficient en principe d'une plus grande stabilité d'emploi mais sont en revanche soumis davantage à la loi du changement que ne le sont les agents engagés en vertu d'un contrat de travail. Ces différences de situation juridique peuvent en principe justifier des règles différentes en matière de discipline, et notamment des règles plus détaillées pour les agents statutaires, pour autant que les droits des uns et des autres soient respectés. Par conséquent, la partie adverse, autorité de tutelle, ne peut considérer que ces différences de traitement sont contraires au principe d'égalité pour le seul motif que le conseil d'administration n'en aurait pas donné les raisons et sans indiquer en quoi ces différences de traitement placeraient les agents, en l'occurrence contractuels, dans une situation moins favorable injustifiée par la nature de leur lien, contractuel plutôt que statutaire, avec leur employeur.

Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure « au montant de base soit 700 € ». Il y a lieu de faire droit à sa demande en indexant toutefois ce montant conformément à l'arrêté royal du 22 juin 2022 'relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Ministre du Logement, des Pouvoirs Locaux et de la Ville du 22 juin 2021 est annulé en ce qu'il désapprouve partiellement la délibération du 6 février 2018 du conseil d'administration l'Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Études Techniques et Économiques (IGRETEC), à savoir les points de cette délibération relatifs à l'article 119, alinéa 3, 1^{er} tiret et à la section 1 du Titre 8 de son règlement de travail.

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 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 14 février 2023 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

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

Valérie Vanderpère	Luc Detroux
--------------------	-------------