

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.976 du 7 mars 2023

A. 233.775/VIII-11.692

En cause : **la ville de Lessines**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO et
Laurane FERON, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 mai 2021, la ville de Lessines demande l'annulation de « la décision du ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du 31 mars 2021 approuvant la délibération du 28 janvier 2021 par laquelle le Conseil communal de Lessines décide de fixer le statut administratif des grades légaux, à l'exception des articles 6, 4° et 5° et 7, alinéa 5 ».

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 27 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 mars 2023.

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

M^e Charline Servais, *loco* M^e Jean Laurent, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laurane Feron, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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. Le 28 janvier 2021, le conseil communal de la requérante approuve les statuts administratif et pécuniaire des grades légaux et transmet sa délibération, ainsi que les statuts, à l'autorité de tutelle.

2. Le 31 mars 2021, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville prend un arrêté approuvant la délibération du 28 janvier 2021 par laquelle le conseil communal de la requérante décide de fixer le statut administratif des grades légaux à l'exception des articles 6, 4^o et 5^o, et 7, alinéa 5. Cette décision 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 L3151-1 ;

Vu la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ;

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 28 janvier 2021, reçue complète le 1er mars 2021, par laquelle le conseil communal de Lessines décide de fixer le statut administratif des grades légaux,

Vu le protocole du 22 décembre 2020 établi avec les organisations syndicales représentatives ;

Considérant la nécessité de faire approuver le statut administratif des grades légaux en raison du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'autorité communale, notamment au niveau de la nomination du directeur général et du directeur financier, et ce, en vertu du code de la démocratie locale et de la décentralisation et des arrêtés du Gouvernement wallon ;

Considérant que l'article 6, 4° et 5° du statut administratif dispose que : "4° avoir suivi une formation de minimum 60 heures en *management* ou être disposé à suivre cette formation durant le stage ; 5° disposer d'une expérience en *management* d'au moins 5 ans"; que ces dispositions ne sont pas prévues dans l'Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier; que de plus, le point 5° est contraire au principe d'égal accès aux emplois publics lequel trouve son fondement dans les articles 10 et 11 de la Constitution ;

Considérant qu'en ce qui concerne l'attestation d'expérience en *management* et/ou la formation en *management* prévues à l'article 7, alinéa 5, il convient de se référer au point ci-dessus ;

Considérant que pour ces motifs, la délibération du 28 janvier 2021 du conseil communal de Lessines viole la loi ;

ARRÊTE :

Article 1^{er} : La délibération du 28 janvier 2021 par laquelle le Conseil communal de Lessines décide de fixer le statut administratif des grades légaux, est approuvée à l'exception des articles 6, 4° et 5° et 7, alinéa 5.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles 41 et 162 de la Constitution, des articles L1122-30, L1124-2 et L1124-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD), de l'arrêté du 11 juillet 2013 du Gouvernement wallon 'fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur

général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux’, du principe de l’autonomie communale.

La requérante indique que l’acte attaqué motive le refus d’approbation des articles 6, 4° et 5°, et 7, alinéa 5, du statut administratif des grades légaux par le fait qu’elle ne pouvait pas prévoir des critères complémentaires à ceux figurant dans l’arrêté du Gouvernement du 11 juillet 2013. Elle estime que, ce faisant, la partie adverse a méconnu l’autonomie communale au mépris des articles 41, alinéa 1^{er}, et 162, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution et en contrariété avec l’article L1122-30 du CDLD.

Elle ajoute qu’il ressort des articles L1124-2 et L1124-22 du CDLD que la loi autorise le conseil communal à nommer le directeur général et le directeur financier et à fixer leur statut administratif, aux conditions fixées à l’article L1212-1 du CDLD et dans le respect des règles minimales établies par le gouvernement et donc que le conseil communal peut fixer le statut des grades légaux tout en respectant les règles minimales établies par le gouvernement. Or, elle constate que ces règles minimales ont été fixées par le Gouvernement wallon dans un arrêté du 11 juillet 2013. Elle indique qu’en dehors de ces dispositions, le conseil communal jouit pleinement de son autonomie conférée par les articles L1124-2 et L1124-22 du CDLD et par l’article 1^{er} de l’arrêté du 11 juillet 2013 pour fixer le statut des grades légaux, en ce compris les règles de recrutement. Dès lors, elle soutient qu’il n’y a aucun doute à ce que le conseil communal puisse fixer des conditions supplémentaires à celles qui sont prévues par le gouvernement dans son arrêté du 11 juillet 2013.

Elle estime aussi que l’acte attaqué est d’autant plus incompréhensible qu’il refuse d’approuver uniquement des articles 6, 4° et 5°, et 7, alinéa 5, du statut administratif des grades légaux en ce qu’ils consacrent des conditions non prévues par l’arrêté du 11 juillet 2013 alors que ce statut administratif prévoit d’autres conditions supplémentaires à l’arrêté du 11 juillet 2013 mais qui ont pourtant été approuvées par la partie adverse (à savoir maîtriser parfaitement la langue française).

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse explique que le conseil communal est compétent pour fixer « le cadre, les conditions de recrutement et d’avancement, ainsi que les conditions et procédure d’évaluation des agents de la commune » (L1212-1 CDLD), que l’article L1124-2, § 2, du CDLD prévoit que « le statut administratif du

directeur général est fixé par un règlement établi par le conseil communal et dans le respect des règles minimales établies par le Gouvernement » et que l'article L1124-22, § 2, alinéa 2, prévoit, en ce qui concerne le directeur financier, que « son statut administratif est fixé dans un règlement établi par le conseil communal dans le respect des règles minimales établies par le Gouvernement ».

Elle ajoute que les conditions fixées par l'arrêté du 11 juillet 2013 sont limitatives, de sorte que le conseil communal ne pourrait prévoir des conditions supplémentaires. Elle constate que la circulaire du 16 décembre 2013 confirme, à cet égard, que la liste est limitative et que le conseil ne peut prévoir de conditions supplémentaires et en déduit que le conseil communal est par conséquent tenu de respecter les limites ainsi que les conditions d'accès énoncées dans cet arrêté et ne peut ajouter des conditions supplémentaires.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle maintient que comme l'indique la circulaire du 16 décembre 2013, les conditions fixées par l'arrêté du Gouvernement du 11 juillet 2013 sont limitatives.

Selon elle, si les conseils communaux disposent effectivement du principe de l'autonomie communale, elle n'en a pas moins édicté un cadre par les dispositions du CDLD et, plus particulièrement s'agissant des grades légaux, par les décrets du 18 avril 2013 et par l'arrêté du Gouvernement du 11 juillet 2013.

Elle allègue que ces dispositions visent à assurer l'indépendance de ces titulaires de grades légaux à l'égard du pouvoir politique. Il faut, selon elle, privilégier une interprétation téléologique des dispositions du CDLD, sur lesquelles les fédérations ont marqué leur accord, la volonté du législateur devant être déterminée à la lumière de l'arrêté du Gouvernement et de la circulaire, dont le ministre précisait, lors de l'adoption du décret du 18 avril 2013, qu'ils étaient déjà prêts.

Elle fait valoir que des conditions de recrutement – tout comme des dispositions particulières en matière d'évaluation – ont été adoptées par le législateur en vue de permettre l'harmonisation des procédures qui concernent les fonctions de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier.

Elle soutient que le caractère contraignant et limitatif des dispositions de l'arrêté du Gouvernement du 11 juillet 2013 pris en application des articles L1124-2 et L1124-24 du CDLD ne constitue pas une atteinte à l'autonomie communale.

Elle rappelle à cet égard que les épreuves exigées par les dispositions de l'arrêté du Gouvernement du 11 juillet 2013 et, notamment, l'épreuve orale, sont organisées par le conseil communal qui demeure libre de vérifier et d'exiger des compétences managériales qu'il estime opportunes sans pour autant constituer des conditions restreignant l'accès aux grades légaux de candidats en Région wallonne.

Elle en conclut que c'est donc à bon droit qu'elle a annulé les dispositions du statut administratif de la requérante à cet égard.

IV.2. Appréciation

Les articles L1124-2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et L1124-22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) disposent respectivement :

« Le directeur général est nommé par le conseil communal aux conditions fixées à l'article L1212-1 et dans le respect des règles minimales établies par le Gouvernement. Il est pourvu à l'emploi dans les six mois de la vacance ».

et

« Le directeur financier est nommé par le conseil communal aux conditions fixées à l'article L1212-1 et dans le respect des règles minimales établies par le Gouvernement ».

L'article L1212-1 du même Code, auquel ces dispositions renvoient, dispose quant à lui :

« Le conseil communal fixe :

- 1° le cadre, les conditions de recrutement et d'avancement, ainsi que les conditions et procédure d'évaluation des agents de la commune,
- 2° le statut pécuniaire et les échelles de traitement des agents de la commune, à l'exception de ceux dont le traitement est fixé par la première partie du présent Code ou par la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

Il peut exiger, lors de toute nomination définitive des membres du personnel communal, que les intéressés aient et conservent leur domicile et leur résidence effective sur le territoire communal. Le conseil communal motive sa décision. »

Il ressort de ces articles que le conseil communal est compétent pour fixer les conditions de nomination du directeur général et du directeur financier en respectant cependant les règles minimales élaborées par le Gouvernement.

Le Gouvernement wallon a adopté, sur cette base, l'arrêté du 11 juillet 2013 'fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux'.

L'article 1^{er} de cet arrêté prévoit que « le Conseil communal fixe, dans un règlement, les conditions et les modalités de nomination, de mobilité et de promotion au grade de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier, ci-après dénommés "directeurs", dans les limites des dispositions prévues par le présent arrêté ».

Cette disposition et, plus particulièrement, les mots « dans les limites des dispositions prévues par le présent arrêté », doivent s'interpréter conformément aux articles précités du Code qui en constituent le fondement. Il en résulte que les règles de l'arrêté du 11 juillet 2013 doivent être considérées comme des « règles minimales », que le conseil communal doit respecter lorsqu'il fixe, conformément à l'article L1212-1, les conditions de recrutement du directeur général et du directeur financier, et que, dès lorsqu'il s'agit de règles « minimales », le conseil communal est légalement habilité à fixer d'autres conditions, complémentaires, de recrutement, pour autant que ces règles ne soient pas fixées de telle manière qu'elles permettraient le recrutement de personnes ne remplissant pas les conditions générales d'admissibilité fixées par l'arrêté du 11 juillet 2013.

La partie adverse ne fournit aucun argument tiré des travaux préparatoires du texte décretal qui pourrait remettre en question une telle interprétation, qui doit en outre être privilégiée compte tenu du principe constitutionnel de l'autonomie communale. La circonstance que l'arrêté ou une circulaire étaient prêts lors de l'adoption du décret n'est en tout de cause pas de nature à exercer une influence sur cette interprétation, dès lors qu'un texte réglementaire doit s'interpréter en fonction du texte légal qu'il exécute, et non le contraire.

Au surplus, l'article 3, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 11 juillet 2013 prescrit que le règlement adopté par le conseil communal détermine « au minimum » « les conditions de participation à l'examen », lesquelles conditions ne pourraient, sauf à rendre le texte dépourvu de cohérence, obligatoirement se confondre avec les « conditions générales d'admissibilité » définies à l'article 2 du même arrêté.

L'article 6 du chapitre 2 « du recrutement d'un Directeur » des statuts de la partie requérante dont les points 4° et 5° ont été non approuvés par l'acte attaqué dispose :

- « Pour pouvoir participer au recrutement à la fonction de Directeur, les candidats doivent réunir les conditions suivantes :
- 1° répondre aux 3 premières conditions mentionnées à l'article 3 ;
 - 2° maîtriser parfaitement la langue française ;
 - 3° être porteur d'un diplôme ou certificat pris en considération pour le recrutement aux emplois de niveau A de l'enseignement universitaire de plein exercice ou un titre réputé équivalent permettant l'accès aux emplois de niveau A, certifié par une attestation délivrée par la Commission d'équivalence ;
 - 4° avoir suivi une formation de minimum 60 heures en *management* ou être disposé à suivre cette formation durant le stage ;
 - 5° disposer d'une expérience en *management* d'au moins 5 ans ».

L'article 7, alinéa 5, des statuts précités, également non approuvé par l'acte attaqué, indique :

- « La candidature doit être accompagnée au minimum des pièces suivantes :
- 1° un *curriculum vitae* et une lettre de motivation ;
 - 2° une copie de titre requis ;
 - 3° un extrait d'acte de naissance ;
 - 4° un extrait de casier judiciaire délivré dans les trois mois précédant le dépôt de la candidature ;
 - 5° le cas échéant, une attestation d'expérience en *management* et/ou formation en *management* ».

Ces articles 6, 4° et 5°, et 7, alinéa 5, déterminent les modalités de recrutement aux fonctions de directeur et, plus particulièrement, les conditions de participation à l'examen, conformément à l'article 3 de l'arrêté du 11 juillet 2013 précité, les « conditions générales d'admissibilité », reprises à l'article 3, alinéa 2, des statuts étant identiques à celles figurant à l'article 2 de l'arrêté du 11 juillet 2013.

En refusant d'approuver ces dispositions pour le motif qu'elles ne seraient « pas prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 », l'acte attaqué méconnaît les dispositions visées au moyen, qui est dès lors fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles L3131-1 et L3114- du CDLD et du principe de la motivation matérielle et formelle.

La requérante indique :

- premièrement, que la partie adverse a refusé d'approuver les articles 6, 4° et 5°, et 7, alinéa 5, des statuts administratif et pécuniaire des grades légaux en raison du fait qu'ils prévoient des conditions qui ne sont pas prévues dans l'arrêté du 11 juillet 2013 alors qu'il s'agit d'une motivation lacunaire, inexacte et inadéquate ;
- deuxièmement, que la partie adverse a refusé d'approuver l'article 6, 5°, des statuts administratif et pécuniaire des grades légaux en ce qu'il est contraire au principe d'égal accès aux emplois publics lequel trouve son fondement dans les articles 10 et 11 de la Constitution alors qu'elle s'abstient toutefois de démontrer en quoi cette condition qui consiste en ce que les candidats doivent avoir une formation en *management* et disposer d'une expérience en *management* d'au moins cinq ans, est contraire au principe d'égal accès aux emplois publics ;
- troisièmement, que la partie adverse a refusé d'approuver l'article 7, alinéa 5, des statuts administratif et pécuniaire des grades légaux lequel impose aux candidats de fournir une attestation d'expérience en *management* tout en « se référant au point ci-dessus » alors que cette motivation ne permet pas de comprendre si la partie adverse a considéré que cette condition ne pouvait être approuvée car ne figurant pas dans l'arrêté du 11 juillet 2013 ou en raison du fait qu'elle est contraire au principe d'égal accès aux emplois publics ou les deux ;
- quatrièmement, que l'acte attaqué n'est en tout état de cause pas formellement motivé et que la partie adverse ne démontre pas que les statuts en cause sont contraires à la loi ou blessent l'intérêt général ;

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que le refus d'approbation repose sur plusieurs motifs, à savoir que les conditions d'accès aux emplois de directeur prévues par les dispositions non-approuvées par l'acte attaqué ne sont pas visées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 et qu'elles sont contraires au principe d'égal accès aux emplois publics, lequel trouve son fondement dans les articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle indique qu'ainsi, elle a mentionné les considérations de fait et de droit et établi que l'acte censuré est contraire à la loi ou blesse l'intérêt général. Selon elle, cette motivation est suffisante et adéquate et permet de comprendre les raisons qui l'ont amenée à censurer les dispositions litigieuses.

Quant à l'absence d'approbation de l'article 7, alinéa 5, elle soutient qu'elle est adéquatement motivée par le renvoi aux motifs de refus d'approbation de l'article 6, 4° et 5°.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle renvoie aux développements relatifs au premier moyen et en conclut que « c'est à bon droit qu'elle a annulé [lire : refusé d'approuver] les dispositions du statut administratif de la [partie requérante] à cet égard ».

V.2. Appréciation

L'article L3114-1, alinéa 2 du CDLD dispose que « toute décision de l'autorité de tutelle est formellement motivée ».

En outre, il ressort de la jurisprudence qu'il incombe à l'autorité de tutelle d'apporter la preuve des éléments qu'elle avance pour porter atteinte à l'autonomie communale. Le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux motifs formellement énoncés dans sa décision, à l'exclusion d'autres motifs qui pourraient être déduits du dossier administratif ou qui sont invoqués dans les écrits de procédure. Il lui appartient aussi de vérifier si les motifs figurant dans la décision résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent du dossier administratif. Le contrôle du juge administratif ne se limite pas à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi et d'abord la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que l'article 6, 4° et 5°, du statut administratif dispose que : “4° avoir suivi une formation de minimum 60 heures en *management* ou être disposé à suivre cette formation durant le stage ; 5° disposer d'une expérience en *management* d'au moins 5 ans”; que ces dispositions ne sont pas prévues dans l'Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier; que de plus, le point 5° est contraire au principe d'égal accès aux emplois publics lequel trouve son fondement dans les articles 10 et 11 de la Constitution ;

Considérant qu'en ce qui concerne l'attestation d'expérience en *management* et/ou la formation en *management* prévues à l'article 7, alinéa 5, il convient de se référer au point ci-dessus ;

Considérant que pour ces motifs, la délibération du 28 janvier 2021 du conseil communal de Lessines viole la loi ».

Ainsi que cela découle de l'examen du premier moyen, le motif selon lequel « ces dispositions ne sont pas prévues dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier » n'est pas exact, pertinent et admissible en droit.

Par ailleurs, le motif selon lequel « le point 5° est contraire au principe d'égal accès aux emplois publics lequel trouve son fondement dans les articles 10 et 11 de la Constitution » n'est pas exact en droit.

En effet, les articles 10 et 11 de la Constitution – dont est issu le principe de l'égal accès aux emplois publics – imposent de réserver un même traitement, en droit, à des situations identiques en fait et impliquent que des situations factuellement différentes fassent l'objet d'un traitement juridique distinct. Or, l'article 6, 5°, du statut s'applique à toutes les procédures de sélection de directeur général ou de directeur financier de la requérante, de sorte que tous les candidats à ces postes seront soumis aux mêmes conditions de recrutement. En outre, dès lors que cette disposition statutaire est fixée en application de l'autonomie communale telle qu'elle est réglée par le législateur, ainsi que cela ressort de l'examen du premier moyen, la différence de traitement résultant de ce que l'accès aux fonctions de directeur général et de directeur financier au sein de la partie requérante serait soumis à des règles communales distinctes de celles prévues par d'autres communes, ne peut en soi être jugée contraire au principe d'égalité.

Enfin, le motif selon lequel « en ce qui concerne l'attestation d'expérience en *management* et/ou la formation en *management* prévues à l'article 7, alinéa 5, il convient de se référer au point ci-dessus » consiste en une simple référence aux motifs précédents. Par voie de conséquence, il ne peut constituer une motivation adéquate.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base des deux premiers moyens, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante 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}.

L'arrêté du ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du 31 mars 2021, approuvant la délibération du 28 janvier 2021 par laquelle le conseil communal de Lessines décide de fixer le statut administratif des grades légaux, à l'exception des articles 6, 4° et 5° et 7, alinéa 5, 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 à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 7 mars 2023, par :

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