CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 77.982 du 6 janvier 1999

A.66.037/VI-12.869

En cause : **BIDEE** Corinne

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Clémentine 3
1190 Bruxelles,

contre :

la Commune de Woluwé-Saint-Pierre

ayant pour conseil Me Diane DEOM
rue du Stocquoy, 1/3
1300 Wavre

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 octobre 1995 par Corinne BIDEE qui demande l'annulation de la décision prise le 21 août 1995 par le collège des bourgmestre et échevins de Woluwe-Saint-Pierre "de mettre fin" à son "contrat de travail pour employé" à partir du 23 août 1995;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 21 avril 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 23 novembre 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 décembre 1998;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la requérante et Me DEOM, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur adjoint;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le 5 décembre 1988, le Collège des bourgmestre et échevins de Woluwe-Saint-Pierre a pris la décision suivante :

" LE COLLEGE,
Considérant que deux emplois de contrôleur adjoint sont vacants au cadre du personnel technique;
Vu le règlement organique du personnel technique;
Vu la délibération du Conseil communal du 12.9.1983 donnant délégation de pouvoirs au Collège des Bourgmestre et Echevins pour traiter les dossiers du personnel communal jusqu'au niveau 2, devenue exécutoire par dépêche du Gouvernement Provincial du 16.11.1983, réf. 22/7270/61717;
Vu la délibération du Conseil communal du 13.7.1979 fixant les échelles de traitements applicables au personnel communal à partir du 1.7.1978;
Vu la délibération du Conseil communal du 12.7.1983 décidant dans le cadre du plan d'assainissement, d'une part de supprimer l'octroi de la bonification de 2 ans pour les agents entrés en service après le 31.5.1983, et

d’autre part, d’aligner les barèmes de ces agents sur ceux octroyés au personnel de l’Etat;
Vu la délibération du Conseil communal du 30.6.1988 décidant d’adapter le statut pécuniaire applicable aux membres du personnel communal suite à l’arrêté royal du 3.12.1987;
Vu la candidature de M^me^ Corinne BIDEE;
DECIDE :
1. au scrutin secret et à l’unanimité, de désigner M^me^ Corinne BIDEE, née le 13.10.1962, demeurant à 1200 Bruxelles, chemin des deux Maisons 17, en qualité de contrôleur adjoint temporaire à partir du 1.1.1989;
2. à l’unanimité, de fixer son traitement annuel brut comme suit : au 1.1.1989 : 174.367 F."

2. Le 10 janvier 1989, le secrétaire communal de la partie adverse a délivré à la requérante une attestation "établie pour servir à des fins administratives", selon laquelle celle-ci est en service à l’administration communale "en qualité de contrôleur adjoint temporaire à durée indéterminée".

Une nouvelle attestation similaire lui a été délivrée le 5 juin 1991.

3. Le 22 mars 1989, l’inspecteur en chef-directeur HAGON, signant pour l’administrateur général adjoint au nom du Ministre de la Région bruxelloise, a fait savoir à la partie adverse que la délibération du 5 décembre 1988 désignant la requérante comme contrôleur adjoint n’appelait pas d’observation.

4. Le 15 janvier 1993, le secrétaire communal a délivré une nouvelle attestation précisant que "l’engagement (de la requérante) s’est fait conformément à la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail".

5. Le 8 juin 1995, l’ingénieur directeur des travaux SIMON, supérieur hiérarchique de la requérante, a rédigé un rapport dans lequel il se plaignait du travail de celle-ci.

Le 26 juin 1995, la requérante y a répondu dans un "contre-rapport".

6. Le 21 août 1995, le Collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse a pris une décision libellée comme suit :

" Vu le rapport en date du 8 juin 1995 établi par M. Pierre SIMON, Ingénieur-directeur des travaux, à charge de l'intéressée;

Considérant que Madame Corinne BIDEE a eu la possibilité de formuler ses observations par écrit quant aux griefs exposés à son encontre;

Considérant qu'il s'avère justifié de mettre fin aux fonctions de l'intéressée;

Considérant qu'en raison de la rémunération, l'âge, l'ancienneté et la fonction de Madame Corinne BIDEE, une indemnité compensatoire de préavis de 6 mois est adéquate;

Vu la délibération du Conseil communal du 31 janvier 1995 donnant délégation de pouvoirs au Collège des bourgmestre et échevins pour traiter les dossiers du personnel communal, jusque et y compris les grades de chefs de bureau et assimilés (...);

Vu la loi du 03.07.1978 relative au contrat de travail, notamment l'article 39;

DECIDE au scrutin secret et à l'unanimité, de mettre fin aux fonctions de Mme Corinne BIDEE, contrôleur adjoint contractuel, en date du 23.08.1995 et de lui payer dans les meilleurs délais une indemnité compensatoire de préavis équivalente à six mois de rémunération, étant entendu que cette indemnité de congé comprend non seulement la rémunération en cours mais aussi les avantages acquis en vertu de la convention, à savoir double pécule de vacances et prime de fin d'année (...) ";

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été notifiée à la requérante le 23 août 1995 par le bourgmestre et le secrétaire de la partie adverse dans les termes suivants :

" Nous sommes au regret de vous informer que le Collège des Bourgmestre et Echevins a, en sa séance du 21.08.1995, décidé de mettre fin à votre contrat de travail pour employé à partir de ce mercredi 23 août

1995, qui sera votre dernier jour de prestations au sein de notre administration.

Suite à cette rupture, la Commune de Woluwe-Saint-Pierre vous paiera une indemnité de rupture compensatoire qui sera égale à la rémunération correspondant à la durée d'une période de préavis de 6 mois.

(...) ".

Cette notification porte en annexe une attestation des services prestés par la requérante ainsi qu'un document C4 signé par le secrétaire de la partie adverse et mentionnant notamment que la requérante exerçait la profession de contrôleur adjoint employé contractuel

7. Le 23 août 1995, le secrétaire communal de la partie adverse a rédigé une attestation délivrée "à des fins administratives" qui mentionne que la requérante a été employée par la partie adverse "en qualité de contrôleur adjoint contractuel durant la période du 01.01.1989 au 23.08.1995 inclus à concurrence de prestations de travail à temps plein".

8. Le 23 octobre 1995, le conseiller adjoint VAN HOEYMISSEN, signant pour le Ministre, a fait savoir que la décision de "démission d'office" de la requérante ne soulevait pas d'objection.

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de compétence, en faisant valoir que l'acte attaqué doit s'analyser comme une décision de licenciement d'un agent recruté sous contrat de travail et qu'une telle décision, liée à l'exécution d'un contrat, ressortit à la compétence exclusive des juridictions du travail, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution; qu'en vue d'établir qu'elle avait conclu un contrat de travail avec la requérante, la partie adverse affirme que celle-ci n'a jamais présenté d'examen de recrutement en sorte qu'elle ne pouvait prétendre à une nomination définitive après l'accomplissement d'un stage, qu'il est loisible aux communes de recourir à l'engagement par contrat même

lorsqu'il s'agit de pourvoir à un emploi permanent du cadre organique, qu'elle n'a pas établi de statut administratif pour les agents temporaires de sorte que la situation de la requérante était automatiquement régie par l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail, que la volonté des parties a bien été de conclure un contrat de travail, ce qui correspondait à la nature de la situation, et que la prolongation de l'engagement n'a pas eu pour effet d'en modifier la nature contractuelle;

Considérant que la requérante réplique que les cas dans lesquels l'administration peut recruter par contrat sont exceptionnels et doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive; que pour établir qu'elle se trouvait dans une situation statutaire, elle fait valoir qu'elle a été engagée par une décision unilatérale de la partie adverse, qu'aucun contrat n'a jamais été signé entre la partie adverse et elle-même, qu'au moment de son engagement, il n'a aucunement été fait mention d'un contrat, qu'elle occupait à titre permanent un emploi du cadre organique, qu'elle a travaillé pendant 7 ans dans des fonctions qui sont demeurées identiques sans renouvellement intermédiaire et que s'il est vrai qu'elle n'a pas présenté un examen de recrutement, cette carence est imputable à la partie adverse et ne peut aboutir à la priver d'une stabilité d'emploi reconnue aux autres agents communaux;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme qu'il ne peut être admis, sinon par le recours à une fiction, que la requérante serait soumise aux dispositions du statut du personnel communal applicables aux agents définitifs et qu'au surplus cette thèse équivaudrait à reconnaître "ipso facto" la nullité du recrutement de la requérante; qu'elle soutient encore que seule la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail fournit un cadre juridique de référence correspondant à la

situation de la requérante et rappelle que le recrutement temporaire est admissible même lorsqu'il s'agit de pourvoir à des fonctions permanentes et que le recours au recrutement contractuel n'est pas seulement autorisé pour les intérims ou travaux occasionnels;

Considérant qu'en vertu des articles 145 et 149 de la loi communale, le personnel d'une commune se trouve, en règle générale, placé à l'égard de celle-ci dans une relation statutaire; qu'une commune peut cependant engager du personnel sous contrat, auquel personnel est alors applicable la loi sur le contrat de travail; que, toutefois, par de tels recrutements contractuels, les communes ne peuvent échapper à l'obligation que leur font la nouvelle loi communale, notamment l'article 145 de cette loi, et la loi du 30 juillet 1903 relative à la stabilité des emplois communaux, de pourvoir, par des nominations statutaires, aux emplois permanents du cadre et aux fonctions permanentes; que, partant, les recrutements contractuels doivent demeurer exceptionnels; que cette situation particulière doit au surplus, être constatée de manière non-équivoque dans un arrangement contractuel entre l'organe de gestion du service public et l'agent intéressé;

Considérant qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que la requérante aurait été recrutée dans le cadre d'un contrat de travail; que la décision par laquelle le Collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse a, le 16 décembre 1988, engagé la requérante pour occuper un emploi vacant du cadre se présente comme un acte unilatéral et ne comporte aucune référence à la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail; que la première pièce du dossier à faire mention de la loi précitée est une attestation rédigée le 15 janvier 1993 par le secrétaire communal de la partie adverse; que dans le préambule de l'acte attaqué du 21 août 1995, celle-ci vise certes la même loi du 3 juillet 1978, et particulièrement son article 39, et qu'elle accorde à la partie

requérante une indemnité de préavis; que certes encore, le 23 août suivant, le secrétaire de la partie adverse a attesté que la requérante a été employée "en qualité de contrôleur adjoint contractuel"; que, toutefois, ni ces références à la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail, postérieures de plusieurs années à l'engagement de la requérante, ni la circonstance que le régime de sécurité sociale qui lui aurait été appliqué, sans que cela ressorte d'ailleurs clairement du dossier, eût été celui des contractuels, ne prouvent que l'intention commune des parties ait été, lors de l'engagement de la requérante, de se lier par un contrat de travail; qu'il n'apparaît pas, dès lors, que l'acte attaqué, qualifié au demeurant de "démission d'office" par l'autorité de tutelle le 23 octobre 1995, ait eu pour objet de mettre fin à un tel contrat;

Considérant que, ainsi que la partie requérante le soutient à juste titre, la contestation porte en réalité sur la légalité de l'acte de l'autorité communale visant à mettre fin à une relation de nature statutaire l'unissant à l'un de ses agents; que le Conseil d'Etat peut connaître d'une telle contestation; que le déclinatoire de compétence ne peut être accueilli;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, tirée des articles 85 et 85bis de l'ancienne loi communale; qu'elle fait valoir qu'en vertu de ces dispositions, applicables aux communes de la Région de Bruxelles-capitale, une suspension de plus de trois mois et une révocation décidées par l'autorité de l'une de ces communes sont soumises à l'approbation de la Députation permanente du Conseil provincial et sont exécutées provisoirement, et que le Conseil communal comme l'employé peuvent se pourvoir auprès du Roi contre la décision de la Députation permanente, dans les quinze jours de la notification qui leur en sera faite; qu'elle rappelle que compte tenu de la suppression de la Province

de Brabant par la loi spéciale du 16 juillet 1993, c'est le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui est compétent pour exercer la tutelle administrative sur les communes de l'agglomération bruxelloise, conformément à l'article 83quinquies de la loi spéciale du 12 janvier 1989; qu'elle affirme que, si la situation de la requérante devait s'analyser comme étant de nature statutaire, l'acte attaqué constituerait une révocation, en sorte qu'à défaut d'exercice du recours préalable organisé auprès de l'autorité de tutelle, le présent recours devrait être déclaré irrecevable ou en tout cas prématuré parce que dirigé contre un acte non encore approuvé, l'attestation de l'autorité de tutelle établissant que l'acte n'appelle pas d'objection ne constituant pas une véritable approbation, mais une simple manifestation d'intention s'inscrivant dans le cadre de la tutelle générale et dépourvue de portée juridique;

Considérant que la requérante réplique, à juste titre, que l'acte attaqué ne porte nullement une mesure disciplinaire, que cet acte a mis fin à ses fonctions pour insuffisance professionnelle, non en raison d'une faute qu'elle aurait commise, et que les articles 85 et 85bis de la loi communale ne s'appliquent pas à un tel licenciement; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 145, 282 à 288 de la nouvelle loi communale; qu'elle fait valoir qu'elle occupait un emploi permanent du cadre organique depuis sept ans, et se trouvait en situation statutaire; qu'elle en conclut que la partie adverse ne pouvait mettre fin à son emploi sans respecter les règles du statut du personnel;

Considérant que la partie adverse répond que la requérante était un agent temporaire, qu'elle ne bénéfi-

ciait donc pas des garanties de stabilité des agents définitifs, et que, faute de statut des agents temporaires, il lui appartenait de licencier la requérante sans respecter les règles du statut;

Considérant que la requérante doit être considérée comme un agent statutaire de la partie adverse; qu'occupant un emploi permanent du cadre organique depuis sept ans, il ne pouvait être mis fin à ses fonctions que dans le respect de la loi communale et du statut du personnel définitif de la partie adverse; qu'en tant qu'il invoque leur violation, le moyen est fondé;

Considérant qu'aucun autre moyen ne pourrait entraîner une annulation plus ample de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1er.

La décision prise le 21 août 1995 par le Collège des bourgmestre et échevins de Woluwé-Saint-Pierre de mettre fin aux fonctions de contrôleur adjoint de Corinne BIDEE à partir du 23 août 1995 est annulée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le six janvier 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET, président de chambre,
HANSE, conseiller d'Etat,

LEWALLE, conseiller d’Etat,
HARMEL, greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. Ch.-L. CLOSSET.