

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 83.945 du 8 décembre 1999

A.70.099/VI-13.363

En cause : **CUVELIER** Annie,
ayant élu domicile chez
Mes Dominique WAGNER et
Anne VILLERS, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 juillet 1996 par Annie CUVELIER qui demande l'annulation de deux arrêtés du 28 mai 1996 du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne qui annule deux arrêtés du 14 mars 1996 de la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut qui avait elle-même annulé deux délibérations communales de Beloeil des 24 janvier 1996 et 22 janvier 1996 par lesquelles avait été fixée la situation administrative de la requérante, d'Isabelle WILPART et de Brigitte DUFRASNES;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOUVIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 décembre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 septembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} décembre 1999;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en ses observations, Me WAGNER, avocat, comparaissant pour la requérante;

Entendu, en son avis conforme M. BOUVIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que la requérante avait de 1987 à 1991 occupé un emploi, rémunéré exclusivement à charge du budget communal, de maîtresse spéciale de langue néerlandaise dans l'enseignement de la commune de Beloeil; qu'à partir de la rentrée scolaire de 1991, elle bénéficia annuellement d'une désignation dans un autre emploi, cette fois subventionné, d'institutrice primaire, en remplacement d'une dame Véronique MAUROYE en congé pour cause de détachement; que, pour l'année scolaire 1995-1996, elle bénéficia encore d'une telle désignation en vertu de délibérations des 25 août et 2 octobre 1995 du collège des bourgmestre et échevins, ratifiées par le conseil communal respectivement les 9 octobre et 16 novembre 1995; que, toutefois, à la suite d'une réclamation d'une concurrente, Isabelle WILPART, auprès de l'autorité de tutelle et d'un nouveau classement des candidats prioritaires établi par

la commission paritaire locale le 11 décembre 1995 - classement qui modifiait celui que cette commission avait établi le 3 août 1995 et qui ne prenait plus en compte, pour le calcul de l'ancienneté de la requérante, les services que celle-ci avait prestés dans son dit emploi de maîtresse spéciale de langue néerlandaise -, le collège des bourgmestre et échevins décida le 11 décembre 1995 d'"annuler" les désignations des 25 août et 2 octobre 1995 de la requérante comme institutrice primaire temporaire, de désigner Isabelle WILPART à sa place et de désigner Brigitte DUFRANES pour remplacer cette dernière en congé de maternité pour quinze semaines à partir du 6 novembre 1995, soit jusqu'au vendredi 16 février 1996; que ces décisions furent ratifiées le 20 décembre 1995 par le conseil communal; que le 21 décembre 1995, la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut décida de ne pas exercer son pouvoir de tutelle à cet égard; que, cependant, par trois nouvelles délibérations du 3 janvier 1996, le collège des bourgmestre et échevins décida d'"abroger" sesdites décisions du 11 décembre 1995 et de maintenir la désignation de la requérante pour l'année scolaire 1995-1996; que, néanmoins, à la suite d'un nouvel avis du 22 janvier 1996 de la commission paritaire locale qui avait confirmé son classement précité du 11 décembre 1995, le collège "abrogea", le même 22 janvier 1996, ses trois délibérations précitées du 3 janvier 1996 et décida de maintenir celles du 11 décembre 1995, en sorte qu'à la désignation de la requérante pour l'année scolaire 1995-1996 était, en définitive, substituée à nouveau celle d'Isabelle WILPART, remplacée pendant son congé de maternité, à partir du 23 janvier 1996 comme l'a admis la requérante à l'audience, par Brigitte DUFRANES; que ces décisions successives du collège furent ratifiées par plusieurs délibérations du conseil communal du 24 janvier 1996; que, conformément à ces nouvelles décisions, la partie adverse notifia, le 26 janvier 1996, à la requérante sa décision de mettre fin à sa désignation, et ce à la date du 27 janvier 1996; que, toutefois, sur recours de

la requérante introduit le 29 janvier 1996, la Députation permanente décida, le 14 mars 1996 d'annuler les délibérations communales des 22 et 24 janvier 1996 précitées, aux motifs, d'une part, que les services de la requérante, antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 6 juin 1994 de la Communauté française fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, devaient être pris en compte pour le calcul de son ancienneté d'enseignante prioritaire et, d'autre part, qu'à tort, l'autorité communale avait "abrogé" un acte générateur de droit sans y être autorisée par la loi ou les principes généraux, alors spécialement "qu'il s'agit d'un acte légal" et que "l'autorité locale ne justifie pas son retrait"; que le 15 avril 1996, la commission paritaire locale n'en confirma pas moins son classement précité du 22 janvier 1996; que le même 15 avril 1996, le collège des bourgmestre et échevins décida de désigner à nouveau Isabelle WILPART en lieu et place de la requérante jusqu'au 30 juin 1996 et d'introduire un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision susdite du 14 mars 1996 de la Députation permanente; que le 24 avril 1996, le conseil communal ratifia la désignation d'Isabelle WILPART et décida, lui-aussi, d'introduire pareil recours; que ces recours parvinrent le 26 avril 1996 au Gouvernement wallon; que, statuant sur ces recours par les deux arrêtés du 28 mai 1996 ici attaqués, qui ont été notifiés à la requérante le même jour, le Gouvernement wallon annula la délibération du 14 mars 1996 de la Députation permanente; que ces arrêtés portent, l'un et l'autre, la motivation suivante :

" (...)

Considérant qu'aux termes du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, tel que modifié par le décret du 10 avril 1995 portant des mesures urgentes en matière d'enseignement, notamment l'article 24, toute désignation en qualité d'enseignant temporaire est subordonnée au respect d'un classement des agents prioritaires établi par le pouvoir organisateur, en l'espèce, le collège des bourgmestre et échevins;

Considérant que ledit classement doit être établi sur base du nombre de jours d'ancienneté de service calculé conformément à l'article 34 dudit décret; que seuls sont pris en considération les services accomplis et subventionnés à la fin de l'année scolaire ou académique en cours auprès du pouvoir organisateur, en fonction principale;

Considérant qu'à titre transitoire, en vertu de l'article 100, § 5 dudit décret, les commissions paritaires locales déterminent les conditions de validation des services accomplis avant l'entrée en vigueur du décret en tant qu'agent contractuel subventionné, chômeur mis au travail, cadre spécial temporaire, stagiaire de l'éducation nationale ou communautaire;

Considérant qu'aux yeux de la commission paritaire et du collège de Beloeil les services prestés par Madame CUVELIER en qualité d'enseignante temporaire à charge du budget communal du 1er septembre 1987 au 30 juin 1991 ne peuvent être pris en considération pour l'établissement du classement des prioritaires, étant donné que ce type de services n'est pas repris à l'article 100, § 5 du décret du 6 juin 1994;

Considérant que selon le classement des prioritaires établi par la commission paritaire locale le 11 décembre 1995 et confirmé le 22 janvier 1996, Madame CUVELIER prend rang après Madame WILPART,

Considérant que même en tenant compte des services prestés par Madame CUVELIER en qualité d'enseignante temporaire à charge du budget communal, cette dernière ne devancerait pas Madame WILPART au sein dudit classement;

Considérant que les désignations de Madame CUVELIER en lieu et place de Madame WILPART, et notamment en date du 3 janvier 1996, étaient manifestement irrégulières;

Considérant que l'autorité administrative a le droit et même le devoir de retirer un acte créateur de droits irrégulier dans le délai de recours au Conseil d'Etat de 60 jours; que le collège de Beloeil a décidé d'abroger ses délibérations du 3 janvier 1996 en date du 22 janvier 1996;

Considérant qu'en principe, l'abrogation pure et simple d'un acte irrégulier (ex nunc) ne suffit pas au rétablissement de la légalité; qu'à cet égard, le retrait (ex tunc) est préférable;

Considérant toutefois qu'en l'espèce, vu la succession regrettable de décisions contradictoires du collège ratifiées par le conseil communal de Beloeil, il y a lieu d'estimer que Madame CUVELIER a presté des services de bonne foi, même si sa désignation était irrégulière :

qu'elle ne doit pas être lésée en ce qui concerne la rétribution des services accomplis;

Considérant dès lors que l'abrogation est en la circonstance préférable au retrait;

Considérant qu'en son article 22, 2°, e, le décret précité du 6 juin 1994 prévoit qu'une désignation à titre temporaire dans une fonction de recrutement prend fin d'office au moment où l'emploi de l'agent temporaire est attribué à un autre agent temporaire prioritaire;

Considérant que le présent recours ayant été introduit dans des formes et délai légaux doit être déclaré recevable et fondé,

(...)"

Considérant qu'il y a lieu d'examiner la question, soulevée par le premier auditeur rapporteur, qui en avait averti les parties, et débattue à l'audience, si la requérante justifie de l'intérêt à son recours ou, à tout le moins, aux moyens qu'elle invoque;

Considérant que ces moyens sont pris :

- le premier du dépassement du délai imparti à l'auteur des arrêtés attaqués pour statuer sur les recours dont il était saisi, le conseil de la requérante ayant, toutefois, déclaré renoncer à ce moyen;
- le deuxième, de l'intangibilité des actes administratifs, en ce que les arrêtés attaqués ont donné effet à des décisions illégales parce que prises au mépris des désignations, devenues définitives, dont la requérante a bénéficié en vertu des délibérations des 25 août, 2 et 9 octobre et 16 novembre 1995;
- le troisième de la méconnaissance du droit de priorité auquel la requérante pouvait prétendre par rapport à ses concurrentes eu égard aux services qu'elle avait accomplis de 1987 à 1991;

Considérant que la requérante a intérêt à l'annulation des arrêtés attaqués si elle parvient à démontrer qu'ils ont été pris au mépris de l'intangibilité des délibérations des 25 août, 2 et 9 octobre et 16 novembre

1995 précitées; que cette question est donc liée à l'examen du deuxième moyen;

Considérant, par contre, que la requérante ne justifierait de l'intérêt au troisième moyen, et que celui-ci ne devrait être examiné au fond, que si elle pouvait prétendre, au jour où les arrêtés attaqués ont été pris, à une priorité par rapport à ses concurrentes compte tenu des services non subventionnés précités qu'elle avait prestés de 1987 à 1991;

Considérant qu'il est constant, à cet égard, et qu'il a été admis à l'audience par le conseil de la requérante que, même en prenant en compte lesdits services non subventionnés, elle ne jouissait pas d'une plus grande ancienneté qu'Isabelle WILPART; qu'il s'ensuit qu'elle n'a aucun intérêt à l'annulation, sur la base du troisième moyen, des arrêtés attaqués en tant que ceux-ci ont eu pour effet de faire bénéficier Isabelle WILPART de la désignation litigieuse à partir du 28 janvier 1996, date à laquelle l'auteur de ces arrêtés a admis que l'"abrogation", décidée par le conseil communal le 21 janvier 1996, des délibérations du 3 janvier 1996 était justifiée et à partir de laquelle il a été mis fin aux fonctions d'institutrice primaire de la requérante par l'autorité communale; que la requérante ne justifie pas davantage de son intérêt à l'examen du troisième moyen en tant qu'il est pris de la méconnaissance de son droit de priorité par rapport à Brigitte DUFRASNES qui a bénéficié d'une désignation, à laquelle la requérante prétendait aussi, pour remplacer Isabelle WILPART; qu'en effet, ce remplacement dans un emploi non vacant n'a, en vertu des délibérations communales des 22 et 24 janvier 1996 ainsi que des arrêtés attaqués, eu d'effet que durant la période du 23 janvier au 18 février 1996, soit une période inférieure à quinze semaines; que, dès lors, en vertu de l'article 24, § 5, du décret du 6 juin 1994 précité, cette priorité ne jouait pas; qu'il suit de ce qui précède que la requérante ne

justifie d'aucun intérêt à son troisième moyen et que celui-ci est irrecevable;

Considérant que le deuxième moyen de la requête est pris "de la violation du principe d'intangibilité des actes individuels créateurs de droit"; que la requérante expose ce moyen de la manière suivante :

" Il est de jurisprudence constante qu'un acte créateur de droit ne peut être annulé ou retiré par l'autorité administrative qui en est l'auteur que dans le délai de soixante jours, délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Par ses délibérations du 25 août 1995 et du 2 octobre 1995, approuvées par le conseil communal du 9 octobre 1995 et du 16 novembre 1995, le collège échevinal de Beloeil a incontestablement créé des droits dans le chef de la requérante, celle-ci étant désignée comme institutrice primaire pour l'année scolaire 1995-1996.

Par ses délibérations du 11 décembre 1995, ratifiées par le conseil communal du 20 décembre 1995, le collège échevinal de Beloeil violait manifestement le principe d'intangibilité des actes individuels créateurs de droits en annulant plus de soixante jours après les avoir prises ces délibérations des 25 août et 2 octobre 1995.

C'est par conséquent à juste titre que, en sa séance du 3 janvier 1996, le collège échevinal annula ces actes illégaux du 11 décembre 1995.

Les décisions du collège échevinal du 22 janvier 1996 qui ont été à juste titre annulées par l'arrêté de députation permanente du 14 mars 1996, violaient à nouveau ce principe.

Les actes attaqués confirment les délibérations illégales du collège échevinal du 22 janvier 1996 et du conseil communal les ratifiant, et partant, violent à leur tour le principe d'intangibilité des actes individuels créateurs de droits.

Ils doivent dès lors être annulés.";

que, dans ses mémoires, la requérante soutient que la délibération du collège des bourgmestre et échevins du 25 août 1995, ratifiée ensuite par le conseil communal était devenue définitive le 24 octobre 1995, car si un recours a été introduit auprès de l'autorité de tutelle par la

dame WILPART, ce recours n'a pu avoir pour effet d'interrompre le délai de recours au Conseil d'Etat contre ladite délibération, puisqu'il n'a été introduit que le 26 octobre 1995, c'est-à-dire après l'expiration de ce délai; qu'elle observe qu'en outre, aucun recours n'a été introduit contre la délibération du collège du 2 octobre 1995, laquelle est donc devenue définitive le 1er décembre 1995; qu'en conséquence, elle considère que la délibération du 11 décembre 1995 du collège qui a annulé ses deux premières décisions précitées a violé manifestement le principe d'intangibilité des actes créateurs de droit et que ce fut, partant, à bon droit que le même collège a, le 3 janvier 1996, annulé la délibération illégale du 11 décembre 1995 et rendu effet à ses décisions des 25 août et 2 octobre 1995 qui étaient devenues définitives; que, selon elle, "les actes attaqués ont pour effet de confirmer les délibérations du collège (...) du 22 janvier 1996, qui annulait les délibérations tout à fait régulières du 3 janvier 1996, (de sorte que) les actes attaqués portent atteinte aux droits que la requérante avait légalement acquis par les délibérations définitives du collège (...) des 25 août et 2 octobre 1995 confirmées par (celles) du 3 janvier 1996"; que, dans son dernier mémoire, elle soutient qu'"il faut (...) distinguer (...) la recevabilité d'un recours introduit par un tiers lésé contre une décision de l'autorité communale dans un délai qui peut être supérieur à soixante jours du fait d'une prise de connaissance tardive de l'acte attaqué(,) (de) la possibilité pour l'autorité administrative elle-même de retirer son acte au delà de son délai de soixante jours, qui doit (,lui,) prendre cours à dater de la décision retirée"; qu'elle prétend que, dès lors, le collège qui l'avait désignée le 25 août 1995 ne pouvait retirer cette désignation qu'au plus tard le 24 octobre 1995, de sorte que cette désignation était définitive après cette date à l'égard de la commune; qu'elle observe encore que le recours de Madame WILPART, introduit après cette date, a d'ailleurs été rejeté par l'autorité de tutelle;

Considérant qu'un acte créateur de droit irrégulier peut être retiré jusqu'à l'expiration du délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou, lorsqu'un tel recours a été introduit, jusqu'à la clôture des débats devant ce conseil; qu'en l'espèce, la requérante a, en vertu des délibérations des 25 août et 2 octobre 1995 du collège, ratifiées respectivement les 9 octobre et 16 novembre 1995 par le conseil communal, obtenu une désignation en qualité d'institutrice primaire en remplacement de Véronique MAUROYE, pour les périodes du 1^{er} au 30 septembre 1995 et du 1^{er} octobre 1995 au 30 juin 1996; que ces délibérations ont assurément créé des droits dans son chef; qu'elles ont, toutefois, été "annulées", c'est-à-dire retirées, par une nouvelle délibération du collège du 11 décembre 1995, ratifiée le 20 décembre 1995 par le conseil communal; qu'il s'agit donc de vérifier, d'une part, si ce retrait d'actes dont la requérante était bénéficiaire a eu lieu dans le délai du recours ouvert à des tiers devant le Conseil d'Etat contre les délibérations communales retirées et, d'autre part, si ce retrait était justifié par l'irrégularité de ces dernières délibérations;

Considérant qu'une des concurrentes, Isabelle WILPART, a le 26 octobre 1995 introduit une réclamation auprès de la Députation permanente "contre la décision prise, à une date inconnue (...), par (...) l'entité de Beloeil, de désigner Madame Annie CUVELIER, à titre temporaire, à un emploi vacant à Basècle et contre le refus implicite de la désigner à cet emploi"; qu'elle faisait valoir que, pour le classement des temporaires prioritaires, il ne pouvait pas être tenu compte des prestations effectuées avant 1991 par la requérante et qu'en tout état de cause, elle était prioritaire par rapport à cette dernière; que la commune a été avisée par l'autorité de tutelle, par lettre du 16 novembre 1995, de l'introduction de cette réclamation et invitée à transmettre les éléments utiles du dossier; que ladite réclamation

d'Isabelle WILPART - tiers auquel les délibérations communales précitées des 25 août, 2 et 9 octobre et 16 novembre 1995, dont la requérante était bénéficiaire, ne devaient pas être notifiées et dont il ne ressort pas du dossier que cette réclamante aurait eu connaissance auparavant - a donc été introduite dans le délai légal de recours devant le Conseil d'Etat; qu'elle a, partant, interrompu ledit délai de recours; qu'elle doit être, en outre, considérée, ainsi que l'a admis l'autorité de tutelle, comme s'étendant à la décision confirmative subséquente du 16 novembre 1995 du conseil communal; que, par ailleurs, en vertu des articles 4 et 13, alinéa 2, du décret précité du 20 juillet 1989, la Députation permanente disposait, pour se prononcer, d'un délai de cinquante jours pouvant, le cas échéant, être prorogé de moitié, à compter de la réception de l'acte; qu'il ressort du dossier que les délibérations communales précitées des 25 août, 2 et 9 octobre et 16 novembre 1995 sont entrées au Gouvernement provincial, les deux premières le 20 octobre, les deux autres le 30 novembre 1995; que la réclamation d'Isabelle WILPART, qui a été introduite le 26 octobre dans les délais de recours au Conseil d'Etat et a interrompu ces délais comme il vient d'être dit, a eu pour effet que les délais de cinquante jours impartis à la Députation permanente pour statuer - délais qui ont pris cours respectivement les 20 octobre et 30 novembre 1995 - ont expiré, l'un le 9 décembre 1995 et l'autre le 19 janvier 1996; que, partant, les délais de recours au Conseil d'Etat des tiers concernés contre les délibérations dont la requérante bénéficiait alors n'ont pu courir qu'à partir de ces dernières dates; qu'il s'ensuit que le collège des bourgmestre et échevins, le 11 décembre 1995, et le conseil communal, le 20 décembre 1995, étaient dans les délais requis de soixante jours pour retirer lesdites délibérations communales;

Considérant, par ailleurs, que la désignation de la requérante des 25 août et 2 octobre 1995 effectuées par

le collège et ratifiées par le conseil communal les 9 octobre et 16 novembre 1995, n'était pas régulière dans la mesure où, comme dit ci-avant, elle ne pouvait faire valoir un quelconque droit de priorité par rapport à Isabelle WILPART et dans la mesure aussi où, si elle était prioritaire par rapport à Brigitte DUFRASNE, celle-ci n'avait pas, à l'époque, bénéficié d'une désignation pour remplacer Isabelle WILPART puisque cette dernière n'était pas encore en congé de maternité;

Considérant que les délibérations communales d'août, octobre et novembre 1995 dont bénéficiait la requérante pouvaient donc valablement être retirées; que celle-ci ne peut se prévaloir de leur "intangibilité"; que le moyen ne peut être retenu; qu'il s'ensuit que le deuxième moyen de la requête n'est pas recevable pour défaut d'intérêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont délaissés à la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, le huit décembre 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.