

Numéro du rôle : 6570
Arrêt n° 84/2018 du 5 juillet 2018

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, posée par le Tribunal du travail de Liège, division Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet, R. Leysen et J. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 19 décembre 2016 en cause de B.D. contre la commune de La Bruyère, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 décembre 2016, le Tribunal du travail de Liège, division Namur, a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, éventuellement lue en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, interprétée en ce sens qu'elle ne s'appliquerait pas au licenciement des contractuels de la fonction publique viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle ne permettrait pas au travailleur occupé sous contrat de travail de connaître les motifs ayant présidé à la décision de licenciement qui s'impose à lui, alors que le travailleur statutaire lié à un même employeur peut quant à lui exiger de pouvoir prendre connaissance des raisons à l'origine de la rupture de la relation statutaire qui le liait à l'autorité ayant décidé unilatéralement d'y mettre un terme ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- B.D., assisté et représenté par Me S. Gilson, avocat au barreau de Namur;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. De Becker, avocat au barreau de Bruxelles, et Me K. Salomez, avocat au barreau de Gand.

Par ordonnance du 1er mars 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 mars 2018 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 21 mars 2018, a fixé l'audience au 25 avril 2018.

A l'audience publique du 25 avril 2018 :

- ont comparu :
  - . Me F. Lambinet, avocat au barreau de Namur, *loco* Me S. Gilson, pour B.D.;
  - . Me A. De Becker, qui comparaisait également *loco* Me K. Salomez, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

B.D. a été engagé le 18 mai 2011 par la commune de La Bruyère dans les liens d'un contrat de travail ouvrier APE à durée indéterminée à temps plein assorti d'une clause d'essai de six mois. Il a été victime d'un accident du travail à l'origine d'une incapacité de travail et a ensuite été mis en congé de maladie pour une durée indéterminée.

Lors de sa séance du 22 octobre 2014, le collège communal a décidé à l'unanimité de mettre fin à la collaboration avec B.D. avec paiement de préavis. Cette décision est motivée par le fait que lors de son engagement, l'intéressé disposait « d'une expérience en matière d'installation, d'entretien et de réparation de systèmes de chauffage mais qu'il lui a été demandé de remédier, par le biais de formation, à l'absence dans son chef d'agrément Cédicol et autres qui permettent de délivrer des attestations d'entretien valables auprès des compagnies d'assurance notamment ». Or, il n'a entrepris aucune démarche en ce sens malgré les nombreux rappels de sa hiérarchie, de sorte que la commune n'a d'autre choix pour ses propres bâtiments que de recourir au service de sociétés spécialisées extérieures pour effectuer ces tâches. Il apparaît dès lors totalement déraisonnable pour les autorités communales d'assumer une charge de salaire alors que pour les compétences de l'agent, appel doit être lancé quasi systématiquement au secteur privé pour le suppléer dans les compétences qui devraient être les siennes.

La commune de La Bruyère a rompu le contrat de travail par courrier recommandé du 28 octobre 2014.

Le demandeur demande au Tribunal du travail de Liège, division Namur, de condamner la commune de La Bruyère à lui payer une somme à titre d'indemnité pour licenciement abusif dès lors que le licenciement n'a pas été motivé et qu'il n'y a pas eu d'audition préalable.

Le Tribunal du travail de Liège, division Namur, relève qu'il y a une controverse en doctrine et en jurisprudence quant à la question de savoir si la motivation du congé s'impose aux autorités administratives qui licencient un travailleur engagé dans les liens d'un contrat de travail.

Par un arrêt du 12 octobre 2015, la Cour de cassation a semblé mettre fin à cette controverse en décidant que la loi sur la motivation des actes administratifs et les principes de droit administratif ne s'appliquent pas à la rupture d'un contrat de travail liant une autorité administrative avec un agent contractuel.

Le juge *a quo* relève ensuite que cet arrêt n'a pas mis fin à la controverse et que des questions préjudicielles ont été posées à la Cour constitutionnelle sur ces questions.

Selon le juge *a quo*, les travailleurs occupés sous contrat de travail par un employeur public ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de la convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014 concernant la motivation du licenciement (ci-après : CCT 109) qui impose à l'employeur de motiver le licenciement, à l'inverse des travailleurs occupés sous contrat de travail par un employeur privé. Ils sont dès lors traités différemment des travailleurs occupés sous contrat de travail par un employeur privé, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, si l'on suit l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015, les travailleurs occupés sous contrat de travail par un employeur public ne peuvent pas non plus se prévaloir de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, à la différence des travailleurs occupés sous statut.

Le juge *a quo* estime que la question qui se pose est dès lors celle de déterminer si l'application des principes dégagés par la Cour de cassation dans son arrêt du 12 octobre 2015 n'est pas susceptible de créer une

différence de traitement entre les travailleurs occupés sous contrat de travail par un employeur public et les travailleurs du secteur public occupés sous statut, alors que ni la nature de la relation de travail, ni la nature de la rupture de la relation de travail ne semblent permettre de justifier cette différence de traitement.

Le juge *a quo* décide dès lors de poser la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

### III. En droit

- A -

#### *Position de la partie demanderesse devant le juge a quo*

A.1.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* rappelle tout d'abord que suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *KMC* c. Hongrie du 10 juillet 2012, l'absence de motivation formelle du congé en droit belge a été remise en cause, ce qui a abouti à la CCT 109 qui, de manière très schématique, prévoit, d'une part, que le travailleur peut exiger de connaître les motifs de son licenciement dans le cadre d'un système de motivation *a posteriori* et à la demande du travailleur et, d'autre part, que le motif du licenciement peut faire l'objet d'un contrôle par les juridictions du travail. La CCT 109 n'est par essence pas applicable au secteur public. Les partenaires sociaux avaient néanmoins souhaité que le législateur prenne des dispositions similaires, ce qui n'a pas encore été fait.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* rappelle ensuite l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015 ainsi que les critiques dont il a fait l'objet. Elle s'interroge sur la portée exacte de cet arrêt qui condamne la thèse de l'obligation de motivation formelle du congé mais n'implique pas pour autant que l'acte juridique précédant le licenciement, soit la délibération de l'autorité publique qui décide du congé, ne doive pas non plus être motivé.

A.1.2. La partie demanderesse devant le juge *a quo* relève que la combinaison de la carence du législateur relative à l'adoption de dispositions analogues à la CCT 109 dans le secteur public, et de l'interprétation donnée par la Cour de cassation à la loi du 29 juillet 1991 dans son arrêt du 12 octobre 2015 conduit à trois conséquences problématiques : une discrimination entre les agents du secteur public selon qu'ils sont statutaires ou contractuels, une discrimination entre les contractuels de la fonction publique, d'une part, et les contractuels du secteur privé, d'autre part, et la méconnaissance des enseignements de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de procès équitable. C'est la première discrimination qui fait l'objet de la question préjudicielle.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* relève cependant que l'application de la loi du 29 juillet 1991 peut constituer un palliatif à l'inapplicabilité de la CCT 109 au secteur public, de manière à garantir la conformité du droit belge, y compris dans le secteur public, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.3. Dans la présente affaire, la partie demanderesse devant le juge *a quo* soutient à titre principal que la loi du 29 juillet 1991 peut s'interpréter comme s'appliquant au licenciement des contractuels de la fonction publique, de sorte que la question préjudicielle appelle une réponse négative. L'obligation de motiver formellement le licenciement d'un agent contractuel du secteur public découle de cette loi qui s'applique à tout acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un administré, selon son article 1er, ce qui n'exclut nullement les actes émanant de l'autorité administrative agissant en tant qu'employeur. Le licenciement d'un agent contractuel du secteur public répond du reste à chacun des critères fixés par la loi du 29 juillet 1991. C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'est arrivé le Conseil d'Etat jusqu'à ce qu'intervienne l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015.

A titre subsidiaire, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime que, s'il fallait considérer que la loi du 29 juillet 1991 doit s'interpréter comme ne s'appliquant pas au licenciement des contractuels de la fonction

publique, la question préjudicielle appellerait une réponse affirmative. Dans cette interprétation, elle serait en effet à l'origine d'une discrimination entre les travailleurs occupés sous contrat de travail par une autorité administrative, d'une part, et les travailleurs occupés sous contrat de travail par un employeur relevant du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, d'autre part. Les premiers ne peuvent pas, à l'inverse des seconds, se prévaloir d'une disposition législative imposant à leur employeur de motiver leur licenciement, en raison de l'absence pour le secteur public de dispositions analogues à celle contenue dans la CCT 109, applicable dans le secteur privé, et ce alors même que l'article 38 de la loi du 26 décembre 2013 sur le statut unique prévoyait l'adoption d'une telle disposition. Elle serait aussi à l'origine d'une discrimination entre les travailleurs occupés par une autorité administrative sous contrat de travail, d'une part, et les travailleurs occupés par une autorité administrative sous statut, d'autre part. Les premiers ne peuvent pas, à l'inverse des seconds, se prévaloir d'une disposition législative imposant à leur employeur de motiver la décision de mettre un terme unilatéral à la relation de travail, alors que ni la nature de la relation de travail (contrat de travail, d'une part, et statut, d'autre part), ni la nature de la rupture de la relation de travail (licenciement, d'une part, et démission d'office ou révocation, d'autre part), ne permettent de justifier cette différence de traitement. Dans cette interprétation, la disposition litigieuse serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution notamment en ce qu'elle ne permettrait pas au travailleur occupé sous contrat de travail par une autorité administrative de connaître les motifs ayant présidé à la décision de licenciement, alors que le travailleur statutaire lié à un même employeur peut exiger de pouvoir prendre connaissance des raisons à l'origine de la rupture de la relation statutaire qui le liait à l'autorité ayant décidé unilatéralement d'y mettre un terme.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.2.1. Le Conseil des ministres considère tout d'abord que la question préjudicielle ne nécessite pas de réponse dès lors que la réponse à cette question n'est pas pertinente pour la solution du litige soumis au juge *a quo*. Si la Cour devait répondre par l'affirmative à la question préjudicielle, le juge *a quo* pourrait vérifier si le licenciement a été donné de façon contraire ou non à l'obligation de motivation formelle telle que formulée par la loi du 29 juillet 1991. Dans la mesure où le juge *a quo* constaterait que le licenciement serait contraire à cette obligation, il n'en résulterait pas pour autant que le licenciement serait arbitraire. En effet, l'absence d'indication des motifs du licenciement dans la lettre de licenciement ne signifie pas que le licenciement est sans motif ou que celui-ci serait manifestement déraisonnable.

Selon la jurisprudence des juridictions du travail avant l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015, la violation de la motivation formelle peut uniquement donner lieu à une indemnité, soit à titre de compensation de la perte d'une chance de conserver son emploi, soit à titre de compensation du dommage moral résultant de la circonstance que l'on ignore pourquoi l'on a été licencié. Il résulte de la décision de renvoi que la partie demanderesse a connaissance de la raison de son licenciement dès lors que la décision motivée du collègue des bourgmestre et échevins est citée *in extenso* dans la décision. Il résulte donc clairement de la procédure qu'il existait effectivement un motif justifiant la décision de licenciement, de sorte qu'il ne peut être question de la perte d'une chance.

A.2.2. Le Conseil des ministres relève par ailleurs que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il rappelle l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015 qui a été suivi par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 235.871 du 27 septembre 2016. L'interprétation donnée par ces juridictions ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Le Conseil des ministres relève tout d'abord que les agents statutaires et les agents contractuels dans les services publics ne sont pas des catégories comparables. A la caractéristique unilatérale de la relation statutaire s'oppose la réciprocité du contrat de travail. La distinction entre les travailleurs liés par un contrat de travail et les agents statutaires qui se trouvent dans un rapport réglementaire ne concerne pas seulement la nature dudit rapport juridique mais aussi les règles de droit qui trouvent à s'appliquer à ces deux liens de droit. Ces règles diffèrent fondamentalement quant à la façon de travailler (promotion, discipline, évaluation, etc.) et quant à la cessation de la relation de travail. La Cour constitutionnelle a déjà considéré à plusieurs reprises que le personnel statutaire n'est pas en principe comparable avec le personnel contractuel dans les services publics.

Le Conseil des ministres précise que, dès lors que la question préjudicielle ne concerne que la cessation de la relation de travail, il se limitera à relever les différences qui concernent cette cessation. Pour les agents statutaires, elle ne peut intervenir que sur la base de motifs énumérés limitativement dans les statuts concernés des agents statutaires. Le caractère permanent de l'emploi, qui constitue l'une des caractéristiques substantielles de la relation statutaire, tient précisément au fait qu'aucun autre motif de cessation ne peut être invoqué. Ces motifs couvrent un très large éventail parmi lesquels le licenciement d'office à la suite d'une absence non justifiée de trop longue durée, le licenciement suite à une sanction disciplinaire ou à la suite d'un constat d'inaptitude au travail. D'autres formes existent telles que la cessation du service administratif par l'annulation de la nomination par le Conseil d'Etat ou la perte des droits civils et politiques. La particularité du principe des motifs de licenciement limités a pour corollaire qu'il est crucial que l'autorité puisse identifier adéquatement le motif de licenciement. A défaut, l'acte de cessation peut être contesté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, qui annulera l'acte s'il a été procédé à la rupture unilatérale en méconnaissance du système fermé de cessation de fonction. Il n'existe pas de système fermé des motifs de licenciement pour la cessation unilatérale du contrat de travail. Chacune des parties peut à tout moment mettre un terme au contrat de façon unilatérale de la manière et pour des motifs librement choisis. La liberté du licenciement demeure la règle, même si des limitations sont fixées par la loi. Le droit du travail belge connaît notamment nombre de protections particulières de licenciement au profit du travailleur, lesquelles interdisent le licenciement pour certains motifs ou protègent les travailleurs à l'encontre d'un licenciement manifestement déraisonnable. Tel est l'objet notamment de la CCT 109.

Les travailleurs qui sont occupés par un employeur qui n'est pas assujéti à la loi sur les conventions collectives de travail bénéficient d'une protection analogue à l'encontre d'un licenciement manifestement déraisonnable sur la base du droit commun des obligations, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 101/2016, du 30 juin 2016. Ces protections ne font cependant pas du droit de licenciement un système fermé. Pour la plupart des travailleurs prévaut la règle selon laquelle il peut être procédé au licenciement de toutes les façons et pour tout motif, sous la seule réserve que le licenciement n'intervienne pas pour un motif expressément interdit ou manifestement déraisonnable. Par ailleurs, la cessation unilatérale du contrat de travail se caractérise aussi par le pouvoir de licenciement. Cela signifie que lorsque l'une des parties au contrat de travail procède au licenciement, celui-ci ne peut, sauf accord des deux parties, être annulé, même si le licenciement a été donné en méconnaissance de règles de droit du travail, fussent-elles d'ordre impératif ou d'ordre public. C'est une différence importante avec le licenciement d'un agent statutaire qui peut être annulé par le Conseil d'Etat avec pour conséquence une obligation de réintégration de l'agent statutaire.

En raison de ces différences, les deux catégories de personnel ne sont pas comparables du point de vue des règles de licenciement. En décider autrement signifierait que toutes les autres différences concernant les règles de cessation de la fonction seraient incompatibles avec le principe constitutionnel d'égalité.

A.2.3. Le Conseil des ministres estime subsidiairement que la distinction est en tout état de cause raisonnablement justifiée. Le traitement distinct est en effet basé sur un critère objectif, la nature juridique du rapport de droit entre le membre du personnel concerné et son employeur. Le traitement distinct est par ailleurs raisonnablement justifié. Tout d'abord, il procède d'une protection juridique différente. Un agent statutaire qui souhaite contester son licenciement devra, en règle, introduire un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et il devra dès le début de cette procédure préciser les illégalités qui ont été commises. Il ne pourra plus les compléter par la suite. C'est précisément pour cette raison qu'il est important qu'il connaisse les motifs de fait et de droit du licenciement de manière à vérifier quel motif a fondé ce licenciement. C'est sur la base de cette motivation qu'il peut exercer son droit juridiquement protégé. Il est cependant tenu par le délai de recours qui est de soixante jours à partir de la prise de connaissance de l'acte.

Un travailleur contractuel devra pour sa part s'adresser au tribunal du travail et ne devra pas introduire son action dans un délai de soixante jours suivant la décision du licenciement, mais dans l'année de la cessation effective du contrat de travail. Il dispose donc d'un délai plus long. En outre, il ne doit pas mentionner les règles de droit qui ont été violées. Les juges de l'ordre judiciaire, à l'exception de la Cour de cassation, sont saisis en fait. Il leur appartient de rechercher la règle de droit et de l'appliquer. Les restrictions procédurales auxquelles sont confrontés les agents statutaires ne concernent donc pas les agents contractuels des services publics. Ceci permet de justifier la différence de traitement dénoncée.

Le Conseil des ministres ajoute que pour les employeurs qui sont assujettis à la loi sur les conventions collectives de travail, parmi lesquels on retrouve également des institutions publiques, un règlement concernant la protection contre le licenciement manifestement déraisonnable a été adopté dans le cadre duquel il n'existe pas davantage une obligation de mentionner, dans la lettre de licenciement, les motifs juridiques et factuels. Du reste, un licenciement ne doit pas nécessairement être donné par écrit.

Le Conseil des ministres estime encore que le traitement distinct est raisonnablement justifié par le fait que le licenciement d'un agent statutaire et celui d'un membre du personnel contractuel sont d'une nature juridique distincte.

Le Conseil des ministres rappelle à cet égard l'objectif qu'a poursuivi le législateur lorsqu'il a rendu obligatoire la motivation des actes administratifs. Le terme « acte administratif » implique que l'administration utilise son pouvoir d'autorité pour prendre une décision unilatérale à caractère contraignant. Or, comme l'a constaté l'avocat général près la Cour de cassation, la conclusion d'un contrat de travail n'est pas un acte administratif unilatéral. C'est donc le droit des contrats de travail qui est applicable et ceci justifie raisonnablement la distinction qui fait l'objet de la question préjudicielle. Le licenciement d'un agent statutaire s'intègre en effet pleinement dans le droit de la fonction publique alors que le licenciement d'un membre du personnel contractuel constitue l'exercice d'un droit contractuel.

A.2.4. Concernant la combinaison des articles 10 et 11 de la Constitution avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres soutient tout d'abord que la question préjudicielle est irrecevable parce qu'elle ne fait pas apparaître en quoi il y aurait violation. En l'espèce, la décision de renvoi ne précise, ni dans son dispositif ni dans ses motifs, en quoi la disposition en cause violerait de façon discriminatoire les droits énoncés à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil des ministres relève par ailleurs que la question appelle en tout état de cause une réponse négative dès lors que les agents statutaires et le personnel contractuel ne sont pas des catégories comparables, qu'une différence de traitement entre ces personnes est en tout état de cause basée sur un critère objectif et que la distinction peut se justifier de manière raisonnable pour les raisons déjà invoquées par le Conseil des ministres.

#### *Réponse de la partie demanderesse devant le juge a quo*

A.3.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* répond tout d'abord que la question préjudicielle appelle bien une réponse de la Cour. Il n'est pas contesté que la commune de La Bruyère n'a pas formellement motivé le congé et qu'elle n'a donc pas respecté le prescrit de la loi du 29 juillet 1991. Il s'ensuit que, si la Cour constitutionnelle répond par l'affirmative à la question posée, le juge du fond devra constater l'existence d'une faute dans le chef de la commune. Dans la mesure où l'abus du droit de licencier suppose une faute distincte de la méconnaissance des règles relatives à la résiliation du contrat de travail, la réponse apportée par la Cour aura bien un effet utile sur le débat mené devant le juge du fond.

Subsidiairement, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime qu'il est erroné de prétendre que la faute n'aurait généré aucun préjudice dans le chef de la partie demanderesse et qu'elle ne pourrait donc pas obtenir d'indemnisation. C'est à tort que le Conseil des ministres considère que, parce qu'il a pu obtenir connaissance, en cours de procédure, de la décision motivée du collège communal, B.D. n'aurait subi aucun préjudice découlant de la méconnaissance par la commune de son obligation de motivation formelle. La partie rappelle à cet égard l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *KMC* c. Hongrie précité. L'un des principaux effets utiles de l'obligation de motivation formelle est de permettre au destinataire de l'acte administratif d'en connaître les raisons avant de saisir l'autorité ou la juridiction. Or, en l'espèce, ce n'est que dans le cadre des débats menés suite à l'introduction de son action judiciaire que B.D. a pu prendre connaissance des motifs allégués à l'appui de son licenciement, lesquels sont contestés par ailleurs.

Du reste, le travailleur qui est congédié sur-le-champ, sans se voir préciser, dès ce moment, les raisons de cette situation, subit indéniablement un préjudice moral consistant en un sentiment d'injustice, lequel est de plus en plus présent dans le catalogue des dommages moraux réparables.

A.3.2. Concernant la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la partie demanderesse devant le juge *a quo* répond tout d'abord au Conseil des ministres que les agents statutaires et contractuels du secteur public sont bien des catégories comparables en ce qui concerne la motivation de la rupture unilatérale de la relation de travail. Le critère permettant de déterminer si la relation de travail est statutaire ou contractuelle est celui de la nature unilatérale ou contractuelle de l'acte juridique à l'origine de l'engagement. Certes, si, en vertu de la théorie de l'acte détachable, le Conseil d'Etat se considère compétent pour connaître du recours dirigé contre la décision de recruter un agent sous contrat de travail, à l'inverse, le recours portant sur la régularité de la décision de licenciement relève de la compétence des juridictions du travail. Le motif de cette incompétence n'est cependant nullement lié à la qualité de l'acte litigieux, mais à l'objet réel du litige, qui est le critère applicable pour départager les compétences du Conseil d'Etat de celles des juridictions de l'ordre judiciaire. Il ne peut cependant être raisonnablement contesté que l'acte juridique à l'origine de la rupture de la relation d'emploi constitue un acte administratif unilatéral, qu'il s'agisse du licenciement d'un travailleur contractuel ou de la révocation d'un agent statutaire. Le licenciement d'un travailleur contractuel n'est nullement « discrétionnaire », mais doit au contraire être fondé sur un motif légitime parmi ceux qui sont limitativement admis. La partie demanderesse se fonde à cet égard sur l'article 2 de la recommandation n° 119 sur la cessation de la relation de travail, adoptée le 26 juin 1963 par la Conférence internationale du travail, sur la convention n° 158 de l'Organisation internationale du travail et la recommandation n° 166 sur le licenciement, sur l'article 24 de la Charte sociale européenne révisée, sur l'article 30 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et sur l'arrêt de la Cour n° 101/2016 du 30 juin 2016. La nécessité de fonder le licenciement sur un motif valable a pour conséquence de remettre en cause l'absence de motivation formelle du congé en droit belge. Il est donc totalement erroné d'affirmer qu'il existerait une différence fondamentale entre les statutaires et les contractuels quant à la nécessité de fonder la rupture unilatérale de la relation de travail sur un motif légitime.

Contrairement au Conseil des ministres, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime que la différence de traitement en cause n'est pas justifiée. La circonstance que les possibilités de recours sont différentes n'implique nullement la privation pour les travailleurs contractuels du droit de connaître les motifs ayant présidé au congé. Il ne peut être raisonnablement contesté que le congé qui émane d'un employeur public est un acte administratif unilatéral ayant une portée individuelle émanant d'une autorité administrative.

A.3.3. Concernant la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la partie demanderesse devant le juge *a quo* relève que l'interprétation de la loi en cause défendue par le Conseil des ministres place les membres contractuels des autorités administratives dans une situation défavorable du point de vue de leur droit à un procès équitable puisque, contrairement aux statutaires, qui se voient reconnaître le droit de connaître d'emblée les motifs de la rupture unilatérale de leur relation d'emploi et se voient donc reconnaître la possibilité d'initier un recours contre cette décision en connaissance de cause, les travailleurs contractuels sont privés de ce droit et se trouvent dans l'impossibilité de disposer de tous les éléments nécessaires en vue de prendre attitude quant à l'introduction d'une procédure judiciaire pour contester la légitimité de leur licenciement.

#### *Réponse du Conseil des ministres*

A.4. Le Conseil des ministres répond tout d'abord qu'une procédure devant la Cour constitutionnelle ne peut pas être utilisée pour créer une procédure d'appel contre la Cour de cassation. La Cour ne doit dès lors pas prendre en compte les critiques formulées à l'encontre d'un arrêt de la Cour de cassation. Par ailleurs, la réponse que la partie demanderesse devant le juge *a quo* propose de donner à la question préjudicielle ne peut pas être accueillie dès lors qu'elle propose à la Cour de modifier purement et simplement l'interprétation de la loi en cause telle qu'elle a été définie par la Cour de cassation.



Le Conseil des ministres conteste par ailleurs le fait que le Conseil d'Etat aurait, avant l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015, décidé explicitement que la loi du 29 juillet 1991 s'appliquait aux contractuels dans le secteur public.

Le Conseil des ministres estime encore que la discrimination éventuelle entre les contractuels du secteur public et du secteur privé ne constitue pas l'objet de la question préjudicielle et que les considérations émises à cet égard ne doivent donc pas être prises en compte.

Concernant l'objet de la question préjudicielle, le Conseil des ministres maintient qu'il y a des différences fondamentales entre l'engagement statutaire et l'engagement contractuel quant au recrutement, à la carrière, à la discipline, à la protection juridique et à la cessation du lien de travail. Le terme de révocation est un terme qui est spécifiquement employé pour les agents statutaires qui ne sont pas seulement licenciés mais qui, en outre, se voient privés du droit à la pension de retraite dans le secteur public. Les seules exceptions au principe de non-comparabilité que la Cour a reconnu concernent l'indemnisation et la responsabilité civile des agents.

Le Conseil des ministres relève enfin que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *KMC* déjà cité concerne une situation spécifiquement hongroise qui ne peut pas être transposée en droit belge. Cet arrêt ne peut donc pas être invoqué à l'appui d'une comparabilité entre les agents statutaires et les agents contractuels belges. Le Conseil des ministres se fonde sur cet arrêt pour justifier le fait que la différence de traitement en cause est basée sur un critère objectif. En Hongrie comme en Belgique, la motivation préalable du licenciement d'un agent nommé est cruciale dès lors qu'il doit attaquer en justice la légalité du licenciement s'il veut obtenir une réintégration. Il est donc impératif de connaître préalablement les motifs de la décision. Il est donc évident que la nécessité de motiver la décision de licencier est liée à la situation juridique distincte des agents concernés. Il y a eu, selon la Cour européenne des droits de l'homme, une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme au motif que l'absence d'obligation dans le chef de l'employeur de donner un motif quel qu'il soit privait l'agent nommé ou l'employé public nommé de toute protection judiciaire existante.

Le Conseil des ministres conclut que si la Cour devait décider que l'agent contractuel n'est pas adéquatement protégé contre un licenciement sans motif valable, la question préjudicielle appellerait malgré tout une réponse négative. Il y aurait une lacune dans la législation belge du droit du travail, cette lacune ne pouvant pas être comblée par une nouvelle interprétation de la loi du 29 juillet 1991 qui méconnaît la jurisprudence de la Cour de cassation. Une intervention du législateur serait nécessaire. L'inexistence d'une disposition comparable à celle de la CCT 109 dans le secteur public ne peut en aucun cas conduire à rendre la loi du 29 juillet 1991 applicable aux contractuels dans le secteur public. Dans son arrêt n° 101/2016 du 30 juin 2016, la Cour a d'ailleurs décidé que, dans l'attente de l'intervention du législateur, il appartient aux juridictions, en application du droit commun des obligations, de garantir sans discrimination les droits de tous les travailleurs du secteur public en cas de licenciement manifestement déraisonnable, en s'inspirant le cas échéant de la CCT 109.

- B -

B.1. Les articles 1er à 7 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs disposent :

« Article 1. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate.

Art. 4. L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut :

1° compromettre la sécurité extérieure de l'Etat;

2° porter atteinte à l'ordre public;

3° violer le droit au respect de la vie privée;

4° constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel.

Art. 5. L'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'autorité administrative de la motivation formelle de ses actes.

Art. 6. La présente loi ne s'applique aux régimes particuliers imposant la motivation formelle de certains actes administratifs que dans la mesure où ces régimes prévoient des obligations moins contraignantes que celles organisées par les articles précédents.

Art. 7. La présente loi entre en vigueur le premier jour du quatrième mois qui suit le mois de sa publication au *Moniteur belge* ».

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de cette loi, éventuellement lue en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle elle ne s'appliquerait pas au licenciement des contractuels de la fonction publique, dès lors qu'elle ne permettrait pas au travailleur occupé sous contrat de travail de connaître les motifs ayant présidé à la décision de licenciement qui s'impose à lui, alors que le travailleur statutaire lié à un même

employeur peut quant à lui exiger de pouvoir prendre connaissance des raisons à l'origine de la rupture de la relation statutaire qui le liait à l'autorité ayant décidé unilatéralement d'y mettre un terme.

B.3. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que le juge *a quo* est saisi d'une demande introduite par un travailleur contractuel licencié par la commune de La Bruyère, qui tend à la condamnation de cette commune au paiement d'une somme à titre d'indemnité pour licenciement abusif dès lors que le licenciement n'a pas été motivé.

#### *Quant à l'utilité de la question préjudicielle*

B.4.1. Le Conseil des ministres considère tout d'abord que la question préjudicielle ne nécessite pas de réponse dès lors que la réponse à cette question n'est pas pertinente pour la solution du litige soumis au juge *a quo*. Une éventuelle réponse affirmative à la question préjudicielle permettrait sans doute au juge *a quo* de vérifier si le licenciement a été donné de façon contraire ou non à l'obligation de motivation formelle telle que formulée par la loi du 29 juillet 1991. L'absence d'indication des motifs du licenciement dans la lettre de licenciement ne signifierait cependant pas en soi que le licenciement serait sans motif ou déraisonnable.

B.4.2. C'est au juge *a quo* qu'il appartient en règle de décider de l'application au litige dont il est saisi des dispositions qu'il soumet au contrôle de la Cour. Celle-ci ne pourrait contester la pertinence de la question préjudicielle que si l'appréciation du juge *a quo* n'était manifestement pas justifiée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

B.4.3. Le Conseil des ministres soutient par ailleurs qu'une procédure devant la Cour constitutionnelle ne peut pas être utilisée pour créer une procédure d'appel contre la Cour de cassation.

B.4.4. La Cour relève à cet égard que la question préjudicielle ne porte pas sur l'interprétation qu'il convient de donner à la loi du 29 juillet 1991 mais sur la compatibilité de cette loi avec les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors que cette interprétation aboutirait

à priver une catégorie de travailleurs du secteur public du droit de prendre connaissance des motifs de leur licenciement, droit qui est, quant à lui, accordé à une autre catégorie de travailleurs du secteur public. La Cour est compétente pour répondre à cette question préjudicielle. Le juge *a quo* prend acte de l'interprétation de la Cour de cassation pour interroger la Cour sur la constitutionnalité de la loi ainsi interprétée et il appartient à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur l'interprétation d'une disposition législative qui, comme en l'espèce, pourrait être contraire à une disposition constitutionnelle dont elle a à assurer le respect.

### *Quant à la question préjudicielle*

B.5. 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, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, 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.

B.6. Dans l'interprétation retenue par le juge *a quo* dans la question préjudicielle, une autorité publique peut licencier un travailleur avec lequel elle a conclu un contrat de travail, sans être soumise aux dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La Cour de cassation a d'ailleurs jugé :

« 1. Aux termes de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1er doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

L'article 1er de cette loi définit un acte administratif comme l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés et les autorités administratives comme au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

2. Ainsi que le révèlent les travaux préparatoires de la loi, il ne résulte pas de ces dispositions qu'une autorité administrative qui informe un travailleur qu'elle met fin au contrat de travail existant entre eux est tenue de motiver expressément ce licenciement.

3. L'arrêt, qui considère que la lettre de licenciement par laquelle la demanderesse a informé le défendeur qu'elle avait décidé de mettre fin au contrat de travail ne satisfait pas à l'obligation de motivation imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et conclut sur cette base à l'existence d'une faute dans le chef de la demanderesse, ne justifie pas légalement sa décision.

Le moyen, en cette branche, est fondé » (Cass., 12 octobre 2015, *Pas.*, 2015, n° 595).

La Cour examine en conséquence la différence de traitement, dans l'interprétation du juge *a quo*.

B.7. En autorisant une autorité publique à licencier un travailleur avec lequel elle a conclu un contrat de travail, sans obliger cette autorité à motiver formellement le licenciement, les articles 1er à 7 de la loi du 29 juillet 1991 créent une différence de traitement entre ces travailleurs et les agents statutaires qui ont le droit de connaître les motifs ayant présidé à la décision de licenciement.

B.8. Les agents statutaires ne sont, en principe, pas comparables aux agents contractuels puisqu'ils se trouvent dans une situation juridique fondamentalement différente. Toutefois, les règles juridiques différentes qui régissent la relation de travail de l'une et de l'autre catégorie d'agents n'empêchent pas qu'ils se trouvent, par rapport à une question de droit posée par leur action devant un juge, dans une situation comparable.

B.9. Les spécificités que présente le statut par rapport au contrat de travail peuvent s'analyser, selon le cas, comme des avantages (c'est notamment le cas de la plus grande stabilité d'emploi ou du régime de pension plus avantageux) ou comme des désavantages (tels la loi du changement, le devoir de discrétion et de neutralité ou le régime en matière de cumul ou d'incompatibilités).

Ces spécificités ne doivent toutefois être prises en considération que par rapport à l'objet et à la finalité des dispositions en cause. L'agent statutaire qui fait l'objet d'une cessation de fonction et l'agent contractuel qui reçoit son congé se trouvent dans une situation différente, quant à l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Le premier voit son emploi garanti par le fait qu'une cessation de fonction ne peut intervenir que sur la base de motifs expressément énumérés par son statut. Le caractère permanent de l'emploi constitue ainsi une caractéristique substantielle de la fonction statutaire. Il en résulte une obligation pour l'autorité qui met fin à une relation statutaire d'identifier adéquatement le motif de licenciement prévu par le statut et un droit pour l'agent statutaire d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Ce recours devant être introduit dans un délai de soixante jours, cet agent doit connaître rapidement les motifs de la décision de l'autorité publique. En revanche, l'agent contractuel est soumis aux règles applicables au contrat de travail, selon lesquelles toute partie au contrat peut y mettre fin, de façon unilatérale, pour des motifs librement choisis. Le travailleur contractuel dispose d'un délai d'un an après la cessation du contrat pour introduire un recours devant le tribunal du travail. Ce délai lui permet de demander à l'employeur de connaître les motifs de son licenciement.

La Cour souligne que par son arrêt n° 101/2016 du 30 juin 2016, elle a dit pour droit que l'article 63 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, combiné avec l'article 38, 2°, de la loi du 26 décembre 2013 concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il s'applique aux ouvriers du secteur public licenciés après le 31 mars 2014. Dans cet arrêt, elle a également jugé que « dans l'attente de l'intervention du législateur, il appartient aux juridictions, en application du droit commun des obligations, de garantir sans discrimination les droits de tous les travailleurs du secteur public en cas de licenciement manifestement déraisonnable, en s'inspirant, le cas échéant, de la convention collective de travail n° 109 » (B.7.3).

B.10. Il ressort de ce qui précède que, dans l'interprétation selon laquelle elle ne s'appliquerait pas au licenciement des contractuels de la fonction publique, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Dans l'interprétation selon laquelle elle ne s'applique pas au licenciement des contractuels de la fonction publique, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 5 juillet 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels