



ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 13 NOVEMBRE 2012

R.G. 2011/AM/ 105

Arrêt contradictoire, en grande partie définitif, ordonnant la réouverture des débats pour le surplus.

EN CAUSE DE :

F.F., domicilié à

Appelant au principal, intimé sur incident,
comparaissant en personne, assisté de son conseil
Maître Balaes, avocat à Charleroi ;

CONTRE :

La VILLE DE CHARLEROI, représentée par
son collègue communal, dont les bureaux sont
établis en son hôtel de ville, à 6000 Charleroi, place
Charles II,

Intimée au principal, appelante sur incident,
comparaissant par son conseil Maître A. Gillain,
avocat à Charleroi ;

La cour du travail, après en avoir délibéré, rend ce jour l'arrêt suivant :

Vu les pièces de la procédure, et notamment :

- la requête d'appel reçue au greffe de la cour le 17 mars 2011, dirigée contre le jugement contradictoire prononcé le 8 mars 2010 par le tribunal du travail de Charleroi, section de Charleroi ;
- l'ordonnance de mise en état judiciaire prise le 3 mai 2011 en application de l'article 747, § 2, du Code judiciaire ;
- les conclusions des parties ;

Entendu les parties en leurs explications et plaidoiries à l'audience publique du 25 avril 2012 ;

Vu les dossiers des parties ;

Vu l'avis écrit du ministère public déposé au greffe le 11 septembre 2012 ;

Vu les conclusions de M. F.F., portant sur l'avis du ministère public ;

* * * *

FAITS ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

M. F.F. est attaché en qualité d'agent statutaire au pool de la direction générale des pouvoirs locaux auprès de la Région wallonne.

En date du 3 janvier 2007, la Ville de Charleroi a communiqué à la Région wallonne que le Collège communal avait décidé, en séance du 28 décembre 2006, de marquer son accord à la demande de M. F.F. d'exercer une mission au sein du Cabinet du Collège communal. Cette mission consistait à assurer le secrétariat du cabinet politique de l'échevin P. S.

En séance du 29 janvier 2007, le Conseil communal de la Ville de Charleroi a décidé de marquer son accord de principe sur le « détachement » de plusieurs agents, dont M. F.F., dans les cabinets politiques du bourgmestre et des échevins. Le préambule à cette décision était le suivant :

« Le Conseil communal,

Vu sa délibération du 22 décembre 2006 arrêtant, avec effet au 4 décembre 2006, le règlement relatif à la composition des cabinets politiques du Bourgmestre et des Echevins ;

R.G. 2011/AM/ 105 -

Attendu qu'en vertu de l'article 4 du règlement précité, des postes des Cabinets peuvent être pourvus notamment par le biais d'un détachement d'un autre service public ;

Attendu qu'il convient de pourvoir à différents postes des cabinets par le biais de détachements ;

Considérant que l'article 5 du règlement relatif à la composition des cabinets politiques du Bourgmestre et des Echevins règle la situation desdits agents en terme de rémunération ;

Vu le Code Wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ;

(...) »

Par arrêté du 1^{er} février 2007, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique auprès de la Région wallonne a autorisé M. F.F. à exercer une mission auprès de la Ville de Charleroi pour une période de deux ans à partir du 1^{er} février 2007, sur base de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne, notamment le Livre III, Chapitre XI. L'article 2 de cet arrêté énonce que « Ce congé n'est pas rémunéré, il est assimilé à une période d'activité de service ».

En séance du 1^{er} juin 2007, le Conseil communal de la Ville de Charleroi a pris acte des démissions des échevins O. C. et P. S. et a décidé de mettre fin, à la date du 1^{er} juin 2007, aux « détachements » d'agents d'autres services publics, dont M. F.F..

Cette décision n'a été portée officiellement à la connaissance de M. F.F. que par lettre du 28 juin 2007 adressée sous pli recommandé du 3 juillet 2007.

Par lettre du 11 juillet 2007, le Secrétaire général de la Région wallonne a demandé à M. F.F. de s'expliquer quant aux raisons de son absence depuis le 1^{er} juin 2007 et l'a informé de ce qu'il était placé en « non-activité » à partir de cette date.

Le 13 juillet 2007, M. P. S. a écrit à M. F.F. qu'il regrettait la situation administrative dans laquelle le service G.R.H. l'avait placé et a « pris acte » de ce qu'il était toujours placé sous son autorité hiérarchique et en situation de service, mais qu'il n'avait toutefois aucun travail à lui confier ni aucun local disponible pour l'accueillir, l'invitant en conséquence à rester à son domicile en se tenant à disposition d'une éventuelle demande.

Par lettre du 20 juillet 2007, la Ville de Charleroi a fait savoir à M. F.F. que compte tenu de la notification tardive de la décision du Conseil communal, son traitement serait maintenu jusqu'au 4 juillet 2007. Elle attirait son attention sur le fait qu'il avait l'obligation de rejoindre son administration d'origine au plus tard le 3 juillet.

M. F.F. a repris ses fonctions auprès de la Région wallonne en date du 23 juillet 2007.

Par arrêté du 31 juillet 2007, le Secrétaire général du ministère de la Région wallonne a décidé que M. F.F. se trouvait de plein droit en position administrative de non-activité du 5 juillet 2007 au 22 juillet 2007 inclus, perdait ses droits au traitement et à l'avancement de traitement et ne pouvait faire valoir ses titres à la promotion durant cette période.

Par arrêté du 7 février 2008, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique auprès de la Région wallonne a abrogé l'arrêté ministériel du 1^{er} février 2007 avec effet au 4 juillet 2007 au soir.

Par exploit du 29 mai 2008, M. F.F. a cité la Ville de Charleroi à comparaître devant le tribunal du travail de Charleroi. Sa demande, telle que précisée en cours d'instance, avait pour objet d'entendre condamner la Ville de Charleroi au paiement de :

- 4.246,21 € bruts au titre de rémunération de juin 2007 ;
- 674,99 € bruts au titre de prime de cabinet de juin 2007 ;
- 3.135,66 € au titre de rémunération de juillet 2007 ;
- 498,45 € au titre de prime de cabinet de juillet 2007 ;
- 4.332,04 € au titre de pécule de vacances ;
- 98,70 € au titre de chèques repas de juin 2007 ;
- 75,20 € au titre de chèques repas de juillet 2007 ;
- 2.952,72 € au titre de rémunération de 13 jours de congés réduits ;
- 16.103,72 € au titre d'indemnité de rupture ;
- les intérêts légaux à dater de chacune des sommes réclamées jusqu'au jour de la citation et ensuite les intérêts judiciaires,

et sous déduction des paiements nets effectués par la Ville de Charleroi, soit les sommes de 2.350,92 €, 2.310 €, 22,50 €, 188,76 € et 293,05 €.

M. F.F. sollicitait également la condamnation de la Ville de Charleroi à lui délivrer les documents sociaux relatifs aux sommes précitées dans les 15 jours de la signification du jugement à intervenir sous peine d'une astreinte journalière de 50 € par document manquant.

La Ville de Charleroi a introduit une demande reconventionnelle ayant pour objet la condamnation de M. F.F. à lui rembourser la somme de 3.358,52 € indûment perçue, à augmenter des intérêts moratoires à dater du 30 mars 2009 et des intérêts judiciaires.

Par jugement prononcé le 8 mars 2010, le premier juge a :

- reçu la demande principale en tant qu'elle a pour objet la condamnation de la Ville de Charleroi au paiement de l'indemnité de rupture et du pécule de vacances de départ, a dit ces chefs de demande non fondés et en a débouté M. F.F. ;
- réservé à statuer quant à la recevabilité et au fondement des chefs de demande relatifs aux rémunérations et chèques repas de juin et juillet 2007 ainsi qu'à la rémunération de 13 jours de

congé réduits et ordonné la réouverture des débats pour permettre aux parties de s'expliquer sur la compétence matérielle du tribunal du travail pour en connaître ;

- réservé à statuer quant à la recevabilité et au fondement de la demande reconventionnelle, à la demande de la Ville de Charleroi.

* * * *

OBJET DES APPELS

M. F.F. a relevé appel de ce jugement, faisant grief au premier juge d'avoir considéré que le régime qui lui était applicable pendant la mission qu'il a exercée au sein d'un cabinet scabinal était le régime statutaire. Il demande à la cour de faire droit à sa demande et de dire la demande reconventionnelle prescrite.

La Ville de Charleroi a formé un appel incident dans le cadre duquel elle demande à la cour de faire droit à sa demande reconventionnelle.

* * * *

DECISION

Procédure

1. L'article 767 du Code judiciaire consacre le droit de réplique des parties à l'avis du ministère public.

Le juge n'est tenu de prendre en considération les conclusions des parties que dans les limites des moyens développés par le ministère public, à l'exclusion de tout nouveau développement. Par ailleurs les parties ne peuvent produire de nouvelles pièces, en application de l'article 771 du Code judiciaire.

Il y a lieu d'écarter des débats la pièce produite en annexe des conclusions en réplique de M. F.F., à savoir une circulaire ministérielle du 26 juillet 2001.

2. Le jugement du 8 mars 2010 a été signifié le 18 février 2011. L'appel principal, régulier en la forme et introduit dans le délai légal, est recevable.

Avant de statuer quant à la recevabilité de l'appel incident, il convient d'inviter la Ville de Charleroi à s'expliquer sur l'intérêt à interjeter appel incident, lequel, au vu du dispositif de ses conclusions d'appel, concerne sa demande reconventionnelle. L'intérêt est une condition de recevabilité de

tout appel. Il faut rappeler que c'est à sa demande expresse que le premier juge a réservé à statuer sur sa demande reconventionnelle.

Fondement

1. Les relations de travail statutaires et celles résultant d'un contrat de travail ont en commun que dans les deux cas naît un rapport juridique entre deux parties, où l'une travaille sous l'autorité de l'autre, dans un lien de subordination.

La différence entre ces deux situations juridiques consiste essentiellement dans la manière dont s'établissent les liens juridiques entre parties, plus précisément dans la nature de l'acte juridique qui donne naissance aux relations de travail. Le contrat de travail se forme par un accord librement consenti par les parties et portant sur un travail à exécuter dans un lien de subordination. Dans cette convention les parties sont libres de stipuler dans quelles conditions le travail sera exécuté et quels seront les droits et obligations qui résulteront de leurs rapports juridiques. Des relations de travail statutaires résultent au contraire d'un acte juridique unilatéral par lequel la situation juridique des parties et les conditions de travail sont aussi unilatéralement déterminées. Un engagement statutaire ne peut prendre fin qu'ensuite d'une autre décision unilatérale de l'autorité et ne peut se transformer en un lien contractuel que si l'agent intéressé et le pouvoir public concluent un contrat de travail qui se substitue à la décision unilatérale (Note H.L. sous Cass., 13 juin 1973, Pas., 1973, 949 ; Cass., 18 novembre 1985, Bull., 1985, 323).

Dans l'arrêt précité du 13 juin 1973, la Cour de cassation a statué en ce sens que « lorsque l'autorité compétente décide de placer le personnel d'un service public sous régime statutaire, l'absence d'un règlement régulièrement édicté et le fait de prendre une décision individuelle irrégulière portant atteinte à la situation juridique d'un membre du personnel n'ont pas pour conséquence que la situation de la personne intéressée ne soit plus régie par un statut ni que la législation relative aux contrats de louage de travail devienne applicable aux relations de travail ».

Par arrêt du 5 octobre 1992, la Cour de cassation a cassé un arrêt de la cour du travail de Bruxelles lequel, sans constater que les parties avaient conclu un contrat de travail, a considéré que le rapport né entre les parties en vertu d'une décision unilatérale de l'autorité (en l'occurrence une commune) était de nature contractuelle aux seuls motifs que le statut n'était pas précisé et que la désignation n'avait pas pour but l'occupation d'une fonction vacante (Bull., 1992, 1118).

En vertu des principes généraux du droit administratif, les rapports de l'agent avec le pouvoir sont normalement statutaires. Si un service public peut aussi occuper du personnel engagé sous contrat, cette situation particulière doit cependant être constatée de manière non équivoque dans un arrangement contractuel entre l'organe de gestion du service public et l'agent intéressé. Il appartient au juge de dire, en cas de doute, quelle est la nature – contractuelle ou statutaire – de la relation de travail, prenant

comme critère déterminant la nature de l'acte juridique qui a donné naissance à la relation de travail.

2. En l'espèce c'est par un acte unilatéral de la Ville de Charleroi que M. F.F. a été désigné pour exercer la fonction de secrétaire de cabinet de l'échevin P. S. (procès-verbal de la séance du Conseil communal du 29 janvier 2007). Le statut de M. F.F. était régi par le « Règlement relatif à la composition des cabinets politiques du bourgmestre et des échevins » arrêté par le Conseil communal en séance du 22 décembre 2006.

Suite à la démission de deux échevins, dont M. P.S., le Conseil communal de la Ville de Charleroi a décidé, en séance du 1^{er} juin 2007, de mettre fin à cette même date aux « détachements » d'agents d'autres services publics, dont M. F.F.. L'engagement de celui-ci a donc pris fin également par un acte unilatéral de la Ville de Charleroi.

Il est exact que le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique auprès de la Région wallonne a autorisé M. F.F. à exercer une mission auprès de la Ville de Charleroi pour une période de deux ans à partir du 1^{er} février 2007, sur base de l'article 435 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne. Le détachement au sein du cabinet d'un mandataire local n'a en effet été autorisé que par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 mai 2007 modifiant l'article 486 de l'arrêté du 18 décembre 2003. Même si cet arrêté du 3 mai 2007 prévoit qu'il produit ses effets au 4 décembre 2006 comme le souligne la Ville de Charleroi – effet rétroactif dont la légalité peut être discutée – aucune modification n'a été actée dans la situation de M. F.F. en mai 2007. Il est également exact que le « Règlement relatif à la composition des cabinets politiques du bourgmestre et des échevins » arrêté par le Conseil communal en séance du 22 décembre 2006 énonce en son article 4 qu'au maximum dix sept postes des cabinets du Bourgmestre et des Echevins peuvent être pourvus par un recrutement sous contrat de travail ou par le biais d'un détachement d'un autre service public, les autres emplois étant obligatoirement occupés par des agents communaux ou du C.P.A.S. La mise en congé a pour effet que l'agent garde ses droits à l'ancienneté de carrière au sein de son administration d'origine et est autorisé à exercer une mission pour une durée limitée auprès d'une autre administration qui prend en charge sa rémunération. L'agent détaché est au contraire maintenu dans un lien de subordination statutaire avec son administration d'origine qui le rémunère et se fait rembourser par l'autorité bénéficiaire du détachement. Il est enfin exact que la Ville de Charleroi a – à tort – considéré que M. F.F. était « détaché » (voir les différentes délibérations et correspondances de la Ville de Charleroi).

Toutefois ceci ne permet pas de considérer que M. F.F. était lié à la Ville de Charleroi dans le cadre d'un contrat de travail. D'une part et principalement, aucun contrat de travail, lequel suppose un accord de volonté portant tant sur son existence que sur ses modalités, n'a été conclu entre parties. L'intention de la Ville de Charleroi était clairement d'autoriser la mission de M. F.F. auprès de l'échevin M. P.S. dans un cadre statutaire. Les modalités d'exercice de cette mission n'ont fait l'objet

d'aucune négociation, notamment quant à la rémunération, régie par l'article 5 du « Règlement relatif à la composition des cabinets politiques du bourgmestre et des échevins » arrêté par le Conseil communal en séance du 22 décembre 2006. D'autre part, si l'agent est dans une situation statutaire, son engagement est régi par les principes généraux du droit qui régissent la situation du personnel dans les services publics et par les règles de droit déduites de ces principes, et il est indifférent et que le statut paraisse fragmentaire ou incomplet ou que l'autorité ait omis de l'organiser. Il est également indifférent que la fonction soit exercée à titre temporaire ou accessoire (en ce sens : Cour trav. Mons, 2 octobre 1991, J.T.T. 1991, 484 ; Cass., 5 octobre 1992, op. cit.).

3. Par ces motifs et ceux du premier juge, que la cour adopte, l'appel principal n'est pas fondé. Le jugement entrepris doit être confirmé en ce qu'il a considéré que les relations entre parties s'inscrivent dans un cadre statutaire et en ce qu'il a débouté M. F.F. des chefs de demande relatifs à l'indemnité de rupture et au pécule de vacances de départ.

4. Avant de statuer pour le surplus, il convient d'ordonner la réouverture des débats pour permettre aux parties de s'expliquer quant au sort à réserver aux chefs de demande relatifs aux rémunérations et chèques repas de juin et juillet 2007 ainsi qu'à la rémunération de 13 jours de congé réduits (absence de fondement ou incompétence des juridictions du travail). La Ville de Charleroi justifiera son intérêt à interjeter appel incident et les parties s'expliqueront quant à la compétence des juridictions du travail pour connaître de la demande reconventionnelle ayant pour objet le remboursement d'un indu par un agent statutaire.

★ ★ ★
★ ★

PAR CES MOTIFS,

La cour du travail,

Statuant contradictoirement,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24 ;

Vu l'avis écrit de M. l'Avocat général Ph. de Koster déposé au greffe le 11 septembre 2012 ;

Reçoit l'appel principal ;

R.G. 2011/AM/ 105 -

Le dit non fondé ;

Confirme le jugement entrepris en ce qu'il a considéré que les relations entre parties s'inscrivaient dans un cadre statutaire et en ce qu'il a débouté M. F.F. des chefs de demande relatifs à l'indemnité de rupture et au pécule de vacances de départ ;

Avant de statuer pour le surplus, ordonne d'office la réouverture des débats aux fins précisées aux motifs du présent arrêt ;

Dit qu'en application des dispositions de l'article 775 du Code judiciaire, les observations des parties devront être échangées et déposées au greffe dans le respect du calendrier suivant de mise en état de la cause :

- M. F.F. déposera au greffe et adressera à la partie adverse ses conclusions le 27 décembre 2012 au plus tard.
- La VILLE DE CHARLEROI déposera au greffe et adressera à la partie adverse ses conclusions le 8 février 2013 au plus tard.
- M. F.F. déposera au greffe et adressera à la partie adverse ses conclusions additionnelles de synthèse le 8 mars 2013 au plus tard.
- La VILLE DE CHARLEROI déposera au greffe et adressera à la partie adverse ses conclusions additionnelles de synthèse le 8 avril 2013 au plus tard.

FIXONS la cause pour plaidoiries à l'audience publique du 14 MAI 2013 de 15 heures 10' à 15 heures 40' devant la 3^{ème} chambre de la Cour, siégeant en la salle G des « Cours de Justice », rue des Droits de l'Homme n°1 (anciennement rue du Marché au Bétail), à 7000 Mons.

Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique du 13 novembre 2012 par le Président de la 3^{ème} Chambre de la cour du travail de Mons composée de :

J. BAUDART, Mme, Président,
Ph. EVRARD, Conseiller social au titre d'employeur,
J. BOCKLANT, Conseiller social au titre de travailleur employé,
S. BARME, Greffier.

qui en ont préalablement signé la minute.