



**ARRET**

**AUDIENCE PUBLIQUE DU 10 JANVIER 2011**

R.G. 2010.AM.56

Contrat de travail – Secteur public – Employé contractuel – Rupture du contrat – Préjudice consistant en la perte d’une chance de conserver son emploi – Protection de la maternité.  
Article 578 du Code judiciaire

Arrêt contradictoire, définitif.

EN CAUSE DE :

LA VILLE .....représentée par  
son Collège communal,

Appelante au principal, intimée sur  
incident, comparissant par son conseil  
Maître Fesler loco Maître Lecomte, avocate à  
Charleroi ;

CONTRE :

G.C.,

Intimée au principal, appelante sur  
incident, comparissant en personne, assistée  
de conseil Maître Vlassembrouck, avocat à  
La Louvière ;

\*\*\*\*\*

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

**R.G.2010/AM/56**

Vu l'appel interjeté contre le jugement contradictoire prononcé le 27 novembre 2009 par le tribunal du travail de Mons, section de La Louvière, appel formé par requête reçue au greffe de la cour le 12 février 2010 ;

Vu, produites en forme régulière, les pièces de la procédure légalement requises, et notamment la copie conforme du jugement entrepris ;

Vu l'ordonnance de mise en état consensuelle prise le 8 mars 2010 en application de l'article 747, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire ;

Vu les conclusions de Mme G.C. reçues au greffe le 29 avril 2010 ;

Vu les conclusions de la VILLE DE .....reçues au greffe le 8 septembre 2010 ;

Vu les conclusions de synthèse de Mme G.C. reçues au greffe le 16 septembre 2010 ;

Entendu les parties, en leurs dires et moyens, à l'audience publique du 22 novembre 2010 ;

Vu les dossiers des parties ;

**RECEVABILITE**

Le jugement entrepris a été signifié en date du 13 janvier 2010.

L'appel principal, régulier en la forme et introduit dans le délai légal, est recevable.

L'appel incident, introduit conformément aux articles 1054 et 1056 du Code judiciaire, est recevable.

**ELEMENTS DE LA CAUSE**

Mme G.C. a été engagée par la VILLE DE .....en tant qu'architecte, dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée du 1<sup>er</sup> mai au 31 décembre 2001. Le 1<sup>er</sup> janvier 2002 elle a été engagée en la même fonction dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée.

Le 1<sup>er</sup> avril 2008, la VILLE DE .....notifia à Mme G.C. sa décision de rompre le contrat de travail avec effet au 6 avril 2008, par lettre libellée en ces termes :

*« Nous portons à votre connaissance que le Collège communal de ce 31 mars 2008 a décidé de mettre fin à votre contrat de travail d'architecte sous statut contractuel à la date du 6 avril 2008 et ce, en raison de la rupture du lien de confiance vous liant à l'Administration. Dès lors, vous cesserez de faire partie du personnel communal le 7 avril 2008.*

**R.G.2010/AM/56**

*Une indemnité compensatoire de préavis, calculée sur base de la grille Claeys, équivalente à la rémunération couvrant une période de 10 mois sera versée sur votre compte bancaire.*

*Vos jours de vacances annuelles non épuisés vous seront également liquidés.*

*Un formulaire C4 vous sera adressé ultérieurement. Celui-ci vous permettra d'introduire une demande d'allocations auprès de votre organisme de chômage.*

*Nous vous ferons également parvenir, dans les meilleurs délais, la délibération du Collège communal de ce 31 mars 2008.*

*Ci-après, les voies de recours qui vous sont ouvertes :*

*(...) ».*

*Par lettre du 7 avril 2008, la VILLE DE .....adressa à Mme G.C. le formulaire C4 mentionnant comme motif du chômage « rupture du lien de confiance avec l'administration » ainsi que la délibération du Collège du 31 mars 2008. Celle-ci est libellée comme suit :*

*« Revu sa délibération en date du 17/05/1999 désignant Madame G.C. en qualité d'architecte, en stage de formation pour une période de 6 mois, renouvelable deux fois, à partir du 1<sup>er</sup> juin 1999;*

*Revu sa délibération en date du 07/05/2001 désignant Madame G.C. en qualité d'architecte contractuelle pour une période déterminée débutant le 01/05/2001 pour se terminer le 31/12/2001 ;*

*Revu sa délibération en date du 27/12/2001 désignant l'intéressée en qualité d'architecte contractuelle à temps plein à partir du 01/01/2002 pour une durée indéterminée ;*

*Attendu que l'intéressée est absente sans interruption depuis le 30 juillet 2007 et qu'elle devrait reprendre du service le 07 avril 2008;*

*Attendu qu'elle s'est effectivement absentée pour cause de maladie du 30 juillet 2007 au 20 novembre 2007, pour cause de congé de maternité du 21 novembre 2007 au 11 mars 2008 et pour cause de congés annuels du 12 mars 2008 au 06 avril 2008 inclus;*

*Vu le rapport établi en date du 18 décembre 2007 par Monsieur R. A., Secrétaire communal, par lequel il présente à cette assemblée les résultats de l'enquête administrative menée dans le cadre du dossier D.; rapport présenté à cette assemblée en sa séance du 24 décembre 2007;*

*Attendu que cette assemblée avait alors décidé d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de Madame G.C., Architecte, pour avoir, de manière délibérée, instruit le dossier D. de manière à ce que le collège communal soit amené à prendre une décision sans avoir l'ensemble des éléments et notamment légaux pour ce faire;*

**R.G.2010/AM/56**

*Attendu que l'enquête portait sur la manière dont a été instruite la demande de permis d'urbanisme introduite par la SPRL D. et relative à la construction de 6 logements et d'un garage de trois emplacements à la rue....., à .....*;

*Attendu que le rapport qu'a établi Madame S. R., Directrice du département Cadre de Vie, soulevait qu'en raison des éléments (gabarit, toiture) du dossier, il apparaît que le projet dérogeait au lotissement;*

*Attendu que le dossier a pourtant été traité comme demande de permis simple sans dérogation;*

*Attendu que Monsieur R. A., Secrétaire communal, a procédé à l'audition des agents intervenants dans ce dossier, dont Madame G.C.;*

*Attendu que l'audition de Madame G.C. est ainsi reprise :*

*« Pour Madame G.C., la demande de permis ne comportait qu'une dérogation : la construction d'une annexe avec toitures plates.*

*Le dossier fait apparaître en effet que Madame G.C. était consciente de cette dérogation puisque la farde de repérage contient la phrase suivante :*

*« dérogations : toit plat. On le tente sans permis ». Madame G.C. fait remarquer que le fonctionnaire délégué n'a pas pris son recours sur ce dossier. « A la suite d'un entretien avec un fonctionnaire de la DGATLP, il a été convenu de solliciter pour l'avenir la dérogation pour les toitures plates ».*

*Madame G.C. fait remarquer que le RCU prévoit les toitures plates pour les annexes et que la plupart des habitations de ce lotissement comportent des toitures plates pour les annexes, malgré les dispositions prévues dans le permis de lotir.*

*La décision de tenter de délivrer le permis sans dérogation a été prise en accord avec J-P.V. et J-Cl. W. lors de la réunion du 10 novembre 2005.*

*Madame G.C. rappelle par ailleurs qu'un premier dossier avait été introduit par l'architecte K. et que le service avait demandé la révision du projet compte-rendu du gabarit de l'immeuble par rapport aux habitations voisines.*

*A la question de savoir pourquoi le Collège n'a-t-il pas été informé que cette demande était en dérogation au permis de lotir, Madame G.C. répond qu'il s'agissait de la pratique de l'époque et fait remarquer que l'urbanisme est une matière subjective.*

*A la question de savoir si le projet ne déroge pas également aux permis de lotir sous l'angle du gabarit (rez+1+combles), Madame G.C. signale que le gabarit proposé reste correct au regard des autres immeubles dans la rue.*

*L'important pour Madame G.C. est que « le projet déposé soit un bon projet, qu'il s'intègre harmonieusement dans le bâti existant ».*

*Madame G.C. reconnaît que le Collège n'a pas été informé que ce projet s'inscrivait en dérogation aux prescriptions du lotissement mais rappelle qu'à son arrivée au sein du service, la pratique voulait qu'aucune*

**R.G.2010/AM/56**

*dérogation n'était sollicitée. La situation a changé avec l'arrivée d'un nouveau fonctionnaire délégué et le service a modifié sa manière de travailler. »*

*Attendu que Monsieur R. A., Secrétaire communal, porte l'analyse suivante concernant la gestion de la demande de permis par l'administration :*

*« A l'examen du dossier et après avoir procédé aux auditions, il s'avère que Madame G.C., Architecte au sein du service Urbanisme, a minimisé la portée des dérogations qu'impliquait le projet D. au regard des dispositions prévues dans le permis de lotir. Seule la toiture plate de l'annexe a été relevée alors que la demande de permis comportait d'autres dérogations (cf analyse effectuée par Madame R.).*

*Par ailleurs, l'agent a clairement eu l'intention d'instruire la demande de permis en occultant la dérogation pourtant constatée dans la farde de repérage : « on le tente sans déro ».*

*D'une manière générale, cette façon d'agir semble contraire aux principes élémentaires (objectivité, équité, légalité,...) qui doivent guider le fonctionnement de l'administration chargée d'instruire les dossiers qui seront ensuite soumis au Collège communal et/ou au Conseil communal pour décision. Il n'appartient pas à l'administration de décider d'instruire un dossier comme s'il ne comportait aucune dérogation au permis de lotir.*

*Le Collège a donc été amené à prendre une décision SANS ETRE INFORME CORRECTEMENT de l'ensemble du cadre légal à respecter. En effet, le rapport au collège est libellé comme suit :*

*« Attendu que le projet est conforme au règlement communal d'urbanisme;  
Attendu que le projet est conforme à la destination générale de la zone et n'en compromet pas le caractère général;  
Attendu que le projet ne nuit pas au lieu;  
Attendu que le projet est conforme à la législation wallonne en matière de salubrité;  
Nous proposons d'accorder le permis sollicité à condition de respecter les prescriptions émises par le service incendie dans son rapport du 6/12/2005. »*

*Aucune référence n'est faite aux dérogations.*

*De même, la délibération du Collège du 23 décembre 2005 ne mentionne à aucun moment que le projet présente une (voire plusieurs) dérogation(s) au permis de lotir.*

*Le rôle du responsable du service Urbanisme ne peut se limiter à analyser sur le plan architectural les demandes de permis. Il doit avant tout veiller à la légalité des propositions de décision qu'il soumet au Collège communal, en recourant si besoin à l'aide du service juridique.*

*Enfin, il doit instruire les dossiers de manière à ce que l'autorité décisionnelle puisse prendre une décision en toute connaissance de cause ».*

**R.G.2010/AM/56**

*Attendu qu'en conclusion de son rapport, Monsieur R. A., Secrétaire communal, relève qu'au delà du comportement, il « importe que le Collège soit attentif aux qualités professionnelles dont doit pouvoir faire preuve le responsable du service Urbanisme. Comme indiqué, il s'agit pour celui-ci d'examiner les demandes de permis d'urbanisme au regard non seulement de la qualité architecturale des projets - qui est par ailleurs, une donnée essentiellement subjective- mais aussi de l'ensemble des dispositions légales applicables (CWATUP, RCU,...).*

*L'administration communale - et donc ces agents --- doivent traiter l'ensemble des demandes avec rigueur, équité, loyauté (vis-à-vis des autorités communales), impartialité. Ces valeurs doivent fonder le comportement quotidien des agents communaux et en particulier des responsables de services qui ont valeur d'exemple. Il conviendra donc d'être particulièrement attentif à la désignation prochaine d'un responsable de service pour l'urbanisme. »*

*Considérant le caractère contradictoire de l'enquête administrative menée par Monsieur R. A., Secrétaire communal, dès lors que Madame G.C. a eu l'opportunité de faire valoir sa position et ses arguments;*

*Attendu que Madame G.C. a reconnu les faits qui lui ont été reprochés;*

*Attendu effectivement que le fonctionnaire en charge des dossiers d'urbanisme doit examiner les demandes de permis d'urbanisme au regard non seulement de la qualité architecturale des projets - qui par ailleurs est une donnée essentiellement subjective - mais aussi et surtout, de l'ensemble des dispositions légales applicables;*

*Considérant qu'au-delà du comportement de Madame G.C. dans le dossier D. justifiant la mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire, l'attitude de Madame G.C. témoigne d'un manque de loyauté évident à l'égard des autorités communales, dès lors qu'elle a sciemment occulté la présence d'une dérogation dans un dossier sous sa responsabilité, et est de nature à faire : naître des doutes quant à l'impartialité du personnel communal;*

*Attendu que ce manque de loyauté émanant de l'architecte du département Cadre de vie en charge d'instruire les dossiers rompt ainsi le lien de confiance avec les autorités communales et que Madame G.C. n'a dès lors plus sa place au sein du service;*

*Attendu qu'une collaboration professionnelle n'est plus concevable dans ces conditions;*

*Entendu en séance le rapport verbal du Secrétaire communal ff. quant aux procédures à respecter en la matière notamment celles applicables dans de telles circonstances en vertu du règlement de travail;*

*Attendu que cette assemblée considère en effet qu'en raison de la rupture irréversible du lien de confiance, il convient de prendre une décision à caractère immédiat;*

**R.G.2010/AM/56**

*Considérant dès lors que l'entame d'une procédure disciplinaire dès le retour de Madame G.C. prévu le 07 avril 2008 et dont les conclusions ne peuvent aboutir qu'à moyen terme est incompatible avec le bon fonctionnement du service public;*

*Attendu qu'il n'est d'autre solution que de mettre fin au contrat de travail de l'intéressée avec paiement d'une indemnité de rupture correspondant à 10 mois de préavis calculée sur base de la grille CLAEYS et ce, eu égard à son âge, son ancienneté de service et sa rémunération;*

*Vu la législation du 16 mars 1971 organisant notamment la protection de la maternité;*

*Attendu que Madame G.C. a obtenu un congé de maternité du 21/11/2007 au 11/03/2008, et est ainsi protégée jusqu'au 11/04/2008;*

*Attendu qu'il ressort cependant à suffisance des faits relevés ci-avant que le motif du licenciement est totalement étranger à la maternité, trouvant son origine dans le comportement fautif de l'intéressée;*

*Attendu que l'indemnité de rupture est à prévoir en modification budgétaire à l'article budgétaire 421/111/01;*

*Vu l'article 117 de la nouvelle loi communale;*

*Vu l'article L 1122-30 du code de la démocratie locale et de la décentralisation ;*

*Vu la délibération du 04/12/06 par laquelle le Conseil communal donne délégation au Collège des Bourgmestres et Echevins, pour la désignation à titre contractuel des membres du personnel communal non enseignant, à l'exclusion des docteurs en médecine, chirurgie et accouchements, et les docteurs en médecine vétérinaire, auxquels il confie des fonctions spéciales dans l'intérêt de la commune, ainsi que du personnel communal enseignant ;*

*Vu l'article 123 de la nouvelle loi communale ;*

*Vu l'article L 1123-23 du code de la démocratie locale et de la décentralisation; Procède au scrutin secret;*

*A l'unanimité;*

**DECIDE:**

*Article 1er : de mettre fin au contrat de Madame G.C. à dater du 6 avril 2008 avec paiement d'une indemnité de rupture correspondant à 10 mois de préavis selon le calcul effectué sur base de la grille CLAEYS;*

*L'intéressée cessera donc de faire partie du personnel communal à partir du 7 avril 2008.*

R.G.2010/AM/56

Article 2 : de lui notifier son licenciement par recommandé avec accusé de réception ; »

Par lettre du 6 mai 2008, le conseil de Mme G.C. dénonça l'irrégularité du licenciement (absence d'audition préalable – violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs – non-respect du règlement de travail) et mit la VILLE DE .....en demeure de payer la somme de 12.500 € au titre de dommages et intérêts ainsi que l'indemnité de protection prévue par l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail.

La VILLE DE..... y opposa une fin de non recevoir par lettre du 27 mai 2008.

Le litige fut porté devant le tribunal du travail de Mons par requête contradictoire introduite le 18 juillet 2008. La demande de Mme G.C. avait pour objet la condamnation de la VILLE DE .....à lui payer :

- la somme de 12.500 € au titre de dommages et intérêts sur base de l'article 1382 du Code civil, à majorer des intérêts légaux et judiciaires à dater du 7 avril 2008 ;
- la somme de 21.355,78 € au titre de dommages et intérêts sur base de l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, à majorer des intérêts légaux et judiciaires à dater du 6 avril 2008 ;
- les frais et dépens de l'instance, en ce compris la somme de 2.000 € au titre d'indemnité de procédure.

Par jugement prononcé le 27 novembre 2009, le premier juge fit droit à cette demande, sous la seule réserve que les deux sommes précitées étaient majorées des intérêts légaux et judiciaires à dater du 6 mai 2008 sur le montant brut diminué du précompte professionnel.

Cette décision est fondée pour l'essentiel sur les motifs suivants :

- le licenciement de Mme G.C. a clairement constitué une sanction suite à un comportement qui lui était reproché, de sorte que la VILLE DE .....se devait de respecter la procédure disciplinaire prévue par le règlement de travail ; par ailleurs, en sa qualité d'autorité administrative, elle devait entendre préalablement le travailleur et motiver le licenciement ; la VILLE DE .....a manqué à ces trois obligations, de sorte que le licenciement est abusif ; le dommage de Mme G.C. occasionné par les différents manquements de la VILLE DE....., consiste dans la perte d'une chance sérieuse de conserver son emploi ; il peut être évalué *ex æquo et bono* à 12.500 € ; ce montant tient compte également du motif du licenciement qui a été mentionné sur le formulaire C4, de nature à causer préjudice à Mme G.C. ;
- à défaut pour la VILLE DE .....d'établir l'existence d'une faute professionnelle dans le chef de Mme G.C. et la nécessité du licenciement, elle ne prouve pas que celui-ci a eu lieu pour des motifs étrangers à l'état physique résultant de la



R.G.2010/AM/56

grossesse ou de l'accouchement, et est dès lors redevable de l'indemnité de protection prévue par l'article 40 de la loi du 16 mars 1971.

La VILLE DE .....a relevé appel du jugement du 27 novembre 2009. Elle fait valoir que :

- la décision de licenciement était justifiée par la reconnaissance par Mme G.C. de la dissimulation volontaire de dérogations au Collège, alors qu'elle savait que le permis dérogeait aux prescriptions du plan de lotissement ;
- le licenciement de Mme G.C., qui se situait hors de toute procédure disciplinaire, a été opéré dans le respect du chapitre IX du règlement de travail ; à supposer même que ce licenciement se soit inscrit dans le cadre du chapitre X, Mme G.C. n'a subi aucun dommage du fait du non respect de la procédure inscrite à l'annexe 9C ;
- Mme G.C. a pu utilement faire valoir ses arguments de défense ; en particulier, elle ne conteste pas avoir été entendue par M. A. au sujet du permis délivré à la SPRL D., et ne conteste pas non plus les propos qui sont retranscrits dans le rapport et la décision de délibération ;
- la délibération du Collège communal du 31 mars 2008 est adéquatement motivée au sens de la loi du 29 juillet 1991 ;
- le congé non motivé ou non précédé de l'audition du travailleur n'est pas en soi abusif ;
- à supposer qu'il y ait eu violation des principes de droit administratif, Mme G.C. n'établit ni son dommage, ni le lien entre la faute et le prétendu dommage ; la conception extensive de la perte d'une chance est condamnée par d'éminents spécialistes du droit de la responsabilité et a été rejetée par la Cour de cassation par un arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2004 ; en l'espèce, les circonstances de fait indiquent clairement que l'audition préalable de Mme G.C. n'aurait pu empêcher ou modifier la décision de licenciement ;
- le délai de protection prévu par l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 expirait le 11 avril 2008, le licenciement est intervenu le 31 mars 2008 avant la reprise du travail prévue le 7 avril 2008 ; il ressort clairement du rapport au Collège et de la délibération que c'est le comportement de Mme G.C. qui a justifié le licenciement ; vu l'impossibilité de poursuivre la relation de travail, le choix a été fait de la licencier avant son retour au travail ; le licenciement ayant été décidé pour des motifs étrangers à l'état physique de l'intéressée, l'indemnité de protection n'est pas due.

Mme G.C. conclut à la confirmation du jugement entrepris, sauf en ce qu'il a décidé que la VILLE DE .....devait être condamnée au paiement d'une somme de 12.500 € au titre de dommages et intérêts « à majorer des intérêts légaux et judiciaires à dater du 6 mai 2008 sur le montant brut diminué du précompte professionnel », alors que l'indemnité versée en réparation du préjudice moral subi par le travailleur est exonérée d'impôt. C'est l'objet de l'appel incident.

R.G.2010/AM/56

**DECISION****Appel principal**

Dommmages et intérêts réclamés sur base de l'article 1382 du Code civil

Non-respect du règlement de travail

La VILLE DE .....a adopté en séance du Conseil communal du 12 mars 2007 un règlement de travail, approuvé par la Députation permanente du Hainaut en date du 26 avril 2007, lequel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Ce règlement de travail est composé de 15 chapitres auxquels sont jointes 12 annexes.

En vertu de l'article 14 (chapitre IX), la relation de travail prend fin, en ce qui concerne les agents contractuels, conformément aux dispositions de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Le chapitre X traite des pénalités :

- article 17 (pour les agents contractuels) : « *Les manquements de l'agent aux obligations de son contrat de travail et au présent règlement sont consignés dans un rapport à charge et peuvent faire l'objet des sanctions, pénalités ou retenues sur salaire prévues à l'annexe 9 C* » ;
- article 19 : « *Un rapport introductif est établi par un supérieur hiérarchique. Ce rapport relatara le compte rendu détaillé et précis des faits reprochés à l'agent en y mentionnant la date, l'heure, le lieu et les circonstances dans lesquelles les faits ont été commis.*

*Le cas échéant, les coordonnées des témoins sont à préciser.*

*Les faits, conformes à la réalité, sont décrits dans les moindres détails, avec une scrupuleuse rigueur. Ils permettront à Monsieur le Secrétaire communal d'apprécier dans quelle mesure lesdits faits sont susceptibles d'être considérés, comme des manquements aux devoirs professionnels de l'agent et/ou comme des agissements qui compromettent la dignité de la fonction.*

*La véracité du rapport introductif a un rôle déterminant pour mesurer, en toute objectivité, les actes commis en vue d'y réserver la suite adéquate.*

*En conclusion du rapport introductif, la ligne hiérarchique remet son avis argumenté, sur l'entame éventuelle d'un dossier disciplinaire à l'encontre du travailleur.*

*Le rapport introductif est établi en deux exemplaires :*

*un exemplaire à remettre à l'agent*

*un exemplaire à adresser au Secrétaire communal.*

*L'exemplaire destiné à Monsieur le Secrétaire communal est daté et contresigné par l'agent, et doit obligatoirement comporter la mention manuscrite suivante : « **Pris connaissance et reçu un exemplaire du présent rapport introductif le .....**».*

*Cette mention a pour objectif d'éclairer le travailleur sur les faits qui lui sont reprochés et ne peut en aucun cas, à ce niveau, faire l'objet d'une audition. Il s'agit d'une garantie de prise de connaissance, par l'agent incriminé, du contenu du rapport introductif établi à charge et à décharge. Il sera alors immédiatement transmis par les soins du rédacteur à Monsieur le Secrétaire communal.*

*Si le travailleur refuse de dater et signer le rapport introductif et d'y apporter la mention susdite, le chef de service appliquera la mention manuscrite : « **L'agent a refusé de prendre connaissance et de signer le présent rapport le.....**»*

*Ce refus n'empêchera pas l'envoi dudit rapport à Monsieur le Secrétaire communal.*

*Le prononcé d'une éventuelle sanction disciplinaire est conditionné au respect strict de la procédure. Les chefs et responsables de service sont invités à tout mettre en oeuvre pour s'assurer de la complétude du rapport introductif. »*

L'annexe n° 9-C traite de la procédure disciplinaire applicable au personnel contractuel :

*« Article 1er*

*Les sanctions disciplinaires peuvent être infligées au personnel contractuel pour les motifs suivants:*

- 1.manquements aux devoirs professionnels;*
- 2.agissements qui compromettent la dignité de la fonction;*

*Article 2 :*

*Le Secrétaire communal, sur base du rapport introductif établi selon les règles définies aux articles 17 - 18 - 19 du règlement de travail, proposera à l'Autorité communale compétente l'ouverture d'un dossier disciplinaire à l'encontre du travailleur incriminé.*

*Article 3 :*

*Les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être infligées aux agents contractuels:*

- l' avertissement écrit*
- la réprimande*
- la retenue de traitement ne pouvant dépasser par jour un cinquième de la rémunération journalière*
- le licenciement moyennant remise d'un préavis légal*
- le licenciement pour faute grave ».*

R.G.2010/AM/56

C'est en vain que la VILLE DE .....soutient que « *La procédure disciplinaire ne se conçoit donc bien évidemment pas lorsque l'autorité a déjà pris la décision sur base d'éléments objectifs et contradictoires de rompre le contrat. Tel est le cas en l'espèce. En constatant la rupture du lien de confiance suite aux aveux de la partie intimée, la concluante était en droit de mettre un terme, sans aucune autre formalité, au contrat de travail* ».

Le licenciement dont a fait l'objet Mme G.C. constituait une mesure disciplinaire décidée en séance du 31 mars 2008 du Collège communal sur base du rapport établi le 18 décembre 2007 (rapport visé à l'article 19 du règlement de travail) par M. R. A., Secrétaire communal, lequel suggérait audit Collège d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de l'intéressée (dernière page du rapport).

La délibération du 31 mars 2008 mentionne : « (...) *Attendu que cette assemblée avait alors décidé d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de Madame G.C., Architecte, pour avoir, de manière délibérée, instruit le dossier D. de manière à ce que le collège communal soit amené à prendre une décision sans avoir l'ensemble des éléments et notamment légaux pour ce faire ;*

*Attendu que l'enquête portait sur la manière dont a été instruite la demande de permis d'urbanisme introduite par la SPRL D. et relative à la construction de 6 logements et d'un garage de trois emplacements à la rue....., à ..... (...) » (page 2).*

On peut par ailleurs lire en page 4 de la délibération : « (...) *Attendu que cette assemblée considère en effet qu'en raison de la rupture irréversible du lien de confiance, il convient de prendre une décision à caractère immédiat ;*

*Considérant dès lors que l'entame d'une procédure disciplinaire dès le retour de Madame G.C. prévu le 07 avril 2008 et dont les conclusions ne peuvent aboutir qu'à moyen terme est incompatible avec le bon fonctionnement du service public (...) ».*

Il apparaît ainsi qu'alors qu'elle décidait de sanctionner le prétendu manquement de Mme G.C. à ses devoirs professionnels en procédant à son licenciement, la VILLE DE .....a délibérément choisi de ne pas respecter la procédure prévue à l'annexe 9-C du règlement de travail, au motif tiré de la longueur de celle-ci, et ce nonobstant le rapport verbal du Secrétaire communal f.f. « *quant aux procédures à respecter en la matière notamment celles applicables dans de telles circonstances en vertu du règlement de travail* ». Cette façon de procéder ne peut être admise car elle ouvrirait, au gré des circonstances, la faculté pour l'employeur public de ne pas se conformer au règlement de travail, et ce en infraction à la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail. La VILLE DE .....a commis une faute qui a eu notamment pour effet de priver Mme G.C. des garanties conférées aux membres du personnel contractuel par l'annexe 9-C du règlement de travail : convocation circonstanciée permettant de préparer les moyens de défense en vue de l'audition – possibilité de consulter préalablement le dossier disciplinaire – possibilité de se faire

R.G.2010/AM/56

assister d'un défenseur – possibilité de faire entendre des témoins – rédaction d'un procès-verbal d'audition que l'intéressé peut commenter ou refuser de signer ...

Non-respect des principes de droit administratif

1. Lorsque l'employeur est une autorité administrative, il est tenu au respect d'obligations particulières qui s'ajoutent au droit commun du travail, à savoir l'audition du travailleur préalablement au licenciement et la motivation du celui-ci.

2. L'obligation d'audition préalable découle du principe général de droit « *audi alteram partem* ». L'autorité administrative doit entendre la personne intéressée avant de prendre une mesure grave à son égard, même non disciplinaire, en considération de sa personne ou de son comportement.

Le but est de permettre à l'autorité administrative d'être informée de manière complète des circonstances qui peuvent l'amener à agir et de lui éviter tout risque d'erreur. Ceci implique que l'autorité administrative informe au préalable la personne concernée de la mesure de licenciement qu'elle compte prendre à son égard, lui indique les griefs qui lui sont faits, les éléments sur lesquels elle se fonde et lui permette de s'en expliquer. L'audition doit porter à la fois sur les faits reprochés et sur la mesure envisagée.

En l'espèce la VILLE DE .....n'a pas satisfait à cette obligation. L'audition de Mme G.C. dans le cadre de l'enquête administrative clôturée le 18 décembre 2007 ne peut être assimilée à l'audition préalable qui s'impose en vertu du principe « *audi alteram partem* ». L'intéressée n'était pas à cette époque informée de la mesure qui ne sera qu'ultérieurement envisagée et n'a dès lors pas pu s'en expliquer. Il ne s'agissait que d'une enquête administrative qui concernait du reste tous les intervenants du dossier D.. Elle n'a jamais eu communication du rapport de Mme R. consistant en une analyse du projet de construction litigieux.

3. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs vise tous les actes unilatéraux pris par une autorité administrative, qui produisent des effets à l'égard de l'administré et n'exclut pas les actes émanant de l'autorité administrative agissant en tant qu'employeur. Il est incontestable que la VILLE DE .....est une autorité administrative, que Mme G.C. est un « administré » et que la décision unilatérale de rompre le contrat de travail les liant produit un effet juridique.

La décision de la VILLE DE .....de licencier Mme G.C. devait être motivée formellement au sens de la loi du 29 juillet 1991, celle-ci précisant en son article 3 que la motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Force est de constater que la notification du 1<sup>er</sup> avril 2008, qui fait uniquement mention de la délibération du Collège du 31 mars 2008, ne

**R.G.2010/AM/56**

répond pas à l'exigence de motivation. Il importe peu à cet égard que la délibération ait été adressée à Mme G.C. par lettre du 7 avril 2008, la motivation exigée devant être contenue dans le corps de l'acte. Il ne peut être suppléé à l'absence de motivation par des explications données a posteriori.

### Sanction

#### *Violation de la loi du 29 juillet 1991*

Si, en principe, le juge doit écarter l'application de tout acte dont il relève l'illégalité, cette obligation s'étendant aux actes individuels, il reste que l'écartement de l'acte de licenciement ne permet pas de considérer que le contrat est toujours en cours. En effet, en vertu de l'article 32, 3<sup>o</sup>, de la loi du 3 juillet 1978, le contrat de travail prend fin par la seule volonté de l'une des parties.

En l'espèce le défaut de motivation de la lettre de congé n'a que peu d'incidence, une indemnité de rupture ayant été versée. Il en aurait été autrement dans l'hypothèse d'un congé moyennant un délai de préavis. Dans ce cas, le travailleur pourrait cesser immédiatement toute prestation et exiger le paiement d'une indemnité. Par ailleurs, on peut relever que Mme G.C. a pu, dès le 6 mai 2008, faire valoir une contestation circonstanciée par l'intermédiaire de son conseil.

#### *Non-respect du règlement de travail et absence d'audition préalable*

Mme G.C. se prévaut d'une jurisprudence selon laquelle le non-respect de la procédure contractuellement prévue pour appliquer une sanction disciplinaire, surtout si l'employeur opte pour la sanction la plus élevée dans l'échelle, à savoir la rupture du contrat, constitue une faute dans son chef, faute qui engendre un dommage matériel et moral distinct de celui forfaitairement réparé par l'octroi d'une indemnité compensatoire de préavis puisqu'il s'agit de réparer le dommage subi non du chef de la rupture mais de l'inobservation de la procédure mise en place pour sanctionner une faute (éventuellement) commise par l'employé. Le non-respect de la procédure suffirait pour conférer au licenciement un caractère abusif et il n'y aurait pas lieu d'examiner si le licenciement est dû au fait de l'employeur ou si à l'issue de la procédure organisée par le règlement, le travailleur aurait en toute hypothèse été licencié.

Que l'on adopte la thèse de l'abus de droit, parce que l'employeur a choisi la manière la plus dommageable parmi les différentes manières possibles d'exercer le droit de licencier, ou le droit commun de la responsabilité sur base de l'article 1382 du Code civil, ce qui implique l'existence d'une faute – qui est avérée en l'espèce –, l'employé licencié sans qu'ait été respectée la procédure organisée par le règlement de travail doit en tout état de cause établir l'existence d'un préjudice distinct de celui que répare forfaitairement l'indemnité compensatoire de préavis.

En ne respectant pas le règlement de travail, la VILLE DE ..... a privé Mme G.C. des garanties assurées par la procédure organisée par l'annexe 9-C, celles-ci étant, pour rappel : convocation circonstanciée permettant de

R.G.2010/AM/56

préparer les moyens de défense en vue de l'audition – possibilité de consulter préalablement le dossier disciplinaire – possibilité de se faire assister d'un défenseur – possibilité de faire entendre des témoins – rédaction d'un procès-verbal d'audition que l'intéressé peut commenter ou refuser de signer ...

Le respect de cette procédure aurait permis à Mme G.C., informée des griefs invoqués à l'appui du congé envisagé, de les contester en développant ses moyens de défense aux fins de convaincre la VILLE DE .....de renoncer à son projet et, partant, lui permettre de conserver son emploi. Le préjudice découlant de la faute de la VILLE DE .....consiste, dans le chef de Mme G.C., en la perte d'une chance de conserver son emploi.

C'est également la perte d'une chance de conserver son emploi qui constitue le dommage résultant du manquement à l'obligation d'audition préalable découlant du principe général de droit « *audi alteram partem* ».

La VILLE DE .....fait valoir que Mme G.C. est en défaut d'établir que si elle avait été entendue, son licenciement aurait pu être évité, de sorte qu'aucun dommage en lien causal avec sa faute prétendue ne peut être retenu. Elle relève que la Cour de cassation, par un arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2004, de même qu'une éminente doctrine, rejettent la conception extensive de la théorie de la perte d'une chance, laquelle sert en fait à masquer un doute quant au lien causal.

La question de savoir dans quelle mesure la perte d'une chance – soit d'obtenir un avantage soit d'éviter une charge ou un préjudice – peut elle-même constituer un dommage réparable a donné lieu à des controverses, et à une évolution marquée de la Cour de cassation.

Traditionnellement, le droit belge a admis que la perte d'une chance puisse constituer un dommage réparable.

La Cour de cassation a exprimé cette règle depuis longtemps (Cass., 19 octobre 1937, Pas. 1937, 298 ; Cass., 17 avril 1961, Pas. 1961, 882 ; Cass., 15 octobre 1962, Pas. 1963, 195 ; Cass., 19 juin 1987, Pas. 1987, 1306 ; Cass., 19 septembre 2002, J.T. 2003, 212).

La perte de la chance ne peut être prise en considération que si le juge constate que la chance – en tant que telle – était certaine. Le juge doit ensuite mesurer l'importance de cette chance et évaluer l'étendue du dommage – démarche qui n'est pas toujours aisée. La perte porte sur la chance, élément incertain, et elle ne saurait être égale à l'avantage qui aurait été obtenu si la chance s'était réalisée. Le juge doit tenir compte, d'une part, de l'avantage que le préjudicié aurait acquis en cas d'accomplissement de la chance et, d'autre part, de la probabilité qu'avait la chance de se réaliser.

Ces conditions de la prise en considération de la perte d'une chance ont été confirmées dans un arrêt de la Cour de cassation du 5 juin 2008 (J.T. 2009, 28). La Cour met sur le même pied les deux hypothèses de la perte d'une chance, que celle-ci porte sur l'acquisition éventuelle d'un avantage ou encore sur la possibilité d'éviter un préjudice ou une charge déjà encourus, dans les termes suivants :

R.G.2010/AM/56

*« La perte d'une chance réelle de guérison ou de survie est prise en considération pour l'indemnisation si la faute est la condition sine qua non de la perte de cette chance.*

*Le juge peut accorder une réparation pour la perte d'une chance d'obtenir un avantage ou d'éviter un préjudice si la perte de cette chance est imputable à une faute.*

*Le juge peut dès lors indemniser la perte d'une chance de guérison ou de survie d'un animal s'il constate que le propriétaire d'un animal malade qui, moyennant un traitement diligent, n'avait qu'une chance de guérison ou de survie, a perdu la chance d'une issue favorable par la faute d'un vétérinaire ».*

(P. VAN OMMESLAGHE, Droit des obligations, Bruylant 2010, tome II, p.1508 et suiv.).

L'arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2004 (J.T. 2005, 357) invoqué par la VILLE DE .....n'est donc plus d'actualité. Cet arrêt, ainsi que les arrêts des 12 octobre 2005 (Pas. 2005, 1913) et 12 mai 2006 (Pas. 2006, 1112), avaient fait suite aux critiques émises par une partie de la doctrine, selon lesquelles, par le biais du recours à la notion de chance perdue, l'on répartit, en réalité, entre l'auteur de la faute et la victime un dommage qui s'est déjà produit et est indépendant de toute chance demeurant à courir.

Par l'arrêt du 5 juin 2008, la Cour de cassation réaffirme, sans ambiguïté aucune, que la perte d'une chance de guérison ou de survie constitue un préjudice indemnisable. Les termes employés par la Cour sont clairs : la conception extensive de la perte d'une chance demeure dans notre arsenal juridique. La théorie de la perte d'une chance constitue à nouveau un préjudice indemnisable et ce, indépendamment de la conception restrictive ou extensive invoquée. Dans les deux hypothèses de la perte d'une chance (soit d'obtenir un avantage soit d'éviter une charge ou un préjudice), il est manifeste que la victime a perdu la chance d'obtenir une situation plus favorable. Une différence de traitement ne se justifie dès lors aucunement et n'est en tout état de cause ni justifiée en droit ni opportune (Audrey PÜTZ, *La perte d'une chance d'éviter la réalisation d'un risque : un préjudice indemnisable !*, observ. sous Cassation 5 juin 2008, J.T. 2009, p. 29 et suiv.).

En l'espèce le dommage de Mme G.C. consiste en la perte d'une chance de conserver son emploi. A cet égard l'intéressée fait utilement observer que si elle avait été entendue, elle aurait pu :

- attirer l'attention du Collège sur le fait qu'elle ne pouvait être licenciée, le prononcé d'une telle sanction étant conditionné au respect strict de la procédure, selon l'article 19 du règlement de travail ;
- contester l'analyse faite par Mme R. qui, en tant qu'ingénieur agronome, n'avait pas la compétence technique pour établir un rapport contenant l'analyse de la demande du permis d'urbanisme, rapport qui n'est toujours pas communiqué actuellement ;
- expliquer qu'elle n'a jamais voulu dissimuler quelque information puisqu'il était expressément mentionné sur la farde du dossier : « On le tente sans déro » ;



**R.G.2010/AM/56**

- faire observer que M. J-P. V. (chef de division) et l'Echevin W. avaient marqué leur accord sur la manière de procéder dans le dossier D. ;
- attirer l'attention sur le fait qu'aucun recours n'a été exercé par le fonctionnaire compétent pour ce faire ;
- exposer aux membres du Collège qu'elle était convaincue d'être la victime d'une tentative de « dégomme », crainte qu'elle avait déjà exprimée dans une lettre adressée à M. J-P. V. le 24 novembre 2006, soit juste après les dernières élections communales.

Mme G.C. fait également valoir qu'elle n'a jamais fait l'objet du moindre reproche, que ce soit par écrit ou verbalement. Elle produit aux débats la réponse de M. J-P. V. à sa lettre du 24 novembre 2006, lequel écrit : « *Je ne peux donc que t'inviter à accomplir ton travail avec sérieux et dynamisme comme cela a toujours été le cas jusqu'à présent* ».

La VILLE DE .....n'a pas contesté en ordre subsidiaire l'évaluation du dommage faite *ex æquo et bono* à 12.500 € par le premier juge, celle-ci tenant compte du nombre de fautes commises par la VILLE DE .....et du fait que la réussite de l'examen de « Chef de bureau Technique secteur aménagement normatif urbanisme » allait aboutir à une promotion (lettre de la VILLE DE .....du 14 avril 2008).

L'appel principal n'est pas fondé sur ce point.

#### Indemnité prévue par l'article 40 de la loi du 16 mars 1971

Aux termes de l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, l'employeur qui occupe une travailleuse enceinte ne peut faire un acte tendant à mettre fin unilatéralement à la relation de travail à partir du moment où il a été informé de l'état de grossesse jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois prenant cours à la fin du congé postnatal, sauf pour des motifs étrangers à l'état physique résultant de la grossesse ou de l'accouchement. La charge de la preuve de ces motifs incombe à l'employeur. A la demande de la travailleuse, l'employeur lui en donne connaissance par écrit. Si le motif invoqué à l'appui du licenciement ne répond pas aux prescriptions de l'alinéa 1<sup>er</sup>, ou à défaut de motif, l'employeur paiera à la travailleuse une indemnité forfaitaire égale à la rémunération brute de six mois, sans préjudice des indemnités dues à la travailleuse en cas de rupture du contrat de travail.

En l'espèce le délai de protection prévu par l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 expirait le 11 avril 2008 et le licenciement est intervenu le 31 mars 2008 avant la reprise du travail prévue le 7 avril 2008.

La délibération du Collège du 31 mars 2008 mentionne :

*« Attendu que Madame G.C. a obtenu un congé de maternité du 21/11/2007 au 11/03/2008, et est ainsi protégée jusqu'au 11/04/2008 ;*

**R.G.2010/AM/56**

*Attendu qu'il ressort cependant à suffisance des faits relevés ci-avant que le motif du licenciement est totalement étranger à la maternité, trouvant son origine dans le comportement fautif de l'intéressée ».*

L'article 40 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail n'accorde pas de traitement de faveur à la travailleuse enceinte, mais vise uniquement à interdire à l'employeur de mettre fin au contrat de travail en raison de l'état de grossesse de la travailleuse concernée.

Il appartient donc à l'employeur de prouver que le licenciement n'a aucun rapport avec l'état physique de la travailleuse résultant de la grossesse ou de l'accouchement. Pour que le licenciement soit licite, il faut qu'il soit fondé sur des motifs liés à des nécessités économiques ou techniques, ou qu'il trouve sa cause dans le comportement de la travailleuse. Peuvent être pris en considération des motifs en rapport avec la manière d'exécuter le travail convenu, sans qu'une faute de l'intéressée soit avérée. Lorsque des motifs liés au comportement de la travailleuse sont invoqués, ils doivent être objectifs et ne pas reposer sur de simples affirmations de l'employeur, et le juge doit vérifier l'existence effective de ces motifs.

En l'espèce il résulte du rapport du Secrétaire communal du 18 décembre 2007 et de la délibération du Collège du 21 mars 2008 qu'a été mise en cause la manière dont Mme G.C. a instruit la demande de permis d'urbanisme introduite par la SPRL D., relative à la construction de 6 logements et d'un garage de 3 emplacements à ..... Plus particulièrement, il lui a été reproché d'avoir minimisé la portée des dérogations qu'impliquait le projet concerné au regard des dispositions prévues dans le permis de lotir et de ne pas avoir informé le Collège de ces dérogations.

Mme G.C. fait valoir que les faits reprochés ne sont pas fautifs, car c'est collégalement qu'il a été décidé d'introduire le dossier D. sans la moindre dérogation, ce qui s'est avéré payant puisque le fonctionnaire délégué près la Région wallonne, responsable de la légalité des permis délivrés, n'a exercé aucun recours. Elle conteste également avoir manqué de loyauté en dissimulant au Collège l'existence de dérogations. Enfin, elle relève qu'en tout état de cause, les motifs invoqués par son employeur ne nécessitaient pas de façon impérieuse son licenciement.

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, il n'est pas requis qu'un comportement fautif de la travailleuse soit invoqué à l'appui du licenciement pour que celui-ci soit reconnu licite au regard de l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail. En l'espèce il résulte des éléments du dossier que le licenciement opéré quelques jours avant l'expiration de la période de protection n'avait aucun rapport avec l'état physique de Mme G.C., les faits invoqués, étrangers à cet état, étant à suffisance objectivés, et ce nonobstant la contestation élevée par l'intéressée quant à sa responsabilité.

En conséquence l'indemnité de protection n'est pas due.

L'appel principal est fondé sur ce point.

R.G.2010/AM/56

**Appel incident**

Les dommages et intérêts accordés à concurrence de 12.500 € en réparation du dommage résultant de la perte d'une chance couvrent un dommage purement moral, qui ne doit être soumis, ni aux cotisations de sécurité sociale, ni au précompte immobilier.

L'appel incident est fondé.

\* \* \* \*

Aux termes de l'article 1017, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire, tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le juge décrète. L'alinéa 4 du même article dispose que les dépens peuvent être compensés dans la mesure appréciée par le juge, soit si les parties succombent respectivement sur quelque chef, soit entre conjoints, ascendants, frères et sœurs ou alliés au même degré.

L'appel principal étant partiellement fondé et l'appel incident fondé, il y a lieu de compenser les dépens d'appel, ainsi que le permet la disposition précitée.

\*\*\*\*\*

**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 ;

Reçoit les appels principal et incident ;

Dit l'appel principal partiellement fondé ;

Dit l'appel incident fondé ;

Réforme le jugement entrepris en ce qu'il a condamné la VILLE DE à payer à Mme G.C. la somme de 21.355,78 € au titre de dommages et intérêts sur base de l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, à

**R.G.2010/AM/56**

majorer des intérêts légaux et judiciaires à dater du 6 avril 2008, et en ce qu'il a majoré la somme de 12.500 € des intérêts légaux et judiciaires à dater du 6 mai 2008 sur le montant brut diminué du précompte professionnel ;

Confirme le jugement entrepris pour le surplus ;

Déboute Mme G.C. du chef de demande relatif à l'indemnité de protection visée à l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 ;

Dit que la somme de 12.500 € au paiement de laquelle a été condamnée la VILLE DE .....doit être majorée des intérêts légaux et judiciaires à dater du 6 mai 2008 ;

Compense les dépens d'appel ;

Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique du 10 janvier 2011 par le Président de la 2<sup>ème</sup> Chambre de la cour du travail de Mons composée de :

Madame J. BAUDART, Président, présidant la Chambre,  
Monsieur A. VRAIE, Conseiller social au titre d'employeur,  
Monsieur M. CORDIER, Conseiller social au titre de travailleur employé,  
Madame C. TONDEUR, Greffier.

qui en ont préalablement signé la minute.