

## **Cour de cassation de Belgique**

### **Arrêt**

N° S.09.0096.F

**COMMUNE D'ANDERLECHT**, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis à Anderlecht, place du Conseil, 1,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître John Kirkpatrick, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 3, où il est fait élection de domicile,

**contre**

**D. B.**,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Huguette Geinger, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue des Quatre Bras, 6, où il est fait élection de domicile.

## **I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 25 mars 2009 par la cour du travail de Bruxelles.

Le 15 février 2012, l'avocat général Jean Marie Genicot a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Jean Marie Genicot a été entendu en ses conclusions.

## **II. Le moyen de cassation**

La demanderesse présente un moyen libellé dans les termes suivants :

### ***Dispositions légales violées***

- *articles 6, 1108, 1109, 1131, 1133, 1179, 1183, alinéa 1<sup>er</sup>, et 1234 du Code civil ;*

- *article 10, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, l'alinéa 2 tel qu'il a été modifié par l'ordonnance du 18 avril 2002 ;*

- *article 32, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ;*

- *articles 2, 3 et 4, 6<sup>o</sup>, du règlement de la commune d'Anderlecht du 12 juin 1996 sur le recrutement du personnel communal administratif, technique et ouvrier, tels qu'ils étaient en vigueur en mai 2002 ;*

- *articles 2 à 5 du règlement de la commune d'Anderlecht du 12 juin 1996 sur le statut pécuniaire, tels qu'ils étaient en vigueur en mai 2002 ;*

- *règlement de la commune d'Anderlecht du 12 juin 1996 intitulé « charte sociale : cadre du personnel », tel qu'il était en vigueur en mai 2002.*

### ***Décisions et motifs critiqués***

*Après avoir constaté 1. que, par résolution du 7 mai 2002, le collège des bourgmestre et échevins de la demanderesse a décidé d'engager le défendeur en qualité de « manager communal » au service du secrétaire général du 19 août 2002 au 18 août 2003, de fixer sa rémunération annuelle à 73.371 euros brut indexés, de conclure un contrat de travail d'employé tel qu'il était repris en annexe et d'imputer la dépense y afférente à un article spécifique du budget ; 2. que le projet de contrat de travail joint à cette délibération a été signé le 28 mai 2002 ; 3. que, par arrêté du 19 juillet 2002, publié par extrait au Moniteur belge du 25 octobre 2002, le ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a, dans le cadre de la tutelle générale d'annulation prévue par l'article 10 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région, annulé la décision du collège des bourgmestre et échevins de la demanderesse d'engager le défendeur en qualité de manager pour les motifs suivants : « Le collège des bourgmestre et échevins motive le recrutement d'un manager communal, en fonction des recommandations d'un audit (...) (et) par le remplacement d'un directeur général, emploi prévu au cadre communal au niveau A9. L'intéressé est engagé dans un grade et à un barème inexistant ; la fonction de manager correspond à une fonction de direction de niveau A (...). La personne engagée par le collège des bourgmestre et échevins ne dispose pas du titre requis pour accéder à une fonction de ce niveau au sein de l'administration communale. La délibération viole le règlement communal fixant le cadre et les conditions de recrutement et d'avancement des agents de la commune » ; 4. que, par lettre du 19 juillet 2002, la demanderesse a notifié au défendeur l'arrêté d'annulation de la délibération du collège des bourgmestres et échevins et lui a annoncé que le prochain collège des bourgmestre et échevins prendrait acte de cet arrêté qui rend l'engagement nul et non avenue, et 5. que l'action du défendeur contre la demanderesse tendait notamment au paiement d'une indemnité compensatoire de préavis pour résiliation unilatérale de son contrat de travail à durée*

déterminée sur pied de l'article 40, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, l'arrêt, réformant la décision du premier juge, condamne la demanderesse à payer au défendeur une somme de 61.142,50 euros à titre d'indemnité compensatoire de préavis, à majorer des intérêts moratoires à dater du 7 août 2002, et condamne la demanderesse aux dépens, y compris l'indemnité de procédure.

L'arrêt fonde cette décision sur les motifs suivants :

« La délibération du collège constitue un acte administratif unilatéral détachable du contrat de travail lui-même. La convention conclue appartient au champ contractuel. L'existence de l'arrêté de l'autorité de tutelle annulant la délibération du collège du 7 mai 2002 d'engager (le défendeur) ne suffit pas pour constater que le contrat de travail ne peut avoir aucun effet juridique. La délibération du collège a été l'objet d'un arrêté d'annulation pris dans le cadre de la tutelle administrative générale (...) sur la base de l'article 10 de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale (...). La décision de l'autorité de tutelle a annulé la délibération du collège portant sur la décision d'engager (le défendeur). Cette décision administrative n'a pas annulé le contrat de travail. L'exercice de la tutelle n'affecte pas la validité mais bien l'exécution des actes (...). Comme telle, la décision de l'autorité de tutelle qui annule l'acte administratif détachable n'implique pas que le contrat de travail conclu entre-temps doi(ve) être considéré comme n'ayant jamais existé (...). Il ne suffit dès lors pas que (la demanderesse) prenne acte de l'arrêté d'annulation (...) pour que le contrat de travail soit annulé ('nul et non avenue') ; il faut que (la demanderesse) établisse que l'annulation de sa délibération a entraîné la nullité du contrat de travail ».

Le contrat de travail du défendeur n'est pas frappé de nullité : « (la demanderesse) invoque l'article 1108 du Code civil, en particulier l'absence de consentement, au motif de l'effet rétroactif de l'arrêté d'annulation. Au moment où le contrat de travail a été signé par les parties, (la demanderesse) pouvait valablement procéder à l'engagement (du défendeur), à la suite de la délibération du collège (...). (La demanderesse) n'établit pas que l'annulation postérieure de sa délibération a affecté le consentement valablement donné au

*moment de la formation du contrat. Certes, (la demanderesse) soulève que le contrat doit respecter non seulement les conditions de l'article 1108 du Code civil mais également l'exercice de la tutelle administrative et que (...) tant l'article 1108 du Code civil que l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle sur les actes de la commune s'imposent aux parties même à défaut de les avoir mentionnés dans le contrat. Toutefois, (...) la décision de l'autorité de tutelle qui annule l'acte administratif détachable n'implique pas que le contrat de travail conclu entre-temps doive être considéré comme n'ayant jamais existé : le contrat de travail conclu relève du champ contractuel. En particulier, il ne résulte pas des dispositions de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative que l'annulation de l'acte administratif détachable emporte la nullité du contrat de travail signé par les parties en exécution de cet acte administratif. En outre, le contrat a été signé par (la demanderesse) sans réserve aucune quant à la possibilité pour l'autorité de tutelle d'exercer son pouvoir de contrôle sur la décision de la (demanderesse) d'engager (le défendeur) ».*

*« L'annulation de la délibération du 22 mai 2002 n'a pas eu pour effet d'affecter le contrat d'une cause illicite. Au moment de la signature du contrat de travail, celui-ci avait un objet licite. La convention avait pour objet l'engagement (du défendeur) dans le cadre d'un contrat de travail (mission, rémunération). La délibération du collège a été annulée ensuite, le 19 juillet 2002. Le fait que l'autorité de tutelle ait annulé l'acte administratif a fait disparaître rétroactivement le mobile qui avait déterminé [la demanderesse] à contracter. Il n'a pas affecté rétroactivement le contrat d'une cause illicite. Alors qu'il ne peut être constaté d'objet ou de cause illicite au moment de la formation du contrat, cette disparition de l'acte administratif n'a pas affecté la validité du contrat ; elle ne peut avoir d'effet que sur l'exécution du contrat ».*

*Par conséquent, « à l'égard (du défendeur), (la demanderesse) invoque à tort la nullité du contrat résultant de l'arrêté d'annulation. (...) La tutelle d'annulation porte uniquement sur l'acte administratif ; elle ne porte pas sur les conséquences de l'annulation de l'acte administratif et elle ne détermine pas le comportement que (la demanderesse) doit adopter pour affronter les conséquences de l'annulation de sa décision. Il résulte, en effet, de l'arrêté*

*d'annulation que (la demanderesse) a décidé le recrutement du (défendeur) sans s'assurer au préalable que le cadre organique du personnel permettait cet engagement aux conditions reprises dans sa décision ».*

## **Griefs**

### **Première branche**

*En vertu de l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, le gouvernement peut annuler par arrêté l'acte par lequel l'autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général. Lorsqu'un acte administratif communal a été annulé par l'autorité de tutelle, l'annulation opère avec effet rétroactif, de sorte que l'acte administratif annulé est censé n'avoir jamais existé.*

*En l'espèce, par l'effet de l'annulation avec effet rétroactif par l'autorité de tutelle de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la demanderesse, le consentement de la demanderesse au contrat de travail litigieux exprimé par la décision annulée a disparu.*

*Il en découle que le contrat de travail litigieux est nul pour absence de consentement en vertu de l'article 1108 du Code civil ou, à tout le moins, que le consentement de la demanderesse a été donné par erreur, de sorte qu'il est nul en vertu de l'article 1109 du Code civil.*

*Dès lors, en décidant que l'annulation postérieure de la délibération du 7 mai 2002 décidant d'engager le défendeur n'a pas affecté le consentement de la demanderesse donné au moment de la formation du contrat de travail du défendeur, l'arrêt méconnaît l'effet rétroactif de l'arrêté d'annulation de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2002 et viole l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale et les articles 1108 et 1109 du Code civil.*

***Deuxième branche (subsidaire)***

*En vertu de l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région, le gouvernement peut annuler par arrêté l'acte par lequel l'autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général. Lorsqu'un acte administratif communal a été annulé par l'autorité de tutelle, l'annulation opère avec effet rétroactif, de sorte que l'acte administratif annulé est censé n'avoir jamais existé et que tout ce qui a été fait en vue de son exécution doit disparaître.*

*Par ailleurs, on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public (Code civil, article 6). Tout contrat ayant une cause illicite est nul (Code civil, articles 1131 et 1133).*

*En l'espèce, la décision du collège des bourgmestre et échevins de conclure un contrat de travail avec le défendeur en qualité de « manager » présente un lien direct avec le contrat litigieux. La conclusion dudit contrat était l'objet même de la délibération. Il était d'ailleurs annexé à celle-ci.*

*De plus, la délibération a été annulée par l'autorité de tutelle en raison de l'illégalité des stipulations du contrat elles-mêmes. En effet, cette annulation repose en substance sur les motifs suivants : le défendeur a été engagé dans un grade et à un barème inexistant ; la fonction de « manager » correspond à un grade de niveau A et le défendeur ne dispose pas du titre requis pour accéder à une fonction de ce niveau au sein de l'administration communale ; la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la demanderesse viole le règlement communal fixant le cadre et les conditions de recrutement et d'avancement des agents de la commune.*

*En précisant que le défendeur a été engagé dans un grade et à un barème inexistant, l'arrêté d'annulation se réfère à l'article 2 du règlement de la commune d'Anderlecht du 12 juin 1996 sur le recrutement du personnel communal administratif, technique et ouvrier et aux articles 2 à 5 du règlement de la commune d'Anderlecht du 12 juin 1996 sur le statut pécuniaire, qui fixent*

*les grades et niveaux des emplois administratifs, techniques et ouvriers de la commune et l'échelle de traitement auquel chaque grade correspond, ainsi qu'au cadre de la commune qui fixe tous les emplois nécessaires à l'exécution des missions de la commune. L'absence de titre requis pour accéder à la fonction de « manager », qui correspond à une fonction de niveau A, résulte de l'article 4, 6°, du règlement sur le recrutement du personnel, en vertu duquel la fonction de niveau A requiert un diplôme ou un certificat d'études de l'enseignement universitaire ou assimilé ou de l'enseignement supérieur non universitaire de type long.*

*Par conséquent, en décidant que l'annulation avec effet rétroactif par l'autorité de tutelle de la décision du 7 mai 2002 du collège des bourgmestre et échevins n'entraîne pas la nullité du contrat lui-même, l'arrêt viole l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale et les articles 6, 1108, 1131 et 1133 du Code civil ainsi que les articles 2, 3 et 4, 6°, du règlement de la commune d'Anderlecht du 12 juin 1996 sur le recrutement du personnel communal administratif, technique et ouvrier et les articles 2 à 5 du règlement de la commune d'Anderlecht du 12 juin 1996 intitulé « charte sociale : cadre du personnel », ces règlements communaux tels qu'ils étaient en vigueur en mai 2002.*

### ***Troisième branche***

*Lorsque la décision d'une autorité communale de conclure tel contrat avec tel contractant est soumise à la tutelle d'annulation visée à l'article 10, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale (l'alinéa 2, tel qu'il a été modifié par l'ordonnance du 18 avril 2002), le contrat conclu à la suite de cette décision administrative, avant l'expiration du délai de quarante jours à dater de la réception de l'acte, délai dans lequel la tutelle d'annulation peut être exercée, est conclu sous la condition résolutoire d'annulation de la décision préalable de l'autorité*



*communale. La résiliation de cette condition résolutoire, découlant d'une disposition légale d'ordre public, sortit ses effets même si elle n'a pas été insérée dans le contrat.*

*En l'espèce, la décision de la demanderesse d'engager le défendeur et de conclure le contrat de travail litigieux a été adoptée par la résolution de son collège des bourgmestre et échevins du 7 mai 2002. Il résulte de l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale que cette décision était soumise à la tutelle d'annulation de la Région de Bruxelles-Capitale. Par conséquent, le contrat de travail du défendeur, signé le 28 mai 2002, a été conclu sous la condition résolutoire de l'annulation par l'autorité de tutelle de la décision d'engager le défendeur, ce que permet l'article 32 de la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail.*

*La condition résolutoire est celle qui, lorsqu'elle s'accomplit, opère la révocation de l'obligation et remet les choses au même état que si l'obligation n'avait pas existé (Code civil, article 1183, alinéa 1<sup>er</sup>). Elle a un effet rétroactif (Code civil, article 1179). En l'espèce, la condition s'est réalisée puisque la décision du collège des bourgmestre et échevins du 7 mai 2002 a été annulée par l'autorité de tutelle le 19 juillet 2002.*

*Par conséquent, l'arrêt n'a pu légalement décider que l'annulation par l'autorité de tutelle de la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la demanderesse décidant d'engager le défendeur « porte uniquement sur l'acte administratif, elle ne porte pas sur les conséquences de l'annulation de l'acte administratif » et « ne suffit pas pour constater que le contrat de travail (litigieux) ne peut avoir aucun effet juridique » (violation de l'article 10, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, des articles 1179, 1183, alinéa 1<sup>er</sup>, 1234 du Code civil et 32, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail).*

### **III. La décision de la Cour**

**Quant à la première branche :**

Conformément à l'article 1108 du Code civil, le consentement de la partie qui s'oblige est une condition de validité de toute convention.

Aux termes de l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, le gouvernement peut annuler par arrêté l'acte par lequel une autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général.

Cette annulation opère avec effet rétroactif.

Lorsque la délibération par laquelle un collège des bourgmestre et échevins décide de conclure un contrat de travail est annulée conformément à l'article 10 de l'ordonnance du 14 mai 1998, le consentement au contrat de travail disparaît avec effet rétroactif.

L'arrêt constate que, par la délibération de son collège des bourgmestre et échevins du 7 mai 2002, la demanderesse a décidé d'engager le défendeur en qualité de travailleur salarié ; que, le 28 mai 2002, les parties ont signé un contrat de travail ; que, par un arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2002, cette délibération a été annulée, et que la demanderesse demandait à la cour du travail de constater la nullité du contrat de travail.

En considérant qu'« au moment où le contrat de travail a été signé, la [demanderesse] pouvait valablement procéder à l'engagement » du défendeur, qu'elle « n'établit pas que l'annulation postérieure de sa délibération a affecté le consentement valablement donné au moment de la formation du contrat », que « la décision de l'autorité de tutelle qui annule l'acte administratif détachable n'implique pas que le contrat de travail conclu entre-temps doive être considéré comme n'ayant jamais existé » au motif que « le contrat de travail conclu relève du champ contractuel » et, enfin, qu'« il ne résulte pas des dispositions de l'ordonnance du 14 mai 1998 que l'annulation de l'acte administratif détachable emporte la nullité du contrat de travail signé par les parties en exécution de cet acte administratif », l'arrêt ne justifie pas

légalement sa décision que la demanderesse « invoqu[e] à tort la nullité du contrat résultant de l'arrêté d'annulation ».

Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, est fondé.

**Sur les autres griefs :**

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs, qui ne sauraient entraîner une cassation plus étendue.

**Par ces motifs,**

La Cour

Casse l'arrêt attaqué en tant qu'il décide que le contrat de travail n'est pas nul, qu'il constate la rupture de ce contrat par la demanderesse et qu'il condamne cette dernière à payer au défendeur 61.142,50 euros à titre d'indemnité compensatoire de préavis, les intérêts ainsi que les dépens ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Liège.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président Christian Storck, les conseillers Didier Batselé, Martine Regout, Alain Simon et Mireille Delange, et prononcé en audience publique du cinq mars deux mille douze par le président Christian Storck en présence de l'avocat général Jean Marie Genicot, avec l'assistance du greffier Chantal Vandenput.

Ch. Vandemput

M. Delange

A. Simon

M. Regout

D. Batselé

Chr. Storck