

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 179.583 du 14 février 2008

A.122.595/VIII-5894

En cause : **LALOUX** Sylvain,
ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1060 Bruxelles,

contre :

la Ville de Wavre,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Sébastien DEPRE, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 juin 2002 par Sylvain LALOUX, qui demande l'annulation de :

- la décision du 17 avril 2001 du Collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Wavre de lui accorder une allocation pour diplôme en ce qu'elle limite le bénéfice de cette allocation à la date du 1^{er} mai 2000;
- la décision antérieure du Collège des bourgmestre et échevins, datant du 16 mai 2000, qui a fait l'objet d'un réexamen à la séance du collège du 17 avril 2000;
- la décision du même Collège du 26 mars 2002, par laquelle il a été décidé de ne pas réserver une suite favorable à la requête de l'intéressé tendant à bénéficier de l'allocation pour diplôme, avec effet rétroactif en 1995;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 1^{er} février 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 24 avril 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 mai 2007;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me SOHIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

L'arrêté royal du 20 juin 1994 fixant les dispositions générales relatives à l'octroi d'une allocation pour diplôme à certains agents des services publics d'incendie et de la police communale précise que l'autorité communale peut octroyer une allocation pour diplôme à certains membres de son personnel des services publics d'incendie et de la police communale, selon les conditions qu'il fixe.

Suivant l'article 3 de cet arrêté, "le diplôme, brevet ou certificat donnant lieu à l'octroi d'une allocation ne peut être le même que celui requis pour la nomination au grade correspondant à la fonction et doit, de plus, être directement utile à l'exercice de la fonction".

Un arrêté ministériel du 3 mars 1995 exécute cet arrêté.

Sur la base des dispositions de ces deux arrêtés, le requérant, qui est inspecteur de police à la Ville de Wavre, a introduit, au mois de mai 2000, une demande auprès du collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse, tendant à l'octroi

d'une allocation pour diplôme, en se prévalant d'un diplôme de gradué en commerce extérieur. Un rapport a été établi par le secrétaire communal sur cette demande, dans la perspective de la séance du collège des bourgmestre et échevins devant se tenir le 16 mai 2000.

Ce rapport est rédigé en ces termes :

" LALOUX Sylvain, agent de police, (...) est titulaire d'un diplôme de gradué en commerce extérieur.

Suivant l'arrêté ministériel du 3 mars 1995, ce diplôme donne droit à l'allocation (40.000 FB annuel) de par son niveau (2+ à l'Etat). Il est cependant une notion à prendre en considération pour l'octroi de l'allocation, c'est l'utilité à la fonction.

En date du 18 janvier 2000, le Collège a accordé le bénéfice de l'allocation à M. DONAY, inspecteur de police, avec effet rétroactif à la date de prise de cours de l'arrêté ministériel, à savoir le 1^{er} avril 1995, pour la possession d'un diplôme de gradué en agronomie.

Monsieur LALOUX demande à faire valoir son diplôme pour l'obtention de l'allocation. On note en effet qu'il a suivi notamment des cours pouvant se révéler utiles pour la fonction qu'il occupe, e.a. correspondance commerciale française, rapports et techniques de documentation, notions de psychologie sociale, droit civil, droit commercial, législation économique, commerciale, sociale, fiscale, informatique, anglais, néerlandais, douanes,...

Le Collège accorde-t-il le bénéfice de l'allocation à M. LALOUX avec effet au 1^{er} avril 1995?".

A la suite de ce rapport, le collège a décidé, en sa séance du 16 mai 2000, d'accorder le bénéfice de l'allocation au requérant "à partir du mois de mai (2000)" . Il s'agit du deuxième acte attaqué.

Par un courrier du 30 mars 2001, la Fédération syndicale policière "Région bruxelloise-extension" a, au nom de l'intéressé, prié la partie adverse de bien vouloir réexaminer cette décision, en attirant son attention sur le fait que tous les autres bénéficiaires de l'arrêté ministériel en question s'étaient vu octroyer le bénéfice de cette allocation avec effet rétroactif en 1995 et en précisant ne pas "oser croire qu'il s'agit ... d'une mesure administrative ou encore d'une sanction disciplinaire déguisée" à l'encontre de Sylvain LALOUX .

Cette demande a été examinée lors de la séance du collège des bourgmestre et échevins du 17 avril 2001, sur rapport du secrétaire communal.

Le collège a alors décidé de "maintenir sa décision antérieure", soit de refuser tout effet rétroactif au bénéfice du requérant .

Cette décision constitue l'acte attaqué à titre principal, en ce qu'il limite ses effets au 1^{er} mai 2000. Il a été notifié le 20 avril 2001, sans indication des mentions prescrites par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Par un courrier du 14 mars 2002, le requérant a, à nouveau, par le biais de ses conseils, interpellé la partie adverse, en la priant de bien vouloir statuer à nouveau sur sa demande d'allocation, avec effet rétroactif en 1995.

Ce courrier est rédigé en ces termes:

" ...

Nous avons l'honneur de vous adresser la présente en notre qualité de conseils de Monsieur Sylvain LALOUX, agent de police en votre police communale.

Notre client a introduit, en mai 2000, une demande auprès de votre Collège tendant à l'octroi d'une allocation pour diplôme sur la base des dispositions de l'arrêté royal du 20 juin 1994 fixant les dispositions générales relatives à l'octroi d'une allocation pour diplôme à certains agents des services publics d'incendie et de la police communale, et de son arrêté ministériel d'exécution du 15 mars 1995.

Il apparaît du dossier que, notre client pouvant se prévaloir d'un diplôme de gradué en commerce extérieur et répondant à toutes les conditions prévues par les arrêtés précités, votre Collège a fait droit à cette demande, tout en limitant l'effet à dater du mois de mai 2000, soit sans aucun effet rétroactif.

Par un courrier du 30 mars 2001, le Syndicat autonome des services de police belge vous a prié, au nom de l'intéressé, de bien vouloir réexaminer cette décision, en attirant votre attention sur le fait que tous les autres bénéficiaires de l'arrêté ministériel se sont vus octroyer le bénéfice de cette allocation avec effet rétroactif en 1995.

Nonobstant ces éléments, votre Collège a apparemment décidé de maintenir sa décision antérieure, refusant, en substance, tout effet rétroactif au bénéfice de notre client, sans aucune motivation particulière qui lui soit connue.

Il apparaît, d'autre part, que, comme il vous le fut signalé, plusieurs agents se trouvant dans une situation exactement similaire à celle de notre client (par exemple, M. John DONAY, inspecteur en votre police communale) ont bénéficié de l'allocation pour diplôme avec effet rétroactif en 1995, de telle manière que votre décision, non autrement motivée, contrevient manifestement aux principes d'égalité et de non-discrimination, tels qu'ils sont consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

D'autre part, et sauf erreur, votre décision n'a apparemment jamais été notifiée à l'intéressé, si bien qu'elle resterait toujours "en suspens" à ce jour.

Dans ce contexte, nous vous prions, et vous mettons au besoin en demeure, de bien vouloir restatuer sur la demande d'allocation introduite par Monsieur Laloux, avec effet rétroactif en 1995, et, dans l'hypothèse où cette demande légitime serait refusée, de nous communiquer les motifs qui justifieraient votre décision de refus".

La partie adverse a répondu à cette demande par un courrier daté du 2 avril 2002, rédigé comme il suit :

" Le Collège des Bourgmestre et Echevins, lors de sa séance du 26 mars 2002, a pris connaissance de votre estimée du 14 mars 2002 relative à la demande de l'allocation pour diplôme introduite par M. LALOUX en mai 2000.

Par la présente, nous regrettons de devoir vous signaler que le Collège n'a pas réservé une suite favorable à la requête de l'intéressé, à savoir de bénéficier de l'allocation pour diplôme avec effet rétroactif en 1995".

Il s'agit du troisième acte attaqué;

Considérant que la partie adverse estime que le Conseil d'Etat est incompétent en l'espèce; qu'elle considère que l'objet véritable du recours porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif dans le chef du requérant; qu'elle fait observer qu'un éventuel arrêt d'annulation n'apporterait rien de plus qu'un éventuel jugement du Tribunal de première instance reconnaissant le droit du requérant à percevoir son allocation pour diplôme depuis le mois de mai 1995 et condamnant la partie adverse à payer les arriérés; qu'elle relève que si le terme "peut" contenu dans l'article 2 de l'arrêté royal du 20 juin 1994 est d'ordinaire l'indice sûr qu'un pouvoir d'appréciation est exercé, les autres dispositions de l'arrêté déterminent avec tellement de précision les conditions d'octroi qu'il ne reste plus aucune place pour un quelconque pouvoir d'appréciation; qu'elle en conclut qu'un arrêté de ce genre confère en réalité directement un droit subjectif au bénéficiaire des primes, avec cette conséquence que le Conseil d'Etat ne peut connaître d'un recours dirigé contre le refus d'accorder une prime;

Considérant que le requérant réplique que si la cause de l'acte administratif paraît sans doute traduire une compétence liée, l'utilisation du terme "peut" consacre une compétence facultative dans le chef de l'autorité et, partant, un pouvoir discrétionnaire quant à l'objet, ce qui exclut tout droit subjectif; qu'il explique qu'en l'occurrence, la partie adverse disposait de quatre options distinctes :

- accorder l'allocation de diplôme,
- ne pas l'accorder,
- l'accorder avec rétroactivité ou
- l'accorder, comme elle l'a fait, sans rétroactivité;

qu'il insiste tout particulièrement sur le fait que la compétence discrétionnaire de la partie adverse est encore plus éclatante dans le domaine qui lui fait grief à savoir celui de décider de l'application, rétroactive ou non, de l'octroi de cette allocation; qu'il allègue encore que la différence de traitement faite entre lui et un collègue démontre bel et bien l'existence d'un pouvoir discrétionnaire effectif dans le chef de la partie

adverse; qu'il considère par ailleurs que le critère allégué par la partie adverse de "l'équivalence pratique des résultats" n'est pas applicable en l'espèce; qu'il explique que vu l'existence d'une compétence discrétionnaire dans le chef de la partie adverse, un tribunal ne pourrait pas décider de fixer le point de départ du droit à cette allocation pour une période antérieure au mois de mai 2000; que selon lui, ce serait substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et violer le principe de la séparation des pouvoirs; que subsidiairement, et à supposer qu'il soit conclu à l'existence d'une compétence liée de l'autorité administrative en cette matière, le requérant fait valoir qu'il faut constater qu'en l'espèce le recours, qui vise des actes administratifs individuels, a pour objet, non pas l'octroi d'une allocation de diplôme en tant que droit subjectif éventuellement consacré par l'arrêté royal du 20 juin 1994, mais bien l'annulation de décisions, prises de manière illégale, dans le cadre d'un contentieux de nature objective; qu'il précise qu'il souhaite faire disparaître de l'ordonnancement juridique les décisions attaquées qui lui font grief et qui sont entachées d'illégalités manifestes; qu'il n'exclut pas que la différence de traitement dont il a fait l'objet soit le fruit d'une sanction déguisée;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse estime que s'agissant d'un droit subjectif, il n'y a pas lieu de distinguer entre le principe du droit de l'allocation et la question du moment auquel cette allocation peut être payée; qu'elle observe qu'aucune règle ne subordonne le paiement de l'allocation à la demande de l'agent; qu'elle précise que l'allocation ne peut être octroyée qu'à partir du moment où le statut pécuniaire du personnel la prévoit soit, en l'espèce, à partir du 1^{er} janvier 1996;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de la requête introductive d'instance que le requérant conteste uniquement le fait que la partie adverse a refusé de lui octroyer l'allocation due en application de l'arrêté royal du 20 juin 1994 fixant les dispositions générales relatives à l'octroi d'une allocation pour diplôme à certains agents des services publics d'incendie et de la police communale, avec effet rétroactif au 1^{er} avril 1995; que l'article 2 de cet arrêté dispose que "l'autorité compétente peut octroyer une allocation pour diplôme à certains membres du personnel visé à l'article 1^{er} selon les conditions fixées au présent arrêté"; qu'aucune disposition de cet arrêté ne précise si l'allocation, due selon les modalités qui y sont largement précisées et qu'il fixe, doit être versée ou non avec effet rétroactif ou seulement à partir du moment où elle est accordée; que sur la question de la rétroactivité ou non de l'allocation due en application de l'arrêté royal du 20 juin 1994, enjeu véritable du litige devant le Conseil d'Etat tel que soumis par la requête introductive d'instance, l'autorité compétente au sens de l'article 2 susmentionné jouit incontestablement d'un pouvoir discrétionnaire; que le Conseil d'Etat est dès lors compétent pour connaître du recours;

Considérant que la partie adverse invoque la tardiveté du recours; qu'elle explique qu'à la suite d'un nouvel examen du dossier, en particulier sur la base de l'argumentation des conseils du requérant, le collège échevinal a adopté une nouvelle décision le 26 mars 2002; qu'elle estime que cette décision n'est pas simplement confirmative puisqu'elle résulte d'un réexamen du dossier et qu'il y a donc lieu d'admettre qu'elle se substitue à la décision d'origine du 16 mai 2000 et à celle du 17 avril 2001; qu'elle en conclut que le recours doit être déclaré irrecevable en ce qu'il est dirigé contre les décisions du 16 mai 2000 et du 17 avril 2001, puisque celles-ci ont disparu de l'ordonnancement juridique; qu'elle reconnaît que la décision du collège échevinal du 26 mars 2002 n'a pas été notifiée avec les mentions prescrites par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'elle souligne cependant que la décision du 26 mars 2002 n'a pas été directement notifiée au requérant mais à un de ses conseils; qu'elle estime qu'un avocat doit connaître les délais dans lesquels un recours au Conseil d'Etat doit être introduit, de sorte que, dans ce cas, le requérant ne peut pas se prévaloir de l'absence d'indication des mentions prescrites par l'article 19, alinéa 2, précité; qu'elle constate que le recours contre la décision du 26 mars 2002 a été introduit au-delà du délai de soixante jours;

Considérant que le seul acte subsistant dans l'ordonnancement juridique, à la suite des démarches du requérant et du réexamen de l'éventuelle rétroactivité ou non de l'allocation de diplôme lui allouée opéré par la partie adverse, est la décision du 26 mars 2002, notifiée aux conseils du requérant; que l'indication des voies de recours dans la notification des actes administratifs est une formalité substantielle prévue dans l'intérêt de l'administré et que l'omission de cette formalité a pour conséquence qu'à l'époque le délai de recours en annulation ne prenait pas cours; que l'article 19, alinéa 2, précité est une disposition d'ordre public qui ne souffre pas d'exception; que le recours est recevable en ce qu'il est dirigé contre la décision du collège des bourgmestre et échevins du 26 mars 2002;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 1, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir; qu'il expose que la décision attaquée lui accorde le bénéfice d'une allocation pour diplôme, en limitant cependant le bénéfice ex nunc, sans y assortir aucun effet rétroactif, contrairement à des décisions antérieures au profit d'autres membres du personnel de police, et sans contenir aucun élément de motivation ni en fait, ni en droit;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation du principe général d'égalité des agents de la fonction publique, du défaut de motivation, de l'absence de motifs exacts, pertinents et admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il expose que le collège échevinal avait décidé, au mois de janvier 2000, d'accorder une allocation de diplôme en faveur d'un collègue du requérant, inspecteur de police, avec effet rétroactif à la date de prise de cours de l'arrêté ministériel, à savoir le 1^{er} avril 1995;

Considérant que le mémoire en réponse et le dernier mémoire ne contiennent aucun élément de fond quant aux moyens allégués;

Considérant sur les deux moyens réunis que la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre du 26 mars 2002, prise après réexamen de la situation du requérant à la suite de la lettre du 14 mars 2002 de ses conseils, ne contient aucune motivation, tant de fait que de droit; que les moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre du 26 mars 2002, par laquelle il a été décidé de ne pas réserver une suite favorable à la requête de Sylvain LALOUX tendant à bénéficier de l'allocation pour diplôme, avec effet rétroactif en 1995.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatorze février deux mille huit par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat,
M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.