

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 235.225 du 27 juin 2016

A. 215.651/VIII-9677

En cause : **VAN DER PLANCKE** Pascale,
ayant élu domicile
rue des Carmélites 107
1180 Bruxelles,

contre :

**l'Institut bruxellois pour la gestion
de l'environnement (IBGE),**
ayant élu domicile chez
M^{es} Olivier LANGLET et
Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 avril 2015 par Pascale VAN DER PLANCKE qui demande l'annulation du "refus de la partie adverse de reconnaître l'expérience acquise par la requérante au sein du barreau de Bruxelles en qualité d'avocat comme expérience requise lors de son engagement au sens de l'article 23 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre du calcul de son ancienneté pécuniaire (refus notifié à la requérante par la partie adverse par une lettre du 24 novembre 2014 (...))";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Edward LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 11 mai 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 24 juin 2016;

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, la requérante comparaisant en personne, et M^e Charline SERVAIS, loco M^{es} Olivier LANGLET et Jean LAURENT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Edward LANGOHR, auditeur;

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

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

1. La requérante est un agent contractuel de la partie adverse engagé sous contrat à durée indéterminée depuis le 1^{er} août 2012, après avoir été successivement avocat du 21 novembre 1996 au 29 octobre 2004, membre d'un cabinet ministériel de novembre 2004 à juillet 2009, agent de la partie adverse sous contrat de remplacement à partir du 16 novembre 2011 puis sous contrat de travail à durée déterminée du 16 avril au 31 juillet 2012.

2. Dès le mois de juillet 2014, la requérante n'a cessé de demander au service du personnel de la partie adverse - lequel a systématiquement refusé - de prendre en considération ses années au barreau pour le calcul de son ancienneté pécuniaire à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2014, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

3. Le 24 novembre 2014, le directeur général et la directrice générale adjointe de la partie adverse lui ont adressé le courrier suivant :

" Nous avons bien reçu vos arguments qui selon vous justifieraient de procéder à une révision de votre ancienneté pécuniaire tenant compte de vos 8 années d'avocate.

Nous avons déjà répondu à vos arguments par nos emails du 29 septembre et du 23 octobre dernier.

Vous invoquez que le principe de non-rétroactivité des actes administratifs n'est pas de nature à justifier un refus de votre demande puisque votre demande

viserait uniquement à obtenir l'application immédiate des nouvelles règles de calcul de l'ancienneté pécuniaire prévues à votre situation pécuniaire, à compter de son entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2014.

Comme nous l'avons précisé, les dispositions nouvelles qui sont relatives aux engagements et à la procédure d'engagement ne sont applicables qu'à partir du 1^{er} juillet 2014 et ne peuvent s'appliquer aux engagements antérieurs.

Par conséquent, l'article 23 de l'arrêté, en ce qu'il ne limite plus la valorisation des services antérieurs à l'engagement, ne peut sortir ses effets que pour les engagements et contrats conclus après le 1^{er} juillet 2014.

Nous n'avons aucune obligation de modifier votre ancienneté pécuniaire en y incluant, depuis le 1^{er} juillet 2014, vos années prestées comme avocate antérieurement à votre engagement le 1^{er} août 2012.

Faire droit à votre demande serait totalement injustifié et serait également contraire au principe d'égalité. Cela reviendrait en effet à créer une totale insécurité juridique puisque si le législateur venait à modifier à nouveau à l'avenir les règles relatives aux engagements, imaginons en réduisant la période de valorisation de services antérieurs à un certain nombre d'années, nous serions, à suivre votre position, obligés de revoir votre ancienneté pécuniaire à la baisse...

Par ailleurs, l'article 31 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2006 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale prévoyait que les services effectivement prestés sous contrat de travail dans le secteur privé sont admis pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire, à condition que ces services aient constitué une exigence requise lors de l'engagement et à concurrence du nombre d'années d'expérience exigées lors de l'engagement, avec un maximum de six ans.

Pareille condition se retrouve dans l'article 23 de l'arrêté du 27 mars 2014 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale qui a abrogé l'arrêté du 20 juillet 2006.

Or, comme vous l'indiquez dans votre email du 23 octobre, vous avez été engagée au sein de l'IBGE sur la base d'un profil de fonction qui mentionnait, à titre d'expérience :

« Profil :

(...)

- Expérience dans les matières de l'air, du climat et de l'énergie ;
- Expérience en droit de l'environnement et/ou européen constitue un atout ;
- Une connaissance du processus législatif au niveau international, européen et belge et de la technique législative constitue un atout».

Votre expérience en qualité d'avocate n'était donc en rien une exigence requise lors de l'engagement mais un atout.

Il faut ainsi considérer que l'expérience indiquée ne devait pas être valorisée pour votre ancienneté pécuniaire.

Cette position nous a été confirmée aussi bien par la Fonction Publique Régionale Bruxelloise que par un avocat externe".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de compétence dès lors que le recours porte, selon elle, sur un élément du contrat de travail soumis au consentement des parties; qu'elle en déduit qu'en application de l'article 578, 1° et 7°, du Code judiciaire, le tribunal du travail est compétent pour trancher la contestation; qu'elle ajoute que le recours porte en outre sur un droit subjectif de sorte qu'en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont également seuls compétents; qu'elle souligne encore que le recours consiste à critiquer le contenu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale et en déduit qu'il est tardif dès lors qu'il a été introduit au-delà des soixante jours qui ont suivi la publication dudit arrêté; qu'elle relève aussi qu'à supposer qu'elle ait pris un acte administratif unilatéral, celui-ci daterait du 29 septembre 2014 dans lequel son service du personnel a exprimé clairement sa position de sorte que le présent recours serait tardif;

Considérant qu'en réplique, la requérante expose que son recours ne porte pas sur l'exécution de son contrat de travail mais sur l'application de l'article 23 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 précité qui a valeur réglementaire et qui s'impose à la partie adverse de sorte que la contestation ne porte pas sur un élément soumis au consentement des parties; qu'elle ajoute que c'est dans l'intérêt général que cet article 23 permet la reconnaissance de l'ancienneté acquise dans le privé afin que les pouvoirs publics puissent engager et conserver des personnes qui ont obtenu, par l'expérience, une expertise utile à l'exercice de leurs missions de service public de sorte que la disposition précitée s'impose aux organismes d'intérêt régional bruxellois et est applicable à l'ensemble de leur personnel contractuel sans nécessiter de consentement de part et d'autre quel que soit le contenu de leur contrat de travail; qu'elle souligne que l'intitulé de l'objet de son recours est "le refus de la partie adverse de reconnaître l'expérience acquise par la requérante au sein du barreau de Bruxelles en qualité d'avocat comme expérience requise lors de son engagement au sens de l'article 23 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre du calcul de son ancienneté pécuniaire"; qu'elle affirme vouloir obtenir de la partie adverse, après l'annulation de l'acte attaqué, un acte administratif fondé sur l'article 23 susvisé qui reconnait que son expérience en qualité d'avocat répond à celle qui était requise lors de son engagement; qu'elle explique qu'elle ne peut se prévaloir d'un droit subjectif à un traitement qui soit fixé

en tenant compte de ses années d'expérience en qualité d'avocate et que la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation pour adopter un acte administratif en ce sens; qu'elle répète que l'acte attaqué n'est pas l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 précité de sorte qu'il n'y a aucune raison de prendre la date de publication de cet arrêté pour vérifier si le délai de recours a été respecté; que, selon elle, le courriel du 29 septembre 2014 du service du personnel de la partie adverse ne constitue pas un acte attaquant devant le Conseil d'État, au motif qu'il est purement informatif et donc non susceptible de faire grief dès lors qu'il ne fait que répondre à une demande d'information et qu'il n'a pas d'autre but; qu'elle considère qu'en tout état de cause, l'acte attaqué n'est pas un acte purement confirmatif de ce courriel dès lors que ce dernier, à la différence de l'acte attaqué, ne contient pas d'analyse de sa situation personnelle, qu'en outre l'acte attaqué a été pris après réexamen de sa demande et repose sur d'autres motifs que ceux du courriel précité et qu'enfin il a été adopté par les fonctionnaires dirigeants de la partie adverse, seuls compétents pour statuer sur sa demande; que finalement, elle note que l'acte attaqué lui a été notifié par un courrier du 24 novembre 2014 qui n'indiquait pas les voies de recours, de sorte que le recours introduit le 23 avril 2015 l'a été dans le délai requis;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante maintient que la contestation qu'elle porte devant le Conseil d'État ne concerne pas une modalité d'exécution de son contrat de travail mais bien sur l'exécution d'un arrêté réglementaire postérieur à la conclusion de son contrat; que, selon elle, ce qui est contestable en l'espèce, c'est le refus de la partie adverse de reconnaître son expérience en tant qu'avocat pour le calcul de son ancienneté pécuniaire;

Considérant que l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État le 12 janvier 1973 dispose comme suit :

" Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements : (...)" ;

Considérant que l'article 578 du Code judiciaire dispose comme suit :

" Le tribunal du travail connaît:

1° des contestations relatives aux contrats de louage de travail y compris celles qui ont trait à la violation des secrets de fabrication commise pendant la durée de ces contrats;
(...)" ;

Considérant que l'attribution exclusive de compétence inscrite à l'article 578, 1°, du Code judiciaire fait obstacle à ce que le Conseil d'État puisse connaître de litiges portant sur les modalités d'exécution d'un contrat de "louage de travail";

que l'acte attaqué ne correspond pas à l'acte détachable par lequel il est décidé du recrutement d'un agent par contrat mais concerne les modalités d'exécution du contrat et, plus particulièrement, le calcul de l'ancienneté pécuniaire de la requérante; que l'article 4, alinéa 3 du contrat de travail de la requérante mis en œuvre au 1^{er} août 2012, dispose comme suit :

" Pour la fixation de l'ancienneté pécuniaire de l'intéressée, il sera tenu compte des services effectifs prestés antérieurement dans le secteur public ou assimilé, aux conditions fixées à l'article 412, § 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale rendu applicable par l'article 30 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2006 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale. (...);

qu'il résulte de cette disposition contractuelle que le calcul de l'ancienneté pécuniaire de la requérante est directement régi par son contrat; que le litige porte, en l'espèce, sur la manière dont la partie adverse calcule son ancienneté pécuniaire; qu'en réalité, il s'agit de savoir comment cette disposition contractuelle doit être interprétée depuis l'entrée en vigueur, au 1^{er} juillet 2014, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale; que l'acte attaqué ne peut ainsi être considéré comme une simple mesure d'exécution de l'arrêté du 27 mars 2014, précité mais bien comme une modalité d'application de l'article 4 du contrat de travail précité; qu'en conséquence, le Conseil d'État n'est pas compétent pour vérifier si l'interprétation donnée par la partie adverse des nouvelles dispositions de l'arrêté du 27 mars 2014, précité est correcte et serait sans incidence sur le calcul de l'ancienneté pécuniaire de la requérante, eu égard aux dispositions contractuelles qui lui sont applicables; que ce type de contentieux relève de la compétence des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire; que le seul recours possible pour la requérante aurait été de demander l'annulation de l'arrêté du 27 mars 2014, précité dans la mesure où il excluait de son champ d'application les contrats conclus antérieurement au 1^{er} juillet 2014; que ce recours est cependant aujourd'hui tardif; que le déclinatoire de compétence doit en conséquence être accueilli;

Considérant que la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros;

Considérant qu'en réplique, la requérante demande qu'en cas de rejet du recours, l'indemnité de procédure sollicitée par la partie adverse soit ramenée au minimum de cent quarante euros parce que le recours n'est ni téméraire ni vexatoire mais repose sur des moyens d'annulation sérieux; qu'elle soutient qu'elle a agi en tant que particulier de sorte que ses moyens financiers sont plus limités pour agir en justice que ceux d'une entreprise ou d'un pouvoir public et que condamner un

particulier à une indemnité de procédure d'un montant de sept cents euros ne promeut pas l'accès à la justice pour tous mais renforce le caractère onéreux de l'accès à la justice pour les particuliers et entrave donc celui-ci;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante réitère ses arguments en faisant valoir que le Conseil d'État est compétent pour réduire l'indemnité de procédure notamment en ayant égard à la disproportion des situations financières des parties; qu'elle souligne que tel est le cas en l'espèce et que c'est pour cette raison qu'elle n'a pas fait appel aux services d'un avocat; qu'elle précise que sa rémunération est de 2.230 euros par mois et qu'elle ne pouvait ainsi pas prendre en charge des honoraires de l'ordre de 12.000 euros pour une soixantaine d'heures de prestations; qu'elle insiste sur ce déséquilibre financier alors que la partie adverse, dès le départ, ne s'est pas privée de faire appel à un cabinet d'avocats pour obtenir des avis juridiques quant à la problématique qui est ici soulevée;

Considérant que l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État le 12 janvier 1973 dispose ce qui suit :

" § 1^{er}. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de «l'Orde van Vlaamse Balies», le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

- 1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
- 2° de la complexité de l'affaire;
- 3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

(...).";

que l'article 67, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit :

" Le montant de base de l'indemnité de procédure est de 700 euros, le montant minimum de 140 euros et le montant maximum de 1.400 euros.";

que les articles 78, 79 et 81 du même arrêté disposent ce qui suit :

" Art. 78. Les articles 667, 668 et 669 du Code judiciaire sont applicables aux demandes et recours prévus aux articles 11, 11bis, 14, §§ 1^{er} et 3, 17 et 18 des lois

coordonnées, ainsi qu'aux demandes en intervention, sous réserve des dispositions suivantes.

Art. 79. La personne qui demande l'assistance judiciaire joint à sa requête les documents prévus par les articles 676 et 677 du Code judiciaire.

Art. 81. Si le pro deo est refusé, les articles 66 à 77 sont d'application.";

Considérant qu'en l'espèce, la requérante n'a pas demandé à bénéficier de l'assistance judiciaire et ne se prévaut pas d'une capacité financière justifiant une diminution de l'indemnité de procédure; qu'il ne lui est pas impossible, au vu de sa rémunération mensuelle, de prendre en charge l'indemnité de procédure de sept cents euros; que certes un particulier n'a pas les mêmes moyens financiers qu'un pouvoir public pour se défendre en justice mais que cela ne suffit cependant pas à démontrer que la partie succombante ne pourrait assumer l'indemnité de procédure, encore faut-il qu'elle atteste que sa situation financière est telle que cette indemnité de procédure ne pourrait que l'aggraver; que tel n'est pas le cas en l'espèce; que le montant de sept cents euros réclamé par la partie adverse n'est, en outre, pas déraisonnable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-sept juin deux mille seize par :

Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.