

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.263 du 14 septembre 2020

A. 225.759/VIII-10.882

En cause : **LANDAUER** Raphaël,
ayant élu domicile chez
M^e Alain MERCIER, avocat,
avenue du Col Vert 3
1170 Bruxelles,

contre :

- 1. la société coopérative à responsabilité limitée
Intercommunale d'Incendie de Liège et
Environs, Liège zone II** (en abrégé IILE-SRI),
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,
- 2. la province de Liège.**

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 juillet 2018, Raphaël Landauer demande l'annulation de

- « - La décision prise le 19 mars 2018 par laquelle le Conseil d'administration de la Zone de Secours LIEGE ZONE 2 IILE-SRI décide de prendre acte des résultats de l'appel à promotion au grade d'adjudant organisé par l'École du Feu;
- Ces résultats eux-mêmes;
- La décision, prise à une date inconnue, de promouvoir certains des lauréats de l'examen de promotion dans le grade d'adjudant mais de ne pas nommer le requérant à ce poste;
- La décision, prise à une date inconnue, d'intégrer les lauréats non nommés dans la réserve de recrutement mais de ne pas y intégrer le requérant ».

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Marc Oswald, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 mars 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 avril 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

Par un courriel du 13 mars 2020, l'affaire a été remise *sine die*.

Par une ordonnance du 23 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 septembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alain Mercier, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaisant pour la première partie adverse et M^{me} Alexia Backaert, premier attaché, comparaisant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc Oswald, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant est sergent professionnel nommé à titre définitif auprès de la première partie adverse.

2. Le 25 septembre 2017, conformément à l'article 53 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', le conseil d'administration de la première partie adverse déclare la vacance de quatre emplois au grade d'adjudant professionnel et la création d'une réserve de promotion au grade d'adjudant d'une durée de validité de 2 ans renouvelable 2 fois.

Il désigne également les membres du jury d'examen pour les épreuves de promotion comme suit :

- « - Le Secrétaire général *a.i.* ou son délégué;
- Le Commandant de zone ou son délégué;
- Le Directeur du service opérationnel ou son délégué;
- Le Responsable de la Composante Intervention ou son délégué ».

3. Le 28 septembre 2017, la première partie adverse s'adresse à l'École du Feu de la province de Liège afin qu'elle organise une épreuve de promotion au grade d'adjudant. Elle lui communique également la composition du jury telle qu'elle a été décidée le 25 septembre 2017.

4. L'appel aux candidats a fait l'objet d'une note de service du secrétaire général. Elle reprend les conditions de promotion énoncées par l'article 56, 3°, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 de même que les descriptifs de fonction. Elle précise encore que l'épreuve de promotion est organisée par l'École du Feu de la province de Liège et comprend les examens suivants :

- épreuve écrite sur les connaissances opérationnelles et de gestion relatives au grade d'adjudant comptant pour 10 points;
- épreuve pratique (mise en situation de gestion) comptant pour 20 points;
- épreuve complémentaire comptant pour 15 points;
- épreuve orale comptant pour 15 points.

Il est précisé que chaque épreuve est éliminatoire et qu'un minimum de 50 % est exigé pour satisfaire à chacune des épreuves. La note énonce enfin que les matières abordées lors des épreuves seront l'incendie, le secours technique, les matières dangereuses, la gestion des ressources humaines, la gestion des moyens et la connaissance de l'institution.

5. Le 22 décembre 2017, la première partie adverse communique par courriel à la seconde partie adverse les noms des « membres du jury qui ont été sélectionnés en qualité de délégué » en vue de l'épreuve pratique.

6. Le 29 décembre 2017, la seconde partie adverse communique par courriel à la première partie adverse les résultats de l'épreuve écrite, à savoir les noms des candidats qui ont respectivement réussis, échoués, ou été absents à l'examen. Le nom du requérant figure parmi ceux qui ont réussi.

7. L'épreuve pratique a lieu le 26 janvier 2018.

8. Le 29 janvier 2018, le requérant est informé de son échec et de ce qu'il ne peut se présenter à la troisième épreuve.

9. Le 9 mars 2018, l'École du Feu de la province de Liège informe la première partie adverse des résultats des épreuves et de la réussite de 7 agents.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

10. La première partie adverse prend acte des résultats le 19 mars 2018.

Il s'agit du premier acte attaqué.

11. Le 16 avril 2018, le conseil d'administration de la première partie adverse décide de promouvoir [H. R.], [G. B.], [J.-Y. C.], [L. G.] et [F. G.] au grade d'adjudant. [N. J.] et [V. D.] sont versés dans une réserve de promotion.

Il s'agit des troisième et quatrième actes attaqués.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la première partie adverse soutient que le premier acte attaqué, qui se borne à prendre acte des résultats des épreuves organisées par la seconde partie adverse, n'est pas un acte administratif qui produit des effets de droit et qui peut faire l'objet d'un recours en annulation. Elle fait valoir qu'elle doit être mise hors cause s'agissant du deuxième acte attaqué qui est une décision de la seconde partie adverse. Elle expose ensuite que les décisions de promotion des lauréats de l'examen de promotion ont été prises par son conseil d'administration le 16 avril 2018 et que les agents promus ont pris leurs fonctions le 1^{er} mai 2018. Elle allègue que le requérant ne pouvait ignorer ces promotions, que son conseil a d'ailleurs écrit le 14 mai 2018 qu'il avait « très récemment appris que certains des autres candidats auraient déjà été nommés et investis dans le grade d'adjudant » et qu'il n'a pas sollicité communication des décisions de promotion. Elle en conclut que la requête en annulation introduite par un pli daté du 23 juillet 2018 et reçue par le Conseil d'État le 25 juillet 2018 est manifestement irrecevable *ratione temporis* en tant qu'elle vise les décisions de promotion. Elle fait valoir à cet égard la jurisprudence selon laquelle, s'agissant d'un acte de désignation d'un tiers qui n'est ni publié ni notifié, le délai de recours en annulation commence à courir au moment de la connaissance de l'acte étant entendu que la personne concernée doit

veiller à s'informer et ne peut par sa passivité retarder le point de départ du délai de recours. Elle soutient qu'il en va de même pour le quatrième acte attaqué, car selon elle, le requérant ne pouvait ignorer que cette décision en lien avec la réserve de recrutement avait dû être prise en même temps que les décisions de promotion et il n'a fait aucune démarche pour pouvoir en prendre connaissance.

Dans son mémoire en réplique, le requérant fait valoir qu'il sollicite non seulement l'annulation de la décision prise le 19 mars 2018 par le conseil d'administration de l'IILE de prendre acte des résultats de l'examen de recrutement mais également de ces résultats eux-mêmes et que ce n'est qu'à la réception de la lettre du 17 mai 2018 du secrétaire général de la première partie adverse qu'il a pu prendre connaissance de l'existence de ces actes. Il rappelle qu'en vertu de l'article 57, § 1^{er}, alinéa 9, de l'arrêté royal du 19 avril 2014, « [l]es candidats sont informés de leur résultat par lettre recommandée ou par toutes autres voies de droit qui confèrent au courrier valeur probante et date certaine ». Il en déduit que les résultats de l'examen et la décision du conseil d'administration qui en prend acte devaient lui être notifiés et que s'agissant des actes qui doivent être notifiés, l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est d'application. Par conséquent, selon lui, même si l'on devait considérer que le délai de 4 mois visé à cette disposition légale avait commencé à courir le 29 janvier 2018, le recours n'en resterait pas moins recevable en ce qu'il est dirigé contre les résultats de l'examen de recrutement puisqu'il introduit moins de 4 mois et 60 jours à compter de cette date. S'agissant, ensuite, de la recevabilité *ratione temporis* du recours dirigé contre les décisions de nomination et contre la décision de verser les lauréats dans la réserve de recrutement, il rappelle que dès le 31 janvier 2018, il s'est inquiété, *via* le délégué syndical CGSP, de savoir quels étaient les recours qui pouvaient être introduits contre un échec à l'examen de recrutement, que le 5 février 2018, il a demandé à l'École du Feu de réexaminer son dossier mais aucune décision ne lui a été communiquée, que le 14 mai 2018, il interpelle, par la voie de son conseil, le secrétaire général de la première partie adverse pour lui indiquer qu'il a « récemment » appris que « certains » des autres candidats « auraient » été promus au grade d'adjudant et pour demander, « si tel est le cas », une copie de la décision et une copie des autres décisions. Il soutient qu'à ce stade, il n'a aucune certitude quant à des promotions, raison pour laquelle il interroge la partie adverse, ce d'autant qu'il n'a toujours pas reçu ses résultats à l'examen de recrutement. Il observe que dans sa réponse la première partie adverse joint une copie de la délibération du conseil d'administration prenant acte des résultats, mais qu'elle est totalement muette quant aux éventuelles décisions de promotions et d'intégration dans la réserve de recrutement qui auraient déjà été prises. Il fait valoir également qu'interrogeant la seconde partie adverse le 4 juin 2018, celle-ci l'invite le

lendemain à s'adresser à la première partie adverse « dont le [conseil d'administration] a réalisé l'acte administratif de nomination des adjudants », et que ce n'est donc qu'en date du 5 juin 2018 qu'il lui est confirmé que des décisions de promotion ont été prises. Il relève que bien qu'une copie de toutes les décisions avait déjà été demandée à plusieurs reprises, ni les décisions de promotion, ni celle relative à la constitution de la réserve de recrutement ne lui avaient toujours pas été transmises au moment où il a introduit son recours en annulation. Il allègue que la première partie adverse est manifestement malvenue de lui reprocher de n'avoir pas veillé à s'informer suffisamment. Il en conclut que le point de départ du délai de recours au Conseil d'État n'ayant pas pu commencer à courir avant qu'il n'ait eu une connaissance effective et suffisante des troisième et quatrième actes attaqués, les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la première partie adverse sont manifestement dépourvues de fondement et de sérieux.

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse rappelle que l'acte de nomination et de désignation d'un agent dans des fonctions déterminées ne doit pas être notifiée individuellement aux agents, fussent-ils candidats à la même fonction, ces derniers n'étant pas destinataires de l'acte qui ne change pas leur situation. Elle fait valoir que les demandes du requérant concernaient les résultats des épreuves et non une copie de la décision de promotion du 16 avril 2018. Elle soutient qu'il ne peut lui être reproché de ne pas l'avoir fait spontanément. Elle invoque également le fait que le requérant faisait partie du peloton 1/2 et que, par une note de service 2018-018, le commandant de zone a informé tout le personnel de la zone des changements dans les pelotons 1/1, 1/2, 2/1 et 2/2, à partir du 1^{er} mai 2018 vu « les récentes promotions au grade de Sergent et Adjudant ». Elle souligne que cette note concernait les cinq agents promus, a été communiquée par courriel le 20 avril 2018 aux agents de la zone, dont le requérant, et a également été affichée aux valves de l'Intercommunale. Elle rappelle qu'il est de jurisprudence que la connaissance suffisante d'un acte qui fait courir le délai de recours est celle de son contenu et de sa portée mais n'implique pas nécessairement la communication du texte intégral de l'acte.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait état de ce que la première partie adverse invoque pour la première fois dans son propre dernier mémoire qu'il aurait été informé des changements dans les pelotons, dont le sien, par une note de service affichée aux valves de l'Intercommunale et transmise par un courriel du 20 avril 2018, en manière telle que « la requête introduite par un pli du 23 juillet 2018 est donc irrecevable *ratione temporis* en tant qu'elle vise la décision du Conseil d'administration du 19 mars 2018 ». À cet égard, il indique que le courriel du 20 avril 2018 lui est bien parvenu mais que « compte tenu de l'intitulé des pièces

jointes et de son contenu (date des tests pour les sapeurs-pompiers volontaires et rééquilibrage des pelotons), il ne lui est malheureusement pas apparu qu'il s'agissait de la promotion litigieuse » et que certains de ses collègues sont aussi dans le cas. Il soutient qu'il n'a pas vu la note de service affichée aux valves et qu'il n'est pas établi qu'elle aurait été affichée. Il rappelle par ailleurs, comme indiqué dans son mémoire en réplique, que les résultats de l'examen de promotion devaient faire l'objet à son égard d'une notification lui indiquant les voies de recours. Il soutient que même à supposer que son recours est tardif concernant les décisions de promotion, il conserve malgré tout son intérêt à contester les résultats de l'examen, dont la réfection lui permettrait d'être versé dans la réserve de recrutement. Il soutient enfin que tel qu'il est rédigé, l'article 57, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 permet de penser que c'est le résultat final de la procédure de promotion qui doit être notifié à chacun des candidats, en ce compris les décisions de promotions elles-mêmes. Il en conclut que si l'on suit cette interprétation, le délai de recours contre la décision de promouvoir les 5 premiers lauréats de l'examen n'a pas commencé à courir à son égard.

V.2. Appréciation

Dans le cadre d'une procédure de promotion, opération complexe, le candidat est recevable à introduire un recours contre les actes finals de cette procédure, même s'il n'a pas contesté l'acte ou les actes interlocutoires qui lui ont fait définitivement grief, par exemple, parce que cet acte ou ces actes l'ont exclu de la procédure en cours. Il peut, à l'occasion de son recours contre les actes finals, invoquer les vices entachant les actes interlocutoires. Il est également recevable à introduire un recours en annulation contre ces actes interlocutoires qui lui ont fait grief. Il ne conserve toutefois son intérêt à ce recours que pour autant qu'il introduise également et régulièrement un recours contre les actes finals de la procédure en cause.

En l'espèce, la décision de la seconde partie adverse qui constate l'échec du requérant à l'épreuve pratique est un acte interlocutoire qui fait définitivement grief au requérant dès lors qu'en vertu du règlement de l'examen, l'échec à cette épreuve est éliminatoire. Par application de l'article 57, § 1^{er}, alinéa 9, de l'arrêté royal du 19 avril 2014, le requérant aurait dû être informé de ce résultat « par lettre recommandée ou par toutes autres voies qui confèrent au courrier valeur probante et date certaine ». Dès lors qu'il ne ressort pas du dossier administratif que ce résultat a bien été communiqué au requérant par lettre recommandée, le délai pour introduire un recours en annulation contre cet acte n'a pas commencé à courir.

Le requérant ne conserve toutefois son intérêt à contester ce résultat que s'il a bien introduit dans les délais requis un recours contre les acte finals de cette procédure de promotion à savoir les troisième et quatrième acte attaqués.

Contrairement à ce qu'il soutient, il ne devait pas recevoir une notification du résultat final de l'examen, à savoir le classement effectué par le jury. En effet au moment où ce classement est établi, le requérant n'est plus candidat, puisqu'il a échoué à une épreuve préalable et éliminatoire. *A fortiori*, les décisions de la première partie adverse de promouvoir les candidats les mieux classés et de placer les autres candidats ayant réussi l'examen dans une réserve de recrutement ne devaient pas davantage lui être notifiées. Par conséquent, le délai pour introduire un recours en annulation contre les troisième et quatrième actes attaqués a commencé à courir à dater du jour où il en a eu connaissance.

La connaissance suffisante d'un acte qui fait courir le délai de recours est celle de son contenu et de sa portée, ce qui n'implique pas nécessairement la communication du texte intégral de l'acte, ni la connaissance des vices qui entacheraient celui-ci. C'est bien la prise de connaissance de l'acte et non la connaissance de son illégalité qui fait courir le délai.

En l'espèce, dans son courrier daté du 14 mai 2018, le conseil du requérant écrit : « Bien que les résultats de l'examen ne lui aient pas été notifiés, [le requérant] a très récemment appris que certains des autres candidats auraient déjà été nommés et investis dans le grade d'adjudant ». Il résulte clairement de ce courrier qu'au plus tard le 14 mai 2018, le requérant avait connaissance de l'existence des décisions de promotion qu'il conteste. Cette connaissance est également attestée par le fait que par une note de service portée à la connaissance du personnel le 20 avril 2018 par un courriel que le requérant reconnaît avoir reçu, note de service intitulée « rééquilibrage des pelotons », il est expressément porté à la connaissance du requérant que « suite aux récentes promotions aux grades de Sergent et Adjudant », des changements seront effectifs au 1^{er} mai 2018, et que notamment H. R., G. B., J.-Y. C., F. G. et V. D. deviennent adjudants. Il est encore précisé, notamment, que J.-Y. C. « devient adjudant sur le peloton 1/2 » dont la première partie adverse indique, sans être contredit sur ce point par le requérant, qu'il s'agissait du peloton dont ce dernier faisait partie. Même si le requérant soutient ne pas avoir pris connaissance du contenu de cette note de service, alors qu'il a fait savoir à son conseil qu'il avait connaissance de promotions intervenues, il résulte de l'ensemble de ces éléments que le requérant avait probablement dès le 20 avril et en tout état de cause au plus tard le 14 mai 2018, une connaissance suffisante que l'examen de promotion dont il conteste les résultats avait été clôturé et que les promotions consécutives à l'examen

de promotion auquel il avait participé avaient été effectuées par la seconde partie adverse au cours du mois d'avril. Il devait également savoir qu'à la suite de cet examen, une réserve avait été constituée, conformément à l'article 57, § 1^{er}, alinéa 7, de l'arrêté royal du 19 avril 2014, puisque la note de service 2017-053 annonçant l'examen de promotion au grade d'adjudant professionnel indiquait expressément qu'« [à la] suite [de] ces épreuves, une réserve de promotion au grade d'adjudant, d'une durée de validité de deux ans, renouvelable deux fois, sera constituée ». Ayant eu une connaissance suffisante des actes finals de la procédure de promotion en tout état de cause au plus tard le 14 mai 2018, le recours en annulation introduit le 23 juillet 2018, soit au-delà du délai de 60 jours prévu par le règlement de procédure, est tardif en ce qui concerne ces actes finals, troisième et quatrième actes attaqués, et par conséquent, irrecevable à leur égard.

Il est indifférent que la première partie adverse n'ait pas, à la suite du courrier du conseil du requérant du 14 mai 2018, communiqué la décision de son conseil d'administration du 16 avril 2018. D'une part, dans ce courrier, le conseil du requérant n'a pas expressément demandé copie de cette décision, mais bien de celle de la « décision arrêtant définitivement les résultats ». Il ne peut donc en tout état de cause être fait grief à la première partie adverse d'avoir fait obstacle à une prise de connaissance des troisième et quatrième acte attaqués. D'autre part, dès lors que le requérant avait une connaissance suffisante que ces actes avaient été adoptés, il avait, dès cette connaissance, la possibilité d'introduire un recours contre ceux-ci, sans attendre d'avoir une connaissance intégrale de ces actes, ce qu'il a d'ailleurs fait, mais tardivement, à l'occasion de la présente requête.

Le recours contre les troisième et quatrième actes attaqués étant irrecevable pour cause de tardiveté, le requérant ne dispose plus de l'intérêt requis pour contester la décision interlocutoire qui concerne son propre résultat à l'examen de promotion et qui constitue, pour partie, le deuxième acte attaqué.

Le premier acte attaqué, par lequel le conseil d'administration de la première partie adverse se borne à prendre acte des résultats de l'examen organisé par la seconde partie adverse, ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne fait pas grief par lui-même au requérant. Un tel acte n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La première partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 14 septembre 2020, par :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux