

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.343 du 7 décembre 2021

A. 231.630/VIII-11.486

En cause : **DE FAUDEUR** Geoffroy,
ayant élu domicile chez
M^{es} Charline SERVAIS et
Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

1. l'État belge,
représenté par le gouverneur de la province de Brabant wallon,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,

2. la zone de secours du Brabant wallon,
représentée par son collègue,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ et
Virginie CEREXHE, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 avril 2020, Geoffroy de Fauteur demande l'annulation de :

« - La décision du Gouverneur provincial du Brabant wallon du 17 juin 2020 suspendant l'exécution de la délibération du Collège de la zone de secours du Brabant wallon du 19 mai 2020 relative à la rectification du statut pécuniaire du requérant;

- La décision du Collège de la zone de secours du Brabant wallon du 23 juin 2020 retirant la délibération du Collège du 19 mai 2020 relative à la rectification du statut pécuniaire du requérant ».

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 29 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 décembre 2021.

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

M^e Charline Servais, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Florence Matthis, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Astérie Mabenga, *loco* M^{es} Emmanuel Jacobowitz et Virginie Cerexhe, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse ont été entendues en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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 29 juin 2018, le requérant est admis au stage de recrutement de sapeur-pompier professionnel auprès de la seconde partie adverse, à partir du 1^{er} novembre 2018.

2. Par un courrier du 5 juillet 2018, il est informé que :

« [...] »

En outre, l'article 22 du statut pécuniaire du personnel opérationnel dispose que peuvent être pris en considération dans le calcul de votre ancienneté pécuniaire, les services accomplis dans le secteur public ou privé ou en tant qu'indépendant pour autant qu'ils constituent une expérience professionnelle particulièrement utile pour la fonction que vous allez occuper au sein de la Zone de secours. Si vous souhaitez solliciter la prise en compte de vos prestations antérieures nous [vous] invitons à faire parvenir une demande motivée en ce sens au service du personnel accompagnées des pièces justificatives (attestations employeurs précédents) ».

3. Par un courrier électronique du 30 octobre 2018, le requérant demande notamment la prise en compte des prestations qu'il a fournies dans une autre zone de secours, pendant un an et demi, en tant que volontaire, ainsi qu'auprès de la KUL en qualité de chercheur.

4. Par une délibération du 28 novembre 2018, le collège de la seconde partie adverse détermine le statut pécuniaire du requérant. Il lui accorde une ancienneté pécuniaire, au 1^{er} novembre 2018, d'un an et six mois, justifiée par les prestations de sapeur-pompier volontaire.

5. Par une décision du collège du 17 décembre 2019, le requérant est nommé à titre définitif en qualité de sapeur-pompier professionnel.

6. Par un courrier du 26 mars 2020, le cabinet d'avocats auprès duquel le requérant s'est adressé lui communique le résultat de sa consultation juridique. Ce courrier mentionne, pour les raisons qu'il expose, que ses occupations auprès de l'ULB et de la KUL relèvent d'un service public aux termes de l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours'.

7. Le 27 mars 2020, le requérant transmet ce courrier à la seconde partie adverse.

8. Au vu de ce courrier, le collège, par une délibération du 19 mai 2020, retire sa délibération du 28 novembre 2018 et détermine un nouveau statut pécuniaire. Celui-ci lui accorde une ancienneté pécuniaire, au 1^{er} novembre 2018, de onze ans et dix mois.

Par un arrêté du gouverneur du 17 juin 2020 intervenant comme autorité de tutelle, la délibération du collège du 19 mai 2020 est suspendue parce que les prestations effectuées par le requérant auprès de l'ULB et de la KUL l'ont été dans le cadre d'un contrat de travail et que l'assimilation d'office à des services publics

issue de l'article 21, précité, nécessite que ces prestations aient été fournies dans un cadre statutaire.

Il s'agit du premier acte attaqué.

9. Le 23 juin 2020, le collège se rallie à la position du gouverneur et retire sa délibération du 19 mai 2020.

Il s'agit du second acte attaqué.

Cette délibération et l'arrêté du gouverneur sont notifiés au requérant par courrier recommandé du 26 juin 2020. Cette notification mentionne qu'un recours peut être introduit devant le Tribunal du travail du Brabant wallon.

Par un courrier électronique du 30 juin 2020, le requérant s'inquiète auprès des services de la seconde partie adverse de ne pas avoir reçu le courrier qui lui avait été promis à la suite de la décision du gouverneur.

Par un courrier électronique du 8 juillet 2020, le requérant reçoit une copie de la notification du 26 juin 2020.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

Dans leurs mémoires en réponse, les parties adverses font valoir que le Conseil d'État n'est pas compétent dès lors que le recours a pour objet véritable la reconnaissance d'un droit subjectif au traitement dont l'ancienneté pécuniaire constitue un élément déterminant. Elles se réfèrent toutes deux à un arrêt n° 133.419 du 30 juin 2004, dans lequel le Conseil d'État a considéré qu'il n'est pas compétent lorsque l'objet véritable du recours est une contestation relative à l'ancienneté pécuniaire pour la détermination de laquelle la partie adverse ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation. Elles font valoir qu'en l'espèce, les actes attaqués se rapportent à l'ancienneté pécuniaire telle que fixée par l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours' et que cette disposition ne laisse à l'autorité aucune marge d'appréciation. La seconde partie adverse met en évidence que si les critères visés par l'article 21, § 1^{er}, précité, permettent d'assimiler certains services prestés à ceux accomplis dans les services publics pour calculer l'ancienneté pécuniaire, il n'en reste pas moins que selon la jurisprudence du Conseil d'État, la circonstance que

l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle soit amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs. Elle se réfère à cet égard à un arrêt n° 236.116 du 12 octobre 2016. Les deux parties adverses indiquent également que même s'il fallait prendre en considération les moyens invoqués, le Conseil d'État s'est déjà déclaré incompétent dans des arrêts n° 238.034 du 27 avril 2017 et n° 245.773 du 15 octobre 2019 lorsque ces moyens ne peuvent être tranchés sans qu'il soit statué sur la portée et l'étendue du droit subjectif en cause. Elles font valoir qu'il ressort du premier moyen que le requérant reproche aux actes attaqués l'absence de reconnaissance des services prestés en qualité de chercheur et de doctorant au sein de l'ULB et de la KUL pour être assimilés à ceux accomplis dans des services publics alors qu'il estime que cette reconnaissance devait lui être reconnue de plein droit dans son ancienneté pécuniaire en vertu de l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 avril 2014. Elles exposent que la critique adressée par le second moyen concerne l'application de ce même article 21, § 1^{er}, qui générerait selon le requérant une différence de traitement discriminatoire entre les chercheurs des universités libres et ceux des universités des communautés, et que, ce faisant, le requérant revendique le droit à la même ancienneté pécuniaire que les chercheurs des universités des communautés. La seconde partie observe encore, au surplus, que le Conseil d'État examine également sa compétence en prenant en considération la possibilité pour le requérant de disposer devant les juridictions judiciaires d'un recours susceptible de lui offrir une satisfaction équivalente et qu'en l'espèce, le requérant pouvait introduire un recours à l'égard du second acte attaqué devant les juridictions du travail, cette possibilité lui ayant par ailleurs été indiquée lors de la notification de cet acte.

Dans leurs derniers mémoires, elles réitèrent leur exception d'incompétence et se rallient au rapport de l'auditeur qui conclut à l'incompétence du Conseil d'État, en raison de l'absence de pouvoir discrétionnaire laissé à l'autorité par la réglementation en cause pour déterminer l'ancienneté pécuniaire du requérant.

IV.2. Appréciation

Les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité

administrative. Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

La seule circonstance qu'une contestation porte sur une décision qu'une autorité administrative estime avoir dû prendre sur la base d'une norme liant sa compétence n'implique pas nécessairement qu'elle ait pour objet direct et véritable un droit subjectif ni que la compétence du Conseil d'État soit exclue. Il en va certainement ainsi depuis la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État ' dont l'article 12 a inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État la nouvelle version de l'article 36 qui traite de l'exécution des arrêts et qui, dans le cas où l'autorité reste en défaut de prendre une décision qui résulte d'une compétence liée, prévoit, dans les conditions de procédure que fixe la loi, que l'arrêt du Conseil d'État se substitue à celle-ci, la loi établissant bien ainsi que le Conseil d'État est compétent pour connaître de recours dirigés contre des décisions qui procèdent d'une compétence liée.

Par ses arrêts n° C.11.0455.F et n° C.11.0457.F du 8 septembre 2016, la Cour de cassation a rejeté deux pourvois dirigés contre deux arrêts du Conseil d'État (n° 213.310 et n° 213.311 du 17 mai 2011) rejetant le déclinatoire de compétence qui était soulevé en jugeant notamment ce qui suit :

« En considérant "que la seule circonstance qu'une contestation porte sur une décision qu'une autorité administrative estime avoir dû prendre sur la base d'une norme liant sa compétence n'implique pas nécessairement qu'elle ait pour objet direct et véritable un droit subjectif ni que la compétence du Conseil d'État soit exclue; qu'en effet, l'existence d'une contestation ayant pour objet un droit subjectif suppose que la requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit impose directement à l'autorité, à l'exécution de laquelle cette autorité est tenue en vertu d'une compétence liée et à l'exécution de laquelle la requérante a un intérêt" et "qu'en l'espèce, la défenderesse ne se prévaut pas à l'égard de la demanderesse d'une obligation à l'exécution de laquelle elle a un intérêt" mais "qu'au contraire, elle conteste l'existence d'une obligation à laquelle la demanderesse estime être tenue et à l'exécution de laquelle la défenderesse n'a pas d'intérêt dès lors qu'elle emporte une modification défavorable de sa situation administrative", l'arrêt justifie

légalement sa décision de rejeter le déclinatoire de compétence de la demanderesse ».

L'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a intégré cette jurisprudence dans son arrêt n° 236.002 du 6 octobre 2016 qui se réfère à ces arrêts.

En l'espèce, une première décision de la seconde partie adverse du 28 novembre 2018 a refusé de prendre en compte les services accomplis par le requérant auprès d'universités libres pour le calcul de son ancienneté pécuniaire acquise de plein droit.

Il a fait valoir en 2020, que, selon lui, il s'agissait d'une interprétation incorrecte de l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours'. Ce faisant, il entendait faire valoir son droit subjectif à la prise en compte de services accomplis pour la fixation de sa rémunération.

Une deuxième décision de la seconde partie adverse fait droit à sa demande.

La première partie adverse suspend cette décision, en tant qu'autorité de tutelle, estimant que cette décision est contraire à la réglementation en cause. Ce faisant, le gouverneur entend faire usage de son pouvoir, conféré par l'article 126 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' de suspendre l'exécution des décisions par lesquelles l'autorité zonale viole les dispositions de cette loi ou prises en vertu de celle-ci.

En demandant l'annulation de cette décision de l'autorité de tutelle, le requérant ne réclame pas la reconnaissance de son droit subjectif mais conteste que la seconde partie adverse avait le pouvoir de suspendre une décision qui lui reconnaissait l'existence d'un tel droit. Le requérant ne se prévaut donc pas à l'égard de la première partie adverse d'une obligation à l'exécution de laquelle il a intérêt mais conteste l'existence dans le chef de cette partie d'un droit ou d'une obligation de mettre en œuvre son pouvoir de tutelle pour prendre une décision à laquelle il n'a pas intérêt dès lors qu'elle emporte une modification défavorable de sa situation administrative. À la lumière des arrêts précités, s'il n'appartient pas au Conseil d'État de faire droit à une demande dont l'objet véritable est de faire reconnaître un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative, il est en revanche bien compétent pour vérifier si la première partie adverse a régulièrement exercé son pouvoir de tutelle en suspendant l'acte d'une

autorité subordonnée et, dans le cas contraire, pour annuler une telle décision. En outre, aucune juridiction de l'ordre judiciaire ne pourrait rendre une décision qui procure au requérant une satisfaction équivalente à celle qu'il peut attendre du recours en annulation contre le premier acte attaqué.

S'agissant du second acte attaqué, dès lors qu'il s'agit du retrait d'une délibération précédente accordant un avantage au requérant, qui se fonde exclusivement sur les motifs invoqués par le gouverneur pour suspendre cette délibération, et sur l'article 126, § 2, de la loi du 15 mai 2007, qui l'autorise à retirer une délibération suspendue, le recours du requérant tend également à contester l'existence d'un droit ou d'une obligation qu'aurait la seconde partie adverse pour modifier rétroactivement sa situation administrative.

L'exception d'incompétence est rejetée.

Il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction du recours.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé, le 7 décembre 2021, par la VIII^e chambre composée de

:

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux