

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.243 du 31 mars 2026

A. 243.306/VIII-12.725

En cause : **S. A.**,
ayant élu domicile chez
M^e François BELLEFLAMME, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la commune d'Ixelles, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 octobre 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la délibération du collège des Bourgmestre et Échevins de la commune d'Ixelles du 20 août 2024, par laquelle il est décidé de désigner un enseignant, titulaire d'un titre de pénurie non listé, en qualité de professeur dans la fonction Pratique professionnelle "bois" à titre temporaire pour l'année scolaire 2024-2025 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Florian Dufour, 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 3 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mars 2026.

M. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Astrid Demortier, *loco* M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego Gutierrez Caceres, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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. Par un courrier du 4 juillet 2024, le requérant postule auprès de la partie adverse pour être désigné à titre temporaire en qualité de professeur de pratique professionnelle « menuiserie » au degré inférieur de l'enseignement secondaire, au sein de l'école professionnelle Edmond Peeters. Ce courrier est reçu par les services de la partie adverse le 8 juillet suivant.

2. Le vendredi 5 juillet 2024 à 15h08, le requérant transmet également cette candidature par courriel à la partie adverse. Celle-ci indique que ce courriel n'est traité par la direction de l'instruction publique que le 8 juillet suivant, à 11h11.

3. Le 5 juillet 2024 toujours, à 22h38, la partie adverse produit un « procès-verbal de carence *Primoweb* » en vue de l'engagement de T. H., porteur d'un titre de pénurie non listé, dans la fonction de professeur de pratique professionnelle « bois » dans le degré inférieur de l'enseignement secondaire (ci-après : « PP bois DI »).

4. Par une décision du 20 août 2024, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse désigne T. H. à titre temporaire dans la fonction de « PP bois DI » pour l'année scolaire 2024-2025, à partir du 26 août 2024, et décide de l'affecter à l'école professionnelle Edmond Peeters.

Il s'agit de l'acte attaqué.

5. Le 13 septembre 2024, le requérant est reçu à un entretien avec le coordinateur pédagogique de la partie adverse, à la suite duquel il est informé que sa candidature est versée dans la réserve de recrutement pour l'option bois et qu'il sera recontacté « si un poste vacant se présente dans le futur ».

6. Le 20 février 2025, l'acte attaqué est ratifié par le conseil communal de la partie adverse.

IV. Extension de l'objet du recours

Dans son mémoire en réplique, le requérant sollicite l'extension de l'objet du recours à la délibération du conseil communal de la partie adverse du 20 février 2025 ratifiant l'acte attaqué. Il indique que cette décision lui a été notifiée par courriel et courrier, le 20 mars 2025, par la partie adverse.

La jurisprudence admet que l'objet d'un recours en annulation puisse être étendu en cours de procédure aux actes indissolublement liés à ceux initialement attaqués par ce recours, pour autant qu'ils soient postérieurs à l'introduction de celui-ci ou que l'agent n'ait pu en prendre connaissance qu'*a posteriori* et que cette demande intervienne dans le respect des délais de procédure.

Tel est le cas en l'espèce. Il y a lieu d'étendre l'objet du recours à la décision de ratification du 20 février 2025.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un moyen unique « du défaut de motifs de fait et de droit, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article 20, § 3 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné, de la violation du chapitre 4 du titre 1^{er} du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française, plus particulièrement les articles 15, 16, 25 et 26, de la méconnaissance du principe d'égalité et des articles 10 et 11 de la Constitution, du défaut de comparaison des titres et mérites, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité ».

Il reproche à la partie adverse d'avoir désigné un enseignant porteur d'un titre de pénurie non listé alors qu'elle était informée de sa candidature et du fait qu'il est porteur du certificat de qualification *ad hoc* et du certificat d'aptitude pédagogique. Il soutient également que l'acte attaqué ne comporte aucune comparaison de ses titres et mérites avec ceux de la personne désignée.

V.1.2. Le mémoire en réponse

En vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si la réponse aux moyens de la requête nécessite des développements, le mémoire en réponse comprend un résumé des arguments de la partie adverse ». En l'espèce, ces arguments sont résumés dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels :

- « La partie adverse soutient que le procès-verbal de carence établi en date du 5 juillet 2024 fait foi de l'absence de candidat disposant d'une priorité à la désignation temporaire dans la fonction et partant qu'elle n'était pas tenue de prendre en compte la candidature spontanée du requérant dès lors que celui-ci n'était pas repris sur l'application *Primoweb* ».

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle rappelle que le décret du 6 juin 1994 ne fixe aucune date ni aucune formalité pour l'introduction d'une candidature spontanée et estime par conséquent que la prise en compte de toute candidature jusqu'au jour des désignations pour l'année scolaire qui suit serait de nature à porter atteinte aux principes de bonne administration et de sécurité juridique ainsi qu'à l'essence même de l'objectif poursuivi par la mise en place de l'application *Primoweb*. Elle déduit des travaux préparatoires du décret du 11 avril 2014 que la mise en place de cette application répondait notamment à un souci probatoire et que la production d'un procès-verbal de carence constitue donc la seule manière de prouver le respect de l'ordre de priorité des candidatures. Elle ajoute que la possibilité d'introduire une candidature spontanée ne peut pas conduire à priver le procès-verbal de carence de tout effet. Elle estime encore qu'admettre la candidature spontanée du requérant ferait fi du processus de contrôle mis en place par l'article 29/1 du décret du 11 avril 2014, et spécialement du § 5, c), alinéa 2 de cette disposition et de son interprétation par la Communauté française, selon laquelle « s'agissant du recrutement d'un TPNL, je vous confirme qu'il ne faut pas tenir compte des candidatures spontanées reçues avant ou après la date d'édition du PV de carence et ce sur base de l'article 29/1, § 5, c) déjà renseigné. Le PV de carence fait foi ».

V.2. Appréciation

L'article 20, § 3, du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné' dispose comme il suit :

« § 3. Dans l'enseignement fondamental et secondaire, y compris secondaire de promotion sociale, au primo-recrutement, le pouvoir organisateur procède à la désignation à titre temporaire dans le respect des règles fixées au chapitre 4 du titre 1^{er} du décret du 11 avril 2014 ».

Selon l'article 15 du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française', différents titres de capacité permettent d'exercer des fonctions au sein des établissements visés par ce décret. Sauf exception, ces titres de capacité se déclinent en quatre catégories : « les titres requis, les titres suffisants, les titres de pénurie et les autres titres ».

Les articles 25, 26, 27 et 29 du même décret sont rédigés comme il suit dans leur version applicable au litige :

« Art. 25. Par primo-recrutements, on entend tous les recrutements de candidats dans des emplois à pourvoir dans des fonctions déterminées qui ne peuvent être confiés par l'autorité, dans le cas de l'enseignement organisé par la Communauté française ou par le pouvoir organisateur dans le cas de l'enseignement subventionné par la Communauté française, à des membres du personnel dans le respect de l'ordre de dévolution des emplois fixés par chaque statut administratif.

Tout recrutement de temporaire non prioritaire est un primo-recrutement.

Art. 26. Les primo-recrutements s'effectuent en priorisant la catégorie des porteurs de titres de capacité requis sur les porteurs de titres de capacité suffisants, la catégorie des porteurs de titres de capacité suffisants sur les porteurs de titres de capacité de pénurie et la catégorie des porteurs de titres de capacité de pénurie sur tout autre titre.

Parmi les porteurs de titres d'une même catégorie, le choix s'effectue conformément aux règles statutaires applicables.

Art. 27. § 1^{er}. Les services du Gouvernement de la Communauté française mettent à disposition des structures scolaires et des autorités exerçant le pouvoir de recrutement, une application fondée sur une base de données répertoriant les candidats aux différentes fonctions en précisant les titres de capacité dont ils sont porteurs. [...]

§ 2. Cette application permet aux Pouvoirs Organisateurs qui le souhaitent de déclarer, dans les modalités et délais fixés à l'article 29*bis*, des emplois pour lesquels ils vont recourir à des primo-recrutements. [...]

Art. 29. § 1^{er}. Sauf lorsqu'il fait usage de la possibilité de déclarer un emploi conformément à l'article 27, § 2, tout pouvoir organisateur qui ne peut pourvoir à un emploi qualifié de primo-recrutement au sens de l'article 25, selon les règles de priorisation reprises à l'article 26 ou dans le respect des règles dérogatoires visées

aux articles 30 à 35 doit préalablement à toute désignation ou engagement d'un porteur de titres d'une catégorie inférieure en terme de priorisation, consulter la base de données mise à sa disposition par le Gouvernement.

§ 2. Pour les primo-recrutements dans des emplois temporairement ou définitivement vacants, effectués en vue d'une rentrée scolaire, la consultation doit s'effectuer postérieurement :

1° au 30 avril de l'année scolaire précédente pour l'enseignement obligatoire et pour les sections de l'enseignement de promotion sociale qui débutent en septembre ;

2° au 31 octobre pour les sections de l'enseignement de promotion sociale qui débutent en janvier.

Pour l'application de l'alinéa précédent, est concerné tout recrutement dont l'entrée en fonction s'effectue durant le mois d'août ou le mois de septembre dans les situations correspondant à l'alinéa 1^{er}, 1°, et durant le mois de janvier pour celles correspondant à l'alinéa 1^{er}, 2°. [...] ».

Selon l'article 26, dans l'enseignement fondamental et secondaire, les primo-recrutements doivent s'effectuer en donnant la priorité aux candidats porteurs de titres de capacité requis sur les candidats porteurs de titres de capacité suffisants, en donnant la priorité à ces derniers sur les candidats porteurs de titres de pénurie et en donnant la priorité à ces derniers sur les candidats porteurs de titres de pénurie non listés. Parmi les porteurs de titres d'une même catégorie, le choix doit s'effectuer conformément aux règles statutaires applicables.

Lorsque le pouvoir organisateur ne peut pourvoir à un emploi qualifié de primo-recrutement selon les règles de priorisation prévues à l'article 26 ou dans le respect des règles dérogatoires visées aux articles 30 à 35, il doit, s'il n'a pas déclaré ledit emploi sur la base de données mise à sa disposition par le Gouvernement (*Primoweb*) conformément aux articles 27, § 2, et 29*bis*, consulter cette base de données avant toute désignation ou tout engagement d'un candidat porteur de titres d'une catégorie inférieure en termes de priorisation. Pour les primo-recrutements dans un emploi temporairement ou définitivement vacant dont l'entrée en fonction s'effectue au début de l'année scolaire, la consultation doit être postérieure au 30 avril de l'année scolaire qui précède.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif que le requérant a fait acte de candidature pour être désigné en qualité de professeur temporaire dans la fonction « PP bois DI » au sein de l'école professionnelle Edmond Peeters, par le biais d'un courriel transmis au service de l'instruction publique de la partie adverse le 5 juillet 2024 à 15h08, ainsi que d'un courrier ordinaire, reçu le 8 juillet suivant. Avant l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse était donc informée de la candidature du requérant et de son titre de capacité requis pour l'exercice de la fonction convoitée – titre qui ne fait l'objet d'aucune contestation et au sujet duquel le requérant n'a pas été interrogé avant le 6 septembre 2024 –.

Informée de la candidature du requérant et de celle de T. H., qui dispose d'un titre de pénurie non listé pour exercer la fonction « PP bois DI », la partie adverse était tenue, conformément à l'article 26 du décret du 11 avril 2014, de désigner le requérant prioritairement à T. H., sauf à invoquer l'application d'une des règles dérogatoires visées aux articles 30 à 35 du même décret, ce qui ne ressort pas de la motivation du premier acte attaqué.

La partie adverse ne peut se retrancher derrière la consultation, le 5 juillet 2024 à 22h38, de l'application *Primoweb* et derrière la non-inscription du requérant sur cette plateforme électronique pour justifier le refus de prendre en considération sa candidature dès lors qu'il n'apparaît pas que les candidats étaient tenus de postuler via l'application *Primoweb* et qu'il n'est pas contesté que le courriel de candidature du requérant lui a été adressé avant l'établissement du procès-verbal de carence qui a clôturé cette consultation. Les travaux préparatoires du décret du 11 avril 2014 indiquent à cet égard que :

« [...] si les candidats pourront continuer à postuler directement auprès des PO et les PO pourront continuer à puiser dans leurs propres fichiers, ils disposeront en outre d'un outil internet mis à disposition par le Gouvernement » (*Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 632/1, p. 13).

La circonstance que la candidature du requérant a seulement été traitée par les services de la partie adverse le 8 juillet 2024, soit postérieurement à la consultation de l'application *Primoweb*, ne justifie pas non plus le refus de prendre en considération sa candidature dès lors qu'il ne ressort pas du décret du 11 avril 2014, et particulièrement des dispositions précitées, que cette consultation, fût-elle effectuée en conformité avec l'article 29 du décret, exonérait la partie adverse du respect des règles de priorisation prévues à l'article 26 du décret. Au contraire, il ressort des travaux préparatoires du décret du 11 avril 2014 que la mise en place de l'application *Primoweb* vise à « facilit[er] la recherche d'un porteur de titre de capacité permettant d'assurer la priorisation [en] élargissant ou [en] allant au-delà des propres capacités de recrutement mise en place par un pouvoir organisateur » (*Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 632/1, p. 21). Rien dans les dispositions qui précèdent ni dans les travaux préparatoires du décret ne permet de considérer que la candidature d'un candidat disposant de titres de capacité d'une catégorie supérieure en termes de priorisation pourrait être écartée au bénéfice d'un candidat disposant de titres de capacité d'une catégorie inférieure en termes de priorisation pour le motif qu'elle en aurait pris connaissance après la date de consultation de la base de données disponible sur *Primoweb*. Le procès-verbal de carence permet certes d'établir l'absence de candidatures sur l'application et par conséquent, à défaut d'autres candidatures, le respect des règles de priorisation. Mais si la preuve d'une autre candidature hors de l'application est apportée, comme en l'espèce, ce procès-verbal ne suffit plus.

À cet égard, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle invoque l'article 29/1 du décret du 11 avril 2014 et son interprétation par la Communauté française. Cet article dispose comme il suit :

« Art. 29/1. § 1^{er}. Outre les voies décrétales et réglementaires d'application en matière de contrôle et de sanction des dispositions statutaires, le contrôle du respect de la priorité des titres au primo-recrutement s'effectue au moins deux fois par année scolaire au sein de chaque pouvoir organisateur.

§ 2. Dans l'enseignement subventionné, cette mission est confiée à l'organe local de concertation sociale existant au sein de chaque pouvoir organisateur, à savoir :
- dans l'enseignement officiel subventionné, au sein de la commission paritaire locale instituée par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 septembre 1995 relatif à la création, à la composition et aux attributions des commissions paritaires locales dans l'enseignement officiel subventionné ; [...]

§ 4. Les représentants syndicaux de l'instance visée au § 2 ou au § 3 peuvent adresser au Pouvoir organisateur une liste d'emplois pourvus par primo-recrutements pour lesquels un contrôle est demandé dans un délai de 10 jours ouvrables scolaires minimum avant la tenue de la réunion de contrôle sur les primo-recrutements. [...]

§ 5. Lors de ces contrôles sur les primo-recrutements, sont présentés par le Pouvoir organisateur, en regard de chacun des emplois ayant fait préalablement l'objet de la demande de contrôle visée au § 4, les indications suivantes :

- a) l'identification précise de l'emploi [...] ;
- b) le nom et le prénom du membre du personnel recruté avec :
 - indication de son titre dans ses différentes composantes et de la qualité du titre (requis, suffisant, pénurie, autre) du membre du personnel recruté ;
 - le cas échéant, avec mention de l'usage éventuel d'une dérogation à la priorisation des titres, telles que prévues par les articles 31*bis* à 35 avec l'indication des éléments permettant d'attester que le membre du personnel recruté répond bien à ces conditions ;
 - le cas échéant, mise à disposition de la copie de la pièce justificative prévue aux articles 29 et 29*bis* invoquant le type de motif d'exception invoqué, conformément aux articles 30 et 31, à l'encontre des éventuels candidats mieux titrés ayant marqué leur disponibilité pour la même fonction et/ou le même emploi.
- c) la liste de l'ensemble des candidatures connues du pouvoir organisateur pour chacun des primo-recrutements visés dans la liste visée au § 4 dont le membre du personnel visé sous b) était porteur d'un autre titre que requis, avec l'indication pour chaque candidat de son titre dans ses différentes composantes et de la qualité du titre (suffisant, pénurie, autre).

Dans le cas d'un primo-recrutement en faveur d'un membre du personnel porteur d'un autre titre que le titre requis, suffisant ou de pénurie, la mise à disposition de la copie de la pièce justificative prévue aux articles 29 et 29*bis* remplit cette obligation. [...]

§ 9. Par dérogation, jusqu'au premier jour de l'année scolaire 2026-2027, les informations mentionnées au § 5 ne devront être fournies que dans le cas du primo-recrutement d'un membre du personnel porteur d'un autre titre que le titre requis ou suffisant ».

Selon les travaux préparatoires du décret du 20 juillet 2023 'portant diverses mesures relatives à l'enseignement' ayant inséré l'article 29/1 dans le décret du 11 avril 2014, ces dispositions « prévoient les modalités selon lesquelles le contrôle

de la priorisation des titres est effectué localement » mais elles ne modifient pas la priorisation des titres qui « existe toujours bel et bien » (*Doc.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 565/1, p. 9). Ces dispositions nouvelles, qui règlent le contrôle du respect de la priorité des titres au primo-recrutement, n'ont donc pas pour effet de mettre en échec les règles de priorisation prévues à l'article 26 du décret du 11 avril 2014. La dispense du § 5, c), alinéa 2, permet seulement de satisfaire à l'obligation de contrôle instituée par l'article 29/1, et non d'établir le respect des règles de priorisation précitées. Il ne peut être déduit ni de cette disposition ni de ses travaux préparatoires que les candidatures devraient désormais obligatoirement être introduites via l'application *Primoweb* pour pouvoir bénéficier des règles de priorisation prévues.

Enfin, le fait que le requérant ait postulé l'avant-dernier jour de l'année scolaire 2023-2024 ne justifie pas non plus le rejet de sa candidature, aucune date limite pour le dépôt de candidatures spontanées en dehors de l'application *Primoweb* n'ayant été préalablement fixée ni par la Communauté française ni par la partie adverse. Il n'appartenait pas au requérant de déduire des principes généraux de bonne administration – qui ne lui sont pas applicables – quel était le délai admissible pour déposer sa candidature. Par conséquent, dans la mesure où le requérant est porteur d'un titre de capacité requis pour l'exercice de la fonction « PP bois DI », contrairement à T. H. qui justifie d'un titre de capacité de pénurie non-listé, et dès lors que le requérant a fait acte de candidature de manière régulière préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse était tenue de le désigner prioritairement à T. H., conformément à l'article 26 du décret du 11 avril 2014, la partie adverse ne soutenant pas qu'une des règles dérogatoires visées aux articles 30 à 35 du même décret serait d'application.

Le moyen unique est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Confidentialité

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que soit maintenue la confidentialité de la « pièce n°1 du dossier administratif confidentiel ». Toutefois, dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, la demande de confidentialité est devenue sans objet.

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

Article 1^{er}.

La délibération du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles du 20 août 2024 par laquelle il est décidé de désigner un enseignant, titulaire d'un titre de pénurie non listé, en qualité de professeur dans la fonction « pratique professionnelle bois » à titre temporaire pour l'année scolaire 2024-2025 et la délibération du conseil communal de la commune d'Ixelles du 20 février 2025 ratifiant cette décision sont annulées.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 31 mars 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Pierre-Olivier de Broux,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Frédéric Gosselin