

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 160.637 du 27 juin 2006

A.170.142/VIII-5432

En cause : **GODFIRNON** Henri,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
rue du Ruisseau 55
4000 Liège,

contre :

1. la Commune de Spa,

ayant élu domicile chez
Mes Philippe HALLET et
Pierre LEJEUNE, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

2. l'Etat belge, représenté par le Ministre
de l'Intérieur,

3. le Gouverneur de la Province de Liège,

ayant élu domicile chez
Mes Laurence RASE
et Jacques CLESSE, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 13 février 2006 par Henri GODFIRNON,
tendant à la suspension de l'exécution de :

- la décision du conseil communal de Spa du 16 décembre 2005, de mettre fin à son engagement à dater du 31 décembre 2005 moyennant paiement d'une indemnité de rupture équivalente à quinze mois de rémunération;

- la décision du Gouverneur de la Province de Liège du 31 janvier 2006 estimant qu'il ne dispose pas d'un pouvoir d'approbation sur la délibération communale du 16 décembre 2005;

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation des mêmes décisions;

Vu l'ordonnance du 5 avril 2006, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 26 avril 2006;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me LEBRUN, avocat, comparaissant pour le requérant, Me LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me RASE, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Par une délibération de son conseil communal du 24 janvier 1983, la Ville de Spa a décidé de nommer le requérant en qualité de sous-lieutenant volontaire stagiaire pour le corps des sapeurs pompiers communaux. La durée du stage a été fixée à deux ans. La même décision prévoyait que "Monsieur GODFIRNON assurera le commandement du corps des sapeurs pompiers communaux volontaires".

Le 17 février 1983, le Gouverneur de la Province de Liège a sollicité un exemplaire "du contrat d'engagement conclu par l'intéressé pour une durée égale à celle de son stage".

2. Le 25 février 1983, la Ville de Spa et le requérant ont signé un document par lequel ce dernier "déclare contracter un engagement d'une durée égale à celle du stage en qualité de sous-lieutenant stagiaire volontaire au service communal d'incendie de Spa".

Cette décision du 24 janvier 1983 a été approuvée par le Gouverneur de la Province de Liège le 31 mars 1983.

3. Le 31 mai 1985, la durée du stage du requérant a été prolongée jusqu'à l'obtention par l'autorité communale d'un rapport relatif à l'aptitude au commandement du requérant. Il a également été précisé dans cette décision que cette prolongation "ne pourra dépasser un an".

4. Le 6 juin 1985, la première partie adverse a demandé aux services compétents du Ministère de l'Intérieur d'établir le rapport visé dans sa délibération du 31 mai 1985. Dans ce courrier, elle précise que "ce rapport nous permettrait de proposer au conseil communal l'engagement à titre effectif et au grade de sous-lieutenant de Mr GODFIRNON pour une durée de cinq ans, renouvelable".

5. Le 25 octobre 1985, ayant reçu un rapport favorable daté du 18 juin 1985, le conseil communal de la première partie adverse a décidé d'engager "Monsieur Henri GODFIRNON [...] en qualité de sous-lieutenant volontaire pour le corps des sapeurs pompiers communaux, pour une période de cinq ans renouvelable", tout en précisant à nouveau qu'il "assurera le commandement du Service Incendie".

Le 30 octobre 1985, l'engagement visé par cette délibération est signé par le requérant.

Le 20 décembre 1985, le Gouverneur de la Province de Liège en a pris acte.

6. Le 21 décembre 1990, le conseil communal de la Ville de Spa a décidé "de reconduire, pour une nouvelle période de cinq ans [...] l'engagement de Monsieur Henri GODFIRNON ", en précisant qu'"il devra mettre cette période à profit pour obtenir le brevet de technicien en prévention incendie". Un nouveau document d'engagement a été signé par les parties le 1^{er} janvier 1991. Dans ce document, il est précisé que "le présent engagement prend cours le premier janvier 1991" et que "sauf réception d'un préavis donné par l'autorité compétente trois mois avant l'expiration du terme, ledit engagement sera renouvelé par tacite reconduction".

Cet engagement a finalement été reconduit et prolongé tacitement le 1^{er} janvier 1996.

7. Un rapport d'inspection émanant du Service Public Fédéral Intérieur - Inspection des Services d'Incendie (Sécurité civile), daté du 23 mars 2005, a proposé

à la Ville de Spa " la professionnalisation progressive d'une partie du personnel de base et ce, afin de répondre aux exigences d'un service d'incendie moderne et performant".

Ce même rapport rappelait encore que "les contrats d'engagement des membres volontaires doivent être rédigés conformément aux articles 16 et 11 de l'annexe 3 de l'arrêté royal du 6 mai 1971".

8. Le 17 juin 2005, le conseil communal de la partie adverse a décidé de donner suite à la suggestion contenue dans ce rapport, à propos de la professionnalisation du service. En conséquence, il a décidé que le contrat d'engagement conclu avec le requérant "ne sera pas reconduit au 1^{er} janvier 2006".

Le 17 août 2005, le Gouverneur de la Province de Liège a transmis à la première partie adverse un avis du Service Public Fédéral Intérieur - Inspection des Services d'Incendie (Sécurité civile), daté du 9 août 2005. Selon cet avis, "il convient de faire remarquer que la réglementation appliquée par le conseil communal qui prévoyait que les officiers des services d'incendie bénéficient d'un contrat d'engagement de 5 ans, renouvelable par tacite reconduction, sauf préavis de trois mois, a été abrogé par l'arrêté royal du 19 avril 1999. C'est donc à partir de cet arrêté royal du 19 avril 1999 qu'il faut considérer la situation actuelle des officiers volontaires". Ce même avis précise que "lors de l'engagement à titre effectif du sous-lieutenant volontaire, le conseil communal renouvelle l'engagement pour une durée indéterminée".

Le 25 août 2005, le conseil communal a dès lors constaté que sa délibération du 17 juin 2005 ne peut sortir ses effets.

9. Le 16 décembre 2005, le conseil communal de la première partie adverse a à nouveau délibéré sur le même point. Ayant constaté que le contrat d'engagement du requérant est devenu un contrat à durée indéterminée, il a décidé "qu'il peut être mis fin au contrat de Monsieur Henri GODFIRNON moyennant respect d'un préavis de licenciement dont la durée doit être fixée, en fonction de son ancienneté actuelle, à quinze mois". Le conseil communal a, par la même délibération, décidé également que le requérant est dispensé de prêter son préavis, lequel sera compensé par l'allocation d'une indemnité de rupture égale à quinze mois de rémunération.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Il a été notifié au requérant par une lettre du 16 décembre 2005.

Le 29 décembre 2005, exécutant la délibération du conseil communal de la Ville de Spa du 16 décembre 2005, le Collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Spa a procédé au calcul de l'indemnité du requérant et a fixé celle-ci à 23.118,18 €.

10. Le 12 janvier 2006, le Service Public Fédéral Intérieur - Direction de la Sécurité civile a écrit à la Ville de Spa pour l'inviter à reconsidérer sa délibération du 16 décembre 2005, au motif que la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail n'est pas applicable aux pompiers volontaires.

La Ville de Spa lui a répondu son désaccord par une lettre du 6 février 2006.

11. Le 13 février 2006, à la suite d'une réclamation introduite le 20 décembre 2005 par le requérant par laquelle était sollicitée la mise en oeuvre de l'article 13 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et demandant au Gouverneur de la Province de Liège qu'il refuse son approbation, ce dernier a transmis à la Ville de Spa une copie de la lettre qu'il avait déjà adressée au conseil du requérant le 31 janvier 2006 et dans laquelle il précise qu'il estime qu'il n'y a pas lieu à tutelle spécifique d'approbation.

Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant que l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur, n'étant l'auteur d'aucune des deux décisions entreprises, il doit être mis hors de cause;

Considérant que les parties adverses contestent la compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la demande pour le motif que le premier acte attaqué consiste à mettre fin à un contrat de travail, ce qui, par voie de conséquence, exclut également sa compétence pour connaître du deuxième acte attaqué;

Considérant que, pour déterminer si une personne qui travaille au profit d'une autorité administrative le fait sous un lien statutaire ou contractuel, il faut avoir égard à la nature de l'acte juridique qui donne naissance aux relations de travail; qu'il est dépourvu de pertinence que le "contrat" soit embryonnaire et que les droits et obligations des parties soient déterminés par des règles générales et impersonnelles, cette particularité résultant de la mission d'intérêt général confiée à l'institution, au caractère public de celle-ci, et aux lois du service public, notamment celle de l'égalité devant les services publics;

Considérant que par la délibération précitée du 24 janvier 1983, la première partie adverse a décidé de "nommer" le requérant en qualité de sous-lieutenant volontaire; que cette terminologie n'est toutefois pas déterminante, pas plus que ne l'est la circonstance que la première partie adverse a pris unilatéralement la décision de s'adjoindre les services du requérant, une telle décision précédant en tout état de cause la conclusion d'un contrat;

Considérant que l'arrêté royal du 20 juillet 1972 établissant les critères d'aptitude et de capacité, ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services communaux d'incendie, applicable à l'époque, distinguait les officiers professionnels des officiers volontaires, les premiers étant nommés à titre définitif, les seconds étant engagés à titre effectif; que son article 25, alinéa 1^{er}, portait que "Préalablement à son entrée en service, le stagiaire contracte un engagement d'une durée égale à celle du stage. Le modèle de ce contrat est fixé par le Ministre de l'Intérieur"; que selon son article 27, la durée du stage de sous-lieutenant volontaire est de deux ans, cette durée étant d'un an pour le sous-lieutenant professionnel; qu'enfin, son article 29, alinéa 1^{er}, portait ce qui suit :

" Lors de son engagement à titre effectif, le sous-lieutenant volontaire contracte un nouvel engagement d'une durée de cinq ans. Le modèle de ce contrat est fixé par le ministre de l'Intérieur ";

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Roi a exclu que les sous-lieutenants volontaires exercent leurs fonctions dans un lien statutaire; que toute la carrière du requérant s'est déroulée en conformité avec l'arrêté royal précité; que, notamment, avant son entrée en service, il a conclu un engagement conforme au modèle de contrat fixé par l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 15 novembre 1972 fixant les modèles d'engagement des sous-lieutenants volontaires dans les services communaux d'incendie; qu'il s'ensuit que le requérant s'est engagé avec la première partie adverse dans une relation de travail qui est de nature contractuelle; que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître d'un litige relatif à l'exécution ou à la rupture d'un contrat; que la demande de suspension n'est pas recevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

L'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur est mis hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept juin deux mille six par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

L. LEJEUNE.

J.-Cl. GEUS.