CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 201.504 du 4 mars 2010

A. 176.555/VIII-5648

En cause : **la Ville de Spa**,

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

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Anne FEYTS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

GODFIRNON Henri,

ayant élu domicile chez
Me Éric LEMMENS, avocat,
Ilôt Saint-Michel
Place Verte 13
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 septembre 2006 par la ville de Spa qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures et de la fonction publique de la Région wallonne, daté du 4 septembre 2006, par lequel celui-ci annule la délibération du conseil communal de Spa du 16 décembre 2005 décidant de mettre fin au contrat de Henri GODFIRNON à dater du 31 décembre 2005 moyennant paiement d'une indemnité de rupture équivalente à quinze mois de rémunération";

Vu l'arrêt n**/** 162.474 du 15 septembre 2006 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence;

Vu la requête introduite le 7 mars 2007 par laquelle Henri GODFIRNON demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 9 janvier 2007 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 26 février 2010;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Pierre LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Marie COOMANS, loco Me Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Éric LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier 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 de la cause se présentent comme suit :

1. Par une délibération de son conseil communal du 24 janvier 1983, la ville de Spa a décidé de nommer H. GODFIRNON, partie intervenante, en qualité de sous-lieutenant volontaire stagiaire pour le corps des sapeurs pompiers communaux. La durée du stage avait 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 H. GODFIRNON 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".

La décision initiale du 24 janvier 1983 a été approuvée par le gouverneur de la province de Liège le 31 mars 1983; celui-ci se fondant notamment sur l'article 13 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

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

4. Le 6 juin 1985, la ville de Spa 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 précisait que "ce rapport nous permettrait de proposer au conseil communal l'engagement à titre effectif et au grade de sous-lieutenant de M. 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 partie requérante a décidé d'engager "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, l'engagement visé par cette délibération est signé par l'intervenant. 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 M. H. GODFIRNON", en précisant qu'il "devra mettre à profit cette période pour obtenir le brevet de technicien en prévention incendie". Un nouveau document d'engagement a dès lors été signé par les parties le 1er janvier 1991. Dans ce document, il était 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 1er janvier 1996.

7. Quelques années plus tard, 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 a décidé de donner suite à la suggestion contenue dans ce rapport, à propos de la professionnalisation de son service d'incendie. En conséquence, il a décidé que le contrat d'engagement conclu avec le sous-lieutenant GODFIRNON "ne sera pas reconduit au 1er janvier 2006" .

Le 17 août 2005, le gouverneur de la province de Liège a transmis à la partie requérante 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 précisait également 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 constaté que sa délibération du 17 juin 2005 ne pouvait sortir ses effets.

9. Le 16 décembre 2005, le conseil communal de la ville de Spa a à nouveau délibéré sur le même point. Ayant constaté que le contrat d'engagement de H. GODFIRNON est devenu un contrat à durée indéterminée, il a décidé "qu'il peut être mis fin au contrat de M. Henri GODFIRNON moyennant le 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 l'intervenant était dispensé de prester son préavis, lequel serait compensé par l'allocation d'une indemnité de rupture égale à quinze mois de rémunération.

Il s'agit du premier acte attaqué, en l'affaire enrôlée sous le n/ G/A 170.142/VIII-5432 (sur recours de H. GODFIRNON).

Le 29 décembre 2005, exécutant la délibération de son conseil communal du 16 décembre 2005, le collège communal de la ville de Spa a procédé au calcul de l'indemnité de H. GODFIRNON 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 partie requérante lui a fait part de son désaccord par une lettre du 6 février 2006.

11. À la suite d'une réclamation introduite le 20 décembre 2005 par l'intervenant et de sa demande de refuser son approbation en vertu de l'article 13 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile le 13 février 2006, le gouverneur de la province de Liège a transmis à la ville de Spa une copie de la lettre qu'il avait déjà adressée au conseil de H. GODFIRNON le 31 janvier 2006. Dans ce courrier, le gouverneur précise qu'il estime qu'il n'y a pas lieu à tutelle spécifique d'approbation.

Il s'agit du second acte attaqué, en l'affaire enrôlée sous le n/ G/A 170.142/VIII-5432 (sur recours de H. GODFIRNON).

Cette procédure a donné lieu, dans le cadre de l'examen de la demande de suspension, à un arrêt n/ 160.637 du 27 juin 2006, par lequel le Conseil d'État s'est estimé incompétent pour connaître d'un recours concernant la décision de rompre un contrat de travail. La procédure au fond s'est clôturée par un arrêt n/ 171.329 du 21 mai 2007, par lequel le Conseil d'État a décrété le désistement d'instance de H. GODFIRNON en application de l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 14quater du règlement général de procédure.

12. Le 27 janvier 2006, M. PAROTTE a été désigné comme commandant du Service communal d'incendie jusqu'à la nomination dans l'emploi à créer.

13. Le 10 février 2006, H. GODFIRNON a introduit auprès de la Région wallonne - parallèlement à son recours devant le Conseil d'État - un recours contre son licenciement.

14. Le 9 mars 2006, la partie adverse a demandé à la commune requérante de lui communiquer un rapport rencontrant les griefs de H. GODFIRNON et de lui transmettre toutes les pièces justificatives de la délibération concernée. Le 28 mars 2006, la ville de Spa a envoyé à la partie adverse son dossier inventorié et son argumentaire.

15. Le 27 juillet 2006, la partie adverse a invité la requérante, dans le cadre de la réclamation introduite par l'intervenant, à lui adresser le règlement organique et le règlement d'ordre intérieur de son service communal d'incendie. Le 1er août 2006, la requérante a déféré à cette demande. L'autorité de tutelle a réceptionné ce courrier le 3 août 2006.

16. Par un arrêté du 4 septembre 2006, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne a annulé la délibération du 16 décembre 2005 du conseil communal de la ville de Spa, décidant de mettre fin au contrat de H. GODFIRNON.

Cet arrêté repose pour l'essentiel sur les motifs suivants :

" (....)
Considérant que ledit licenciement se base sur la loi du 3 juillet 1978 relatif au contrat de travail et que dans le cas présent les motifs de licenciement sont repris de façon exhaustive à l'article 23 du règlement organique du service d'incendie de la ville de Spa;

Considérant qu'aux termes de cet article 23, les fonctions des membres volontaires du service d'incendie prennent fin :
1. À l'expiration de la durée de l'engagement ou du rengagement;
2. À la limite d'âge : démission honorable est accordée à l'intéressé, à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de soixante ans;
3. Par démission volontaire : elle peut être donnée à tout moment par l'intéressé, moyennant un préavis de trois mois;
4. Par démission d'office : elle intervient à l'initiative de l'autorité qui exerce le pouvoir d'engagement lorsque l'intéressé cesse de remplir l'une des conditions fixées à l'article 10;
5. Par licenciement : il est prononcé par le Conseil communal à l'égard de tout membre :
   a) qui s'est rendu coupable d'inconduite notoire;
   b) qui s'est rendu coupable de transgression de la discipline;
   c) dans le cas prévu à l'article 33 (incompatibilités).

Considérant qu'en l'occurrence, le Conseil communal en licenciant l'intéressé pour un motif autre, (restructuration et gestion financière), que ceux limitativement énumérés à (sic) méconnu le règlement susvisé et plus particulièrement le point 5;
.... ".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles L 3122-l, § 3, L 3111-2 et L 3112-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que de l'incompétence ratione temporis de l'auteur de l'acte, de la violation du délai raisonnable et du principe de légitime confiance; qu'elle estime que ces dispositions ont été violées par la partie adverse, pour le motif que la décision querellée est intervenue à un moment où le délai imparti à celle-ci pour statuer sur le recours dont elle avait été saisie était expiré; qu'elle en déduit que la partie adverse ne disposait plus de la compétence d'adopter l'acte attaqué; que, subsidiairement, elle invoque le dépassement du délai raisonnable; qu'elle relève que le recours de H. GODFIRNON a été réceptionné le 10 février 2006 par l'autorité de tutelle et que la décision attaquée, adoptée le 4 septembre 2006, serait intervenue hors délai, la partie adverse n'ayant pu valablement considérer que la transmission par la partie requérante, par un courrier du 1er août 2006, réceptionné le 3 août 2006, du règlement organique et du règlement d'ordre intérieur du service d'incendie correspondait à une communication de pièces justificatives ayant pu avoir un effet interruptif sur le délai de trente jours; que, pour la requérante, le règlement communal transmis le 1er août 2006 à la partie adverse est un "renseignement" au sens de l'article L 3112-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, mais non "une pièce justificative" de la délibération annulée par l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse fait valoir que le règlement communal qui lui a été transmis le 1er août 2006 correspond à une pièce justificative au sens de l'article L 3112-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'elle en déduit que le délai de trente jours qui lui était imparti pour statuer n'a pris cours que le 3 août 2006, date de réception du courrier précité du 1er août 2006; qu'elle souligne en outre qu'aucun délai n'est imposé pour solliciter la communication de pièces justificatives et en déduit que l'acte attaqué a été pris dans le délai de rigueur imposé par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant que la partie adverse a accusé réception le 16 janvier 2006 du recours introduit le 20 décembre 2005 par l'intervenant auprès du gouverneur; que l'on peut en déduire que la partie adverse a acquis à cette date une connaissance certaine de la délibération du 16 décembre 2005 annulée par l'acte attaqué; que la requérante reconnaît avoir transmis le 28 mars 2006 les pièces justificatives en rapport avec cette délibération;

Considérant que la partie adverse a sollicité le 27 juillet 2006 la communication de pièces complémentaires; que cette demande a été faite à un moment où le délai ordinaire de trente jours qui lui était imparti pour statuer avait expiré; que même si le Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'impose pas de délai pour solliciter la communication de pièces complémentaires, l'on ne peut, sans méconnaître l'objectif de sécurité juridique poursuivi par le législateur décrétal, admettre qu'une telle demande puisse être introduite après l'expiration du délai imparti pour statuer; que si la partie adverse s'estimait insuffisamment éclairée à la suite de la réception du dossier de pièces justificatives jointes à l'envoi du 28 mars 2006, il lui appartenait de solliciter dans les trente jours la communication éventuelle de nouvelles pièces; qu'au surplus il serait déraisonnable d'admettre que la partie adverse puisse tarder plus de trente jours pour procéder à une éventuelle demande de pièces complémentaires alors que le législateur a considéré que ce délai suffisait pour l'examen du dossier et la prise de décision finale; que le moyen est dès lors fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne annulant la délibération du conseil communal de Spa du 16 décembre 2005 décidant de mettre fin au contrat de Henri GODFIRNON à dater du 31 décembre 2005 moyennant paiement d'une indemnité de rupture équivalente à quinze mois de rémunération.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatre mars deux mille dix par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M..	CAMBIER,	conseiller d'État,
M^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.