

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 204.922 du 8 juin 2010

A.165.469/VIII-5161

En cause :

BRODDELE Jacques,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Charleroi,
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

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

Parties intervenantes :

1. FICOT Francis,
rue Tayans 99
6043 Ransart,

2. BOTTE Roger,
sentier de la Ferme 34
6060 Charleroi.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 août 2005 par Jacques BRODDELE qui demande l'annulation de "la délibération du 28 juin 2005 du Collège des Bourgmestre et Échevins de la ville de Charleroi décidant de nommer en qualité d'adjudant pompier Messieurs Roger BOTTE et Francis FICOT, à la date du 1^{er} juillet 2005";

Vu les requêtes introduites le 13 octobre 2005 par lesquelles Francis FICOT et Roger BOTTE demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 18 octobre 2005 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 25 mars 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 21 mai 2010;

Vu la lettre du 12 avril 2010 remettant l'affaire à l'audience publique du 4 juin 2010;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour le requérant, Me Yves SCHNEIDER, loco Me Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^{me} Sophie SCHRYVER, attachée, comparaissant pour la seconde partie adverse, et Me Sébastien TRAMASURE, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, 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 du recours ont été exposés dans l'arrêt n/ 144.677 du 19 mai 2005 qui a annulé la délibération du 30 mars 2004 du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi décidant de nommer en qualité d'adjudant pompier les parties intervenantes; que le 28 juin 2005, à la suite de cette annulation, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi a pris une nouvelle délibération nommant à nouveau lesdites parties intervenantes en qualité d'adjudants au département mécanique; qu'il s'agit de l'acte attaqué; que le requérant a

également demandé au Conseil d'État que l'exécution de l'arrêt n/ 144.677 du 19 mai 2005 soit imposée à la ville de Charleroi sous peine d'une astreinte de 2.500 euros par jour; que par un arrêt n/ 162.278 du 5 septembre 2006, le Conseil d'État a déclaré cette demande irrecevable;

Considérant que la seconde partie adverse demande, à titre principal, sa mise hors de cause pour les raisons suivantes :

" La partie adverse observe qu'elle n'est pas l'auteur de l'acte dont l'annulation est sollicitée. En effet, le requérant demande l'annulation de la délibération du 28 juin 2005 du Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Charleroi, acte pris par l'autorité précitée.

Il convient de mettre la partie adverse hors de cause puisque celle-ci n'est, à aucun moment au cours de la procédure, intervenue dans l'adoption de l'acte attaqué. L'ensemble de la procédure menant à la décision attaquée a été menée par la Ville de Charleroi, sans intervention de la partie adverse, fût-ce même en qualité d'organe d'avis.

L'État belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur, n'a donc pas à défendre la légalité de l'acte attaqué. Par conséquent, il y a lieu de mettre hors de cause l'État belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur";

Considérant que dès lors que les moyens contestent incidemment la légalité d'un acte réglementaire qui n'est pas l'oeuvre de l'autorité ayant adopté l'acte attaqué, il convient de permettre à l'auteur de cet acte réglementaire d'en défendre la légalité; qu'il en va d'autant plus ainsi que la contestation porte sur l'urgence invoquée par la seconde partie adverse pour se dispenser de consulter la section de législation du Conseil d'État; qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de mettre la seconde partie adverse hors de cause;

Considérant que le premier moyen est pris de "la violation de l'autorité de chose jugée de votre arrêt n/ 144.677 du 19 mai 2005, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, de la violation du principe général de comparaison des titres et mérites des candidats, de l'adage patere legem quam ipse fecisti, de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de la violation de l'article 61 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif à la formation des membres des services publics d'incendie, de la violation de l'article 24 du règlement organique du service régional d'incendie de la ville de Charleroi, de la violation des conditions d'admissibilité à la promotion au grade d'adjudant pompier, telles que définies par la délibération du 25 septembre 2003 du conseil communal de la ville de Charleroi, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir"; que le requérant soutient, dans une première branche, que les parties intervenantes ne satisfont pas à l'obligation d'être détenteurs du brevet d'adjudant délivré par un centre provincial de formation agréé avec le module spécifique à la fonction s'il existe, telle

que cette condition est visée dans l'article 2 du règlement organique du service régional d'incendie et dans la délibération du 25 septembre 2003 du conseil communal de la ville de Charleroi fixant les conditions d'admissibilités au grade d'adjudant-pompier; qu'il fait valoir à titre principal que c'est à tort que l'acte attaqué entend se fonder sur l'article 61 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif à la formation des membres des services publics d'incendie, dès lors que ce dernier est illégal, ayant été pris en violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'il relève que le préambule de cet arrêté justifie comme suit l'extrême urgence justifiant la dispense de la saisine de la section de législation du Conseil d'État :

" Considérant que trois projets d'arrêté royal étroitement liés ont été rédigés dans (BR) le cadre de la réorganisation de la formation des membres des services publics de secours;

Considérant, en effet, qu'il est urgent de disposer d'une réglementation uniforme en matière de formation des membres des services publics de secours, étant donné qu'il existe actuellement un vide juridique concernant la formation, les brevets et la carrière des membres des services publics d'incendie suite à l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté royal du 19 mars 1997 en date du 15 octobre 2002;

Considérant que le présent projet d'arrêté royal prévoit notamment différents types de formation, dont certaines sont nécessaires, le cas échéant, pour pouvoir obtenir une nomination ou une promotion;

Considérant en outre que l'organisation d'une formation adéquate est essentielle pour les membres des services publics de secours afin qu'ils puissent assurer à la population un service de qualité";

qu'il note que cet arrêté royal n'a été publié au Moniteur belge que le 5 mai 2003 et n'est entré en vigueur que le 15 mai 2003; que, selon lui, un tel délai dément l'urgence alléguée, le Roi pouvant solliciter un avis dans le délai de cinq jours visé à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'il souligne encore que ce n'est que le 10 avril 2004 qu'un arrêté ministériel a déterminé les formations organisées en 2004 par les centres provinciaux de formation des services publics d'incendie; que, selon lui, l'urgence invoquée est également démentie par la mise en oeuvre tardive de l'arrêté du 8 avril 2003;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la première partie adverse constate que le requérant n'expose pas en quoi le Roi aurait motivé de manière inadéquate l'urgence; qu'elle estime que le retard mis dans la publication au Moniteur belge n'est pas imputable à la seconde partie adverse mais bien au service du Moniteur lui-même qui a mis vingt jours pour procéder à la publication; que, quant à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal, elle souligne que le requérant ne précise pas en quoi cet arrêté serait entré en vigueur de manière tardive; que, quant à l'exécution de cet arrêté royal, elle est d'avis que l'éventuel retard pris par le ministre de l'Intérieur pour exécuter certaines des dispositions de l'arrêté royal n'autorise pas à conclure qu'il n'y avait pas urgence à prendre cet arrêté; qu'enfin, elle affirme que le requérant ne démontre pas que

la motivation ne serait pas adéquate au regard des circonstances qui ont entouré la mise en oeuvre de l'arrêté royal;

Considérant que dans ses mémoire en réponse et dernier mémoire, la seconde partie adverse défend elle aussi l'idée que la dispense de la saisine de la section de législation du Conseil d'État a été correctement justifiée; qu'elle écrit que vu l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté royal du 19 mars 1997 relatif à la formation, aux brevets et à la carrière des membres des services d'incendie, il convenait au plus vite de combler le vide juridique ainsi créé et de permettre qu'un service de qualité en matière de protection contre l'incendie continue à être offert à la population; qu'elle explique que la rédaction du nouvel arrêté royal s'est inscrite dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la formation des services publics d'incendie déjà initiée au sein de l'administration et qui avait pour but, par la mise sur pied de groupes de travail composés de spécialistes, d'approfondir l'organisation des formations des services publics d'incendie et de la rendre plus performante et que c'est pour cette raison qu'un certain délai a été nécessaire entre l'annulation de l'arrêté royal du 19 mars 1997 et la finalisation de la rédaction de l'arrêté royal du 8 avril 2003, précité; qu'elle conteste que la mise en oeuvre de l'arrêté royal du 8 avril 2003 ait été tardive en ajoutant que l'entrée en vigueur même de l'arrêté royal a permis qu'une continuité de la formation des services de secours soit assurée, en fournissant notamment une base légale pour l'organisation des cours, des délibérations et pour l'octroi des subsides aux écoles du feu; que, pour ce qui concerne l'arrêté ministériel du 10 avril 2004 qui détermine les formations organisées en 2004 par les centres provinciaux, elle précise que la rédaction d'un tel arrêté nécessite une évaluation des besoins en formation qui doivent être exprimés par les services de secours par l'intermédiaire des gouverneurs et que la récolte de ces données, ainsi que leur analyse, prend du temps et dépend de la rapidité avec laquelle les gouverneurs transmettent les informations à l'administration; qu'elle en déduit que le délai dans lequel a été rédigé l'arrêté ministériel du 10 avril 2004 correspond au délai habituel de rédaction de ce type d'arrêté; qu'enfin, elle fait observer que la candidature du requérant à la promotion au grade d'adjudant ainsi que la décision qui fait l'objet du présent recours sont elles-mêmes fondées sur l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité puisque l'arrêté royal en cause crée notamment le brevet d'adjudant et que si son illégalité était avérée, le requérant deviendrait sans intérêt à introduire un recours en annulation;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la première partie adverse soutient que le requérant n'a pas intérêt à invoquer l'illégalité de l'arrêté royal du 8 avril 2003, précité, dès lors que cette illégalité rejaillirait sur l'acte individuel qui lui a

octroyé son brevet d'adjudant même si celui-ci est devenu définitif; qu'elle en conclut que si elle ne peut assimiler le brevet A à un brevet d'officier, compte tenu de l'illégalité de l'arrêté royal du 8 avril 2003, précité, elle ne pourra également pas considérer que le requérant est bien titulaire du brevet d'adjudant;

Considérant qu'une des conditions de nomination au grade d'adjudant est l'obtention préalable d'un brevet d'adjudant; que les deux parties intervenantes, dont les nominations sont contestées, sont titulaires d'un brevet A; que toutefois, l'article 61, § 1^{er}, 3/, de l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité assimile au brevet d'adjudant le brevet A délivré par l'État; que l'arrêté royal du 8 avril 2003, précité, n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation pour les motifs suivants :

" Considérant que trois projets d'arrêté royal étroitement liés ont été rédigés dans le cadre de la réorganisation de la formation des membres des services publics de secours;

Considérant, en effet, qu'il est urgent de disposer d'une réglementation uniforme en matière de formation des membres des services publics de secours, étant donné qu'il existe actuellement un vide juridique concernant la formation, les brevets et la carrière des membres des services publics d'incendie suite à l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté royal du 19 mars 1997 en date du 15 octobre 2002;

Considérant que le présent projet d'arrêté royal prévoit notamment différents types de formation, dont certaines sont nécessaires, le cas échéant, pour pouvoir obtenir une nomination ou une promotion;

Considérant en outre que l'organisation d'une formation adéquate est essentielle pour les membres des services publics de secours afin qu'ils puissent assurer à la population un service de qualité";

Considérant que l'arrêt n/ 111.500 du 15 octobre 2002 cité dans le préambule de l'acte attaqué a annulé l'arrêté royal du 19 mars 1997 relatif à la formation, aux brevets et à la carrière des membres des services d'incendie pour violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que cet arrêt a jugé ce qui suit :

" que les dispositions réglementaires antérieures à la réglementation attaquée, qui régissent la carrière et la formation des membres des services d'incendie, n'ont pas fait obstacle à la nomination d'officiers dans ces services et ce, nonobstant le fait qu'ils n'étaient pas titulaires du brevet requis, ainsi qu'en atteste le dossier administratif; que s'il est vrai que des décisions en sens inverse ont été prises, l'urgence invoquée pour se dispenser de la consultation du Conseil d'État n'apparaît pas justifiée en l'espèce; qu'en effet, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus non seulement cette technique n'était pas la seule à pouvoir être mise en oeuvre afin de remédier aux déficiences alléguées de la réglementation antérieure mais encore, il n'est pas contesté par la partie adverse que les écoles de feu n'ont pas organisé de formation, du moins dans certaines contrées du pays, à brève échéance à partir de la mise en vigueur de la réglementation attaquée; qu'en outre, aucun élément du dossier n'établit que la partie adverse a fait preuve d'une diligence telle pour prendre la mesure attaquée qu'elle puisse justifier l'urgence invoquée; qu'en l'espèce, l'urgence peut être qualifiée de détournement de procédure utilisé par la partie adverse pour se dispenser de formalités substantielles, notamment d'une réelle association des gouvernements régionaux à l'élaboration de la politique en cause alors que la section

de législation avait, à deux reprises, attiré l'attention de la partie adverse sur cette obligation légale; que le moyen est fondé";

Considérant que l'urgence spécialement motivée, qui justifie que la section de législation du Conseil d'État ne soit pas consultée sur un projet d'arrêté réglementaire, doit ressortir du préambule de cet acte et consister dans l'indication des circonstances précises et pertinentes, corroborées par les pièces du dossier administratif et les explications éventuellement fournies par la deuxième partie adverse tenant à la procédure d'élaboration de l'acte, de nature à faire comprendre qu'une adoption de l'arrêté réglementaire après consultation de la section de législation du Conseil d'État, fût-ce dans le délai restreint de cinq jours, aurait compromis la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci;

Considérant qu'en l'espèce, l'argument invoqué pour justifier l'urgence est le vide juridique résultant de l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté royal du 19 mars 1997, précité, pour absence de consultation de la section de législation; que cette motivation se fonde sur une irrégularité précédente pour justifier une nouvelle irrégularité similaire; qu'en outre, l'arrêté litigieux a été adopté en avril 2003 pour faire face à une annulation prononcée en octobre 2002 et est entré en vigueur un mois plus tard; qu'aucun de ces éléments ne permet de justifier que l'avis de la section de législation n'ait pu être sollicité, le cas échéant dans un délai de trente ou de cinq jours;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'État de constater l'illégalité de l'arrêté royal du 8 avril 2003, précité, en application de l'article 159 de la Constitution avec pour conséquence que l'assimilation du brevet A au brevet d'adjudant doit être écartée et que cette irrégularité rejaillit sur les nominations attaquées; que, par contre, il ne peut être soutenu, comme le font les parties adverses, que l'irrégularité de cet arrêté royal aurait pour effet que le requérant ne pourrait se voir reconnaître le brevet d'adjudant puisqu'il s'agit d'un acte individuel qui ne peut être remis en cause par voie d'exception dès lors qu'il est devenu définitif; que le requérant maintient donc son intérêt au recours; que le premier moyen est 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 1^{er}.

Est annulée la délibération du 28 juin 2005 du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi décidant de nommer en qualité d'adjudant pompier Roger BOTTE et Francis FICOT, à la date du 1^{er} juillet 2005.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 425 euros, sont mis à charge des parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le huit juin deux mille dix par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.