

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 222.434 du 8 février 2013

A. 202.052/VIII-7815

En cause : **DEHAZE** Alain,
rue Saint Roch 4
1495 Villers-la-Ville,

contre :

la commune de Braine-l'Alleud, représentée par
le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Bruno LOMBAERT, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 13 octobre 2011 par Alain DEHAZE tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision prise à son encontre par le Conseil communal de la partie adverse, le 28 février 2011, de le démissionner d'office de ses fonctions de sous-lieutenant professionnel au service d'incendie de Braine-l'Alleud, suite au non-respect d'une des conditions de recrutement, à savoir l'obligation de résider dans un rayon de 8 km à partir de la caserne" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu l'arrêt n° 217.546 du 25 janvier 2012 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 11 janvier 2013, fixant l'affaire à l'audience publique du 8 février 2013;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Bruno LOMBAERT et Matthieu THOMAS, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

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 de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 217.546 du 25 janvier 2012; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation de l'article 283 du statut administratif de la commune de Braine-l'Alleud, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe audi alteram partem, du chapitre V "Régime disciplinaire" du Livre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du statut administratif du personnel non enseignant de la commune de Braine-l'Alleud relatif au régime disciplinaire et à la démission d'office disciplinaire, en particulier son article 283, § 3, du défaut de fondement juridique, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'après avoir souligné que l'acte attaqué ne se rapporte à aucun dispositif qui soit de nature à fonder la décision prise, en violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée, et que l'acte attaqué est également une sanction disciplinaire adoptée sans que le requérant "ait pu faire valoir son point de vue", celui-ci développe son moyen en quatre branches; que dans une première branche, il indique qu'en visant pour seule référence juridique le règlement de 2004 fixant les conditions de recrutement au grade de sous-lieutenant professionnel et contenant l'obligation de résider dans un rayon de huit kilomètres de la caserne dans les six mois qui suivent la nomination, l'acte attaqué viole la loi du 29 juillet 1991, précitée, en ce que la motivation en droit n'est pas pertinente et le place dans l'incapacité d'appréhender la qualification juridique que l'autorité communale donne à sa décision, l'empêchant ainsi d'articuler au mieux ses moyens de défense; que,

dans une deuxième branche, il soutient tout d'abord que l'acte attaqué constitue une mesure disciplinaire, s'il sanctionne le non-respect d'une obligation professionnelle, mais qu'il constitue une mesure d'ordre s'il est adopté parce qu'une obligation de recrutement n'est pas remplie, auquel cas le statut applicable doit le permettre; qu'il relève ensuite que la démission d'office, en tant que mesure d'ordre, n'est pas prévue au statut applicable, soit dans l'article 283 du statut administratif du personnel non enseignant de la partie adverse, et que l'acte attaqué se trouve dès lors sans fondement; que dans une troisième branche, il fait valoir qu'à défaut de constituer une mesure d'ordre, faute de fondement l'autorisant, l'acte attaqué est, selon lui, une mesure disciplinaire, qu'aucune règle fixée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ou par le statut administratif du personnel non enseignant ne fonde; qu'il est d'avis que cette mesure est irrégulière, les principes généraux du droit disciplinaire ayant été violés; que dans une quatrième branche, il expose que, si l'acte attaqué n'est ni une mesure d'ordre ni une mesure disciplinaire, il s'agit d'une mesure purement administrative, ayant de graves conséquences sur sa situation et liée à son comportement, et qu'au regard de la jurisprudence constante du Conseil d'État et de la doctrine, le principe général *audi alteram partem* aurait dû être appliqué; qu'il estime n'avoir pas eu l'opportunité de répondre aux arguments contenus dans le rapport de son chef de corps, qui "ne lui sont apparus qu'à la lecture de la décision du 21 janvier 2011 du conseil communal";

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir qu'aucune disposition réglementaire ne prévoit que le non-respect de la condition de résidence puisse justifier une démission d'office; qu'il rappelle que la partie adverse l'a nommé définitivement alors que cette condition n'était pas respectée et déduit qu'un tel comportement de la part de celle-ci n'est pas compatible avec la sévérité de l'acte attaqué;

Considérant que la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile règle la matière des services communaux et régionaux d'incendie et que son article 13 prévoit ce qui suit :

- " § 1^{er}. Les règlements relatifs à l'organisation des services publics d'incendie doivent être établis en conformité avec un règlement-type arrêté par le Roi.
- § 2. Les règlements communaux et intercommunaux sont soumis à l'approbation du gouverneur de la province. À défaut d'improbation par le gouverneur de la province dans les quarante jours de la réception du règlement au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement, le règlement deviendra exécutoire de plein droit.
- § 3. Le Roi établit les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie.
- § 4. Les actes des autorités communales ou des intercommunales portant nomination ou promotion des officiers ainsi que les mesures disciplinaires qui les concernent, sont soumis à l'approbation du gouverneur de la province";

que le conseil communal est dès lors compétent pour prendre les règlements communaux relatifs aux conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie en se basant sur un arrêté royal qui définit ces conditions; que l'article 7, § 1^{er} de l'arrêté royal du 19 avril 1999 établissant les critères d'aptitude et de capacité, ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie consacre les conditions d'admission suivantes :

- " Les candidats à un emploi de sous-lieutenant professionnel doivent remplir les conditions suivantes :
- 1° être belge;
 - 2° être âgé de 21 ans au moins;
 - 3° être d'une taille égale ou supérieure à 1,60 m;
 - 4° être de bonnes conduite, vie et mœurs;
 - 5° être en règle avec les lois sur la milice;
 - 6° avoir sa résidence principale dans la commune où est situé le service d'incendie ou dans une zone à déterminer par le conseil communal;
 - 7° être titulaire du diplôme ou certificat suivant:
(...)"

que par une décision du 28 juin 2004, la partie adverse a fixé les conditions de recrutement pour l'emploi de sous-lieutenant professionnel vacant et prévoit notamment que le candidat doit avoir sa résidence principale dans la commune où est situé le service d'incendie ou dans une zone à déterminer par le conseil communal; que cette zone a été fixée par le conseil communal de la partie adverse dans un rayon de huit kilomètres à partir de la caserne; que s'il est vrai que le requérant ne satisfaisait pas à cette condition de résidence lors de sa nomination, la partie adverse lui a, par la suite, rappelé à de nombreuses reprises cette obligation de résidence effective dans un rayon de huit kilomètres à partir de la caserne; que le dossier administratif révèle, en outre, qu'en raison de la non-régularisation de cette situation, la partie adverse a, tout en mettant le requérant en demeure de respecter cette obligation, fait valoir qu'en cas de défaut persistant il serait démis d'office de ses fonctions; que cela lui a encore été rappelé par une lettre du 29 décembre 2010 par laquelle la partie adverse lui a notifié son refus de faire droit à la demande de dérogation qu'il avait introduite le 29 novembre 2010; que, dans ces conditions, le requérant ne peut raisonnablement prétendre qu'il ignorait la portée et le fondement de l'acte attaqué tant en fait qu'en droit; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche du moyen, que la circonstance que l'article 283 du statut administratif du personnel non enseignant de la partie adverse ne prévoit pas la possibilité d'une démission d'office, lorsqu'une condition d'admission n'est pas respectée, n'est pas pertinente; que les autorités communales, qui ont le pouvoir de nommer les officiers des services publics d'incendie en vertu de l'article 13, § 4, de la loi précitée du 31 décembre 1963 ont, en application du

principe du parallélisme des compétences, celui de démettre d'office ces officiers lorsque les conditions d'admission ne sont plus réunies dans leur chef; que le requérant a été classé premier à l'issue du concours organisé en 2005 pour la constitution d'une réserve de recrutement; que, certes, il a été admis au stage puis nommé définitivement en qualité de sous-lieutenant professionnel alors qu'il ne respectait pas la condition de résidence; que cependant, et dès lors que le respect de cette obligation lui a été rappelé à diverses reprises, il ne peut prétendre que son acte de nomination l'exonérât du respect de l'obligation de résidence, laquelle constitue une condition fondée sur des exigences liées au bon fonctionnement du service; que la partie adverse pouvait prendre la décision attaquée en constatant simplement que le non-respect d'une condition de recrutement dans le chef du requérant a entraîné la perte de sa qualité de sous-lieutenant professionnel; que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la troisième branche du moyen, que l'acte attaqué ne correspond nullement à une sanction disciplinaire déguisée; que la volonté de la partie adverse n'était pas de punir le requérant pour un comportement enfreignant les règles de déontologie ou de discipline ou portant atteinte à l'honneur ou à la dignité de la fonction ou de la profession; qu'ainsi qu'il a été rappelé à l'occasion de l'examen de la deuxième branche, il s'agit d'une mesure d'ordre qui se fonde sur la circonstance que le requérant n'est pas domicilié dans un rayon de huit kilomètres autour de la caserne; que l'article 6 du règlement fixant les conditions de recrutement au grade de sous-lieutenant professionnel subordonne la nomination dans ce corps à la condition d'être domicilié dans la commune ou dans un rayon de huit kilomètres de la caserne; qu'une telle condition peut être légalement requise d'un pompier puisqu'il entre dans les obligations normales de celui-ci d'être constamment à la disposition de l'autorité, même aux moments les plus inattendus; que si un pompier ne remplit pas cette condition, l'administration communale peut aussi prendre acte de cette circonstance et constater sur cette base que l'intéressé ne fait plus partie du service d'incendie; que la circonstance que le requérant, qui a été invité à plusieurs reprises à respecter cette obligation concernant sa résidence, ait refusé de s'y conformer ne confère aucun caractère disciplinaire à l'acte attaqué, lequel se fonde sur le constat du non-respect d'une condition purement objective, par ailleurs en relation directe avec l'intérêt du service; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant qu'ainsi qu'il a déjà été précisé, l'acte attaqué n'a pas le caractère d'une mesure disciplinaire mais celui d'une mesure d'ordre; que le principe des droits de la défense ne trouvait dès lors pas à s'appliquer; qu'en ce qui concerne le principe audi alteram partem, il convient de rappeler que celui-ci ne s'applique que si une mesure d'ordre intérieur est prise en raison d'un comportement personnel

de l'agent concerné; qu'en l'espèce, et ainsi qu'il l'a été rappelé, l'acte attaqué se fonde sur le non-respect d'une condition purement objective assortissant la qualité de membre du personnel du service incendie; que le simple fait que le requérant ne se soit pas conformé à cette exigence, malgré les rappels qui lui ont été adressés, ne permet pas de conclure que l'acte attaqué se fonde sur un comportement personnel de celui-ci; qu'en outre, le dossier administratif démontre que le requérant a eu l'occasion de faire valoir son point de vue par écrit et que l'acte attaqué a été pris alors que la demande de dérogation, qu'il avait introduite le 29 novembre 2010, avait été rejetée par une décision du 29 décembre 2010; que le dossier administratif révèle, en outre, que le requérant avait été mis en garde à plusieurs reprises de la mesure de démission d'office qui serait prise à défaut pour lui de se conformer à l'obligation de résidence; que la quatrième branche du premier moyen n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité, des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, de l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), de l'erreur manifeste d'appréciation, de la motivation interne fausse et de l'excès de pouvoir; que dans une première branche, le requérant indique que l'acte attaqué repose sur des motifs qui ne sont pas raisonnablement fondés, ne tenant pas compte de possibles adaptations du poste de travail concerné proposées par ses soins, et n'est ainsi pas raisonnablement justifié par les nécessités du service; qu'il fait valoir que si, effectivement, il habite à une distance de la caserne qui équivaut au double de celle prévue par le dispositif réglementaire et que si l'ensemble des officiers respectent cette obligation, "rien n'empêcherait l'autorité d'y déroger s'il est démontré que le service n'en pâtir pas"; qu'il rappelle que l'obligation de résidence est liée à la liberté individuelle de circulation et d'établissement et que "s'il est admis que cette liberté puisse être restreinte, pour des besoins liés à l'intérêt général, ce ne peut être que de manière raisonnable"; qu'il poursuit en précisant que l'acte attaqué, reprenant les conclusions du chef de corps, ne démontre pas concrètement que le lieu où il réside "pourrait poser problème en cas de sinistre ou de mise en œuvre du plan catastrophe"; que, dans son dernier mémoire, il insiste sur le fait qu'aucun reproche ne lui a d'ailleurs jamais été formulé et ne ressort de son dossier; qu'il soutient qu'il aurait été raisonnable d'attendre la réforme des services d'incendie qui va modifier, selon lui, l'organisation du travail des pompiers et lui permettre d'être affecté à un autre service; qu'il insiste sur la circonstance qu'il a proposé de séjourner à la caserne les jours où il est de garde mais que pour des motifs non pertinents, selon lui, la partie adverse refuse cette alternative; que dans une seconde branche, il affirme, tout

d'abord, que la différence de traitement entre les pompiers qui résident à moins de huit kilomètres de la caserne et ceux qui résident à plus de huit kilomètres de celle-ci constitue une discrimination en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution et relève, ensuite, qu'en imposant une obligation de résidence aux pompiers professionnels, la partie adverse viole les articles 12 de la Constitution et 2 du protocole n° 4 additionnel à la CEDH qui consacre le droit de choisir librement sa résidence; qu'il rappelle que ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si celles-ci, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des actions pénales, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui, et qu'à son estime, la restriction imposée n'est pas raisonnablement justifiée; que, dans son dernier mémoire, il se réfère aux conditions de recrutement publiées par la ville de Neufchâteau et qui prévoit que le sous-lieutenant doit résider, dans les six mois de sa nomination définitive, dans la commune de Neufchâteau ou dans une commune de la province du Luxembourg; qu'il souligne que cette situation peut conduire à ce que la résidence soit distante de bien plus de huit kilomètres de la caserne;

Considérant que le requérant reproche à la partie adverse de ne pas avoir répondu de manière pertinente à ses arguments et d'avoir motivé l'acte attaqué par des considérations générales incompatibles avec son obligation d'examen individuel de son dossier; qu'il est inexact de prétendre que la partie adverse se serait contentée de considérations d'ordre général pour soutenir que son lieu de résidence pourrait poser problème en cas de sinistre ou de mise en œuvre d'un plan catastrophe; qu'un examen de l'acte attaqué confirme que celui-ci se fonde sur des éléments concrets résultant de la motivation suivante :

" Concernant le délai d'intervention de Monsieur DEHAZE Alain, le trajet qu'il a à parcourir entraîne souvent un retard de 15 minutes par rapport à l'équipe démarrant de la caserne; en effet, la durée du trajet dépend considérablement du trafic, important le matin entre autre sur la chaussée de Charleroi où les dépassements sont rendus difficiles par la présence d'îlots centraux; le fait de résider dans ce périmètre de 8 kilomètres autour de la caserne permet également aux officiers de réagir rapidement en cas de déclenchement d'un plan catastrophe, lorsque la présence de plusieurs officiers est primordiale pour assurer un rôle de coordination"; que la partie adverse rappelle d'ailleurs à cet égard que "le service d'incendie de Braine-l'Alleud compte 5 officiers dont 4 sont actuellement opérationnels"; que chaque argument du requérant a systématiquement été examiné par la partie adverse au regard des contingences propres à un service d'incendie dont la sécurité des pompiers et celle de la population; qu'il n'est par ailleurs pas déraisonnable de la part de la partie adverse d'estimer que la réforme des services de secours, qui est en gestation depuis un long moment, ne se réalisera pas avant plusieurs mois et que la sécurité de la population ne peut être mise en péril jusqu'à l'aboutissement de cette éventuelle réforme; qu'enfin, en ce qui concerne le logement du requérant à la caserne, la partie adverse a très bien pu considérer que le requérant ne pouvait pas bénéficier de plus d'heures de garde comptabilisées et de moins de travail durant les heures ouvrables que les autres officiers, sous peine de désorganiser l'ensemble du service";

qu'au regard de ces éléments, la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que l'article 12 de la Constitution prévoit ce qui suit :

- " La liberté individuelle est garantie.
Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.
Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures";

Considérant que l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la CEDH stipule :

- " Article 2 - Liberté de circulation
 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.
 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.
 4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui prévues par la loi sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique";

Considérant, quant à la seconde branche du moyen, que la condition de résidence imposée à tout sous-lieutenant des services publics d'incendie est non seulement prévue par les conditions de recrutement arrêtées par la partie adverse le 28 juin 2004 mais aussi, et surtout, par l'arrêté royal du 19 avril 1999, précité, qui est chargé d'établir, en vertu de la loi du 31 décembre 1963, précitée, les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie; que dans le rapport au Roi accompagnant l'arrêté précité, le Gouvernement justifie cette condition de résidence de la manière suivante :

- " Nonobstant le principe de la liberté d'établissement consacré par le quatrième protocole additionnel à la CEDH, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la jurisprudence constante du Conseil d'État (notamment CE, 25 novembre 1992, VI^e chambre, n° 41.149), le texte prévoit que le lieu de résidence du membre du service d'incendie devra se situer sur le territoire communal ou dans une zone à déterminer par le conseil communal. En effet, puisque les missions de secours aux personnes et aux biens confiées aux membres des services d'incendie ont pour objectif la sécurité publique, elles peuvent dès lors justifier valablement une restriction au principe général de libre établissement. La nécessité de prévoir une obligation de résider sur un territoire déterminé s'impose d'évidence pour les officiers volontaires. En effet, ceux-ci n'effectuent pas de garde dans les casernes mais doivent néanmoins se rendre dans les délais les plus courts jusqu'au lieu du sinistre situé dans le secteur protégé par le service d'incendie. Il y a donc intérêt à ce qu'ils possèdent leur résidence principale dans ce secteur pour qu'il y ait suffisamment d'hommes susceptibles d'assurer un premier départ.

Cette nécessité s'impose également pour les officiers professionnels des services d'incendie mixtes (composés à la fois de professionnels et de volontaires).

Souvent, l'officier professionnel est le seul officier du corps et également le chef du service. Il est de ce fait appellable à tout moment";

que cette obligation de domicile ne se comprend, dans le chef d'un membre d'un service d'incendie, que par la nécessité inhérente à sa profession de pouvoir se rendre rapidement, en cas d'appel, à la caserne ou sur des lieux déterminés; que l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la CEDH prévoit expressément que des limites peuvent être imposées à la liberté de circulation notamment lorsqu'il s'agit de protéger des intérêts supérieurs comme la sécurité publique; que les textes réglementaires précités répondent à ces impératifs en veillant à ce que les agents chargés de ces missions de sécurité soient rapidement disponibles en cas d'interventions urgentes; que, par ailleurs, la partie adverse a rappelé, maintes fois, au requérant l'obligation de résidence à laquelle il devait se conformer ainsi que les raisons justifiant celle-ci; qu'il connaissait, dès son entrée en stage, l'existence de cette obligation de résidence à partir de sa nomination définitive, mais qu'il n'a cependant pas d'emblée contestée; que le dossier administratif révèle que le requérant a, à plusieurs reprises, déclaré qu'il allait la respecter, ce qui est légitime au regard des impératifs de sécurité, tant de la population locale, que de ses collègues pompiers placés sous sa responsabilité; que la circonstance que dans la commune de Neufchâteau l'obligation de résidence soit énoncée de manière plus souple n'est pas de nature à remettre en cause la pertinence de l'obligation de résidence énoncée par la partie adverse; que l'on ne peut, en effet, comparer la situation d'une commune située en milieu essentiellement rural à celle fortement urbanisée de la commune de Braine-l'Alleud, confrontée, en outre, à des difficultés de circulation inhérente à sa proximité avec la Région de Bruxelles-capitale; que le second moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le huit février deux mille treize par :

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

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.