

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 227.892 du 26 juin 2014

A. 211.396/VIII-9092

En cause : **MADAM** Alain,
 ayant élu domicile chez
 M^e Simon PALATE, avocat,
 rue du Collège 12
 5000 Namur,

 contre :

 la commune de Sambreville,
 représentée par le collège communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jean-Pierre LOTHE, avocat,
 rue Danhaive 6
 5002 Saint-Servais.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 20 janvier 2014 par Alain MADAM tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution "des décisions prises les 22 août 2013, 23 août 2013 et 12 septembre 2013 par la Commune de SAMBREVILLE (...)" et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} PIRET, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 8 mai 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 19 juin 2014;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Mathieu VELGHE, loco M^e Simon PALATE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre LOTHE, loco M^e Jean-Pierre LOTHE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} PIRET, 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 se présentent comme suit :

1. Le requérant est sapeur-pompier professionnel au service régional d'incendie (SRI) de Sambreville, depuis le 3 janvier 2007.

2. Le 29 janvier 2007, le conseil communal décide d'autoriser le requérant "à exercer des fonctions accessoires consistant à entretenir des chaudières de chauffage central et à procéder au réglage du Co, à la stricte condition que lesdites fonctions ne portent pas préjudice à sa fonction principale qu'il exerce au sein du Service Régional d'Incendie et qu'il puisse rejoindre immédiatement le casernement en cas de nécessité".

Cette décision s'appuie sur l'avis favorable du capitaine-commandant - chef de service, lequel est rédigé de la manière suivante :

" Suite à votre demande, je peux émettre un avis favorable en ce qui concerne l'activité supplémentaire demandée par Monsieur Alain MADAM. Après avoir pris contact avec lui, il s'avère que celui-ci, ayant un statut d'indépendant, sera toujours disponible pour notre service (en dehors de ses heures normales de prestations) et pourra rejoindre immédiatement sa caserne en cas de nécessité (...)."

3. Le 22 août 2013, le collège communal décide :

- " Article 1^{er}.
D'adresser, à l'ensemble des membres professionnels du SRI de Sambreville, la note du Collège communal, telle que reprise en annexe pour faire corps avec la présente, rappelant les droits et devoirs de chacun en ce qui concerne l'exercice d'une fonction accessoire et les risques liés au non-respect de ces droits et devoirs.
Article 2.
De laisser un ultime délai de trois mois à l'ensemble du personnel du SRI pour régulariser sa situation en terme de fonction accessoire.
Article 3.
D'introduire un point en conseil communal portant sur le retrait d'autorisation pour exercer une fonction accessoire aux agents professionnels suivants du SRI :
- BIBBO - gestion du personnel au sein du groupe ERGO - CC du 22.12.2008
 - MADAM - entretien des chaudières de chauffage - CC du 29.01.2007
 - TOMASEVSZKY - pompier volontaire SRI de Fosses - CC du 30.03.2009

- ZAVARISE - pompier volontaire au SRI de Florennes - CC du 21.09.2009

Article 4.

De centraliser au service du personnel communal toutes les réponses apportées à la note mentionnée à l'article 1^{er}.

Il s'agit du premier acte attaqué.

4. Le 23 août 2013, le député-bourgmestre et le secrétaire communal adressent le courrier suivant au requérant :

" Objet : Fonctions accessoires.

Monsieur,

Récemment, la problématique des fonctions accessoires (tant refusées par le Conseil communal, sur la base de rapports motivés de l'Officier Chef du Service, mais poursuivies qu'effectuées sans autorisation) a été dénoncée à l'Autorité.

Nous soulignons qu'il n'entre pas dans les intentions du Collège communal de rencontrer les agents étant entendu que chacun est tenu au strict respect de la réglementation. En effet, l'article 10 du statut administratif stipule que : «Il est interdit aux membres du personnel définitif et stagiaire, occupant un emploi à temps plein d'exercer des fonctions accessoires sans l'accord préalable du Conseil communal».

Tout manquement à cette disposition porte atteinte aux devoirs de loyauté et d'intégrité, tels que repris à l'article 9 du statut administratif.

Dès lors, si vous exercez une fonction accessoire sans en avoir introduit la demande auprès du Conseil communal, vous ne respectez pas les règles édictées par le statut et vous vous placez donc en situation potentielle de procédure disciplinaire.

Un ultime délai de trois mois, à dater de la réception de ce courrier, vous est donc octroyé pour éventuellement régulariser votre situation en matière de fonction accessoire.

À défaut de fournir la preuve de votre démission de ladite fonction endéans ce délai, une procédure disciplinaire sera entamée à votre encontre et pourra déboucher sur des peines majeures ou maximales.

Dans tous les cas, nous vous demandons de bien vouloir compléter l'attestation sur l'honneur ci-jointe et la transmettre au Service du Personnel de l'Administration communale pour le 13.09.2013 au plus tard.

(...)"

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

5. Le 12 septembre 2013, le conseil communal décide de retirer l'autorisation accordée au requérant le 29 janvier 2007 "quant à l'exercice de la fonction accessoire relative à l'entretien de chaudières de chauffage central et au réglage du Co".

Il s'agit du troisième acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

" Vu sa délibération du 27 juin 1996 telle qu'elle a été approuvée par la Députation permanente du Conseil provincial de la Province de Namur en date du 12 septembre 1996, fixant le statut administratif applicable au personnel communal et plus particulièrement l'article 10 qui stipule que :

« Il est interdit aux membres du personnel définitif et stagiaire, occupant un emploi à temps plein d'exercer des fonctions accessoires sans l'accord préalable du Conseil communal.

(...)

Chaque refus ou éventuellement retrait d'une autorisation accordée doit être motivé par le Conseil communal.
(...)».

Vu la délibération [du Conseil communal] du 26.12.2006 portant nomination à titre définitif de Monsieur Alain MADAM au grade de sapeur-pompier professionnel avec effet au 03.01.2007;

Vu sa délibération du 29.01.2007 autorisant Monsieur MADAM à exercer la fonction accessoire relative à l'entretien de chaudières de chauffage central et au réglage du Co;

Vu la délibération du Collège communal du 22.08.2013 stipulant qu'afin que tous les membres professionnels du SRI soient mis sur un pied d'égalité, et uniformiser la pratique consistant à refuser une demande de fonction accessoire, il y aurait lieu de retirer les autorisations préalablement accordées;

Vu l'avis, joint à la présente pour faire corps avec elle, du Capitaine-Commandant - Chef de service qui se montre défavorable au maintien d'une activité accessoire dans le chef de l'intéressé, en motivant le manque de personnel professionnel;

Attendu qu'il y a lieu de laisser un délai de trois mois afin que Monsieur MADAM régularise sa situation en terme de fonction accessoire et fournisse, après ce délai, la preuve de sa démission (...)"

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier daté du 13 septembre 2013.

Dans son avis du 23 août 2013, le commandant chef de service exposait ce qui suit :

" (...) [E]n raison du manque de personnel professionnel que connaît mon service, il est impossible d'émettre un avis favorable quant aux demandes de mon personnel afin d'exercer une fonction accessoire. En effet, même si du personnel volontaire a récemment été engagé au sein de mon service, le cadre du personnel professionnel doit encore être complété tel que prévu dans notre règlement organique.

Aussi, dans un parfait souci d'équité entre tous les membres de mon personnel, je me vois dans l'obligation de demander le retrait de l'autorisation accordée à Monsieur Alain MADAM pour une fonction concernant l'entretien des chaudières de chauffage (...)"

6. Par deux courriers des 26 septembre et 2 octobre 2013, le requérant est invité à se conformer au courrier du 23 août 2013 et à la décision du 12 septembre 2013. Il lui est notamment demandé de compléter une attestation sur l'honneur qui mentionne ses activités accessoires;

Considérant que le requérant soutient que tant la délibération du collège communal du 22 août 2013, qui mentionne "qu'il y aurait lieu de retirer les autorisations préalablement accordées", que le courrier du 23 août 2013, qui impose la démission des fonctions accessoires, lui causent grief et sont des actes susceptibles de recours; qu'il fait valoir, quant à la décision du 12 septembre 2013, qu'elle "constitue la décision de retrait prise par la partie adverse dans la foulée de la décision du 22 août 2013 susvisée"; qu'il précise que les décisions attaquées ont "des effets juridiques multiples pour l'agent concerné puisqu'elles ont des conséquences importantes sur sa situation administrative et pécuniaire, en le privant de l'exercice de sa fonction

accessoire"; qu'il ajoute qu'il a intérêt au recours puisqu'en cas de suspension et d'annulation des décisions attaquées, "la partie adverse serait obligée de se prononcer dans le respect des motifs soutenant l'arrêt à intervenir" et qu'il "pourrait par ailleurs continuer à jouir des droits et avantages que lui procure sa fonction accessoire"; qu'il estime enfin que "le recours introduit à l'encontre la décision du 22 août 2013 est recevable ratione temporis étant donné que cette décision n'a pas fait l'objet d'une notification individuelle conformément à l'article 19, al. 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à l'article 3, 4° de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes" et qu' "il en va de même du recours introduit à l'encontre de la décision du 12 septembre 2013";

Considérant que la partie adverse répond que la délibération du collège du 22 août 2013 ne cause pas grief au requérant, invité comme tous les autres membres professionnels du SRI, à clarifier sa situation quant à l'exercice d'une fonction accessoire; qu'elle ajoute que cette délibération du 22 août 2013 ne retire pas l'autorisation accordée au requérant puisque le collège communal n'a pas ce pouvoir; qu'elle soutient que le courrier du 23 août, qui constitue une demande de clarification de la situation des pompiers professionnels qui exercent une activité accessoire sans y avoir été autorisés, ne concerne pas le requérant, couvert par l'autorisation lui accordée le 29 janvier 2007; qu'elle relève, quant à la délibération du 12 septembre 2013 qui retire l'autorisation précédemment accordée au requérant, que celui-ci reconnaît en avoir reçu une copie le 26 septembre 2013 de sorte que le recours est, à cet égard, tardif;

Considérant que la délibération du 22 août 2013 et le courrier du 23 août 2013 ne causent pas grief au requérant; que, par le premier acte attaqué, le collège communal ne manifeste en effet que sa volonté, d'une part, de faire respecter une règle statutaire en vigueur et, d'autre part, de faire examiner par le conseil communal la question du retrait de l'autorisation qui a notamment été accordée au requérant; que, quant au deuxième acte attaqué, il ne constitue qu'un rappel adressé au requérant des règles qu'il est tenu de respecter et, en cas de non respect de celles-ci, des sanctions qu'il pourrait encourir; qu'en tant qu'il est dirigé contre les deux premiers actes attaqués, le recours est dès lors irrecevable;

Considérant que la décision prise le 12 septembre 2013 de retirer l'autorisation accordée le 29 janvier 2007 au requérant modifie sa situation juridique et lui cause dès lors bien grief;

Considérant que la lettre de notification de cette décision, datée du 13 septembre 2013, n'a ni date certaine, ni n'indique l'existence des recours à introduire devant le Conseil d'État, ainsi que les formes et délais à respecter,

conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'il en va de même des suites données au courrier du 26 septembre 2013, informant le requérant qu'il doit "se présenter au Service du Personnel de l'Administration communale (3^{ème} étage) afin de recevoir, contre accusé de réception, un courrier personnel et officiel", aucun accusé de réception n'étant produit par la partie adverse; qu'il s'ensuit que le recours en annulation et la demande de suspension introduits le 20 janvier 2014, soit, en tous les cas, moins de quatre mois et soixante jours, après la décision du 12 septembre 2013, sont recevables ratione temporis;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (tel qu'en vigueur au moment de l'introduction de la requête), "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant soutient, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que l'exécution immédiate de l'acte attaqué "a pour effet de [l']obliger (...) à interrompre une activité accessoire exercée depuis plusieurs années, sous peine de voir une procédure disciplinaire engagée à son encontre", ce qui "porte atteinte à l'exercice d'un droit fondamental étant le droit au travail"; qu'il affirme que l'exécution de la décision de retrait d'autorisation de cumul lui cause à la fois un préjudice moral et financier; qu'il ajoute que, s'il doit attendre l'annulation de la décision attaquée, il risque de perdre définitivement le bénéfice d'une clientèle construite depuis plusieurs années; qu'il invoque encore le risque de sanction disciplinaire "majeure" ou "maximale", à défaut de fournir la preuve de la démission de ses fonctions accessoires;

Considérant qu'il n'existe pas de droit fondamental à l'exercice d'une activité complémentaire à cumuler avec la fonction principale de membre du personnel d'une commune; que, pour le surplus, le requérant n'établit ni le préjudice moral, ni le préjudice matériel que lui causerait l'exécution immédiate de l'acte attaqué; qu'il n'expose pas en quoi le préjudice moral lié au fait de devoir interrompre son activité accessoire ne pourrait pas être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation; qu'il ne produit, non plus, aucune pièce justificative relative à ses besoins et aux revenus que lui procure son activité accessoire, ni n'indique en quoi ceux-ci seraient indispensables pour couvrir ceux-là; que le risque de perdre "définitivement" sa clientèle dans l'attente d'un éventuel arrêt d'annulation n'est pas non plus établi, ni ne constitue un préjudice grave, le requérant occupant toujours son emploi statutaire, à temps plein, et n'étant donc pas privé de ses revenus professionnels; qu'enfin, les sanctions disciplinaires auxquelles le requérant risque de

s'exposer en refusant de démissionner de ses fonctions accessoires ne résulteraient pas de l'exécution de la décision de retrait attaquée, mais de l'application des dispositions du statut administratif du personnel communal, lesquelles déterminent les cas dans lesquels un agent peut être sanctionné; qu'il résulte de ces différents éléments que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas établi;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (tel qu'en vigueur au moment de l'introduction de la requête), pour que ce dernier puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le vingt-six juin deux mille quatorze par :

M.	VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M.	DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.