

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 227.896 du 26 juin 2014

A. 211.409/VIII-9096

En cause : **ZAVARISE** Didier,
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 Didier ZAVARISE 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. Le 24 juin 2013, il est promu au grade de sergent professionnel avec effet au 1^{er} juillet 2013.

2. Le 21 septembre 2009, le conseil communal, suivant l'avis favorable du capitaine-commandant - chef de service, accorde au requérant l'autorisation d' "exercer une fonction accessoire de pompier volontaire à la caserne de Florennes, à la stricte condition que ladite fonction ne porte pas préjudice à sa fonction principale qu'il exerce au sein du Service Régional d'Incendie de Sambreville et qu'il puisse rejoindre immédiatement le casernement en cas de nécessité".

3. Par une délibération du 25 février 2010, le collège communal décide que "les pompiers ayant commencé à exercer une fonction accessoire après leur entrée en service au SRI de Sambreville, doivent introduire une demande afin de savoir s'ils peuvent continuer à exercer ladite fonction accessoire".

4. 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.

5. 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.

6. Le 12 septembre 2013, le Conseil communal décide de retirer l'autorisation accordée au requérant le 21 septembre 2009 "quant à l'exercice de la fonction accessoire de pompier volontaire au sein du SRI de Florennes".

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 sa délibération du 28 janvier 2008 portant nomination à titre définitif de Monsieur Didier ZAVARISE au grade de sapeur-pompier professionnel avec effet au 01.01.2008;
Vu sa délibération du 24.06.2013 inhérente à la nomination à titre définitif de Monsieur ZAVARISE au grade de sergent professionnel avec effet au 01.07.2013;
Vu sa délibération du 21.09.2009 autorisant Monsieur ZAVARISE à exercer la fonction accessoire de pompier volontaire au sein du SRI de Florennes;
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 ZAVARISE 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.

7. 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 des décisions du 22 et 23 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 constitue pas une décision mais une demande "que le Collège entend porter devant le Conseil communal pour qu'il délibère sur les cas de figure des activités accessoires, dans l'optique d'assurer la continuité du service, de pallier le manque d'effectif et d'assurer une situation égale entre tous les pompiers professionnels face à ces contraintes"; qu'elle ajoute que "cette délibération destinée au Conseil communal et ne comportant aucune décision à caractère normatif ne doit pas être notifiée aux membres du Corps des pompiers professionnels car elle ne cause pas de grief"; qu'elle soutient, quant à "la lettre circulaire du 23 août 2013", qu'il "s'agit d'un rappel de la réglementation statutaire et de l'invitation à la respecter et à mettre sa situation en conformité avec le statut du personnel"; qu'elle précise que ce courrier "ne vise que les pompiers professionnels qui exerçaient une fonction accessoire sans en avoir introduit la demande auprès du Conseil communal", que "le requérant n'est pas concerné" puisqu' "il a introduit une demande qui a été acceptée" et que, dès lors, "ce courrier ne lui fait aucun grief"; qu'elle fait valoir, quant à la délibération du 12 septembre 2013 qui retire l'autorisation précédemment accordée au requérant, qu'elle "assure la continuité du service d'incendie en garantissant la possibilité de rappeler les pompiers professionnels sur les interventions où leur présence est nécessaire et en répartissant sur tous la charge de cette disponibilité" et que l' "intérêt public, protégé par cette délibération, prévaut sur l'intérêt matériel d'un cumul de fonctions par le requérant"; qu'elle soutient enfin que le recours est irrecevable ratione temporis;

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 21 septembre 2009 au requérant modifie sa situation juridique et lui cause dès lors bien grief; que la circonstance que cette décision est justifiée par des motifs d'intérêt général et que celui-ci devrait prévaloir n'est pas de nature à priver le requérant de son intérêt à agir contre cette décision;

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'Etat, 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 la requête unique introduite le 20 janvier 2014, soit, en tous les cas, moins de quatre mois et 60 jours, après la décision du 12 septembre 2013, est recevable 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, "à savoir environ 600 €"; qu'il ajoute que, s'il doit attendre l'annulation de la décision attaquée, il risque de perdre définitivement le bénéfice de son activité complémentaire de pompier volontaire "puisque la continuité du service imposera à la commune dont question de pourvoir au poste du requérant"; 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; que quant au préjudice matériel, le requérant n'apporte, comme seule pièce justificative, qu'une fiche de rémunération, pour son activité de pompier volontaire, couvrant le mois de mai 2013, qui mentionne un montant net payé de 536, 59 euros; que la même fiche rectifie le traitement payé pour le mois d'avril, en indiquent un montant de "-839,28 euros"; qu'il apparaît que, pour ce mois d'avril, il

n'a, après rectification, presté aucune heure et perçu aucun traitement; que par les pièces qu'il produit, le requérant n'établit pas que son activité accessoire lui procurerait, comme il l'affirme, un revenu mensuel constant d'un montant de 600 euros; qu'il ne produit, par ailleurs, aucune pièce justificative relative à ses besoins, ni n'indique en quoi les revenus qu'il perçoit de son activité accessoire seraient indispensables pour couvrir ses besoins; que le risque de perdre "définitivement" son emploi de pompier volontaire dans l'attente d'un éventuel arrêt d'annulation n'est pas, non plus, établi, ni ne constitue, en tant que tel, un préjudice grave; que le requérant occupe en effet toujours son emploi statutaire, à temps plein, de pompier professionnel au sein du SRI de Sambreville et n'est 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 résulterait 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.