

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 228.771 du 16 octobre 2014

A. 208.919/VIII-8635

En cause : **NAMECHE** Joseph,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Anne FALYS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Charleroi, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

2. la province de Hainaut, représentée par
son collège provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles.

Partie intervenante :

FAUCONNIER Francis,
ayant élu domicile chez
M^e Laurent MANISCALCO, avocat,
boulevard Mayence 17-19
6000 Charleroi.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mai 2013 par Joseph NAMECHE qui
demande l'annulation de :

- " - la délibération du Conseil communal de la Ville de Charleroi du 26 novembre
2012 décidant de nommer, «au 1^{er} du mois qui suit», par voie de promotion,

Messieurs LAMBERT Léon, HENNAU Jean-Michel et FAUCONNIER Francis, au grade de capitaine;

- l'arrêté du Gouverneur a.i. de la Province du Hainaut du 21 mars 2013 par laquelle la délibération précitée du Conseil communal de la Ville de Charleroi du 26 novembre 2012 décidant de nommer, «au 1^{er} du mois qui suit», par voie de promotion, Messieurs LAMBERT Léon, HENNAU Jean-Michel et FAUCONNIER Francis, au grade de capitaine est approuvée";

Vu la requête introduite le 16 juillet 2013 par laquelle Francis FAUCONNIER demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 18 juillet 2013 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et en intervention régulièrement échangés;

Vu le rapport de Marc OSWALD, 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 1^{er} août 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 7 octobre 2014;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Mathieu CLÉMENT DE CLÉTY, loco M^{es} Jean BOURTEMBOURG et Anne FALYS, avocat, comparissant pour la partie requérante, M^e Marie BAZIER, loco M^e Nathalie TISON, avocat, comparissant pour la première partie adverse, M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparissant pour la seconde partie adverse, et M^e Laurent MANISCALCO, avocat, comparissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, Marc OSWALD, 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 au service régional d'incendie de la ville de Charleroi. Il a le grade de lieutenant.

2. Le 19 mars 2012, le conseil communal de la ville de Charleroi déclare vacants trois emplois au grade de capitaine. Un appel par voie de promotion est lancé le 26 avril 2012. Les parties requérante et intervenante posent leur candidature.

3. Le 12 juillet 2012, le conseil communal décide de nommer au grade de capitaine, outre la partie intervenante, Léon LAMBERT et Jean-Michel HENNAU.

4. Le 23 octobre 2012, la seconde partie adverse décide, pour des raisons ayant trait à la motivation de l'acte, de ne pas approuver la délibération du 12 juillet 2012.

5. Le 26 novembre 2012, le conseil communal retire sa décision du 12 juillet 2012 et nomme, le même jour, les mêmes bénéficiaires au grade de capitaine.

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

" (...)

Considérant que Messieurs BERTI Fabian, DAMS Olivier, FAUCONNIER Francis, HENNAU Jean-Michel, LAMBERT Léon et NAMECHE Joseph ont tous été promus au grade de lieutenant à la même date; que de ce fait, il est impossible de les départager sur base du seul critère de l'ancienneté de grade au regard des dispositions de l'arrêté royal du 19/04/1999;

Considérant que les sept candidats admissibles ont chacun suivi les formations obligatoires, exigées pour la promotion au grade de capitaine, ainsi qu'en atteste le tableau suivant :

(...)

Considérant qu'il convient de noter qu'en exigeant que les candidats à la promotion au grade de capitaine soient obligatoirement détenteurs du brevet d'officier et du brevet de technicien en prévention de l'incendie (A.R. du 19/04/1999 précité, art. 23), le Roi attache à ces formations une valeur et une utilité fonctionnelle supérieures à toute autre formation; qu'il doit en aller ainsi en vertu de la présomption de cohérence et de rationalité qui s'attache à tout acte législatif ou réglementaire;

Considérant, en application de ce principe, que les formations non obligatoires qu'ont suivies MM. BERTI, DAMS et NAMECHE, officiers stagiaires recrutés au grade de sous-lieutenant, en plus grand nombre que les autres candidats admissibles, ne sont pas de nature à leur conférer plus grand mérite à la promotion au grade convoité;

Considérant que l'apprentissage par l'expérience est, au sein d'un service d'incendie tout comme de tout autre service de secours, la source essentielle d'acquisition de la qualification;

Considérant certes que le diplôme d'ingénieur détenu par MM BERTI, DAMS et NAMECHE est incontournable au regard d'une possible promotion au grade de capitaine;

Considérant néanmoins que ledit diplôme ne constitue qu'une attestation de la réussite d'épreuves portant sur des connaissances strictement techniques et qu'à ce titre, il ne saurait tenir la comparaison avec une expérience professionnelle de terrain que constitue la qualification;

Considérant que l'expérience des hommes et des interventions requise pour l'encadrement opérationnel confié aux capitaines ne peut être compensée par la seule formation requise auprès des sous-lieutenants issus d'un recrutement externe;

Considérant que par conséquent, il convient de mettre en exergue l'apport des compétences, expériences et expertises accumulées durant les années de service aux mérites des différents candidats admissibles, dans la perspective de leurs responsabilités futures de capitaine professionnel;

Considérant que MM. LAMBERT Léon, HENNAU Jean-Michel et FAUCONNIER Francis cumulent plus de trente années de service, au cours desquelles ils ont assuré un nombre élevé et une large gamme d'interventions réalisées avec maîtrise en qualité de sapeur-pompier, sous-officier et officier;

Considérant que ces trois agents ont accumulé une expérience et une connaissance qu'ils ont transmises aux plus jeunes et aux moins expérimentés par le biais de débriefings, de formations continues internes au SRI, telles les pratiques sur engins, sur outils, ou simplement des cours théoriques et pratiques prévus par le département de formation et des opérations sous l'approbation du chef de corps du service régional d'incendie;

Considérant également qu'ils ont expérimenté toute l'évolution des moyens de communication avec les hommes, comme les débriefings à chaud (sur les lieux d'intervention) et à froid de retour à la caserne avec des canaux de communication divers (vidéo, comptes-rendus distribués, dessins, croquis);

Considérant par ailleurs que MM. LAMBERT Léon, HENNAU Jean-Michel et FAUCONNIER Francis de [par] leur grande ancienneté de service et leur passage par le cadre sous-officier, ont démontré des qualités d'encadrement et de sens des relations humaines en étant chargés de la formation et de l'encadrement de stagiaires sapeurs-pompiers, endossant la responsabilité de vérifier l'avancement de l'apprentissage et de l'évolution de leurs acquis;

Considérant que par contre, MM BERTI, DAMS et NAMECHE peuvent faire état d'une ancienneté de service de 15 ans en moyenne qui n'a pas couvert autant d'interventions et de situations que celles vécues par les trois agents susnommés; qu'ils n'ont pas connu toute l'évolution des canaux de communications ni été en charge de l'encadrement de stagiaires sapeurs-pompiers;

Considérant dès lors que l'expérience et l'expertise des ces derniers n'atteignent pas le niveau de transversalité, de variété et de continuité de MM. LAMBERT Léon, HENNAU Jean-Michel et FAUCONNIER Francis, requis pour la fonction de capitaine;

Considérant que sur base de ces éléments, il convient de nommer par voie de promotion Messieurs, LAMBERT Léon, HENNAU Jean-Michel et FAUCONNIER Francis au grade de capitaine;

(...)"

6. À l'instar d'autres candidats malheureux, le requérant introduit, le 27 janvier 2013, une réclamation auprès de la seconde partie adverse.

7. Après avoir recueilli l'avis du délégué du ministre de l'Intérieur, la seconde partie adverse prend le second acte attaqué le 21 mars 2013.

8. Le requérant est informé de cette décision le 25 mars 2013 par la seconde partie adverse et le 18 avril 2013 par la première partie adverse;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles L1122-13 et 1122-24 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir que le premier acte attaqué est qualifié de "9^{ème} urgent" alors que, selon lui, rien ne motive cette urgence, laquelle n'a pas été déclarée par les deux tiers des membres présents; qu'il relève également qu'il n'apparaît pas qu'un conseiller communal ait régulièrement demandé l'examen d'un point complémentaire; qu'il indique, dans son mémoire en réplique, ne pas partager la thèse des parties adverses et intervenante selon laquelle les garanties consacrées par les articles du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, visés au moyen, touchent à l'exercice des prérogatives politiques des membres du conseil communal, de sorte que seuls ces derniers ont qualité pour contester leur mise en œuvre; qu'il soutient que si les dispositions visées au moyen consacrent au premier titre des garanties touchant à l'exercice des prérogatives politiques des membres du conseil communal, cette circonstance n'est pas de nature à exclure que le respect de ces garanties intéresse également des personnes qui, comme lui, ne sont pas revêtues de cette qualité; qu'il estime qu'il ne peut être préjugé de ce qu'aurait décidé les membres du conseil communal s'ils n'avaient dû se prononcer dans l'urgence, sans prendre connaissance de toutes les pièces du dossier; qu'il ajoute, dans son dernier mémoire, que rien ne permet de justifier que ce type de moyen ne puisse être invoqué que par un conseiller communal à l'exclusion de tout autre requérant non revêtu de cette qualité, dans la mesure où, dès l'instant où un requérant justifie d'un intérêt direct et personnel à l'annulation d'une décision illégale, il est recevable à invoquer tous moyens pouvant conduire à une annulation utile de celle-ci;

Considérant que l'article L1122-13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit, notamment, ce qui suit :

" Sauf les cas d'urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins sept jours francs avant celui de la réunion; elle contient l'ordre du jour. (...)";

que l'article L1122-24 du même Code est ainsi rédigé :

" Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence où le moindre retard pourrait occasionner du danger.

L'urgence sera déclarée par les deux tiers au moins des membres présents; leurs noms seront insérés au procès-verbal.

Toute proposition étrangère à l'ordre du jour doit être remise au bourgmestre ou à celui qui le remplace au moins cinq jours francs avant l'assemblée; elle doit être accompagnée d'une note de synthèse explicative ou de tout document susceptible d'éclairer le conseil. Il est interdit à un membre du collège communal de faire usage de cette faculté.

Le bourgmestre ou celui qui le remplace transmet sans délai les points complémentaires de l'ordre du jour aux membres du conseil.

Chaque point inscrit à l'ordre du jour donnant lieu à une décision doit, dans les conditions établies par le règlement d'ordre intérieur, être accompagné par un projet de délibération.

Le conseiller communal qui demande l'inscription à l'ordre du jour d'un point donnant lieu à une décision joint à sa demande un projet de délibération";

Considérant qu'il est de jurisprudence constante que les garanties consacrées par les articles L1122-13 et L1122-24 précités touchent à l'exercice des prérogatives politiques des membres du conseil communal, et que seuls ces membres ont qualité pour contester la manière dont ces garanties ont été mises en œuvre; que les formalités décrites dans ces dispositions et en particulier celles relatives au recours à l'urgence, ne sont prévues que dans l'intérêt des membres du conseil communal; qu'en conséquence, seuls ces derniers ont intérêt à dénoncer leur violation; que la circonstance que le requérant dispose d'un intérêt direct et personnel à l'annulation des décisions attaquées n'est pas de nature à énerver ce constat, ni à lui conférer un intérêt au moyen; que le moyen est irrecevable;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation du principe d'égale admissibilité aux emplois publics garanti par l'article 10 de la Constitution, du défaut de comparaison des titres et mérites des candidats, du défaut de motivation, de la restriction induite de ses pouvoirs par l'autorité administrative, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 23 et 24 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, des articles 13 à 15 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif à la formation des membres des services publics de secours et de l'excès de pouvoir; qu'il reproche en substance à la première partie adverse d'avoir privilégié le critère de l'ancienneté,

sans procéder à une comparaison des titres et mérites et en négligeant le diplôme d'ingénieur qu'il a obtenu ou toute autre formation suivie; qu'il ajoute qu'il est manifestement déraisonnable de considérer, par principe et sans autre examen effectif et concret des titres en cause, qu'un diplôme d'ingénieur ou toute autre formation suivie ne peut, par principe, compenser une ancienneté moindre et les qualifications et expertises également moindres qu'elle implique prétendument, spécialement dans la mesure où ces titres n'attesteraient que "de la réussite d'épreuves portant sur des connaissances strictement techniques" et qu'une telle pétition de principe méconnaît le prescrit des articles 13 à 15 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité, en vertu desquels les certificats sont délivrés à l'issue de formations spécifiques relatives à des missions particulières des services publics d'incendie et établissant, notamment, que leur titulaire est capable d'exécuter les tâches inhérentes à ces missions, tandis que les attestations sont délivrées à l'issue de formations visant à réviser et à perfectionner les compétences tant théoriques que pratiques des membres des services d'incendie et établissent que ces formations ont été suivies et réussies; qu'il précise, dans son mémoire en réplique, ne pas critiquer en tant que tel que le choix de l'ancienneté comme critère permettant de départager les candidats, mais contester le raisonnement qui a conduit à faire de ce critère le critère prépondérant; qu'il soutient que l'arrêté royal du 19 avril 1999 précité ne fait pas de l'ancienneté, le critère devant départager les candidats à la promotion et que, contrairement à ce que prétend le premier acte attaqué, les formations suivies, autres que celles-ci exigées par l'article 23, alinéa 2, du même arrêté, peuvent conférer à leurs titulaires de plus grands mérites à la promotion; qu'il ajoute, qu'une fois réunies les conditions prévues à l'arrêté royal du 19 avril 1999 précité, le choix des candidats promus relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité, pour autant que ce choix repose sur une comparaison des titres et mérites; qu'il en déduit que cet arrêté a été mal interprété et que l'autorité a indûment restreint sa compétence; qu'il précise encore, dans son dernier mémoire, que les trois agents promus capitaine ont obtenu leur brevet d'officier avant les profondes refontes de la formation qu'il sanctionne intervenues en 2005, alors qu'il a, à l'inverse, participé à la toute première session du "nouveau" brevet d'officier, lequel est davantage en adéquation avec la réalité du terrain en termes de connaissances, de matériel et de risque et que c'est cela aussi l'ancienneté; qu'il rappelle, qu'en l'espèce, la partie adverse a considéré, en vertu d'une interprétation manifestement déraisonnable de la réglementation et d'une prétendue présomption de cohérence et de rationalité en découlant, que les diplômes obtenus et formations suivies autres que ceux requis par l'arrêté du 19 avril 1999 précité ne pouvaient par principe "conférer plus grand mérite à la promotion", ni partant intervenir dans la comparaison des titres et mérites des candidats et qu'en interprétant mal cet arrêté, la première partie adverse a restreint indûment sa compétence; qu'il précise encore que la première partie adverse était dans la croyance erronée qu'au-delà de l'exigence d'une ancienneté de grade minimum de

trois ans dans le grade inférieur, les dispositions de l'arrêté royal du 19 avril 1999 précité font du critère de l'ancienneté de grade le critère principal en vue de départager les candidats, critère s'avérant inopérant en l'espèce, tous ayant la même ancienneté de grade de lieutenant; qu'il maintient enfin que la pétition de principe selon laquelle un diplôme d'ingénieur ou toute autre formation suivie ne peut, par principe, compenser une ancienneté moindre procède d'une appréciation manifestement déraisonnable, tandis qu'elle méconnaît le prescrit des articles 13 à 15 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité et que s'il n'ignore pas que cet arrêté n'est plus en vigueur depuis l'adoption de l'arrêté royal du 21 février 2011, ayant le même objet, il reste que l'essentiel des formations qu'il a, à son actif, ont été suivies et sanctionnées sous l'empire du premier de ces arrêtés, tandis qu'en tout état de cause, les deux arrêtés en cause consacrent les mêmes principes;

Considérant que le requérant ne peut se prévaloir des principes repris dans les articles 13 à 15 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité, ces dispositions n'étant plus en vigueur au moment de l'adoption des actes attaqués; que sur ce point, le moyen est irrecevable;

Considérant que les articles 23 et 24 de l'arrêté royal du 19 avril 1999 précité, sont ainsi rédigés :

" Art. 23. Les officiers professionnels du service peuvent poser leur candidature à tout emploi de grade supérieur à celui de sous-lieutenant professionnel déclaré vacant.
Pour l'accès aux emplois visés à l'alinéa 1^{er}, les candidats doivent être détenteurs du brevet d'officier, du brevet de technicien en prévention de l'incendie et faire l'objet d'un rapport favorable de l'officier-chef de service.

Art. 24. § 1^{er}. Peuvent être promus :

1° les candidats titulaires du grade immédiatement inférieur à celui dans lequel l'emploi a été déclaré vacant et qui comptent une ancienneté de grade de trois ans au moins;

2° à défaut de candidats visés sub 1°, les candidats titulaires du grade immédiatement inférieur à celui dans lequel l'emploi a été déclaré vacant et qui comptent une ancienneté de grade inférieure à trois ans.

§ 2. À défaut de candidat dans le grade immédiatement inférieur à celui dans lequel l'emploi a été déclaré vacant, le conseil communal décide soit de promouvoir les candidats du service qui comptent une ancienneté de trois ans au moins comme officier, la préférence étant accordée aux titulaires du grade le plus élevé, soit de faire appel à des candidats d'un autre service d'incendie.

Lorsqu'il a été décidé de faire appel à des candidats d'un autre service d'incendie, l'appel est publié dans le Moniteur belge et dans au moins deux journaux diffusés dans l'ensemble du pays au plus tard quinze jours avant la date limite d'inscription. Il est affiché dans le casernement et dans les postes avancés s'il en existe. Ces publications et cet affichage sont prescrits à peine de nullité de la procédure. Les candidats doivent être titulaires d'un grade équivalent à celui dans lequel l'emploi a été déclaré vacant ou, à défaut, d'un grade immédiatement inférieur";

que ces dispositions, qui établissent les critères d'aptitude et de capacité, ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie, prévoient que les candidats à la promotion au grade de capitaine doivent être détenteurs du brevet d'officier, du brevet de technicien en prévention de l'incendie et faire l'objet d'un rapport favorable de l'officier-chef de service; qu'ils doivent en outre, s'ils sont titulaires du grade immédiatement inférieur à celui dans lequel l'emploi a été déclaré vacant, compter une ancienneté de grade de trois ans au moins; qu'en l'espèce, la première partie adverse a d'abord vérifié la réunion de ces conditions dans le chef des candidats à la promotion au grade de capitaine; que lors de cette étape, un des candidats, Philippe WALLAERT, a été écarté parce qu'il ne comptait pas une ancienneté de grade de lieutenant de trois ans au moins; que l'autorité a, par la suite, pu considérer qu'en exigeant, de la part des candidats, la détention d'un brevet d'officier et d'un brevet de technicien en prévention de l'incendie, le Roi attachait "à ces formations une valeur et une utilité fonctionnelle supérieures à toute autre formation"; qu'elle en a déduit, sans violer les dispositions et principes visés au moyen, que "les formations non obligatoires (...) ne sont pas de nature à (...) conférer plus grand mérite à la promotion au grade convoité"; que pour départager les différents candidats et conformément au large pouvoir d'appréciation dont elle dispose, la première partie adverse a, ensuite, entendu privilégier le critère de l'ancienneté de service : "l'apprentissage par l'expérience est, au sein d'un service incendie tout comme de tout autre service de secours, la source essentielle d'acquisition de la qualification"; que contrairement à ce que prétend le requérant en termes de réplique, cette considération n'est pas déduite des dispositions de l'arrêté royal du 19 avril 1999 précité; que l'autorité a, en outre, relevé que certains candidats, dont le requérant, disposaient d'un diplôme d'ingénieur; qu'elle a même estimé cet élément "incontournable", mais pas déterminant, dès lors que, selon elle, ce diplôme "ne constitue qu'une attestation de la réussite d'épreuves portant sur des connaissances strictement techniques" et que, donc, "il ne saurait tenir la comparaison avec une expérience professionnelle de terrain qui constitue la qualification"; qu'aux yeux de l'autorité, "l'expérience des hommes et des interventions requise pour l'encadrement opérationnel confié aux capitaines ne peut être compensée par la seule formation requise auprès des sous-lieutenants issus d'un recrutement externe" et que, par conséquent, "il convient de mettre en exergue l'apport des compétences, expériences et expertises accumulées durant les années de service aux mérites des différents candidats admissibles, dans la perspective de leurs responsabilités futures de capitaine professionnel"; que le premier acte attaqué explique donc clairement et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation pourquoi le critère de l'ancienneté paraît le plus pertinent et pourquoi le diplôme du requérant ne permet pas à ce dernier d'obtenir un avantage décisif sur ses concurrents; que ce faisant, la première partie adverse a procédé à une comparaison

effective entre les candidats au regard de critères pertinents et objectifs; que ce second moyen n'est dès lors pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le seize octobre deux mille quatorze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.