

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 235.765 du 15 septembre 2016

A. 219.275/VIII-10.123

En cause : **LEONARD** Pascal,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

le Gouverneur de la province de Hainaut,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 17 mai 2016 par Pascal LEONARD tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté de Monsieur le Gouverneur de la Province de Hainaut du 20 avril 2016 refusant d'approuver la délibération du Conseil communal de la Ville de Chimay du 16 décembre 2015 admettant au stage, pour une période d'une année prenant cours le 22 décembre 2015, Monsieur Pascal LEONARD en qualité de sous-lieutenant professionnel au sein du corps d'incendie" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de Marc OSWALD, 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 26 juillet 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 16 septembre 2016;

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

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

Entendu, en leurs observations, M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Marie SOLBREUX, loco M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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 30 septembre 2015, le conseil communal de la partie adverse décide de déclarer vacant le poste de sous-lieutenant professionnel de son service d'incendie. Il donne, par ailleurs, mandat au collège communal pour l'organisation des épreuves.

2. Le 6 octobre 2015, le collège communal, sur la base d'une note rédigée par l'officier-chef de service, fixe l'organisation des épreuves de recrutement.

3. Conjointement avec la ville de Beaumont, la ville de Chimay publie au Moniteur belge du 26 octobre 2015 (p. 65817) l'avis de recrutement d'un sous-lieutenant professionnel. L'avis paraît également dans la presse et est affiché dans la caserne.

4. Le requérant, Karl TESMER et Fabian WILLEGEMS introduisent leur candidature pour le poste à Chimay. La candidature de Fabian WILLEGEMS est écartée d'emblée, faute de contenir tous les documents requis.

5. Les différentes épreuves de recrutement sont organisées entre les 20 novembre 2015 et le 2 décembre 2015. Un procès-verbal est rédigé à leur issue. Le 14 décembre 2015, le chef de corps en fait la synthèse dont il ressort que le requérant a mieux réussi que son concurrent.

6. Le 16 décembre 2015, le conseil communal de la ville de Chimay décide de désigner le requérant en qualité de sous-lieutenant professionnel stagiaire pour une durée d'un an à partir du 22 décembre 2015.

7. Le 1^{er} janvier 2016, le service incendie de la ville de Chimay est intégré au sein de la zone de secours Hainaut-Est.

8. Le 8 janvier 2016, la partie adverse demande divers renseignements complémentaires à la ville de Chimay, que celle-ci lui transmet le 29 janvier 2016. D'autres informations sont sollicitées le 10 février 2016. La ville de Chimay répond le 7 mars 2016.

9. Le 11 mars 2016, la partie adverse soumet au SPF Intérieur, pour observations et avis, la délibération du 16 décembre 2015. Les observations du SPF Intérieur sont transmises le 25 mars 2016.

10. Le 20 avril 2016, la partie adverse décide de ne pas approuver la délibération du 16 décembre 2015. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est ainsi rédigé :

" Vu la délibération du 16 décembre 2015, reçue au Gouvernement provincial du HAINAUT le 4 janvier 2016, par laquelle le Conseil communal de CHIMAY décide d'admettre au stage, pour une période d'une année prenant cours le 22 décembre 2015, M. Pascal LEONARD en qualité de sous-lieutenant professionnel au sein du Corps local d'incendie;

Vu 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, en ses articles 3, 6 à 11;

Vu l'avis défavorable à l'approbation de la nomination de M. LEONARD, émis le 25 mars 2016 par la Direction juridique de la Direction générale de la Sécurité civile du SPF Intérieur dans son rapport n° B160377900;

Vu le dossier déposé, suite à une demande de mes services du 8 janvier 2016 (de référence INC/2016/005-VIII/49), par les services administratifs de la Ville de CHIMAY en appui de la décision du Conseil communal du 16 décembre 2015, tel qu'il était annexé à la lettre du 29 janvier 2016, réceptionnée au Gouvernement provincial le 2 février 2016;

Vu les documents complémentaires reçus le 10 mars 2016 au Gouvernement provincial en réponse à une sollicitation de mes services du 10 février 2016 (de référence INC/2016/013-VIII/49);

Considérant que la nomination stagiaire de M. Pascal LEONARD, prononcée par le Conseil communal de CHIMAY lors de sa séance du 16 décembre 2015, intervient dans un emploi vacant du cadre du personnel approuvé du Corps local d'incendie et doit respecter l'ensemble des conditions de recrutement fixées par les articles 3, 6 à 11 de l'arrêté royal du 19 avril 1999;

Considérant que, si l'agent admis en stage rencontre les conditions d'accès au grade de sous-lieutenant pompier professionnel et a satisfait aux épreuves de sélection et d'aptitude physique exigées pour pouvoir être désigné dans ce poste, la procédure qui a conduit à sa nomination apparaît par contre illégale au regard des principes instaurés par le texte réglementaire précité;

Considérant qu'en effet, la jurisprudence du Conseil d'État est constante pour dire que «la délégation de pouvoir est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Elle constitue une dérogation à l'exercice normal des compétences. Elle est en principe interdite, mais les

dispositions attribuant une compétence, peuvent en autoriser la délégation» (arrêt n° 163.336 du 10 octobre 2006, ASBL «Syndicat de la police belge» et consorts contre l'État belge) ou encore que «en principe, une délégation de pouvoir doit être spécialement prévue par un texte (...)» (arrêt n° 226.506 du 21 février 2014, Région wallonne contre le Bourgmestre et la Commune d'Attert);

Considérant qu'ainsi que le précise l'arrêt du 10 octobre 2006, «des délégations portant sur des points d'importance secondaire, découlant soit de l'ampleur des tâches confiées, soit de la volonté certaine de l'autorité qui les a confiées sont généralement admises, même en l'absence de texte», mais, «pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués. La délégation ne peut être que partielle. Elle est de stricte interprétation et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail. Elle ne peut avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente»;

Considérant que, dans le cadre de la procédure de recrutement d'un sous-lieutenant pompier professionnel, telle que celle qui est de mise à CHIMAY, l'arrêté royal du 19 avril 1999 confie de manière explicite au conseil communal la compétence de fixer la condition de résidence attendue des candidats à l'emploi (article 7, § 1^{er}, 6°), ainsi que la date à laquelle cette condition doit être rencontrée (article 7, § 2), mais encore celles d'organiser les épreuves de sélection (article 8, 2^{ème} alinéa) et d'aptitude physique (article 10, 2^{ème} alinéa) et d'arrêter les compositions des différents jurys appelés à apprécier ces épreuves (articles 8 et 10, 2^{ème} alinéa), et ce, sans prévoir la moindre possibilité de délégation à ces propos;

Considérant qu'une délégation de compétences sans texte est dans le cas d'espèce impossible à envisager, dès lors que, pour une telle procédure, ni la condition de résidence, ni le contenu des épreuves de recrutement à présenter par les candidats ne constituent des éléments d'importance secondaire, dont la délégation se justifierait par l'ampleur des tâches confiées au conseil communal par l'arrêté royal du 19 avril 1999;

Considérant qu'à côté des nombreuses dispositions qu'il s'attribue en propre en exécution du § 3 de l'article 13 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, le Roi ne délègue en effet que ces quelques compétences, reprises dans les articles 7, 8 et 10 de son arrêté, au conseil communal, et à lui seul, directement pour les unes (la fixation de la condition de résidence et de la date exigée pour la rencontrer, la composition des jurys d'examen), sans préjudice d'une intervention du ministre de l'Intérieur pour l'autre (le contenu des épreuves de sélection et d'aptitude physique);

Considérant que c'est dès lors de manière tout à fait illégale, au regard de la répartition des compétences que réalise l'arrêté royal du 19 avril 1999 dans le cadre de l'organisation des procédures de recrutement de sous-lieutenants pompiers professionnels, que le Conseil communal de CHIMAY, réuni en séance du 30 septembre 2015, donne plein mandat à son Collège communal pour organiser la procédure à l'origine de son acte du 16 décembre 2015;

Considérant que c'est de manière tout aussi illégale que le Collège communal de CHIMAY en date du 6 octobre 2015 met en œuvre les dispositions visées aux articles 7, 8 et 10 de l'arrêté royal du 19 avril 1999, qui reviennent en propre à son Conseil communal;

Considérant, d'autre part, qu'en ne déterminant pas, dans le cadre de cet acte du 6 octobre 2015 et à l'occasion de la publicité donnée de la vacance d'emploi dont il est question dans «La Dernière Heure/Les Sports» du 24 octobre 2015, le Moniteur belge du 26 octobre 2015 et les journaux attachés au groupe «Jobs Régions» entre

le 21 et le 28 octobre 2015, la date à laquelle les candidats doivent remplir la condition de résidence qu'elles exigent d'eux, les autorités communales de CHIMAY non seulement ignorent, dans le chef du Conseil communal, l'exigence de décision qui fait l'objet du § 2 de l'article 7 de l'arrêté royal du 19 avril 1999, mais en outre laissent croire aux candidats potentiels que cette condition est exigible d'eux dès le dépôt de leur candidature;

Considérant qu'une telle information ne peut s'envisager pour une obligation qui trouve sa justification dans l'intérêt du service et qui, de ce fait, ne peut être imposée à quiconque avant son engagement, sous peine de violer le principe d'égale admissibilité aux emplois publics et, partant, les articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant qu'un tel traitement de la condition de résidence, au-delà de l'irrégularité sur laquelle il repose, est en effet susceptible d'avoir découragé des candidats potentiels de postuler l'emploi mis en compétition;

Considérant que, par ailleurs, cette gestion irrégulière d'une des conditions de recrutement porte atteinte au caractère exhaustif des renseignements qui sont à communiquer, et qui ont été communiqués, aux candidats en question et, partant, aux termes de l'article 6 de l'arrêté royal du 19 avril 1999, elle doit entraîner la nullité de plein droit de l'ensemble de la procédure engagée, ayant conduit par la suite à la nomination de M. LEONARD;

Considérant dès lors qu'en désignant M. LEONARD dans le grade de sous-lieutenant pompier professionnel stagiaire au terme d'une procédure de recrutement qui a été menée sans qu'il ait adopté au préalable l'ensemble des décisions exigées réglementairement de lui et qui a imposé en outre aux candidats à l'emploi une condition incompatible avec le principe d'égale admissibilité aux emplois publics, le Conseil communal de CHIMAY, réuni en séance du 16 décembre 2015, a adopté un acte illégal au vu de dispositions inscrites dans les articles 6, 7, 8 et 10 de l'arrêté royal du 19 avril 1999;

Pour ces motifs;

Vu l'article 13, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile;

DECIDE :

ARTICLE 1 : La délibération du Conseil communal de CHIMAY du 16 décembre 2015 admettant au stage, pour une période d'une année prenant cours le 22 décembre 2015, M. Pascal LEONARD en qualité de sous-lieutenant professionnel au sein du Corps local d'incendie N'EST PAS APPROUVEE.

(...)"

La ville de Chimay, le SPF Intérieur et le requérant en sont informés le 25 avril 2016.

11. Contactée le 17 mai 2016 par les conseils du requérant, la partie adverse refuse, le 31 mai 2016, de retirer l'acte attaqué. Elle enjoint, par ailleurs, à la zone de secours Hainaut-Est d'exécuter l'acte attaqué et d'occuper le requérant dans ses fonctions de capitaine volontaire;

Considérant que la partie adverse soutient qu'en cas de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, la délibération du conseil communal de la ville de Chimay ne pourrait sortir ses effets, à défaut d'approbation; qu'elle estime que même en cas de suspension, elle ne devrait pas adopter un nouvel arrêté dans le cadre de son contrôle de tutelle puisque sa décision n'aura pas été annulée; qu'elle en conclut que le requérant n'a pas intérêt à sa demande de suspension, laquelle doit donc être jugée irrecevable;

Considérant que, sans qu'il y ait lieu d'examiner le fond du litige, il convient de constater que l'éventuelle suspension de l'exécution du refus d'approuver la délibération du conseil communal de la ville de Chimay du 16 décembre 2015 ne permettra certes pas à cette décision de sortir ses effets; que cependant, dans une telle hypothèse, l'attention de la partie adverse sera attirée sur une possible annulation future, ce qui pourrait l'inciter à retirer l'acte attaqué et à statuer à nouveau; qu'elle serait alors tenue de respecter les motifs soutenant le dispositif de l'arrêt de suspension; que, dans cette mesure, le requérant dispose d'un intérêt suffisant à solliciter la suspension de l'exécution de l'acte attaqué; que la demande de suspension est dès lors recevable;

Considérant qu'au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions : une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision;

Considérant que le requérant fait valoir, quant à l'urgence, que la délibération de la ville de Chimay du 16 décembre 2015 a été mise à exécution immédiatement et qu'il occupe actuellement le grade de capitaine stagiaire au sein de la Zone de secours Hainaut-Est; qu'il précise qu'il a mis fin, le 21 décembre 2015, au contrat de travail qui le liait à la société Eurovia et que ses fonctions actuelles constituent ses seules activités professionnelles; qu'il dit craindre que l'exécution de l'acte attaqué lui fasse perdre ses fonctions au sein de la zone de secours Hainaut-Est; qu'il précise que dans ce cas, il connaîtrait un préjudice financier qu'il détaille dans sa demande de suspension; qu'il fait ainsi valoir en substance que la perte de sa qualité de capitaine stagiaire l'empêcherait de faire face aux charges mensuelles de son ménage, qui s'élèvent à 2347,29 euros; qu'il soutient également qu'il connaîtrait un préjudice moral important dû à l'atteinte causée à ses espérances légitimes de poursuivre sa carrière de pompier professionnel; qu'ignorant la position que vont adopter le Gouverneur de la province de Hainaut et la zone de secours Hainaut-Est, il insiste encore sur la précarité de sa situation; qu'il indique également qu'à son âge (56 ans), il rencontrerait des difficultés à trouver un emploi; qu'il estime enfin que s'il était écarté

de ses fonctions, le bon fonctionnement de la zone de secours Hainaut-Est serait affecté, eu égard au manque d'officiers auquel elle est confrontée;

Considérant que l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne permet à ce dernier d'ordonner la suspension d'un acte administratif que lorsqu'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que celle-ci ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain; qu'il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu; qu'elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit de manière concrète que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond; qu'en l'espèce, le requérant indique que la zone de secours Hainaut-Est n'a pas mis fin à son stage; que la partie adverse a, depuis, demandé à cette dernière d'employer désormais le requérant en qualité de capitaine volontaire et non plus comme stagiaire; que si la zone de secours décidait de se plier au souhait de la partie adverse, le requérant ne serait donc pas privé de toute activité professionnelle et il continuerait de percevoir sa rémunération de pompier volontaire; que cette circonstance dément que le dommage pécuniaire (par définition réparable) auquel le requérant pourrait être exposé durant la procédure en annulation causerait un inconvénient particulièrement grave et l'exposerait à un réel risque de précarité; qu'en tant que capitaine volontaire, le requérant verrait ses revenus varier de mois en mois et probablement diminuer, mais cette baisse du niveau de vie, qui, jusqu'à preuve du contraire, demeure hypothétique, ne suffit pas à établir l'urgence; que le requérant ne démontre, par ailleurs, pas que le préjudice moral qu'il dit subir constituerait un inconvénient tel qu'il ne pourrait être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation; que comme le note la partie adverse, l'acte attaqué ne contient aucune mention ou remarque susceptible de ternir la réputation du requérant; que le refus d'approbation est, en effet, exclusivement motivé par des erreurs qu'aurait commises la ville de Chimay; que l'atteinte aux espérances légitimes du requérant de devenir pompier professionnel ne constitue pas davantage un désagrément d'une gravité telle qu'elle justifierait l'urgence; que le risque avancé par le requérant de voir l'autorité de tutelle censurer la décision de le nommer capitaine à titre définitif est hypothétique; qu'il ne peut, en tout état de cause, être pris en compte aujourd'hui pour établir une quelconque urgence; que l'âge du requérant et la difficulté qu'il pourrait engendrer pour retrouver du travail ne constituent pas plus un argument à prendre en considération, dès lors qu'il est établi qu'il ne pourrait, en tout état de cause, être privé de toute activité professionnelle; qu'enfin, comme l'avance la partie adverse, les inconvénients que causerait l'acte attaqué au bon fonctionnement de la zone de secours Hainaut-Est, qui n'a d'ailleurs pas souhaité intervenir dans la présente cause, n'ont pas le caractère

personnel que le préjudice vanté par le requérant doit revêtir; qu'il se déduit de ce qui précède que l'urgence n'est pas établie;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées pour permettre au Conseil d'État pour que soit accueillie une demande de suspension ne sont donc pas réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le quinze septembre deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Gregory DELANNAY,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.