

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.045 du 12 septembre 2017

A. 218.551/VIII-10.027

En cause :

1. BODEUX Fabian,
2. JOST Alain,
3. MAQUINAY Frédéric,
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Pierre LEJEUNE et
Philippe HALLET, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le gouverneur de la province de Liège,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 février 2016, Fabian BODEUX, Alain JOST et Frédéric MAQUINAY demandent l'annulation de "la décision du 30 novembre 2015 du Gouverneur de la Province de Liège, suspendant la délibération du 14 octobre 2015 du conseil de zone de la zone de secours Vesdre, Hoëgne & Plateau (zone 4), ayant décidé d'approuver des dispositions complémentaires au statut pécuniaire des membres du personnel opérationnel".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Marc OSWALD, auditeur au Conseil d'Etat, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 juin 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 septembre 2017.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'Etat, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Philippe HALLET, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Thomas EYSKENS, *loco* M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc OSWALD, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Les requérants sont pompiers au sein de la zone de secours Vesdre, Hoëgne et Plateau (ci-après la zone de secours). Avant d'y être transférés de plein droit le 1^{er} juillet 2015, conformément aux articles 203 et 204 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, ils étaient pompiers professionnels au sein du service d'incendie de la commune de Verviers et pompiers volontaires au sein, respectivement, des services d'incendie des communes de Pepinster, Limbourg et Theux.

2. L'article 22, 1^o, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015, prévoit une incompatibilité entre les fonctions de membre du personnel professionnel et les fonctions de membre du personnel volontaire de la même zone.

Le 2 septembre 2015, la zone de secours formule la proposition suivante :

" [...]

Permettre aux volontaires gradés-sapeurs professionnels de conserver leur grade ET leur statut professionnel. La présence de ces 4 agents n'impacterait pas les procédures de promotion futures. Par contre, le départ d'un des 4 agents repris ci-dessus ne donnerait pas lieu à remplacement par promotion".

Deux des trois organisations syndicales acceptent ces "dispositions complémentaires au nouveau statut pécuniaire des membres du personnel opérationnel", à l'exception du SLFP qui ne marque pas son accord sur le point "volontaires gradés professionnels".

3. Le 14 octobre 2015, la zone de secours adopte diverses dispositions complémentaires au nouveau statut pécuniaire du personnel opérationnel, dont le contenu de la proposition précitée du 2 septembre 2015.

4. Cette délibération est transmise aux autorités de tutelle, le gouverneur de la province de Liège et le ministre de l'Intérieur, par un courriel du 23 octobre 2015.

5. Le 10 novembre 2015, le gouverneur de la province de Liège fait notamment la demande suivante à la zone de secours : "concernant le point qui permet aux pompiers de conserver leur grade de volontaire tout en étant professionnels au sein de la zone, pouvez-vous me communiquer copie du protocole d'accord obtenu avec les syndicats ?". Il précise également que "ces interrogations [...] sont formulées en application de l'article 123 de la loi du 15 mai 2007 et, de ce fait, interromp[en]t le délai de vingt-cinq jours calendrier qui m'est offert pour me prononcer sur une suspension des décisions précitées".

Le SPF Intérieur formule le même jour une demande identique.

6. Le protocole d'accord est transmis à la partie adverse le 12 novembre 2015.

7. Le 30 novembre 2015, le gouverneur de la province de Liège suspend la délibération du 14 octobre 2015, pour les motifs suivants :
" [...]

Attendu qu'il y a lieu d'observer :

- Que la délibération susmentionnée prévoit que le personnel volontaire qui preste[...] des heures de garde en caserne soi[...]t rétribué[...] sans complément alors qu'il[...] doi[...]t réglementairement bénéficier de l'allocation pour prestations irrégulières pour ce type de prestation;
- qu'aucune allocation pour diplôme n'est prévue pour le personnel professionnel, ce qui est illégal;

- qu'il existe une incompatibilité entre la fonction de pompier professionnel et celle de pompier volontaire dans la même zone et qu'aucune mesure transitoire n'est prévue pour continuer à cumuler les fonctions de pompier volontaire et de pompier professionnel au sein de la même zone.
que si le pompier choisit de continuer à travailler en tant que professionnel au sein de la zone, il sera revêtu du grade correspondant et qu'il est impossible de conserver son grade éventuellement supérieur de volontaire car aucune disposition n'est prévue à cet effet.

Attendu qu'il y a lieu de constater au vu de ce qui précède que les prescriptions légales précitées n'ont pas été respectées au niveau des dispositions complémentaires au statut pécuniaire;

Que de ces chefs, la délibération susvisée n'étant pas conforme à la loi, il y a lieu d'en suspendre l'exécution".

Cet arrêté, notifié par la zone de secours aux requérants le 6 janvier 2016, constitue l'acte attaqué.

8. Le 19 février 2016, le conseil de la zone de secours constate l'incompatibilité entre les fonctions de membres du personnel et de membres du personnel volontaire des requérants et, le 24 février 2016, le commandant et le président de la zone de secours les invitent à y mettre fin pour le 19 août 2016 au plus tard, sous peine de démission d'office.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que l'acte attaqué est l'arrêté de suspension du gouverneur du 14 octobre 2015 et qu'il constitue un acte préparatoire à une éventuelle annulation, de sorte qu'il n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation. Elle relève par ailleurs qu'à la suite de cette suspension, la zone de secours s'est abstenue d'adresser à la partie adverse une délibération justificative de sorte qu'en vertu de l'article 126, § 2, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, la décision suspendue est nulle de plein droit. Elle conteste dès lors l'intérêt au recours dans la mesure où que l'annulation éventuelle de l'acte attaqué "aurait pour effet de lever la mesure de suspension d'un acte... nul de plein droit". Elle expose enfin que la suspension attaquée ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne cause pas grief aux requérants. Elle en conclut qu'ils "semblent soutenir que leur intérêt au recours provient du fait qu'ils sont contraints, par la zone, de renoncer à la profession de pompier volontaire et à leur grade de pompier volontaire" alors que les courriers de la zone des 6 janvier et 24 février 2016 sont devenus définitifs à défaut d'avoir été attaqués devant le Conseil

d'État, de sorte qu'ils continueraient à produire leurs effets nonobstant l'annulation éventuelle de l'arrêté du gouverneur qui, dès lors, ne leur permettrait pas d'obtenir satisfaction. Elle s'en remet à la sagesse du Conseil d'État dans son dernier mémoire.

À l'appui de leur requête, les requérants exposent qu'à la suite de l'acte attaqué, la zone de secours leur a écrit les 6 janvier et 24 février 2016 et que sa position les contraint à renoncer à la profession qu'ils exercent à titre volontaire et au grade y afférent, avec pour conséquence immédiate qu'ils deviennent inférieurs hiérarchiques de personnes qui, au jour de la requête, étaient placées sous leurs ordres. Ils ajoutent que "redevenus simples sapeurs-pompiers, ils ne pourront plus utilement postuler pour faire évoluer leur carrière" et que "les actes attaqués [leur] font donc grief", comme en atteste l'indication des voies de recours sur le courrier du 6 janvier 2016.

Ils répliquent que l'acte attaqué a modifié l'ordonnancement juridique, d'une part, en suspendant la délibération prise par la zone de secours le 14 octobre 2015 et, d'autre part, en entraînant la conséquence de la nullité de plein droit de cette décision après l'écoulement d'un certain temps sans justification de la zone. Ils font valoir que dans la mesure où la nullité de plein droit est la conséquence qui découle de l'application de la loi, elle ne constitue pas un acte administratif attaquant, pas plus que l'absence de justification de sa décision initiale par la zone de secours. Ils estiment que "cette nullité ne saurait perdurer en cas d'annulation, la suppression de la cause emportant la suppression des effets" et ajoutent que les lettres des 6 janvier et 24 février 2016 ne font que décrire l'arrêté de suspension du gouverneur et qu'elles ne sont pas, en elles-mêmes, attaquables dès lors qu'elles n'expriment qu'une intention qui n'est pas encore concrétisée.

Ils n'ajoutent rien dans leur dernier mémoire mais précisent qu'ils ont présenté leur démission en tant que pompiers volontaire, respectivement les 12 juillet et 16 août 2016 selon les pièces y annexées, joignent les délibérations de la zone de secours des 15 juillet et 21 octobre 2016 actant ces démissions, et sollicitent l'extension du recours à ces trois délibérations.

IV.2. Appréciation

L'article 126 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile est libellé comme suit :

" § 1^{er}. Sous réserve de l'application de l'article 123, le gouverneur peut suspendre, par arrêté et dans un délai de vingt-cinq jours prenant cours le lendemain de la réception de la liste visée à l'article 124 ou de la délibération visée à l'article 125, l'exécution des décisions par lesquelles l'autorité zonale viole les dispositions de

la présente loi ou prises en vertu de la présente loi. Une copie de l'arrêté de suspension est transmise simultanément au ministre.

§ 2. L'autorité zonale peut, dans les quarante jours à compter du lendemain de l'envoi de l'arrêté suspensif du gouverneur, justifier la délibération suspendue. En ce cas, elle adresse sa délibération justificative au ministre au plus tard le dernier jour du délai susmentionné. Une copie de la délibération justificative est transmise au gouverneur.

L'autorité zonale peut, dans le même délai, retirer la décision suspendue. Elle en informe le gouverneur et le ministre.

À défaut pour l'autorité zonale de justifier la délibération suspendue dans le délai de quarante jours, la délibération suspendue est considérée comme nulle de plein droit.

§ 3. En cas d'envoi d'une délibération justificative, le ministre peut, par arrêté motivé et dans les quarante jours à compter du lendemain de la réception de la délibération justificative, soit annuler la décision suspendue, soit lever la suspension de ladite décision.

L'arrêté est adressé, au plus tard le dernier jour du délai de quarante jours, à l'autorité zonale. Une copie est envoyée au gouverneur.

À défaut d'arrêté dans le délai de quarante jours, la suspension est levée.

§ 4. Le ministre peut, en outre, statuer définitivement sur l'annulation de toute décision soumise à la tutelle spécifique générale dans les vingt-cinq jours à compter du jour suivant l'expiration du délai de tutelle du gouverneur visé au § 1^{er}.

L'arrêté est adressé, au plus tard le dernier jour du délai visé à l'alinéa 1^{er}, à l'autorité zonale. Une copie est envoyée au gouverneur".

En l'espèce, il n'est pas contesté que la zone de secours n'a pas justifié sa délibération du 14 octobre 2015, suspendue par l'acte attaqué le 30 novembre 2015. Conformément à l'article 126, § 2, troisième alinéa, précité, cette délibération est dès lors "considérée comme nulle de plein droit". Ce régime de nullité de plein droit a été introduit par l'article 98 de la loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions diverses Intérieur, dont les travaux parlementaires indiquent ce qui suit :

" Lorsque le gouverneur suspend une délibération zonale, il revient à la zone de retirer sa décision ou de la justifier. Si la zone n'est pas d'accord avec la décision du gouverneur, il lui revient de la contester. En l'absence de pareille contestation, il ne revient pas au ministre de réexaminer un dossier puisque celui-ci ne contient aucun nouvel élément. La conséquence d'une absence de contestation par la zone de la décision de suspension du gouverneur ne peut dès lors que mener à la nullité de la délibération suspendue. C'est en ce sens que l'article 126, § 2, est adapté et complété par un troisième alinéa" (*Doc. parl.*, Chambre, session 2013-2014, commentaire des articles, n° 53-3113/001, p. 41).

Le législateur a donc entendu instaurer un régime de nullité de plein droit de la délibération de la zone de secours suspendue par le gouverneur non pas en raison de la décision de suspension, mais dès qu'il est constaté que la zone de secours ne l'a pas justifiée dans les quarante jours de la notification de l'arrêté de

suspension. En vertu de cette disposition, la décision initiale disparaît *ab initio* dès le moment où l'absence de justification est constatée par l'écoulement de ce délai légal, soit, en l'espèce, à une date que les pièces du dossier ne permettent pas d'établir avec précision mais, au plus tôt, le 9 janvier 2016 (quarante jours après l'adoption de l'acte attaqué le 30 novembre 2015 s'il a été notifié le même jour à la zone de secours) et, au plus tard, le 15 février 2016 (quarante jours après le 6 janvier 2016 si la zone de secours a reçu notification de l'arrêté de suspension le jour où elle l'a notifié aux requérants). Il convient de constater que le législateur n'a explicitement prévu aucune hypothèse permettant de lever cette nullité en organisant un régime exprès permettant de rétablir la délibération suspendue, de telle manière que la nullité de plein droit instituée par cette disposition légale s'avère non seulement automatique, mais également irréversible dès l'échéance du délai de quarante jours si aucune justification n'est fournie par la zone de secours après la suspension de sa délibération.

Dans ce contexte, l'annulation de la suspension attaquée en l'espèce ne pourrait, contrairement à ce que défendent les requérants, avoir pour effet de mettre fin à cette nullité légale de plein droit au motif que, selon eux, "la suppression de la cause emport[e] la suppression des effets". En effet, il convient de constater, d'une part, que ce n'est pas la décision de suspension du 30 novembre 2015 mais bien la décision implicite de la zone de ne pas justifier sa décision dans les quarante jours de sa notification qui constitue la cause de cette nullité. D'autre part, l'article 126, § 2, troisième alinéa, susvisé, implique que la délibération du 14 octobre 2015 suspendue par l'acte attaqué a disparu avec effet rétroactif depuis à tout le moins le 15 février 2016. Dans la mesure où les requérants poursuivent en réalité le rétablissement des effets de ladite délibération suspendus par l'acte attaqué, alors qu'il ressort de ce qui précède que celle-ci a totalement disparu de l'ordre juridique en vertu de la loi précitée du 15 juillet 2007, ils ne retireraient aucun avantage de l'annulation éventuelle de l'acte attaqué puisque cette disparition rétroactive implique que, par essence, cette délibération ne peut plus sortir aucun effet. Dès le moment où les requérants n'ont pas attaqué la décision implicite précitée de la zone, ils ne justifient pas d'un intérêt à attaquer la suspension querellée.

La requête est irrecevable. La demande d'extension du recours est, partant, sans objet.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ETAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge des parties requérantes, à concurrence de 233,33 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont également mis à charge des parties requérantes à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le douze septembre deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Pascale VANDERNACHT,
Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
conseiller d'Etat,
conseiller d'Etat,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.