

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**VIII<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 242.015 du 29 juin 2018

A. 219.322/VIII-10.131

En cause : **BROUSMICHE** Florent,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe HERMAN, avocat,  
rue T'Serclaes de Tilly 49-51  
6061 Montignies-Sur-Sambre,

contre :

**le Gouverneur de la province de Hainaut,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Nicolas BONBLED, avocat,  
boulevard Bischoffsheim 33  
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 19 mai 2016, Florent BROUSMICHE demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Gouverneur de la province du Hainaut du 20 avril 2015 [lire : 2016] refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la Ville de BEAUMONT du 28 décembre 2015 le désignant en qualité de sous-lieutenant professionnel stagiaire au service d'incendie avec effet au 29 décembre 2015" et, d'autre part, l'annulation de cette décision;

*II. Procédure*

Un arrêt n° 236.523 du 24 novembre 2016 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Marc OSWALD, auditeur au Conseil d'État, 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 20 avril 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 mai 2018.

Par une ordonnance du 18 mai 2018, l'affaire a été remise à l'audience du 22 juin 2018.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Lise DE CONINCK, *loco* M<sup>e</sup> Philippe HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Nicolas BONBLED, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

### *III. Faits*

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 236.523, précité, auquel il convient de se référer.

### *IV. Premier moyen*

#### *IV.1. Thèse de la partie requérante*

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 13, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'incompétence de l'auteur de l'acte. Il considère que l'autorité de tutelle s'est déclarée compétente à tort pour connaître de la décision du 28 décembre 2015,

laquelle ne concerne ni une nomination, ni une promotion mais uniquement une admission au stage.

Il rappelle, en réplique, le texte, clair selon lui, de l'article 13, § 4, visé au moyen. Il estime que 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 prévoit une admission au stage et non une nomination au stage. Il soutient que la limitation du contrôle de tutelle, avancée par la partie adverse, ne trouve appui ni dans l'arrêté royal du 19 avril 1999, ni dans la loi du 31 décembre 1963. Il considère enfin que la comparaison avec le statut Camu n'est pas pertinente, dès lors que les pompiers professionnels étaient, sous l'empire de la loi précitée, des agents communaux.

Il se réfère, dans son dernier mémoire, au rapport de l'auditorat.

#### *IV.2. Appréciation*

L'article 13, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile dispose ce qui suit :

" Les actes des autorités communales ou des intercommunales portant nomination ou promotion des officiers ainsi que les mesures disciplinaires qui les concernent sont soumis à l'approbation du gouverneur de la province".

En vertu de cette disposition, les actes des autorités communales portant nomination des officiers sont soumis à l'approbation du gouverneur de la province. Cette disposition se réfère à la nomination des officiers sans faire de distinction entre les nominations définitives et les nominations provisoires ou temporaires.

La procédure de promotion et de nomination des officiers des services d'incendie était, jusqu'au passage en zones de secours, régie par 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. Conformément à cet arrêté royal, l'accès au grade de sous-lieutenant professionnel par recrutement suppose la réalisation d'un stage (articles 12 à 17). Si aucune de ces dispositions ne prévoit expressément, contrairement à d'autres statuts (articles 30, § 1<sup>er</sup> et 34, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État), de "nomination" en qualité de stagiaire, plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 19 avril 1999 n'en utilisent pas moins l'expression "nommé à titre définitif" pour désigner la nomination intervenant en cas d'issue favorable du stage (articles 17 et 36) laissant entendre que cette nomination "à titre définitif" est précédée d'une nomination à titre provisoire de la personne admise au stage.

Il s'ensuit qu'aucune distinction basée sur le caractère définitif ou non de la nomination ne peut être admise pour l'exercice de la tutelle spéciale d'approbation instituée par l'article 13, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 précitée, de sorte que la partie adverse était bien compétente pour prendre la décision attaquée.

Le moyen n'est dès lors pas fondé.

## *V. Deuxième moyen*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article L 1213-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 7, 8 et 10 de l'arrêté royal du 19 avril 1999, précité, de la règle qu'exprime l'adage "qui peut le plus peut le moins" et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Il rappelle que la partie adverse considère que l'arrêté royal du 19 avril 1999 précité, donne compétence au seul conseil communal pour fixer la condition de résidence des candidats à l'emploi (article 7, § 1<sup>er</sup>, 6°), la date à laquelle elle doit être rencontrée (article 7, § 2), organiser les épreuves de sélection (article 8, alinéa 2) et d'aptitude physique (article 10, alinéa 1<sup>er</sup>), d'arrêter la composition des différents jurys appelés à apprécier ces épreuves (articles 8 et 10, alinéa 2), sans prévoir la moindre possibilité de délégation et qu'elle en déduit que la délibération du conseil communal du 20 octobre 2015 qui donne mandat au collège communal pour l'organisation des épreuves de recrutement est illégale au regard de la répartition des compétences que réalise ledit arrêté royal et que par conséquent toute la procédure de nomination est illégale.

Il soutient que, contrairement à ce qu'affirme l'acte attaqué, le conseil communal était autorisé, conformément à l'adage "qui peut le plus, peut le moins" et à l'article L1213-1 visé au moyen, à déléguer au collège communal l'organisation des épreuves de recrutement.

Il fait valoir, en réplique que l'arrêt n° 81.871 du 16 juillet 1999, cité par la partie adverse, ne concerne pas la procédure de recrutement et de nomination des pompiers professionnels et ne peut donc voir son enseignement s'appliquer en l'espèce. Il relève que l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 décembre 1963 précitée, ne régit pas la répartition des compétences entre le conseil et le collège communal et

soutient qu'un arrêté ne pourrait déroger au prescrit décretaal contenu à l'article L1213-1, visé au moyen.

Il maintient, dans son dernier mémoire, qu'en adoptant l'arrêté royal du 19 avril 1999, le Roi ne pouvait pas et n'a pas dérogé à la règle contenue dans l'article 149 de la Nouvelle Loi communale, qui figure aujourd'hui à l'article L1213-1 précité et que c'est donc légalement que le conseil communal a donné mandat au collège.

## *V.2. Appréciation*

L'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 décembre 1963 précitée est ainsi rédigé :

" Le Roi détermine les règles d'organisation générale des services publics d'incendie.

Il arrête les dispositions générales dans les limites desquelles sont fixés le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitement, les indemnités, les allocations et notamment les allocations de foyer et de résidence, le pécule de vacances et le pécule de vacances familial ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres des services publics d'incendie".

L'article 13, § 3, de la même loi dispose ce qui suit :

" Le Roi établit les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie".

Sur cette base, le Roi a adopté l'arrêté du 19 avril 1999 précité, ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie.

Dans son avis précédant ce règlement, la section de législation du Conseil d'État a considéré que le Roi était habilité à prendre de telles dispositions :

" Contrairement à ce que son intitulé indique, l'arrêté en projet ne se borne pas à fixer les critères d'aptitude et de capacité et les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie.

Il fixe également les différentes procédures applicables à ces nominations et promotions et détermine, notamment, quels sont les organes compétents pour accomplir ces actes de procédure.

Le projet prévoit ainsi, par exemple, que l'appel aux candidats, l'organisation des épreuves de sélection, l'évaluation de l'aptitude du stagiaire, ... sont effectués par le conseil communal.

Le bourgmestre, lui, est chargé de recevoir les candidatures, de notifier les nominations ou les promotions. Les officiers nommés prêtent serment entre ses mains.

Lorsque le service public d'incendie est une intercommunale, l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, prévoit que les tâches confiées au conseil communal et au bourgmestre dans un service communal sont remplies respectivement par le conseil d'administration et le président de ce conseil.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, la même disposition prévoit que ces rôles sont assurés respectivement par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et le président du gouvernement de la Région de Bruxelles- Capitale.

La question se pose si le Roi est bien habilité à prendre de telles dispositions.

En ce qui concerne les services communaux d'incendie, la réponse est affirmative, dès lors que les institutions communales sont une compétence de l'autorité fédérale et que l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, précité prévoit que le Roi fixe les règles d'organisation générale des services d'incendie.

[...]".

Il y a dès lors lieu de considérer, avec la partie adverse, que l'article L1213-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne trouve pas à s'appliquer ici, mais bien la loi du 31 décembre 1963, précitée (spécialement ses articles 9, § 1<sup>er</sup>, et 13, § 3), laquelle constitue le fondement légal de l'arrêté royal du 19 avril 1999.

À cet égard, l'enseignement de l'arrêt n° 81.871 précité, peut donc être transposé en l'espèce, dès lors qu'il considère à juste titre, et de manière générale, que la loi du 31 décembre 1963 met en place un système autonome, distinct et postérieur à la loi communale.

L'arrêté royal du 19 avril 1999 confiait au conseil communal le soin d'organiser les épreuves de sélection (article 8, alinéa 2) - notamment les épreuves physiques (article 10, alinéa 2) - et d'admettre au stage les candidats qui réunissent les conditions requises (article 11).

Comme l'explique la doctrine, toute délégation de pouvoir requiert deux actes : une habilitation à déléguer et un acte de délégation par lequel l'habilitation est mise en œuvre. Si l'habilitation peut être admise pour des points d'importance secondaire même en l'absence d'écrit, eu égard, notamment à l'ampleur des tâches, l'acte de délégation doit, lui, faire obligatoirement l'objet d'un écrit, en vertu de l'adage "pas de délégation sans texte". Quoi qu'il en soit, la délégation ne peut être que partielle.

En l'espèce, le conseil communal de Beaumont a décidé, le 20 octobre 2015, "de donner mandat au Collège Communal pour l'organisation des épreuves de recrutement", alors que rien ne l'autorisait à le faire. Une telle délégation était donc irrégulière.

Constatant cela, l'acte attaqué ne méconnaît pas la portée des dispositions visées au moyen, lequel n'est dès lors pas fondé.

## VI. Troisième moyen

### VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 19 avril 1999, précité, de la règle qu'exprime l'adage *patere legem quam ipse fecisti*, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, de la contrariété dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il soutient, dans une première branche, qu'en considérant que l'autorité communale doit fixer la date à laquelle la condition de résidence doit être remplie au moment de la publication de l'appel aux candidats, la partie adverse se méprend sur la portée des articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 19 avril 1999 susvisé. Il fait valoir que l'acte attaqué est contradictoire en ce que l'autorité de tutelle reproche au conseil communal de ne pas avoir déterminé la date à laquelle la condition de résidence doit être remplie, tout en relevant que l'imposition d'une condition de résidence au dépôt de la candidature est incompatible avec le principe d'égale admissibilité aux emplois publics.

Il soutient, dans une seconde branche, qu'en considérant que la condition de nationalité est problématique en ce qui concerne E. H., la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et viole la règle *patere legem quam ipse fecisti*, dès lors que tout candidat ne pouvait ignorer ladite condition et que l'appel à candidatures mentionnait expressément que les "actes de candidature incomplets ne pourront être pris en considération".

En réplique, il se réfère à sa requête.

Il rappelle, dans son dernier mémoire, qu'il résulte de l'article 6 que l'appel à candidatures doit "indiquer les conditions à remplir" et que celle-ci sont fixées à l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal.

Il soutient qu'en affirmant que l'appel doit en outre contenir la date à laquelle la condition de résidence doit être fixée, disposition reprise non au § 1<sup>er</sup>,

mais au § 2 de l'article 7, la partie adverse ajoute au texte une disposition qui ne s'y trouve pas.

Il ajoute que seules les obligations de publicité, soit l'affichage et les publications au Moniteur et dans la presse, sont sanctionnées par la nullité.

## *VI.2. Appréciation*

L'arrêté royal du 19 avril 1999 précité contient les dispositions suivantes :

" Art. 6. Lorsqu'un emploi de sous-lieutenant professionnel, accessible par recrutement, est déclaré vacant ou le sera dans un délai maximum de douze mois, le conseil communal fait appel aux candidats.

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.

L'appel indique les conditions à remplir, les épreuves imposées, la matière de celles-ci ainsi que la date limite fixée pour le dépôt des candidatures.

Toute candidature doit être adressée par lettre recommandée au bourgmestre.

Art. 7. § 1<sup>er</sup>. Les candidats à un emploi de sous-lieutenant professionnel doivent remplir les conditions suivantes :

- 1° être belge;
- 2° être âgé de 21 ans au moins;
- 3° être d'une taille égale ou supérieure à 1,60 m;
- 4° être de bonnes conduite, vie et mœurs;
- 5° être en règle avec les lois sur la milice;
- 6° avoir sa résidence principale dans la commune où est situé le service d'incendie ou dans une zone à déterminer par le conseil communal;
- 7° être titulaire du diplôme ou certificat suivant :
  - a) dans les services d'incendie de la classe X ou Y : soit un diplôme ou certificat qui donne accès aux emplois de niveau 1 dans la fonction publique fédérale visé à l'annexe I de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, soit un diplôme visé à l'annexe I du présent arrêté;
  - b) dans les services d'incendie de la classe Z ou d'une commune qui n'est pas centre de groupe : un diplôme ou certificat qui donne au minimum accès aux emplois de niveau 2 dans la fonction publique fédérale visé à l'annexe I de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité.

§ 2. Le conseil communal fixe la date à laquelle la condition visée au § 1<sup>er</sup>, 6°, doit être remplie".

Il résulte de la combinaison de ces deux articles que l'appel à candidatures doit, à peine de nullité, contenir les conditions que doivent remplir les candidats aux emplois de sous-lieutenant professionnel. Parmi celles-ci figure l'obligation de résider dans la commune où est situé le service d'incendie. La date à

laquelle cette condition doit être respectée est fixée par le conseil communal et doit également, conformément à l'article 6, alinéa 3, précité, figurer nécessairement dans l'appel à candidatures.

En conséquence, quand elle refuse d'approuver la délibération du 28 décembre 2015 après avoir relevé que la date à laquelle la condition de résidence doit être respectée n'a pas été fixée et ne figure donc pas dans l'appel à candidatures, la partie adverse fait une application correcte des dispositions visées au moyen, et en particulier de l'article 7, § 2, de l'arrêté royal du 19 avril 1999. Cette considération suffit à justifier le constat d'irrégularité de la publication de l'appel à candidatures. La circonstance, à la supposer avérée, que les candidats n'auraient pu, en tout état de cause, être induits en erreur n'énervé pas ledit constat.

Pour le reste, l'acte attaqué ne contient pas de contradiction, comme le prétend le requérant. Le troisième considérant de la page 4 de l'acte attaqué, qui reprend les griefs adressés à la ville de Beaumont et qui soutient que, telle qu'énoncée dans l'appel à candidatures, la condition de résidence emporte violation du principe d'égale admissibilité aux emplois publics est ainsi rédigé :

" Considérant dès lors qu'en désignant M. BROUSMICHE 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, de surcroît après qu'ait été rejetée une candidature recevable au vu des informations qu'elle contenait, le Conseil communal de Beaumont, réuni en sa séance du 28 décembre 2015, a adopté un acte illégal au regard de dispositions inscrites dans les articles 6, 7, 8 et 10 de l'arrêté royal du 19 avril 1999".

En estimant "qu'en ne déterminant pas, dans le cadre de ces publications, la date à laquelle les candidats à l'emploi dont il est question doivent remplir la condition de résidence qu'elles exigent d'eux, les autorités communales de Beaumont 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 laisse[nt] croire aux candidats potentiels que cette condition est exigible d'eux dès le dépôt de leur candidature", le troisième considérant de la page 3 ne dit pas autre chose.

La première branche du moyen n'est dès lors pas fondée.

La seconde branche est dépourvue d'intérêt et est, partant, irrecevable, dès lors qu'elle critique un motif que la partie adverse qualifie elle-même de surabondant et qui concerne exclusivement une autre candidate.

Le moyen n'est dès lors fondé en aucune de ses branches.

*VII. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de huit cent quarante euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre, le vingt-neuf juin deux mille dix-huit, par :

|                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| Jacques VANHAEVERBEEK, | président de chambre, |
| Luc CAMBIER,           | conseiller d'État,    |
| Frédéric GOSSELIN,     | conseiller d'État,    |
| Florence VAN HOVE,     | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.