

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 243.174 du 7 décembre 2018

A. 223.853/VIII-10.676

En cause : **VANDENBERK** Peter,
ayant élu domicile chez
M^e Alain MERCIER, avocat,
avenue du Col Vert 3
1170 Bruxelles,

contre :

la Zone de Secours Liège Zone II IILE-SRI,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 novembre 2017, Peter VANDENBERK demande l'annulation de "la décision prise le 25 septembre 2017 par laquelle le Conseil d'administration de la Zone de Secours LIEGE ZONE 2 IILE-SRI décide :

- de confirmer la décision du Comité de gestion du 2 août 2017 de placer, à dater du 2 août 2017, Monsieur VANDENBERK en position de non-activité jusqu'à ce qu'il puisse justifier être titulaire d'un badge AMU en ordre de validité;
- de confirmer la décision du Comité de gestion du 2 août 2017 selon laquelle pendant cette période de non-activité, le requérant n'a pas droit à son traitement et ne peut faire valoir ses titres ni à la promotion par avancement de grade ni à la promotion barémique et ni à l'attribution d'un mandat".

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'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 5 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 décembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Alain MERCIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nathalie FORTEMPS, 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

1. Le requérant est secouriste-ambulancier nommé à titre définitif.

2. Le 3 mai 2017, il obtient un avis négatif aux épreuves de renouvellement de son brevet.

3. Le 26 mai 2017, l'École Provinciale d'Aide Médicale Urgente de la province de Liège (EPAMU) informe le chef de la zone de secours de Liège de cet avis négatif en indiquant que le renouvellement de son badge AMU ne pourra être demandé qu'après avoir obtenu une évaluation positive, ce qui suppose qu'il présente les épreuves de renouvellement du brevet.

4. Le 9 juin 2017, la partie adverse demande à l'EPAMU si le requérant peut encore être "actif en tant qu'agent opérationnel sur ambulance".

5. Le 20 juin 2017, le SPF Santé publique répond à la partie adverse que le requérant ne peut voir son brevet renouvelé et son insigne distinctif AMU prolongé. Il l'informe qu'il ne s'est pas présenté aux formations dispensées les 12 et 13 juin 2017, auxquelles il s'était pourtant inscrit et précise que s'il souhaite se mettre en ordre, il doit s'inscrire aux épreuves de renouvellement de brevet et participer aux séances de formation permanente, tout en soulignant que "ses absences répétées ne témoignent pas de sa volonté de régulariser sa situation".

6. Le même jour, la partie adverse transmet au requérant une copie de ce courrier en lui précisant qu'il est dès lors dispensé de service pour ses fonctions de secouriste-ambulancier jusqu'à réévaluation de sa situation quant à son brevet AMU et de son badge distinctif, sur la base des éléments que le requérant portera à sa connaissance.

7. Le 28 juin 2017, le conseil du requérant s'adresse à la partie adverse. Il demande une copie de sa lettre précitée du 9 juin 2017 et indique entre autres que le requérant a fait le nécessaire pour représenter l'épreuve. Il explique par ailleurs que ce dernier n'a pas été en mesure de suivre les formations des 12 et 13 juin parce que, d'une part, il ignorait que l'IILE l'y avait inscrit et, d'autre part, parce qu'il était en mission syndicale le 13 juin. Il ajoute qu'il ne pouvait pas suivre cette formation dès lors qu'il venait de terminer sa garde.

8. La partie adverse répond le 25 juillet 2017 en communiquant une copie de sa lettre du 9 juin 2017, en indiquant que le requérant a bien été informé des dates de formations et qu'il aurait lui-même choisi de s'inscrire durant ses gardes, et en observant qu'il ne l'a pas informée des mesures concrètes qu'il a mises en œuvre pour suivre sa formation durant l'année 2017. Elle confirme que n'étant pas en ordre avec son badge AMU, la suspension de ses prestations est maintenue avec les conséquences pécuniaires que cela suppose dès lors que l'absence de prestations résulte de son propre fait.

9. Le 2 août 2017, le comité de gestion de la partie adverse décide de placer le requérant en position de non-activité jusqu'à ce qu'il puisse justifier être titulaire d'un badge AMU valide, et que, durant cette période, il n'a pas droit à son traitement et ne peut pas faire valoir ses titres aux promotions éventuelles ou à l'attribution d'un mandat.

Le recours en annulation introduit contre cette décision a été rejeté par l'arrêt n° 243.173 prononcé ce jour.

10. Le 4 août 2017, la partie adverse réclame au requérant le remboursement de montants trop perçus à concurrence de 2.093,22 euros pour son "accident du travail du 6 août 2015", compte tenu de son absence aux différents rendez-vous fixés par le MEDEX.

11. Le 18 septembre 2017, le conseil du requérant informe la partie adverse que ce dernier a réussi les épreuves de renouvellement de son brevet le 15 septembre 2017.

12. Il ressort d'un courrier du conseil de la partie adverse du 20 septembre 2017 qu'à cette date, le requérant s'est présenté sur son lieu de travail mais n'a pas fourni les documents nécessaires pour obtenir, par dérogation, son badge AMU, et qu'une situation "réellement incompréhensible" est ainsi déplorée.

13. Le 25 septembre 2017, le conseil d'administration de la partie adverse confirme la décision précitée du comité de gestion du 2 août 2017, dans les termes suivants :

" Vu la loi du 15 mai 2017 relative à la sécurité civile;
Vu l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, spécialement les articles 180 et suivants;
Vu la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente et ses arrêtés d'exécution;
Considérant que Monsieur VANDENBERK est secouriste-ambulancier professionnel nommé à titre définitif;
Considérant que par un pli du 20 juin 2017, le Docteur [I. R.] du SPF Santé publique a avisé le Commandant de zone, qu'après examen avec les responsables de l'EPAMU, l'insigne distinctif de Monsieur VANDENBERK était arrivé à échéance le 17 janvier 2017, qu'il avait bénéficié d'une dérogation pour la période 2007-2012 et la période 2012-2017, qu'il avait été autorisé à s'inscrire aux épreuves de renouvellement de brevet pour obtenir un insigne valable 1 an lui permettant de régulariser sa situation au cours du deuxième semestre 2017 mais qu'il n'avait pas participé à la séance de préparation et aux épreuves de renouvellement de brevet et avait échoué au poste RCP de sorte qu'il ne pouvait pas prétendre au renouvellement de son brevet et à la prolongation de son insigne distinctif; que le courrier ajoutait qu'il n'avait pas repris contact avec l'EPAMU pour convenir d'une nouvelle date d'examen et qu'il ne s'était pas présenté aux modules FP 2017 en juin 2017 de sorte que s'il souhaitait se mettre en ordre, il devait s'inscrire aux épreuves de renouvellement de son brevet et participer aux séances de formation permanente; que selon le Docteur [R.], les absences répétées de l'intéressé ne témoignaient pas de sa volonté de régulariser sa situation;
Considérant que le courrier de l'Inspecteur de l'Hygiène rappelait le prescrit des articles 6bis [lire 6ter] et 11 de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente ainsi libellés :
Article 6bis [lire 6ter] §§ 2 et 3 :
« Nul ne peut exercer les fonctions de secouriste-ambulancier dans le cadre de l'aide médicale urgente sans être titulaire d'un brevet de secouriste-ambulancier délivré par un centre de formation et de perfectionnement conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi.

Le responsable d'un service ambulancier agréé dans le cadre de l'aide médicale urgente ne peut assurer les premiers soins et le transport de victimes qu'avec des secouristes-ambulanciers titulaires d'un brevet délivré par un centre de formation conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi.»

Article 11 :

« Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 100 à 1.000 francs, ou d'une de ces peines seulement, les médecins ainsi que les personnes qui assurent effectivement le fonctionnement d'un service d'ambulance ou d'un service mobile d'urgence qui, ayant fait l'objet d'une demande d'aide du préposé du système d'appel unifié, refusent ou négligent, sans un des motifs énumérés aux articles 4 et 5, de donner suite à cette demande ainsi que toute personne contrevenant aux dispositions de l'article 6bis, §§ 2 et 3 (lire article 6ter, §§ 2 et 3.)»

Considérant qu'en égard à la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente et vu les impératifs de sécurité et de salubrité publique, le Commandant de zone a, le 20 juin 2017, dispensé de service Monsieur VANDENBERK pour ses fonctions de secouriste-ambulancier, et ce, pour une durée indéterminée jusqu'à une réévaluation de sa situation au sujet de son brevet AMU et de son insigne distinctif au vu des éléments d'information portés à sa connaissance;

Que par courrier du 20 juin 2017, le Commandant de zone a invité Monsieur VANDENBERK, par l'intermédiaire des défenseurs de son choix, à lui faire part des éléments qui justifieraient qu'il serait effectivement en ordre pour exercer ses fonctions de secouriste-ambulancier au vu de la législation relative à l'aide médicale urgente et ce au plus tard pour le 28 juin;

Considérant que par un pli de son conseil du 28 juin 2017, Monsieur VANDENBERK a fait part d'une série d'observations;

Considérant que Monsieur VANDENBERK ne conteste pas qu'il n'est pas actuellement titulaire d'un brevet de secouriste-ambulancier conformément à la loi du 8 juillet 1964 qui lui permettrait d'exercer ses fonctions de secouriste-ambulancier; que l'intéressé a fait savoir avoir fait le nécessaire pour s'inscrire à une nouvelle épreuve pour passer son brevet et qu'il assistera dans le courant de l'année 2017 à l'ensemble de la formation permanente;

Considérant qu'il a été répondu aux observations de Monsieur VANDENBERK par un pli envoyé le 27 juillet 2017;

Considérant que renseignements pris auprès de l'EPAMU, Monsieur VANDENBERK est bien inscrit à l'épreuve d'obtention du brevet prévue le 15 septembre 2017;

Considérant que selon l'article 186 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, le membre du personnel professionnel peut être mis en non-activité, de plein droit ou sur décision du Conseil;

Considérant que nul ne peut exercer les fonctions de secouriste-ambulancier dans le cadre de l'aide médicale urgente s'il n'est pas titulaire du brevet de secouriste-ambulancier conformément à la loi du 8 juillet 1964;

Considérant que selon les informations données par le SPF Santé Publique, et non contestées, Monsieur VANDENBERK ne peut donc plus exercer actuellement ses fonctions de secouriste-ambulancier au sein de la zone;

Considérant partant qu'il y a lieu de placer l'intéressé en non-activité de service et ce jusqu'à ce qu'il justifie être titulaire d'un badge AMU valable lui permettant d'exercer ses fonctions;

Considérant que selon l'article 186 du statut, sauf disposition contraire, le membre du personnel professionnel en non-activité n'a pas droit à son traitement et ne peut faire valoir ses titres ni à la promotion par avancement de grade ni à la promotion barémique et ni à l'attribution d'un mandat;

Considérant que conformément à cette disposition et en l'absence de toutes prestations, l'intéressé ne pourra pas prétendre à son traitement pendant cette période de non-activité de service;

Considérant qu'en date du 2 août 2017, le Comité de gestion avait pris la décision de placer l'intéressé en position de non-activité de service, et ce jusqu'à ce qu'il

puisse justifier être titulaire d'un badge AMU en ordre de validité conformément à la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente et ses arrêtés d'exécution et a décidé que l'intéressé n'aurait pas droit à son traitement et ne peut faire valoir ses titres ni à la promotion par avancement de grade ni à la promotion barémique et ni à l'attribution d'un mandat;

Considérant que M. VANDENBERK a réussi l'épreuve d'obtention du brevet prévue le 15 septembre 2017, qu'il a obtenu une dispense du SPF Santé publique en ce qui concerne les heures de formation pour lesquelles il n'est pas en ordre et qu'une demande de badge a été introduite.

DECIDE :

1. De confirmer la décision du Comité de gestion du 2 août 2017 de placer, à dater du 2 août 2017, Monsieur Peter VANDENBERK en position de non-activité de service et ce jusqu'à ce qu'il puisse justifier être titulaire d'un badge AMU en ordre de validité conformément à la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente et ses arrêtés d'exécution.

2. De confirmer la décision du Comité de gestion du 2 août 2017 selon laquelle pendant cette période de non-activité de service, l'intéressé n'a pas droit à son traitement et ne peut faire valoir ses titres ni à la promotion par avancement de grade ni à la promotion barémique et ni à l'attribution d'un mandat".

Cette décision constitue l'acte attaqué.

14. Le 29 septembre 2017, la partie adverse informe le requérant qu'elle a reçu, le 28 septembre 2017, son attestation provisoire "Insigne distinctif 112", et que sa période de non-activité prend donc fin automatiquement à cette date.

Le requérant est, partant, invité à reprendre ses fonctions le 2 octobre 2017.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Se référant à un arrêt n° 229.303 du 25 novembre 2014, la partie adverse estime que dès lors que l'acte attaqué a cessé de produire ses effets au 28 septembre 2017, le requérant ne justifié plus de l'intérêt requis. Dans son dernier mémoire, elle reproduit cette argumentation et ajoute que l'annulation de l'acte attaqué ne permettrait au requérant ni de promériter un traitement complet, ni de faire valoir ses titres à la promotion ou encore une ancienneté de service. Elle indique qu'il n'a pas presté pendant la période durant laquelle il a été écarté de ses fonctions en vertu de l'acte attaqué, de sorte que l'annulation ne lui donnerait pas droit à des arriérés de traitement et à une ancienneté de service. Elle fait valoir qu'il n'a pas un droit subjectif à son traitement ou à demeurer en fonction et qu'il pourrait tout au plus envisager un dédommagement sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil ou solliciter une indemnité réparatrice, et que cet aspect indemnitaire ne peut suffire à justifier la recevabilité du recours.

Le requérant réplique qu'il a été privé de rémunération et de ses droits à la promotion et que l'acte attaqué a nécessairement pour effet de le priver de son ancienneté de service durant la période de non-activité. Dans son dernier mémoire, il ajoute que sa situation administrative "demeure influencée par cet acte (notamment en ce qui concerne son ancienneté de service, laquelle est suspendue durant le temps de sa mise en non-activité de service)".

IV.2. Appréciation

Pour que la partie requérante justifie d'un intérêt au recours en annulation, il suffit que l'annulation de l'acte attaqué soit de nature à lui procurer un avantage, si minime fût-il.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'acte attaqué confirme que le requérant était, à dater du 2 août 2017, en non-activité de service, qu'il n'avait pas droit à son traitement et qu'il ne pouvait faire valoir ses titres ni à la promotion par avancement de grade ni à la promotion barémique ni à l'attribution d'un mandat. Dès le moment où l'acte attaqué a ainsi des conséquences concrètes et indiscutables sur la situation administrative et pécuniaire du requérant, sa disparition rétroactive est susceptible de lui procurer un avantage. L'arrêt n° 229.303, précité, n'est pas transposable en l'espèce dès lors que, dans cette affaire, aucune des mesures précitées n'avait été imposée par l'acte attaqué, le requérant étant au contraire "versé en service administratif".

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

V. Premier moyen

V.1. Thèse du requérant

Le moyen est pris de la violation de "la Constitution, notamment de son article 33; de l'article 2 du Code civil et du principe général de droit de la non-rétroactivité des actes administratifs; de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, notamment de ses articles 19, 24 et 26; du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment de ses articles L1523-9, L1523-10 et L1523-18; de l'arrêté royal du 23 août 2014 relatif au statut administratif du personnel ambulancier non pompier des zones de secours, notamment de son article 3; de l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, notamment de son article 186; des statuts coordonnés de l'Intercommunale

d'incendie de Liège et Environs-Service Régional d'Incendie, notamment de leurs articles 15, 18 et 23; de l'incompétence de l'auteur de l'acte; de l'absence, de l'erreur ou de l'insuffisance dans les causes ou les motifs".

Le requérant soutient que l'acte attaqué se borne à confirmer la décision du comité de gestion de le placer en position de non-activité de service à la date du 2 août 2017 et de le priver de ses droits à la promotion, alors que ledit comité de gestion était incompétent pour prendre cette décision qui relève de la compétence exclusive du conseil d'administration en vertu de l'article 3 de l'arrêté royal du 23 août 2014 et de l'article 186 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 précités. Il ajoute que la confirmation ou la ratification, par l'autorité compétente, d'une décision prise par un organe incompétent "ne permet pas de purger celle-ci du vice d'incompétence qui l'affecte", et que l'autorité administrative compétente ne peut confirmer une telle décision que pour l'avenir, après un examen complet du dossier. Il relève qu'en l'espèce, la zone de secours est organisée sous la forme d'une intercommunale, et que la décision de le placer en non-activité de service "appartient exclusivement au conseil d'administration de la partie adverse à l'exclusion de tout autre organe". Or il estime qu'en l'espèce, l'acte attaqué a été pris non pas par le conseil d'administration, mais par le comité de gestion, au demeurant irrégulièrement composé, et qu'une telle décision n'entre pas dans la notion d'actes de gestion journalière. Il fait valoir qu'"il est constant en doctrine et en jurisprudence qu'une décision prise par un organe incompétent ne peut pas être simplement ratifiée ou confirmée mais qu'il est nécessaire, au contraire, que l'autorité compétente procède elle-même à un examen complet et autonome du dossier". Il considère que tel n'est pas le cas en l'espèce parce que "l'acte attaqué reprend l'ensemble des motifs évoqués dans la décision du comité de gestion sans jamais les confronter aux arguments [qu'il a] invoqués dans sa lettre du 18 septembre 2017 et dans le recours en annulation précédemment introduit contre la décision" dudit comité. Il estime qu'"en particulier, le conseil d'administration n'examine nullement la possibilité ou non de [le] réaffecter temporairement dans un autre emploi pour l'exercice duquel le badge AMU ne serait pas exigé".

Il fait encore valoir qu'en confirmant la décision de le placer en position de non-activité à dater du 2 août 2017, l'acte attaqué opère avec un effet rétroactif, proscrit par les dispositions visées au moyen, alors que sa mise en position de non-activité avait déjà pris fin au moment de la notification de l'acte attaqué.

Il réplique que la loi du 8 juillet 1964 n'impose pas à la partie adverse de le placer en position de non-activité de service, renvoie à ce propos au deuxième moyen et estime en tout état de cause que cette question est sans pertinence pour

apprécier la compétence de l'auteur de l'acte. Il répète qu'une telle décision relève de la compétence exclusive du conseil d'administration et non pas du comité de gestion fût-ce dans le cadre de la gestion journalière, par analogie avec la compétence prévue par l'article 265/1 de l'arrêté royal du 19 avril 2004, précité, à propos des sanctions disciplinaires qui ne sauraient être décidées par un autre organe, même agissant dans le cadre d'une gestion journalière. Il rappelle qu'en tout état de cause, le comité était irrégulièrement composé. Il se réfère à divers arrêts selon lesquels une autorité ne peut "ratifier" une décision prise par une autre autorité incompétente sans exercer elle-même ses prérogatives et son pouvoir de manière effective. Il fait encore valoir qu'à supposer que le conseil d'administration ait concrètement exercé sa compétence, *quod non*, il a en tout état de cause méconnu le principe général de non-rétroactivité puisque sa décision du 25 septembre 2017 rétroagit au 2 août 2017. Il estime que la rétroactivité ne peut être admise en l'espèce parce que, d'une part, l'acte attaqué ne fait pas suite à un arrêt d'annulation et ne s'inscrit donc pas dans le cadre d'une réfection et que, d'autre part, la compétence du conseil d'administration n'était pas liée, la partie adverse disposant au contraire, selon lui, d'un "très large pouvoir d'appréciation" de sorte qu'elle aurait pu :

- le dispenser de service durant le temps nécessaire à l'obtention du brevet comme elle l'avait déjà fait en 2012;
- le réaffecter temporairement dans une autre fonction "comme [il] l'avait expressément demandé et comme la partie adverse l'a fait pour d'autres agents";
- lui permettre de poursuivre ses activités puisqu'il bénéficiait de la dérogation octroyée le 27 février 2017 par le SPF Santé publique.

Il ajoute que même dans l'hypothèse d'une réfection, la rétroactivité ne peut être admise que si l'annulation sanctionne un vice de forme et non un vice de fond, ce qui n'est pas le cas du vice d'incompétence dont est affectée la décision du comité de gestion, et conclut qu'en ce qu'il décide de confirmer celle-ci, "l'acte attaqué s'en approprie le vice d'incompétence et viole le principe de non-rétroactivité".

Dans son dernier mémoire, il s'en réfère à ses écrits de procédure.

V.2. Appréciation

Le requérant est secouriste-ambulancier nommé à titre définitif. En tant qu'ambulancier non pompier, il est soumis à l'arrêté royal du 23 août 2014 relatif au statut administratif du personnel ambulancier non pompier des zones de secours. En vertu de l'article 3 de cet arrêté royal, certaines dispositions de l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de

secours s'appliquent aux membres du personnel ambulancier de la zone. Il en va ainsi notamment de la mise en non-activité qui, selon l'article 186 dudit arrêté royal, peut avoir lieu de plein-droit ou sur décision du conseil de la zone (article 1^{er}, 5°). En vertu de l'article 19, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, lorsque, comme en l'espèce, la zone de secours est organisée sous la forme d'une intercommunale, ce sont les organes spécifiques à celle-ci qui exercent les compétences dudit conseil. Les statuts de la partie adverse précisent que "la société est administrée par un conseil d'administration dont le nombre des membres est fixé conformément aux dispositions de l'article L 1523-15, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation" (article 15, § 1^{er}) et que ce conseil d'administration "a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de l'intercommunale, à l'exception de ceux que la loi ou les statuts réservent à l'assemblée générale" (article 23).

Il résulte de ce qui précède que le conseil d'administration de la partie adverse est compétent pour placer le requérant en non-activité, comme il le revendique d'ailleurs à l'appui du moyen. En l'espèce, l'acte attaqué confirme certes en tous points la décision du comité de gestion du 2 août 2017, en ce compris sa prise d'effets à cette date, mais après avoir pris en compte, au terme d'un nouvel examen, les éléments nouveaux dont le requérant lui a fait part le 18 septembre 2017 comme en atteste le dernier alinéa de l'acte attaqué. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'acte attaqué n'a donc pas "ratifié" la décision du comité de gestion en se contentant de la rendre exécutoire ou de lui donner un effet en droit, mais se substitue ainsi, implicitement mais certainement et après examen du dossier, à cette décision qui a dès lors disparu de l'ordonnancement juridique. La circonstance que le conseil d'administration reprend le raisonnement du comité de gestion n'implique pas, contrairement à ce que soutient le requérant, qu'il "s'en approprie le vice d'incompétence". Il ressort en effet du dossier administratif que l'acte attaqué est une décision différente de celle du comité de gestion, qu'il a été pris plus d'un mois et demi après celle-ci, qu'il est matérialisé par un *instrumentum* distinct, et qu'il a bien été délibéré au sein du conseil d'administration, organe compétent pour se prononcer en l'espèce conformément aux dispositions précitées.

Le requérant ne peut par ailleurs pas être suivi lorsqu'il estime que le conseil d'administration n'aurait pas procédé lui-même à un examen complet du dossier au motif que "l'acte attaqué reprend l'ensemble des motifs évoqués dans la décision du comité de gestion sans jamais les confronter aux arguments [qu'il a] invoqués dans sa lettre du 18 septembre 2017 et dans le recours en annulation précédemment introduit contre la décision" dudit comité. En effet, tout d'abord, l'acte attaqué indique explicitement que le requérant "a réussi l'épreuve d'obtention

du brevet prévue le 15 septembre 2017", de sorte que la partie adverse prend ainsi acte de l'information qui lui a été donnée par ledit courrier du 18 septembre 2017, qui, contrairement à ce qu'affirme le requérant, ne fait état d'aucun autre argument. Ensuite, il ressort de l'acte attaqué qu'outre le courrier précité, la partie adverse a pris en considération d'autres éléments nouveaux non évoqués par le comité de gestion dans sa décision litigieuse, à savoir que le requérant "a obtenu une dispense du SPF Santé publique en ce qui concerne les heures de formation pour lesquelles il n'est pas en ordre et qu'une demande de badge a été introduite". Par ailleurs, le recours contre la décision du comité de gestion ayant été introduit le 27 septembre 2017, le requérant ne peut faire grief à l'acte attaqué, adopté deux jours avant, de ne pas répondre aux arguments qui y sont développés. Enfin, contrairement à ce qu'allègue le requérant, il ne résulte d'aucune pièce que celui-ci aurait demandé à la partie adverse d'être temporairement réaffecté dans une autre fonction, et aucune des dispositions visées au moyen ne lui imposait d'examiner une telle possibilité.

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué a bien été pris par le conseil d'administration de la partie adverse, autorité compétente au regard des dispositions précitées, et ce au terme d'un examen concret et complet du dossier.

Le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, également invoqué au moyen, a pour but de prévenir l'insécurité juridique et exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse raisonnablement prévoir les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. Ce principe n'est toutefois pas absolu et connaît des tempéraments. La rétroactivité qui correspond à une situation ayant réellement existé par le passé est ainsi tolérée, à l'instar de celle qui est nécessaire pour donner à la loi l'application voulue par le législateur ou pour rétablir la légalité.

En l'espèce, dans la mesure où l'acte attaqué se substitue à la décision précitée du comité de gestion, il peut rétroagir à la date de celle-ci dès lors qu'elle n'est pas elle-même rétroactive et que cette rétroactivité correspond à la situation qui a réellement existé par le passé puisque, du 2 août 2017 jusqu'à tout le moins l'adoption de l'acte attaqué, le requérant n'était pas en possession du badge AMU.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse du requérant

Le deuxième moyen est pris de la violation "de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11 et 33; (de) la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs; de l'arrêté royal du 23 août 2014 relatif au statut administratif du personnel ambulancier non pompier des zones de secours, notamment de son article 3; de l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, notamment de son article 186; des principes généraux de bonne administration, notamment ceux d'égalité, de continuité, de proportionnalité et de sollicitude; de l'absence, de l'erreur ou de l'insuffisance dans les causes ou les motifs".

Le requérant affirme que d'autres ambulanciers-secouristes ou sapeurs-pompiers qui se sont retrouvés dans la même situation que lui n'ont pas été placés en non-activité de service mais ont été temporairement affectés dans un autre service ou emploi, ou encore ont été dispensés de service. Il se réfère à ce qu'aurait déclaré à ce propos le coordinateur ambulancier lors d'une réunion du comité de négociation du 31 août 2017. Il dénonce un défaut de motivation et une discrimination parce que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi, selon lui, il serait le seul à subir les mesures opérées par l'acte attaqué et qu'il ne répond pas à sa demande d'être affecté temporairement dans un emploi pour lequel le badge AMU n'est pas requis. Il fait encore valoir que conformément aux principes de proportionnalité et de "sollicitude", la partie adverse devait éviter de prendre une décision susceptible de créer inutilement un dommage excessif et qu'en s'abstenant d'examiner les autres solutions qu'elle aurait pu mettre en œuvre pour qu'il exerce temporairement une autre fonction, alors qu'elle savait qu'il était réinscrit à la première épreuve utile de renouvellement du brevet, elle a pris une décision "totalement disproportionnée, notamment au regard du fait que rien ne l'empêchait de (le) réaffecter temporairement dans une autre fonction".

Il réplique qu'il est inexact de prétendre que la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, impose de le placer dans une position de non-activité parce que la partie adverse perd de vue qu'il a obtenu le 27 février 2017 une dérogation lui permettant de s'inscrire aux épreuves de renouvellement de brevet et qu'ayant réussi l'épreuve de renouvellement le 15 septembre 2017, il était titulaire dès ce moment d'un badge AMU valable un an de sorte que la partie adverse ne pouvait pas le placer en non-activité au motif qu'il ne serait pas en ordre dudit badge. Il ajoute qu'il découle, selon lui, du paragraphe 3 de l'article 6^{ter} de la loi du 8 juillet

1964, précitée, qu'il est possible d'assigner le personnel sans badge AMU à d'autres tâches d'un service ambulancier, comme par exemple des tâches administratives, de sorte que la partie adverse n'était donc pas obligée de le placer en position de non-activité. Il cite ensuite l'exemple de quatre autres collègues qui se seraient vu réaffecter temporairement.

À l'appui de son dernier mémoire, il dépose des pièces nouvelles et fait valoir que le secouriste ambulancier est amené à exercer des missions en dehors de son intervention dans le cadre des urgences médicales et à poser des actes ne relevant pas de l'aide médicale urgente, comme des tâches administratives et logistiques.

VI.2. Appréciation

Il convient d'emblée de rejeter le moyen en ce qu'il est pris de la violation du principe "de sollicitude", le requérant n'établissant pas que celui-ci constituerait un principe général consacré par la jurisprudence et relevant dès lors du droit positif. Par ailleurs, la discrimination alléguée repose sur de simples affirmations qui ne résultent ni de l'exposé des faits ni d'une quelconque pièce, le requérant s'abstenant de déposer notamment le procès-verbal du comité de négociation du 31 août 2017 au cours duquel sa situation personnelle aurait été évoquée. Le moyen manque dès lors en fait en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le requérant n'établissant nullement la matérialité de ce grief. Il en va de même du défaut de motivation reposant sur l'affirmation selon laquelle l'acte attaqué "ne répond pas à la demande du requérant d'être affecté temporairement dans un emploi pour lequel le badge AMU n'est pas requis". Il ne ressort en effet ni du dossier administratif ni du dossier du requérant que celui-ci aurait adressé une telle demande à la partie adverse. Le courrier de son conseil du 20 septembre 2017, qui se contente de relever que la partie adverse "aurait pu l'affecter temporairement dans une autre fonction plutôt que de prendre une décision aussi dommageable", ne peut être appréhendé comme constituant une demande claire d'être temporairement affecté à un autre emploi. Ce grief n'est pas davantage fondé au regard des normes dont la violation est alléguée à l'appui du moyen, aucune de celles-ci n'imposant à la partie adverse l'obligation d'envisager d' "autres solutions" que la mise en non-activité avant d'adopter l'acte attaqué. En l'absence d'une telle obligation, le choix de la partie adverse d'envisager ou non d'autres solutions, à le supposer avéré, relèverait en tout état de cause d'une appréciation en opportunité dans le cadre de son pouvoir d'appréciation. S'agissant de l'exercice d'une compétence strictement discrétionnaire, le Conseil d'État ne pourrait se

substituer à ce choix et ne pourrait le censurer qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation, non invoquée en l'espèce et en tout état de cause non établie.

Enfin, le principe général de proportionnalité n'est méconnu que s'il est démontré que l'autorité a pris une décision manifestement disproportionnée, c'est-à-dire si l'on peut admettre qu'une autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pas pu prendre la même décision, celle-ci étant incompréhensible ou inadmissible pour un homme raisonnable. En l'espèce, le requérant n'allègue nullement, ni *a fortiori* ne démontre, qu'une autre autorité n'aurait raisonnablement pas décidé de le placer en position de non-activité après avoir constaté qu'il n'excipait pas du titre AMU requis pour exercer ses fonctions. L'argumentation développée à l'appui du dernier mémoire à propos des tâches administratives et logistiques et les pièces y afférentes s'avèrent tardives et, partant, irrecevables, et ne sont en tout état de cause pas de nature à contredire le constat qui précède.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse du requérant

Le moyen est pris de la violation de "la Constitution, notamment de son article 33; de la loi du 21 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs; des droits de la défense; des principes généraux de bonne administration, notamment ceux d'audition préalable (*audi alteram partem*), de minutie et de légitime confiance; de l'erreur manifeste d'appréciation; de l'absence, de l'erreur ou de l'insuffisance dans les causes ou les motifs".

Dans une première branche, le requérant souligne qu'aucun organe de la partie adverse ne l'a préalablement entendu dans le cadre de la décision modifiant sa position administrative et le privant de son traitement. Il estime que l'acte attaqué "s'apparente à une véritable sanction prise «pour des motifs liés à son propre fait»" dès lors qu'il est motivé au regard de l'invitation qui lui a été faite le 20 juin 2017 d'indiquer les éléments qui justifieraient qu'il serait en ordre pour exercer ses fonctions de secouriste-ambulancier. Il ajoute que si les droits de la défense n'étaient pas applicables en l'espèce, la partie adverse ne pouvait de toute façon se dispenser de l'entendre que s'il avait pu faire valoir au préalable ses arguments par écrit, ce qui suppose "qu'il ait au moins été suffisamment informé des conséquences que l'autorité entendait tirer de son comportement". Il précise que s'il a été invité à s'expliquer par rapport à la décision du chef de zone lui accordant une dispense de

service, il n'a pas pu s'expliquer quant à la modification de sa position administrative et à sa privation de traitement et de droits à la promotion. Il soutient également que la partie adverse ne pouvait pas se prévaloir de la lettre de son conseil du 28 juin 2017 pour considérer que le principe *audi alteram partem* aurait été respecté parce qu'il n'a pas été invité à faire part de ses arguments quant à la mesure envisagée. Il indique que s'il avait été informé de l'intention de le placer en non-activité et de le priver de son traitement, il aurait fait valoir les raisons pour lesquelles ces reproches étaient sans fondement, et rappelle que sa situation découle du fait qu'il n'a pas été averti par la partie adverse qu'il avait été inscrit à des séances de formations.

À l'appui d'une seconde branche, il estime que l'acte attaqué s'approprie les motifs de la lettre de la partie adverse du 25 juillet 2017 et les griefs qui y sont mentionnés, alors que ces motifs sont inexacts comme il l'a indiqué dans sa lettre du 28 juin 2017 sans que celle-ci soit prise en compte. Il soutient qu'il ne peut lui être reproché de ne pas s'être réinscrit aux examens pour le renouvellement de son badge dès lors que, selon lui, il lui aurait été précisé qu'il serait reconvoqué automatiquement. Il insiste à nouveau sur le fait qu'il ignorait qu'il avait été inscrit à de nouvelles formations qu'il n'aurait de toute façon pas pu suivre en raison de son activité syndicale et de la réglementation sur le temps de travail.

Dans son mémoire en réplique, il renvoie au deuxième moyen et rappelle que, selon lui, la partie adverse n'était pas obligée de le placer en non-activité dès lors qu'elle disposait "d'un panel de mesures" à prendre en compte dans le respect du principe de proportionnalité. Il estime qu'il n'a pas eu suffisamment la possibilité de s'expliquer sur la mesure litigieuse qui, selon lui, "a été prise le 2 août 2017 à la suite de la lettre du 25 juillet 2017 l'invitant à préciser les mesures prises pour régulariser sa situation, sans même attendre qu'il réponde et sans lui laisser le temps nécessaire pour répondre". Il ajoute que les courriers antérieurs n'envisageaient pas de le placer en non-activité, de sorte qu'il n'a pas eu la possibilité de s'expliquer dans le respect du principe *audi alteram partem*.

Dans son dernier mémoire, il s'en réfère à ses écrits de procédure et ajoute qu'entre la lettre de la partie adverse lui demandant de s'expliquer sur son inscription et l'acte attaqué, le comité de gestion l'avait déjà placé en non-activité depuis le 2 août 2017 "si bien que l'on voit mal comment [il] pourrait se voir reprocher de n'avoir pas réagi autrement que par l'introduction d'un recours en annulation".

VII.2. Appréciation quant aux deux branches réunies

La décision de placer un agent en position de non-activité de service est dépourvue de caractère disciplinaire de sorte que le principe général des droits de la défense n'est pas applicable dans une telle hypothèse. Le requérant n'établissant pas une quelconque volonté de punir dans le chef de la partie adverse, le moyen est non fondé en ce qu'il est pris de la violation de ce principe général.

En revanche, l'acte attaqué ayant en l'espèce des conséquences sur les plans administratifs et pécuniaires, il s'agit d'une mesure grave qui s'avère avoir été prise en raison du comportement du requérant, de sorte que le principe général *audi alteram partem* s'applique en l'espèce. Selon ce principe général, une mesure grave, non punitive mais fondée sur le comportement d'un agent, ne peut être adoptée qu'après l'avoir entendu afin de lui permettre de faire valoir ses observations quant à la légalité de cette mesure ou quant à l'intérêt du service. Contrairement au principe général des droits de la défense, ce principe général, qui a pour objectif de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue pour permettre à l'autorité administrative d'exercer son pouvoir d'appréciation en toute connaissance de cause, n'implique pas une audition orale et est dès lors respecté s'il ressort du dossier que l'agent a pu faire valoir ses observations par écrit. Ce principe général ne s'applique par ailleurs pas lorsque l'autorité est tenue de prendre une décision que le caractère contradictoire de la procédure n'est pas susceptible d'influencer.

En l'espèce, l'article 6ter de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente qui fonde l'acte attaqué, prévoit qu'un secouriste-ambulancier doit être titulaire d'un brevet de secouriste-ambulancier (brevet AMU) en ordre de validité pour exercer ses fonctions. La constatation de l'absence d'un tel brevet dans le chef du requérant, qui a bien été portée à sa connaissance comme cela ressort du dossier, implique que la partie adverse n'a d'autre choix que de le retirer du cadre opérationnel. Celle-ci n'était dès lors pas tenue d'entendre le requérant avant de le placer en non-activité. En tout état de cause, il ressort du courrier de la partie adverse du 20 juin 2017 qu'elle annonce au requérant qu'il est dispensé de service car il n'est pas en ordre de brevet et de badge AMU. Elle lui demande également de "bien vouloir, le cas échéant, par l'intermédiaire du défenseur de [son] choix, [lui] faire part des éléments qui justifieraient qu'[il serait] effectivement en ordre pour exercer [ses] fonctions de secouriste-ambulancier au vu de la législation relative à l'aide médicale urgente, et ce au plus tard le 28 juin prochain". Le conseil du requérant répond le 28 juin 2017 en indiquant qu'il compte se mettre en ordre et se réinscrire à l'épreuve de renouvellement de son brevet. Il explique également les raisons pour lesquelles il n'a pas pu se mettre en ordre jusqu'à présent. En réponse à

cette lettre, la partie adverse lui annonce, par un courrier du 25 juillet 2017, qu'à défaut de toute prestation, un impact sur sa rémunération est à prévoir et elle lui demande en outre de s'expliquer sur son inscription à un examen pour passer son brevet. Ce courrier demeure sans réponse. Contrairement à ce que prétend le requérant, il a donc eu l'occasion de présenter ses observations et a pu faire valoir son point de vue par l'entremise de son conseil dans son courrier du 28 juin 2017, précité. Il lui a également été offert de faire valoir ses arguments quant à une éventuelle privation de sa rémunération et quant à une éventuelle inscription à un examen certificatif. Or, ce courrier est resté sans suite. L'acte attaqué ayant été pris le 25 septembre 2017, et non pas le 2 août 2017 comme l'indique le requérant, soit un mois après le courrier de la partie adverse lui demandant de s'expliquer sur son inscription, ce laps de temps ne peut être considéré comme déraisonnable pour faire valoir ses observations. Le requérant avait ainsi tout le loisir de répondre à ce courrier, et a lui-même choisi de ne pas saisir l'occasion que lui offrait la partie adverse de faire valoir à nouveau ses observations.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. 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'ÉTAT 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 de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

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

Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Frédéric GOSSELIN