

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.027 du 9 mars 2021

A. 228.489/VIII-11.192

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée
Intercommunale d'incendie de Liège et environs (IILE),**
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

BANDE Sébastien,
ayant élu domicile chez
M^e Alain MERCIER, avocat,
avenue du Col Vert 3
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} juillet 2019, la scrl Intercommunale d'incendie de Liège et environs (IILE) demande l'annulation de :

- « - la décision du 2 mai 2019 de la Chambre de Recours du personnel opérationnel des zones de secours, section d'expression française, mettant "définitivement à néant la sanction infligée (à Monsieur Sébastien Bande) le 21 janvier 2019 par le Conseil d'Administration (de la requérante)" ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 9 août 2019, Sébastien Bande demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 24 septembre 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain Lefebvre, premier 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 7 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 février 2021.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Olivier Vanleemputten, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Florence Matthis, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Alain Mercier, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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 1^{er} octobre 2007, l'intervenant entre en fonction comme sapeur-pompier professionnel stagiaire. Le 15 septembre 2008, il est nommé à titre définitif en qualité de sapeur-pompier professionnel au sein de la partie adverse.

2. En février 2017, le lieutenant R., chef de peloton de l'intervenant, l'affecte au service de *dispatching*. Selon l'intervenant, le 13 octobre 2017, il « est mis en congé médical en raison du stress intense résultant de son affectation au *dispatching* ».

3. Le 23 octobre 2017, le capitaine B., informé par son chef de peloton, lui reproche d'avoir signalé tardivement son absence pour maladie. L'intervenant répond, le 30 octobre suivant, qu'il a signalé son incapacité « au bureau de l'adjudant à 7h35 très précisément ». Il mentionne également qu'il est « actuellement en maladie à cause des agissements du lieutenant [R.] », qu'il « constate que son acharnement est sans limite » et il transmet « en pièce jointe un récapitulatif non exhaustif des faits que j'ai déjà exposés à monsieur [G.] ».

4. Le 26 octobre 2017, l'intervenant sollicite l'intervention psychosociale informelle du conseiller en prévention et, le 24 novembre suivant, sollicite que « [sa] plainte soit formelle ».

5. Le conseiller en prévention dépose son rapport le 25 mai 2018, selon lequel « nous ne pouvons qualifier les faits évoqués par [l'intervenant] à l'encontre de [F. R.] comme violents, bien qu'ils aient été vécus de cette manière par le principal intéressé. En effet, la situation évoquée par [l'intervenant] relève, selon nous, davantage de risques psychosociaux propres à sa situation de travail qu'à des éléments violents et/ou constitutifs de harcèlement moral au travail ».

Il recommande à l'employeur, notamment, de proposer à l'intervenant des alternatives à la fonction de dispatcheur et de lui faire parvenir la réponse de F. R. à son courrier.

6. Le 2 juin 2018, l'intervenant reprend son service après son absence pour incapacité de travail et est reçu par le capitaine B. qui lui remet une lettre du commandant de zone du 31 mai 2018 par laquelle il décide, « à la lecture [des conclusions du psychologue] », de l'affecter au peloton 1/2 du capitaine S., avec qui il l'invite à prendre contact afin de régler les modalités pratiques de son intégration, et « lui ordonne de poursuivre [sa] formation au sein du *dispatching* de la zone, car ce poste est une fonction essentielle de la zone ».

Selon l'intervenant, cet entretien « se passe mal et [...] sous pression en raison des difficultés rencontrées dans son travail, [il] perd son calme ». Selon la requérante, il « adopte une attitude inacceptable envers le capitaine [B.] de sorte que, ce même jour, ce dernier établit un rapport d'information disciplinaire, conformément à l'article 259, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours ».

Ce rapport indique que l'intervenant aurait affirmé que « nous [c'est-à-dire, semble-t-il, le capitaine B et la hiérarchie] protégeons les corrompus » et que : « En le congédiant, [l'intervenant] m'a regardé droit dans les yeux et m'a demandé (les termes ne sont certainement pas ceux qu'il a tenus, mais l'idée est de transmettre comment j'ai ressenti la situation) ce que cela me faisait d'être le pantin du Commandant de zone, et si cela me faisait plaisir de vous [le commandant de zone] obéir et de lui imposer des sanctions alors qu'il est victime ».

7. Par un courrier du 5 juin 2018, le conseil de l'intervenant conteste l'ordre de poursuivre sa formation au *dispatching*, qui lui est confirmé par le secrétaire général de la requérante deux jours plus tard.

8. Le 1^{er} août 2018, le colonel S., commandant de zone, notifie à l'intervenant un rapport disciplinaire du 26 juillet 2018 et le convoque à une audition disciplinaire le 24 septembre 2018.

Il lui est reproché d'avoir manqué de respect envers son supérieur en ayant eu une attitude agressive, irrespectueuse et dédaigneuse lors de son entrevue avec le capitaine B., et d'avoir manqué de respect envers sa hiérarchie en ayant tenu des propos irrespectueux et déplacés à l'égard de celle-ci et en ayant critiqué ouvertement et sans fondement certains de ses supérieurs hiérarchiques.

9. Le 20 septembre 2018, le conseil de l'intervenant dépose plainte auprès de l'auditorat du Travail de Liège pour harcèlement moral au travail et écrit au commandant de zone, le colonel S., pour lui signaler « qu'il [lui] apparaît que le respect du principe d'impartialité fait obstacle à [son] audition en [sa] présence » parce que l'attitude de l'intervenant le 2 juin 2018 concerne l'ordre qu'il lui a donné quant à sa formation au *dispatching*, et qu'« il ne [lui] paraît pas déraisonnable de craindre qu'[il ne puisse] pas apprécier l'opportunité de l'action disciplinaire et le comportement [de l'intervenant] avec toute l'impartialité requise », de sorte que son client « se réserve de contester la régularité de la procédure suivie ».

10. L'intervenant est auditionné par le colonel S. le 24 septembre 2018, en présence de son conseil qui réitère son grief relatif à son impartialité.

11. Le 17 décembre 2018, l'intervenant est entendu par le conseil d'administration de la partie adverse, en présence de son conseil. Selon le procès-verbal de cette audition, l'intervenant indique, « avec le recul », avoir pris conscience que son attitude vis-à-vis du capitaine B. « n'était pas celle la plus appropriée ».

12. Le 21 janvier 2019, le conseil d'administration de la partie adverse inflige à l'intervenant la sanction disciplinaire de la retenue de traitement pour une durée de quatre jours.

13. Le 8 février 2019, l'intervenant introduit un recours devant la chambre de recours. La partie requérante dépose un mémoire et des pièces.

14. L'audience a lieu le 22 mars 2019.

15. Le 2 mai 2019, la chambre de recours décide de mettre « définitivement à néant la sanction infligée [à l'intervenant] » au motif, notamment, qu'« étant personnellement visé par les propos et le comportement reproché [à l'intervenant], le Colonel [S.] ne présentait pas, comme il se doit, une apparence suffisante d'impartialité, pour procéder lui-même à [son] audition, ainsi que pour prendre la décision de [le] renvoyer soit devant le collège de zone, soit devant le conseil, soit de ne rien faire et d'arrêter la procédure ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Sébastien Bande ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La requérante expose que l'acte attaqué met à néant la décision prise par son conseil d'administration et que, partant, il lui cause grief.

La partie adverse répond que la requérante n'explique pas en quoi l'acte attaqué lui causerait grief, en quoi il modifierait l'ordonnancement juridique d'une manière qui lui est personnellement préjudiciable, ni en quoi l'annulation lui procurerait un avantage. Elle rappelle que selon la jurisprudence constante, s'entendre dire que l'on a raison ne constitue pas un intérêt suffisant. Elle ajoute qu'une éventuelle annulation aurait pour unique conséquence que la chambre de recours serait à nouveau saisie du recours introduit contre sa décision par l'intervenant. Elle rappelle que la chambre de recours n'a pas statué sur le fond du litige au motif que « la règle de droit l'empêche de cautionner une violation de la règle d'impartialité et de son apparence », qu'elle devrait statuer sur le fond en cas d'annulation et que, « partant, un éventuel arrêt d'annulation n'induirait aucunement la confirmation définitive de la sanction infligée » par la requérante. Elle fait encore valoir que l'acte attaqué se prononce sur un recours introduit contre une décision du conseil d'administration de la requérante et qu'elle ne peut agir devant le Conseil d'État pour le contester parce que « sur recours, [l'acte attaqué] réforme sa décision et s'y substitue ». Elle explique que dans la mesure où elle a agi en qualité d'autorité disciplinaire en adoptant la décision du 21 janvier 2019, il est inconcevable qu'elle puisse, en tant qu'autorité disciplinaire de première instance, introduire un recours à l'encontre de la décision de l'autorité disciplinaire d'appel tout comme « un juge du Tribunal de première instance ne peut bien évidemment pas se pourvoir en cassation à l'encontre de l'arrêt rendu par le juge d'appel réformant son jugement ». Se référant aux arrêts n° 232.237 du 17 septembre 2015 et n° 203.870 du 11 mai 2010, elle conteste que les zones de secours pourraient saisir le Conseil d'État lorsque la chambre de recours ne confirme pas purement et simplement leur sanction disciplinaire.

En réplique, la requérante répète que l'acte attaqué lui fait grief dès lors qu'il réforme la décision de son conseil d'administration à l'égard d'un membre de son personnel, ce qui lui cause préjudice. Elle explique que l'avantage qu'elle retirerait de son annulation dépend du moyen qui serait retenu pour la prononcer. Selon elle, si le premier moyen est retenu comme fondé, la décision prise par son conseil d'administration serait définitive tandis qu'en cas d'annulation sur la base du deuxième moyen, il reviendrait à la chambre de recours de se prononcer à nouveau dans le respect de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation. Elle expose qu'elle obtiendrait ainsi la possibilité de voir sa décision confirmée par la chambre de recours et que la circonstance que la chambre de recours pourrait se prononcer à nouveau ne la prive pas d'un intérêt au recours, sauf à n'admettre la recevabilité d'un recours au Conseil d'État qu'au requérant qui dispose d'un droit subjectif. Elle conteste l'application en l'espèce de la jurisprudence dont fait état le mémoire en réponse, et invoque un arrêt n° 233.163 du 8 décembre 2015 qu'elle cite. Elle

précise qu'elle est une zone de secours à laquelle la loi a confié des missions de sécurité civile (art. 5 et suivants de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'), qu'il appartient à chaque zone de secours de gérer le recrutement, la nomination et la carrière de son personnel (art. 100) et que si c'est au Roi qu'il appartient de fixer le statut des membres du personnel des zones de secours, « il n'empêche que chaque zone de secours lorsqu'elle prend une décision à l'égard d'un des membres de son personnel agit dans le cadre des intérêts qui lui ont été confiés par la loi et peut, partant, être recevable à agir à l'encontre d'une décision prise par une chambre de recours qui réforme la sanction disciplinaire qu'elle a adopté[e] à l'égard d'un des membres de son personnel », d'autant qu'en vertu de l'arrêté ministériel du 22 juin 2018 'fixant le règlement d'ordre intérieur de la chambre de recours pour le personnel opérationnel des zones de secours', la zone de secours est appelée à faire valoir ses observations et ainsi défendre sa décision devant celle-ci.

L'intervenant se réfère au mémoire en réponse de la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, la requérante répond au rapport de l'auditeur rapporteur et fait valoir que, contrairement à l'arrêt n° 233.163 cité en réplique et à un arrêt n° 247.109 du 21 février 2020, la chambre de recours ne constitue pas l'un de ses propres organes, ni un organe des zones de secours « prises dans leur ensemble » de sorte que sa décision ne peut être appréhendée comme ayant été prise par elle-même. Elle indique qu'il s'agit d'un organe de l'État belge, et plus spécialement du SPF Intérieur qui en assure le secrétariat. Elle expose qu'une zone de secours n'est pas une autorité administrative qui agit dans le cadre de la déconcentration mais de la décentralisation, comme en attestent, selon elle, les travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2007, la section de législation du Conseil d'État et la Cour constitutionnelle. Elle ajoute que les zones de secours disposent d'un pouvoir réglementaire en vertu de l'arrêté royal du 25 avril 2007 'déterminant les missions des services de secours qui peuvent être facturées et celles qui sont gratuites', de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours' et de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours'. Elle estime que même si la chambre de recours n'est pas un organe de tutelle de l'autorité fédérale, on ne peut en déduire qu'une zone de secours n'aurait pas la possibilité d'introduire un recours en annulation à l'encontre de sa décision qui « porte atteinte à ses intérêts et son autonomie ». Elle indique que « le régime applicable aux zones de secours n'a rien de comparable avec le régime qui avait été mis en place par le Règlement général pour la protection du travail en matière de permis d'exploiter et qui a donné lieu à la jurisprudence mentionnée par [l'auditeur rapporteur] dans son rapport, pas plus qu'avec la réglementation bruxelloise en matière de [...] lutte

contre le bruit en milieu urbain et le régime mis en place dans le cadre de cette législation en matière d'amende administrative ». Elle expose que la loi du 15 mai 2007 met en place un régime autonome qui ne s'apparente à aucun autre et qui relève de la décentralisation, que comme toute zone de secours, elle doit gérer les missions qu'elle lui attribue « et ce, en disposant d'une large autonomie, spécialement quant à la gestion de son personnel », et qu'elle « ne se limite pas à prendre des décisions sur des demandes d'administrés ou d'initiative qui seraient contraignantes pour les tiers dans le cadre d'une législation qu'un autre niveau de pouvoir aurait de manière complète réglementé, comme c'était le cas pour les permis d'exploiter dans le cadre du RGPT ou de la législation bruxelloise en matière de lutte contre le bruit ». Elle fait valoir que le régime disciplinaire des membres des zones de secours relève d'un statut *sui generis* et n'est pas non plus identique ou analogue à celui des membres du personnel des zones de police. Elle considère que si le recours à la chambre de recours n'est pas une mesure de tutelle, « il y va bien de la mise en place d'une mesure de contrôle de la manière dont la zone de secours agit dans le cadre de son autonomie de gestion de son personnel et donc d'une atteinte à son autonomie ». Elle énumère les dispositions qui, selon elle, attestent qu'elle jouit d'une large autonomie, précise qu'en habilitant le Roi à fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones alors que les zones peuvent fixer elles-mêmes le statut administratif et pécuniaire de leur personnel administratif, le législateur a entendu uniquement assurer une uniformisation du statut applicable aux pompiers professionnels et volontaires comme cela ressort du rapport au Roi, et elle en conclut que la décision de la chambre de recours ne peut pas être appréhendée comme une décision de la zone de secours elle-même qui impliquerait l'absence d'intérêt à agir. Elle ajoute que telle n'a pas été l'intention de la partie adverse dans la mesure où au regard du règlement d'ordre intérieur précité de la chambre de recours, la zone de secours est invitée à se défendre et peut être assistée devant elle, et que rien ne permet de considérer que cette possibilité de faire valoir ses observations serait inspirée de l'article 84, § 4, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', d'autant qu'en vertu de cette disposition, c'est, selon elle, « une proposition qu'il faut justifier devant la Chambre de recours [...] et non pas une décision qui a été prise à l'encontre de laquelle un recours est introduit ». Elle ajoute que la notification de l'acte attaqué indiquait la possibilité d'introduire un recours en annulation et qu'elle a manifestement un intérêt à introduire un recours en ce qui concerne la gestion de son personnel parce qu'il porte atteinte à l'autonomie dont elle dispose dans le cadre de la gestion de son personnel. Elle fait encore valoir que les faits commis par un agent peuvent être d'une gravité telle qu'ils seraient de nature à rompre le lien de confiance avec la zone de secours et que réserver l'accès au Conseil d'État contre une décision de la chambre de recours aux seuls membres opérationnels de la zone de secours créerait

une discrimination à l'égard des zones de secours qui en seraient privées. Elle relève que ni la loi du 15 mai 2017 ni l'arrêté royal du 19 avril 2014 ne permettent de considérer que la décision de la chambre de recours, qui se substitue à celle de la zone en matière disciplinaire, ne pourrait pas faire l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'État et que cette thèse méconnaît l'article 106 de ladite loi qui habilite le Roi à arrêter le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours. Elle estime que si la loi a habilité le Roi à fixer le statut administratif du personnel opérationnel de la zone de secours, le législateur ne l'a pas autorisé à porter atteinte à son autonomie de gestion en la privant de la possibilité de recours contre des décisions de la chambre de recours. Selon elle, « admettre que le Roi disposait de cette habilitation aboutirait à devoir constater que l'article 106 de la loi du 15 mai 2007 serait contraire aux articles 10, 11 et 162 de la Constitution », de sorte qu'elle sollicite que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 106 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, interprété comme habilitant le Roi, dans le cadre de la fixation du statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, à mettre en place une Chambre de recours chargée de se prononcer sur les recours des membres opérationnels des zones de secours contre les sanctions disciplinaires prises à leur égard par les zones de secours et, dans ce cadre, à exclure la possibilité pour les zones de secours d'introduire un recours en annulation au Conseil d'État à l'encontre des décisions prises par la Chambre de recours, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 162 de la Constitution et le principe de légalité ? »

Elle précise que selon la Cour constitutionnelle, une question préjudicielle qui dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec d'autres dispositions constitutionnelles ou avec des principes généraux du droit contenant une garantie fondamentale, est recevable et elle estime que priver une zone de secours de la garantie fondamentale de pouvoir introduire un recours en annulation au Conseil d'État est un élément essentiel qui aurait dû être réglé par le législateur lui-même et qui ne pouvait être délégué au Roi.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère au rapport de l'auditeur rapporteur et estime que l'acte attaqué doit être appréhendé comme étant une décision de la requérante elle-même, ce qui exclut son intérêt à en solliciter l'annulation. Elle indique qu'en vertu de l'article 173/6 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', la décision de la chambre de recours se substitue à l'acte faisant l'objet du recours, soit la décision du conseil de la zone concernée et met ainsi fin à la procédure disciplinaire. Elle en conclut que « la chambre de recours est un organe commun à

l'ensemble des zones de secours, constituant le dernier niveau de recours dans le cadre des procédures disciplinaires engagées à l'encontre des agents de chacune de ces zones », et que cet organe de recours centralisé garantit une uniformité dans l'application de la procédure et des sanctions disciplinaires au sein des différentes zones, ce qui n'aurait pas pu être le cas si chaque zone de secours disposait de son propre organe de recours. Elle rappelle que la chambre de recours est composée d'un président, magistrat assis effectif ou honoraire ou émérite de l'ordre judiciaire, et de deux assesseurs, dont l'un « est un membre des organes de la zone de secours dont l'autorité disciplinaire a adopté la sanction contestée » devant elle, et en déduit que la zone de secours concernée, représentée par l'un de ses membres, y siège et prend donc part aux délibérations et aux votes menant à l'adoption de la décision disciplinaire de dernier ressort. Elle précise que cet assesseur est désigné par la zone elle-même et est étranger à la procédure disciplinaire qui fait l'objet du recours devant la chambre ce qui, selon elle, « démontre l'unité de la procédure disciplinaire, laquelle débute par un rapport d'information dressé par le supérieur hiérarchique de l'agent concerné et se termine soit par la décision de l'autorité disciplinaire de "première instance", soit par la décision de la chambre de recours, autorité disciplinaire "d'appel", composée notamment d'un membre de la zone de laquelle relève l'agent en cause ». Elle critique la question préjudicielle soulevée par la requérante en relevant que l'institution d'une autorité disciplinaire d'appel commune à l'ensemble des zones de secours n'est pas contraire à l'habilitation dont le Roi dispose en vertu de l'article 106 de la loi du 15 mai 2007, et estime qu'elle ne présente aucun intérêt dès lors que cet article « ne crée aucune discrimination quelconque étant entendu que cette disposition se contente d'autoriser le Roi à arrêter le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours », de sorte que « la discrimination invoquée par la partie requérante découle en réalité de l'arrêté royal du 19 avril 2014 ».

Dans son dernier mémoire, l'intervenant estime que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt et rappelle que selon la jurisprudence, l'indication d'une voie de recours sur la lettre de notification d'un acte ne lie en rien le Conseil d'État quant à l'appréciation de sa nature ou de la recevabilité d'un recours en annulation. Il considère que l'acte attaqué doit être tenu comme constituant une décision de la zone de secours elle-même, avec pour conséquence que la requérante n'a pas intérêt à la contester devant le Conseil d'État. Il observe que les travaux parlementaires de la loi du 15 mai 2007 n'abordent pas la question de savoir si les zones de secours doivent être considérées comme des autorités décentralisées ou déconcentrées mais il conteste que le recours serait recevable parce que l'acte attaqué porterait atteinte à l'autonomie reconnue à la requérante en tant qu'autorité agissant dans le cadre de la décentralisation. Il estime que les zones de secours ne

bénéficient pas d'une autonomie aussi large que celle décrite par la requérante en ce qui concerne la gestion du personnel opérationnel. Selon lui, chacune des prérogatives présentées par la requérante comme autant d'indices d'une large autonomie est « substantiellement limitée ou encadrée par la compétence réservée au Roi de régler la matière par des dispositions réglementaires en laissant uniquement aux zones de secours le soin d'adopter des dispositions qui ne peuvent être que complémentaires et qui ne peuvent, en outre, aller à l'encontre de ce qui a été prévu par le Roi », à qui l'article 106 de la loi attribue la compétence d'arrêter le statut administratif et pécuniaire des agents opérationnels des zones de secours, de sorte qu'elles ne disposent que d'un pouvoir « pour le moins subsidiaire et limité d'adopter des mesures d'exécution telles que, par exemple, l'établissement de leur schéma d'organisation opérationnelle (mais dans le respect du contenu minimal et de la structure arrêtés par le Roi...) ou la gestion du recrutement, de la nomination et de la carrière de leur personnel (mais en respectant le statut administratif arrêté par le Roi...) ». Il estime qu'il en va de même en ce qui concerne l'établissement, par les zones de secours, de leur programme pluriannuel de politique générale (qui doit également respecter le contenu minimal et la structure arrêtés par le Roi) ou de la faculté qui leur est laissée de prévoir certaines mesures complémentaires au statut administratif du personnel opérationnel ou à leur statut pécuniaire, ces mesures complémentaires étant d'exécution (par exemple : l'organisation du concours de mobilité) ou de détail (par exemple : la détermination de certains avantages sociaux). Il en conclut que c'est de manière inexacte que la requérante affirme qu'en raison de l'autonomie qui leur serait concédée, les zones de secours agiraient dans le cadre de la décentralisation et non de la déconcentration. Il observe que la requérante « confirme elle-même que, non seulement, la Chambre de recours n'est pas un organe de l'autorité fédérale qui interviendrait en tant qu'organe de tutelle (ce qui, *a contrario*, est de nature à exclure la décentralisation puisque, à l'inverse du contrôle hiérarchique, la présence d'un pouvoir de tutelle est en général révélateur d'une situation de décentralisation) mais, en outre, elle rappelle à juste titre que la Chambre de recours jouit d'un pouvoir de réformation », et précise que selon la doctrine « unanimement consacrée », la présence d'un pouvoir de réformation « amène à devoir écarter l'hypothèse de la décentralisation ». Il fait valoir que le recours en réformation devant la chambre de recours n'est rien d'autre qu'un procédé hiérarchique de sorte que les zones de secours ne peuvent être appréhendées que comme des organes statuant en premier ressort dans une matière qui relève, au fond, de la compétence de l'État. Il considère que cette procédure « à deux degrés » comme la qualifie le rapport, répondrait au souhait du législateur d'assurer, par rapport à la situation antérieure, une plus grande uniformité dans la gestion du personnel opérationnel des zones de secours, ainsi qu'une unité et une cohérence de la jurisprudence disciplinaire pour ce qui concerne les sanctions lourdes. Il observe

qu'un « procédé semblable » existe pour les sanctions mineures, qui peuvent être infligées en premier ressort par le collège de zone et qui, ensuite, sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en réformation devant le conseil de zone et qu'il n'est pas sérieusement contestable qu'en cas de réformation d'une décision du collège de zone infligeant une sanction mineure à un agent opérationnel, le collège est sans intérêt à contester la décision du conseil de zone devant le Conseil d'État parce qu'une autorité administrative ne peut pas contester l'acte d'une autorité hiérarchique supérieure qui se substitue à sa propre décision. Il fait encore valoir que l'exercice d'un pouvoir réglementaire invoqué par la requérante n'est que subsidiaire par rapport à la compétence attribuée au Roi, et qu'il ne suffit pas pour qualifier les zones de secours d'autorités décentralisées. À l'instar de la partie adverse, il ajoute que la zone de secours est représentée au sein de la chambre de recours par la présence d'un de ses membres qui y siège comme assesseur et que cela confirme que sa décision doit être appréhendée comme étant celle de la zone de secours elle-même. Il relève que dans l'arrêt n° 247.109, le Conseil d'État a rejeté la demande de question préjudicielle dont l'objet était, selon lui, semblable à celle sollicitée en l'espèce et que même si, dans la présente affaire, ce n'est pas la requérante mais le Roi qui a décidé de créer la chambre de recours et de lui conférer un pouvoir de réformation, cet arrêt est transposable dans la mesure où la situation de la zone de secours ne peut effectivement pas être comparée à celle de ses agents et que, de plus, elle découle de la nature même du pouvoir de réformation. Il ajoute que si une discrimination devait exister, *quod non*, elle trouverait sa cause non pas dans l'article 106 de la loi du 15 mai 2007 qui ne fait qu'attribuer au Roi le pouvoir d'arrêter le statut administratif et pécuniaire des agents opérationnels des zones de secours mais, éventuellement, dans les articles 14 et 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

V.2. *Appréciation*

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée d'office par le Conseil d'État. En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (A.G.), 244.015 du 22 mars 2019) et ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3). Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et

n° 244.015, précité, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il, ce qui, en ce qui concerne les personnes morales, suppose que le recours en annulation se rattache à leur objet social, à leur gestion propre ou aux objectifs qu'elles poursuivent. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En vertu de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', chaque zone de secours est dotée de la personnalité juridique (art. 18) et est administrée par un conseil de zone et par un collège de zone (art. 19, alinéa 1^{er}). La zone de secours peut, comme c'est le cas pour la requérante dans la présente affaire, être organisée sous la forme d'une intercommunale, auquel cas les organes spécifiques à l'intercommunale exercent les compétences du conseil et du collège (art. 19, alinéa 2). En l'espèce, il résulte des statuts de la requérante, tels que disponibles sur le site du *Moniteur belge*, qu'elle « a pour objet d'accomplir les missions lui incombant en vertu des lois et règlements en matière de prévention et de lutte contre l'incendie ». À ce propos, selon ladite loi, chaque zone de secours « assure la création et l'organisation des postes sur son territoire et remplit les missions qui lui sont confiées par la loi de manière autonome » (art. 5, alinéa 1^{er}). Parmi ces missions légales, la loi du 15 mai 2007 précise notamment que chaque zone de secours « gère le recrutement, la nomination et la carrière de son personnel » (art. 100) et est habilitée à prononcer des sanctions disciplinaires (en ce sens, *cf.* art. 106/1). Selon la même loi, le Roi arrête, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones, en ce compris la formation (art. 106, alinéa 1^{er}).

L'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours' prévoit que la sanction de la retenue de traitement comme celle infligée en l'espèce est prononcée par le conseil de zone (art. 255) et qu'un recours suspensif (art. 171) peut être exercé à son encontre dans les dix jours « devant une chambre de recours fédérale indépendante et paritaire établie au sein du SPF Intérieur conformément aux articles 171 à 173 » (art. 271), qui comprend une section d'expression française et une section d'expression

néerlandaise (art. 172, alinéa 1^{er}), et dont la décision se substitue à la sanction disciplinaire (art. 173/6). Chaque section est composée d'un président, magistrat assis effectif ou honoraire ou émérite de l'ordre judiciaire nommé par le ministre de l'Intérieur (art. 173, alinéa 2), d'un assesseur « membre des organes de la zone, désigné par le président du conseil » et d'un assesseur désigné par les organisations syndicales représentatives (art. 172, alinéa 3, 1° à 3°). Les deux présidents sont indépendants et informent le ministre de tout fait susceptible de mettre en péril leur indépendance (art. 173, alinéa 2). La chambre de recours ne peut délibérer valablement que si le président et les deux assesseurs sont présents lors de l'audience (art. 173/1).

Il résulte clairement de ces dispositions que la chambre de recours, expressément qualifiée de « fédérale » et d'« indépendante » (arrêté royal du 19 avril 2014, art. 271), exerce sa compétence *ratione materiae* à l'égard des sanctions disciplinaires prises indistinctement par toutes les zones de secours dont elle est juridiquement distincte et indépendante dès lors que celles-ci disposent d'une personnalité juridique propre légalement instituée. Il s'ensuit que, contrairement à ce qui est soutenu dans les écrits de procédure, la décision de la chambre de recours attaquée en l'espèce ne peut pas être appréhendée comme constituant une décision de la requérante. L'arrêt n° 247.109, qui constate que, dans cette affaire, la chambre de recours « constitue [...] un organe de la requérante », n'est par conséquent pas transposable en l'espèce. Le même constat s'impose à l'égard de la jurisprudence citée dans le mémoire en réponse, compte tenu de la situation spécifique des zones de secours consacrée par la loi qui se distingue de celle des organismes visés par ces arrêts.

L'article 173/6 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 précise que la décision de la chambre de recours « se substitue à l'acte faisant l'objet du recours » de sorte que celui-ci doit, sans qu'il soit nécessaire de qualifier la zone de secours d'autorité déconcentrée ou décentralisée, être appréhendé comme un recours en réformation. Si la gestion de la carrière de son personnel relève de ses missions légales que, en vertu de la loi du 15 mai 2007, la requérante remplit « de manière autonome » (art. 5, alinéa 1^{er} et 100) et donc « en tant que personne juridique autonome » selon la *ratio legis* (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, exposé des motifs, n° 51-2928/001, p. 12), il ne ressort ni de la loi ni de ses travaux préparatoires que le législateur aurait entendu que cette gestion autonome impliquerait que lorsqu'elle inflige des sanctions disciplinaires, la zone de secours agirait nécessairement en premier et dernier ressort. Il s'ensuit que la sanction disciplinaire qu'elle prononce en premier degré en exerçant pleinement son pouvoir autonome de gestion légalement reconnu, peut, nonobstant celui-ci, être censurée en second degré par une instance juridiquement

distincte dès lors que, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis précédent l'arrêté royal précité, le statut doit déterminer lui-même « les éléments essentiels de la procédure de recours, à savoir [...] la portée de la décision qui sera rendue (décision définitive ou avis préalable à une décision d'une autre autorité) » (avis n° 55.165/2 du 6 février 2014, *M.B.*, 1^{er} octobre 2014). En revanche, dans les circonstances particulières de l'espèce, empêcher la requérante de contester devant le Conseil d'État la légalité de la décision de la chambre de recours constituerait, en raison de l'autonomie de gestion de son personnel qui lui est spécialement attribuée par le législateur, une application trop restrictive de l'article 19, alinéa 1^{er}, précité, des lois coordonnées. En effet, si, en raison de l'effet dévolutif du recours en réformation, la requérante n'est certes plus compétente pour statuer sur les suites disciplinaires à réserver à l'agent après la saisine de la chambre de recours, il n'en demeure pas moins qu'au regard de ses statuts et en raison de sa compétence de gestion autonome légale spécifiquement conférée, elle pourrait retirer un avantage, si minime fût-il, de l'annulation de la décision de la chambre de recours de « mettre définitivement à néant » la sanction qu'elle a infligée à l'intervenant, s'il apparaît que l'arrêt à intervenir est susceptible de conduire la chambre de recours à reconsidérer sa décision.

La recevabilité est, partant, liée au fond et à l'examen des moyens d'annulation.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin que le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint poursuive l'instruction du recours.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Sébastien Bande est accueillie définitivement.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, le 9 mars 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux