

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.578 du 11 mai 2021

A. 230.497/VIII-11.393

En cause : **GRAVEZ Michel**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François DE BOCK et
Pascaline MICHOU, avocats,
chaussée de Waterloo 612
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mars 2020, Michel Gravez sollicite à charge de la partie adverse le paiement des sommes suivantes :

- au titre de préjudice matériel, à titre principal, la somme de 46.934,25 euros et, à titre subsidiaire, la somme provisionnelle de 20.000 euros, à augmenter des intérêts au taux légal depuis le 1^{er} mars 2014 jusqu'à complet paiement;
- au titre de préjudice moral, à titre principal, la somme de 2.500 euros et, à titre subsidiaire, la somme 26.934,25 euros, à augmenter des intérêts au taux légal depuis le 1^{er} mars 2014 jusqu'à complet paiement;
- au titre de frais et honoraires relatifs aux recours contre la décision illégale, la somme de 2.880 euros.

II. Procédure

Un arrêt n° 246.841 du 24 janvier 2020 a annulé l'arrêté du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville du 7 juillet 2014, qui annule la délibération du 5 septembre 2013 par laquelle le conseil communal de Lessines a décidé de

réintégrer le requérant dans ses fonctions de sous-lieutenant volontaire au sein du service d'incendie de Lessines.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2021.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Pascaline Michou, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Close, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis partiellement conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 231.180 du 11 mai 2015.

IV. Exposé du préjudice

IV.1. Thèses des parties

Le requérant fait valoir que l'arrêt n° 246.841 du 24 janvier 2020 a annulé l'arrêté du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville du 7 juillet 2014 qui

annule la délibération du 5 septembre 2013 par laquelle le conseil communal de Lessines a décidé de le réintégrer dans ses fonctions de sous-lieutenant volontaire au sein du service d'incendie de Lessines. Il indique que, dans cet arrêt, la première branche du moyen unique a été déclarée fondée : au moment de l'adoption de la décision du 7 juillet 2014, la délibération du 5 septembre 2013 du conseil communal de Lessines n'était plus susceptible d'annulation par l'autorité de tutelle. Il en déduit qu'il existe bien une illégalité qui sert de fondement à sa demande.

Concernant le dommage, il invoque un « préjudice matériel/professionnel », un préjudice moral, et le remboursement de ses frais et honoraires relatifs au recours contre la décision illégale. S'agissant du préjudice matériel, il fait valoir que dès qu'il a appris qu'il pouvait être réintégré dans ses fonctions de sous-lieutenant volontaire, il a fait le nécessaire auprès de son employeur principal pour pouvoir prester à mi-temps. Selon lui, les horaires au sein d'un service d'incendie n'étaient pas compatibles avec un travail à temps plein, de surcroît pour un homme âgé de plus de 60 ans, et, une fois une telle demande introduite, il n'est plus possible de « revenir en arrière ». Il indique que le bénéfice d'un mi-temps lui a été octroyé à partir du 1^{er} mars 2014 avec un salaire réduit à 80 % de son traitement de base. Il allègue que, du fait de l'acte attaqué, il n'a pas pu réintégrer le service d'incendie et que s'il n'avait pas été autorisé à reprendre ses fonctions par le conseil communal, il n'aurait pas demandé le bénéfice d'un mi-temps. En conséquence, il sollicite, à titre principal, une indemnisation équivalente à sa perte de rémunération issue de son activité principale, soit la somme de 46.934,25 euros, correspondant à la différence entre son traitement de base et son traitement réduit à 80 % pour la période s'étendant du 1^{er} mars 2014 au 1^{er} décembre 2016 (date de sa mise à la retraite). À titre subsidiaire, il revendique les indemnités qu'il n'a pas pu percevoir en qualité de pompier volontaire, pour la période du 1^{er} février 2014 (date à laquelle il aurait dû être réintégré) au 31 décembre 2017 (date à laquelle il a atteint l'âge de 65 ans). Il précise avoir demandé à la ville de Lessines un décompte pour cette période par un courrier électronique du 11 mars 2020, auquel il n'a pas encore obtenu réponse. Il évalue ce préjudice à 20.000 euros à titre provisionnel. Il indique qu'en raison du coronavirus, il n'est pas en mesure de rassembler les documents lui permettant d'évaluer son préjudice matériel et qu'il se réserve le droit de produire de nouvelles pièces en cours de procédure. S'agissant du préjudice moral, il expose, à titre principal, que l'acte attaqué a porté atteinte à sa réputation professionnelle en raison de l'avis dénigrant et partial de son chef de corps, alors qu'en 40 ans de service il n'avait jamais fait l'objet de poursuite disciplinaire et que sa dernière évaluation était très positive. Il soutient que l'annulation par l'autorité de tutelle peut être comparée à une mise à la retraite anticipée ou à une décision d'inaptitude totale au travail et se

réfère à cet égard à l'arrêt n° 200.320 du 1^{er} février 2010. Il ajoute que la procédure ayant mené à l'annulation de l'acte attaqué a duré plus de cinq ans et, qu'étant âgé de plus de 65 ans, il ne pourra plus jamais réintégrer sa fonction de pompier volontaire. Il évalue ce dommage moral, *ex aequo et bono*, à la somme de 2.500 euros. Dans l'hypothèse où seul le préjudice consécutif à la perte de ses indemnités serait pris en considération, il réclame, à titre subsidiaire, la différence entre la perte de son traitement (46.934,25 euros) et de ses indemnités (20.000 euros), soit la somme de 26.934,25 euros, cette somme représentant, selon lui, le montant qu'il était prêt à abandonner pour exercer son activité de pompier volontaire, activité qu'il n'a pu exercer de la faute de la partie adverse. S'agissant du préjudice relatif aux frais et honoraires, il expose être non seulement intervenu dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 213.585/VIII-9.413, mais avoir également demandé la suspension et l'annulation du même acte dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 214.092/VIII-9.471. La suspension ayant été rejetée, il a néanmoins obtenu gain de cause par l'annulation de l'acte attaqué, sans pourtant avoir perçu la moindre indemnité de procédure dans la mesure où ces deux affaires ont été introduites avant l'entrée en vigueur du régime actuel de l'indemnité de procédure. Il évalue son préjudice à la somme de 2.880 euros (1.440 euros par procédure), soit le montant de base de l'indemnité pour les affaires non évaluables en argent devant les cours et tribunaux. Il se réfère à cet égard à l'arrêt n° 237.495 du 27 février 2017. Enfin, il réclame les intérêts au taux légal depuis le 1^{er} mars 2014 jusqu'à complet paiement, sur les préjudices matériel et moral invoqués à titre principal et subsidiaire.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse indique que l'impossibilité, pour le requérant, de reprendre ses fonctions n'apparaît pas résulter de l'acte attaqué. Elle expose en effet que le requérant a reçu un courrier de la ville de Lessines l'avertissant qu'il pouvait reprendre ses fonctions le 24 janvier 2014, mais qu'il en a été empêché par son chef de corps, alors que l'acte attaqué n'est intervenu que le 7 juillet 2014, soit six mois plus tard. Elle fait état également d'un courrier du chef de corps du 12 mai 2014 adressé au gouverneur, indiquant que le requérant n'avait pas réintégré ses fonctions « au vu de [ses] refus répétés de le réintégrer ». Elle soutient que cette décision du chef de corps était conforme au droit, le pouvoir de décider de l'opportunité de la reprise du service de l'agent concerné appartenant au chef de corps et non à la ville de Lessines. Elle en conclut que le refus opposé à juste titre par le chef de corps, six mois avant l'acte attaqué, a concrètement suffi à ce que le requérant ne reprenne pas ses fonctions et que le lien de causalité entre l'illégalité constatée par le Conseil d'État et le préjudice allégué fait défaut. S'agissant du préjudice matériel allégué, elle fait valoir que le requérant admet que la réduction de ses prestations professionnelles résulte d'une démarche purement volontaire de sa part. Selon elle, il apparaît douteux que cette démarche

soit motivée par sa volonté de rendre compatible son emploi principal avec ses prestations de pompier volontaire, dès lors qu'il continue à percevoir 80 % de sa rémunération. Elle estime qu'il ne produit aucune pièce quant à la demande qu'il a introduite auprès de son employeur, ni relative à la réponse de ce dernier, ni au statut qui lui est applicable, de sorte qu'il est impossible de vérifier s'il n'aurait pas pu demander de mettre fin à son mi-temps une fois qu'il a été informé de l'annulation de la délibération du conseil communal. Selon elle, il appartient au requérant, sur qui repose la charge de la preuve, de démontrer avoir introduit une telle demande et avoir essuyé un refus. Par ailleurs, elle soutient que les allocations liées aux prestations de pompier volontaire ne sont pas des revenus, mais la contrepartie d'une prestation effectuée dans l'intérêt général dans le cadre d'un engagement citoyen et que cette analyse est confirmée par le régime fiscal d'exonération qui leur est applicable. Elle indique également que contrairement à un agent statutaire qui a droit à son traitement tant qu'il est en activité de service et ce même s'il n'accomplit aucune prestation, un pompier volontaire ne reçoit une indemnité que dans la mesure où des prestations sont réellement exécutées et que ces allocations sont destinées à compenser l'inconvénient résultant pour le pompier volontaire de l'accomplissement de ses prestations. Selon elle, si le requérant n'a pas perçu d'indemnité, il n'a pas non plus dû effectuer de prestations et, dans ces conditions, il ne saurait avoir subi un dommage matériel. Elle soutient que l'argumentation développée par le requérant confirme que l'accomplissement de ses fonctions de pompier volontaire ne représentait aucun intérêt financier, de sorte que le préjudice résultant de l'absence d'exécution de ces dernières présente un caractère purement moral. S'agissant des frais de procédure, elle fait valoir que l'article 9 de l'arrêté royal du 28 mars 2014 'relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973', est entré en vigueur le 2 avril 2014 et indique que dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 214.092/VIII-9.471, la requête a été introduite le 28 octobre 2014, que le requérant a réclamé une indemnité de procédure de 840 euros dans son mémoire en réplique et que le Conseil d'État a omis de la lui accorder. Elle préconise en conséquence d'adopter un arrêt rectificatif. En outre, selon elle, le requérant n'était pas obligé d'intervenir dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 213.585/VIII-9.413 et, en toute hypothèse, il ne pouvait prétendre à une indemnité de procédure en vertu de l'article 30/1 des lois coordonnées. S'agissant du préjudice moral, elle indique que l'acte attaqué se limite à constater la présence d'un avis défavorable du chef de corps, sans aucune appréciation de valeur sur le contenu de cet avis, de sorte que cet acte ne saurait avoir porté atteinte à la réputation professionnelle du requérant. Elle allègue également que la fonction de pompier volontaire n'est pas une activité professionnelle, mais un engagement personnel que prennent certains citoyens d'exercer une activité dans l'intérêt général et aucune indemnité réparatrice ne peut être versée au requérant en lien avec la perte

de son épanouissement personnel évoquée dans l'arrêt n° 200.320 du 1^{er} février 2010. Dans le cadre d'une lecture conciliante de la demande, le principe d'une indemnité réparatrice destinée à compenser le dommage résultant pour le requérant de ne pas avoir pu exercer l'activité de pompier volontaire qui est sa passion depuis 40 ans, peut, selon elle, éventuellement être admis. Elle soutient qu'une somme de 26.934,26 euros n'est néanmoins pas objectivement justifiée et que la demande d'indemnité n'indique pas que l'acte attaqué aurait occasionné une détresse morale particulière dans le chef du requérant. S'agissant des intérêts réclamés par le requérant, elle fait valoir que l'activité de pompier volontaire ne peut s'envisager que de manière échelonnée, de sorte qu'il ne se conçoit pas de réclamer l'intérêt légal à partir d'une seule date fixée au 1^{er} mars 2014. Elle indique qu'elle n'est pas débitrice de traitement, d'allocation ou d'indemnité à l'égard du requérant, mais tout au plus, le cas échéant, d'une indemnité réparatrice destinée à compenser le préjudice issu d'une illégalité et qu'aucune mise en demeure n'étant intervenue conformément à l'article 1146 du Code civil, cette dernière est réputée résulter de la notification de la demande d'indemnité réparatrice intervenue le 27 mai 2020. Selon elle, aucun intérêt compensatoire relatif au dommage matériel ne peut être dû avant cette date et, s'agissant du dommage moral évalué *ex aequo et bono*, il ne peut donner lieu à des intérêts dans la mesure où ce type d'évaluation permet d'intégrer tous les aspects du dommage, en ce compris les intérêts, au sein de la somme allouée.

Dans son mémoire en réplique, le requérant modifie le dispositif de sa demande pour solliciter, à charge de la partie adverse, le paiement des sommes suivantes :

- au titre de préjudice matériel, à titre principal, la somme de 46.934,25 euros et, à titre subsidiaire, la somme de 19.978,23 euros, à augmenter des intérêts calculés au taux légal depuis les dates auxquelles cette somme aurait dû être payée jusqu'à celle du paiement effectif;
- au titre de préjudice moral, à titre principal, la somme de 2.500 euros et, à titre subsidiaire, la somme de 26.956,02 euros, à augmenter des intérêts calculés au taux légal depuis les dates auxquelles cette somme aurait dû être payée jusqu'à celle du paiement effectif;
- au titre de frais et honoraires relatifs aux recours contre la décision illégale, la somme de 2.880 euros.

Il soutient qu'il ne se conçoit pas de lui dénier une indemnité réparatrice pour les prestations qu'il n'a pas accomplies, au risque de vider de sa substance la notion même d'indemnité réparatrice. Il considère à tout le moins que son dommage

est lié à la perte d'une chance d'être réintégré dans sa fonction de pompier volontaire et de percevoir les rémunérations liées à cette activité. S'agissant du préjudice moral, il allègue que par son absence de réponse à la motivation de la délibération du conseil communal qui mettait pleinement en lumière le caractère partial de l'avis de son chef de corps, l'acte attaqué a cautionné ce dernier et, donc, porté atteinte à sa réputation. Il soutient que l'activité de pompier volontaire constitue bien l'exercice d'une profession pour laquelle il a perçu, pendant plus de 40 ans, une rémunération, ainsi qu'en attestent les fiches de rémunérations produites par ses soins. S'agissant des frais de procédure, il affirme que l'erreur constatée dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 214.092/VIII-9.471 peut être adéquatement réparée par l'octroi, dans le cadre de la présente procédure, de l'indemnité de procédure dont il aurait pu bénéficier. Il affirme qu'il est incontestable qu'il a été amené à exposer des frais d'avocat et de procédure dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 213.585/VIII-9.413, qui peuvent donner lieu à une indemnité. S'agissant du lien de causalité, il allègue que par son annulation, l'acte attaqué a disparu de l'ordonnancement juridique et que, par conséquent, la délibération du conseil communal est devenue définitive, de sorte qu'il aurait pu être réintégré dans ses fonctions. Il fait valoir qu'il n'y a pas lieu de considérer que la décision de sa réintégration reposait uniquement sur la décision de son chef de corps, car une interprétation en ce sens aboutirait à violer les dispositions qui attribuent au conseil communal la compétence de nommer le personnel communal et le principe de libre et égal accès aux emplois publics. S'agissant des intérêts, il soutient que les sommes réclamées à titre de préjudice matériel doivent être augmentées des intérêts calculés au taux légal, depuis les dates auxquelles ces sommes auraient dû être payées jusqu'à celle du paiement effectif.

Dans son dernier mémoire, le requérant indique qu'il a introduit sa demande de modification de régime de travail auprès de son employeur avant de réaliser son test cardio-respiratoire, mais uniquement parce qu'il savait que le traitement de celle-ci au sein de l'administration prendrait un certain temps. Il allègue qu'il n'est pas contesté qu'il a introduit sa demande après avoir reçu notification de la délibération du conseil communal de Lessines et qu'il existe donc bien un lien de causalité entre sa demande de réduction de temps de travail et la décision de sa réintégration par la ville de Lessines, car sans cette décision, il n'aurait jamais demandé une réduction de son temps de travail. S'agissant du préjudice résultant de l'absence d'indemnités pour prestations, il conteste l'évaluation faite par l'auditeur rapporteur de ses chances d'obtenir un renouvellement de son engagement lorsqu'au 1^{er} janvier 2015, il aurait été amené à exercer ses fonctions sous l'autorité de la zone de secours de Wallonie picarde. Il fait valoir le manque criant de sapeurs-pompiers, la circonstance que ses collègues auraient été réengagés sans conditions particulières et le fait qu'il a réussi les tests

physiques cardio-respiratoires, seule exigence pour être réengagé par la zone de secours. Il en déduit que la perte de chance doit être évaluée à au moins 80 %. S'agissant du préjudice moral, il soutient que la partie adverse s'est, par l'acte attaqué, approprié l'avis dénigrant du chef de corps et que c'est bien l'acte attaqué qui l'a empêché définitivement d'exercer son activité de pompier volontaire. S'agissant des intérêts, il se rallie au rapport et sollicite, en conséquence, que les indemnités auxquelles sera condamnée la partie adverse à titre de préjudice matériel, soient augmentées des intérêts calculés au taux légal depuis les dates auxquelles ces sommes auraient dû lui être payées jusqu'à celle du paiement effectif.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir, au sujet des intérêts, qu'elle n'a jamais été débitrice d'un salaire ou d'un traitement à l'égard du requérant. Elle soutient qu'il n'est pas possible que des intérêts soient octroyés et calculés à partir du moment où les diverses sommes auraient été versées au requérant s'il avait conservé ses fonctions, puisqu'un tel moment n'existe pas, selon elle, dans la mesure où, contrairement à un salaire ou à un traitement, les sommes peuvent grandement varier de mois en mois, en fonction des prestations accomplies par le pompier volontaire. Elle n'aperçoit pas pour quelle raison le principe énoncé par l'article 1146 du Code civil, qui s'applique au droit des obligations en général, devrait être écarté. Selon elle, il n'existe dès lors *a priori* aucune raison de ne pas l'appliquer à la réclamation d'un dommage pour lequel une indemnité réparatrice est demandée.

IV.2. Appréciation

L'article 11bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

L'article 25/2, §§ 2 et 3, du règlement général de procédure prévoit ce qui suit :

« § 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée par un acte distinct de la requête en annulation, cet acte est daté et signé par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

Dans ce cas, la requête en indemnité réparatrice contient en outre :

- 1° l'intitulé "demande d'indemnité réparatrice";
- 2° la référence du recours en annulation ou de l'arrêt auquel elle se rapporte;
- 3° les nom, qualité et domicile ou siège de la partie demanderesse d'indemnité ainsi que le domicile élu visé à l'article 84, § 2, alinéa 1^{er};
- 4° le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 3. Les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d'un inventaire. Elles sont toutes numérotées conformément à cet inventaire ».

Il résulte de ces dispositions que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité sanctionnée est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation. Le requérant doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 6), cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse et l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11*bis* ne trouvant en outre à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer. Selon la *ratio legis*, l'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l'indemnité « en équité » de l'article 11 des lois coordonnées précitées, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7). Par ailleurs, l'« obligation pour le Conseil d'État » de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé comme le prescrit l'article 11*bis* précité, « se justifie, selon le législateur, notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que

l'indemnité ne doit pas nécessairement réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, avis de la section de législation n° 59.933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

En l'espèce, l'illégalité constatée par l'arrêt n° 246.841 consiste, dans le chef de la partie adverse, à avoir annulé, en qualité d'autorité de tutelle, la délibération du conseil communal de la ville de Lessines du 5 septembre 2013 ayant décidé de réintégrer le requérant dans ses fonctions de sous-lieutenant volontaire au sein du service d'incendie de cette même ville, en dehors du délai de trente jours visé à l'article L3122-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le préjudice allégué par le requérant résulte de ce qu'il n'aurait pas pu, en raison de l'acte attaqué, réintégrer les fonctions en question.

Le chef de corps du requérant s'est opposé le 24 janvier 2014 à la reprise des fonctions de celui-ci en l'obligeant à quitter les lieux, alors que la délibération du conseil communal du 5 septembre 2013 n'avait pas encore été annulée par la partie adverse. À ce moment, c'est ce refus qui est la seule cause de cette absence de reprise de fonctions.

Au sein des pouvoirs locaux, toutefois, il revient au collège communal d'assurer l'exécution des décisions adoptées par le conseil communal. Il n'était dès lors plus possible pour la ville de Lessines de réintégrer le requérant et pour son collège communal d'adopter les mesures nécessaires en vue d'assurer l'effectivité de cette réintégration, à partir du moment où la décision de son conseil communal était annulée.

Il y a dès lors bien lieu d'admettre que si à la date du 24 janvier 2014, la partie adverse ne peut manifestement pas être considérée comme responsable de l'impossibilité pour le requérant de reprendre ses fonctions, il n'en est plus de même plus de cinq mois plus tard lorsque la partie adverse annule, le 7 juillet 2014, la décision du conseil communal de la ville de Lessines, à un moment où cette délibération n'est plus susceptible d'annulation.

Il s'ensuit qu'à partir du 7 juillet 2014, l'illégalité de cette décision de l'autorité de tutelle est la cause de l'impossibilité pour le requérant d'intégrer à nouveau ses fonctions.

S'agissant du préjudice allégué résultant de sa perte de revenus dans sa fonction auprès de son employeur principal, le requérant soutient que c'est à la

réception du courrier de la ville de Lessines lui confirmant sa réintégration qu'il a effectué les démarches nécessaires auprès de cet employeur pour adapter et réduire son temps de travail, et que s'il n'avait pas été autorisé à réintégrer ses fonctions de pompier volontaire, il n'aurait pas demandé le bénéfice d'un mi-temps.

Toutefois, il y a lieu de constater que le conseil communal a décidé de réintégrer le requérant moyennant la réussite du test cardio-respiratoire réalisé par un spécialiste désigné par le médecin du travail et que le requérant indique avoir réussi ce test le 14 janvier 2014. Le courrier de la ville de Lessines lui confirmant sa reprise de fonction à la date du 24 janvier 2014 est également daté du 14 janvier 2014. Or, la décision de son employeur de lui accorder le bénéfice de son mi-temps précise que la demande dont elle procède a été introduite le 7 janvier 2014. À cette date, le requérant ne disposait dès lors d'aucune certitude quant à la possibilité de réintégrer effectivement sa fonction de pompier volontaire. Selon lui, une fois la demande de réduction du temps de travail introduite, il n'est pas possible de revenir en arrière. En outre, l'incompatibilité entre l'exercice de cette activité professionnelle pour une durée supérieure au mi-temps et la fonction de pompier volontaire n'est pas démontrée. Par conséquent, le requérant ne prouve pas à suffisance qu'il n'aurait pas introduit sa demande de réduction de ses prestations auprès de son employeur, à la suite de laquelle il continue du reste à percevoir 80 % de sa rémunération, s'il n'avait pas été autorisé à réintégrer ses fonctions auprès du service d'incendie. Dans ces conditions, le préjudice allégué de la perte de rémunération n'a pas pour cause l'acte annulé.

S'agissant du préjudice allégué résultant de l'absence de perception des indemnités pour prestations, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient qu'en l'absence de prestations effectives, le requérant n'a pas subi de préjudice. En effet, les indemnités versées au pompier volontaire ne visent pas à compenser des dépenses que celui-ci aurait exposées en raison de ses prestations. La qualification d'indemnité réservée aux sommes perçues par les pompiers volontaires ne remet pas en cause leur nature de revenus, au demeurant exonérés en tant que tels, à concurrence d'un certain montant, par le Code des impôts sur les revenus.

L'existence d'un dommage matériel résultant de l'absence de perception des indemnités de prestation est avérée. Dans sa requête, le requérant sollicite, à ce titre, un montant évalué à 20.000 euros à titre provisionnel, tout en indiquant solliciter des pièces complémentaires auprès de la ville de Lessines qu'il se réservait de produire afin de déterminer son dommage. Aux termes de son mémoire en réplique et de la réponse reçue de la ville de Lessines, le requérant postule désormais un montant de 19.978,23 euros.

Comme indiqué ci-dessus, le préjudice imputable à l'acte attaqué a pris cours à la date du 7 juillet 2014 et il n'est pas contesté que le requérant aurait effectué des prestations en cas de rappel en service.

Dans sa simulation salariale aboutissant au montant de 19.978,23 euros, la ville de Lessines s'est basée sur les prestations du requérant durant les années 2011-2012, et en tenant compte de ce que « les pompiers disposaient de 5 fonctions différentes donnant lieu à des traitements différents (i) interventions à 100 %, (ii) interventions à 150 %, (iii) interventions à 200 %, (iv) les exercices rémunérés à 100 % et (v) le travail administratif rémunéré à 100 % ». Elle indique que le requérant a ainsi perçu en 2011 une rémunération nette de 7.346,86 euros pour 244h30 de travail (soit une moyenne horaire de 30,04 euros) et 4.072,30 euros pour 199h30 de travail en 2012 (soit une moyenne horaire de 21,04 euros). Compte tenu de cette grande variabilité dans l'importance des prestations effectuées et du traitement y attaché, il est raisonnable d'évaluer à 80 % les chances que le requérant aurait eu d'obtenir des indemnités pour prestations équivalentes à la moyenne des années 2011 et 2012 si l'acte attaqué ne l'avait pas empêché de réintégrer ses fonctions. Il y a lieu de tenir compte également du fait que le requérant avait annoncé ne vouloir prester qu'à mi-temps jusqu'au 1^{er} décembre 2016. La simulation faite par la ville de Lessines et dont se prévaut le requérant tient d'ailleurs compte de cette volonté.

Il y a lieu également de prendre en considération le fait que le 1^{er} janvier 2015, les membres du personnel opérationnel des services d'incendie ont été transférés à la zone de secours Wallonie picarde. Il y a lieu d'examiner si ce transfert a eu une influence sur les chances du requérant d'encore exercer ses fonctions. Le requérant soutient dans son dernier mémoire que ses collègues ont « été réengagés [...] sans conditions particulières » et qu'« aucun contrat d'engagement n'était exigé ». Il en conclut qu'il aurait également « été réengagé ».

L'article 204 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' prévoit que « [l]es membres des services d'incendie qui, sur la base d'un contrat d'engagement, sont en service auprès d'une commune en tant que sapeurs-pompiers volontaires deviennent du personnel opérationnel de la zone dont fait partie cette commune ».

Par ailleurs, l'arrêté royal du 21 janvier 2013 modifiant l'article 23 des annexes 2 et 3 de l'arrêté royal du 6 mai 1971 'fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie' dispose :

« Article 1^{er}. L'article 23 des annexes 2 et 3 de l'arrêté royal du 6 mai 1971 fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie est complété par les alinéas suivants :

“Dans l'hypothèse visée à l'alinéa 1^{er}, 2°, à la demande du membre volontaire, la limite d'âge peut être postposée à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de soixante-cinq ans, dans les conditions minimales suivantes :

1° disposer d'un avis favorable du chef de service;

2° réussir un test cardiorespiratoire, réalisé par un spécialiste désigné par le médecin du travail.

[...]

Un nouveau contrat d'engagement, d'une durée d'un an, est établi et est prolongeable quatre fois d'un an, moyennant le respect des conditions mentionnées ci-dessus”.

Art. 2. Le membre volontaire, qui a atteint l'âge de soixante ans depuis le 17 février 2012, peut reprendre du service sans passer par une procédure d'engagement, en conservant son grade, moyennant le respect des conditions visées à l'article 1^{er} [...] ».

L'autorisation initiale de réintégration du requérant a été délivrée sur pied de cet article 2. Il résulte du renvoi que cette disposition fait « à l'article 1^{er} » que cette reprise de service aurait dû faire l'objet d'un contrat d'engagement d'une durée d'un an. Cette reprise de service ayant été prévue par la ville de Lessines en date du 24 janvier 2014, le requérant aurait été en service à la date du transfert vers la zone de secours à la date du 1^{er} janvier 2015.

Les articles 308, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, et 331, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours' disposent respectivement :

« Art. 308. § 1^{er}. Lors du transfert vers la zone :

[...]

5° [...] le sous-lieutenant et le lieutenant se voient octroyer le grade de lieutenant;

[...]

Art. 331. Pour les officiers volontaires transférés vers la zone, la durée de la nomination de six ans visée à l'article 51, alinéa 3, débute à la date de ce transfert.

[...] ».

Compte tenu de ces dispositions légales et réglementaires, le transfert d'un sous-lieutenant en fonction dans un service d'incendie vers la zone de secours était de droit et ne nécessitait pas une décision des autorités de la ville ou de la zone. En revanche, il n'est nullement certain que le requérant aurait pu bénéficier, au sein de cette zone, du même nombre de prestations et des traitements y afférents que ceux dont il bénéficiait lorsqu'il était en fonction au sein du service d'incendie de la ville de Lessines. À défaut de la moindre information à cet égard fournie par le requérant, il y a lieu d'évaluer à 50 % les chances qu'il aurait eu d'obtenir des indemnités pour prestations équivalentes à la moyenne des années 2011 et 2012, pendant la période pour laquelle il aurait été membre du personnel opérationnel de la zone de secours Wallonie picarde, soit du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017 (date à laquelle il aurait été démis honorablement de ses fonctions, en application de l'article 304, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 19 avril 2014).

Par conséquent, le préjudice matériel résultant de l'absence de perception des indemnités pour prestations peut être évalué comme suit, compte tenu de ce que la ville de Lessines a évalué la rémunération mensuelle nette moyenne des prestations du requérant pour les années 2011 et 2012 à 475,67 euros :

- pour la période du 7 juillet 2014 au 31 décembre 2014 : $475,67 \text{ euros} / 2 * 5,75 * 0,8 = 1.094,04 \text{ euros}$
- pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 1^{er} décembre 2016 : $475,67 \text{ euros} / 2 * 23 * 0,5 = 2.735,10 \text{ euros}$
- pour la période du 1^{er} décembre 2016 au 31 décembre 2017 : $475,67 \text{ euros} * 13 * 0,5 = 3.091,86 \text{ euros}$;

Soit un total de : 6.921,00 euros.

S'agissant du préjudice moral allégué, le requérant ne peut être suivi lorsqu'il soutient que l'acte attaqué s'est approprié l'avis défavorable de son chef de corps, dès lors que l'acte attaqué a simplement constaté que la réglementation en vigueur exigeait un avis favorable du chef de corps et qu'en l'espèce, l'avis était défavorable. La partie adverse n'a dès lors émis aucune appréciation sur le contenu de cet avis, ni sur les prestations du requérant, de sorte que cet acte n'a pas pu porter atteinte à la réputation de ce dernier. Quant au préjudice résultant de la circonstance qu'étant âgé de plus de 65 ans, il ne pourra plus jamais intégrer la fonction de pompier volontaire, la demande d'indemnité n'indique pas que l'acte attaqué aurait occasionné une détresse morale particulière dans le chef du requérant. Compte tenu en outre de ce qu'il ne s'agissait pas de son activité principale, il y a lieu d'évaluer *ex aequo et bono* ce préjudice moral à 500 euros.

S'agissant des frais et honoraires relatifs aux recours contre l'acte annulé par l'arrêt n° 246.841, contrairement à ce qu'indique le requérant, ces affaires n'ont pas été introduites avant l'entrée en vigueur de l'article 30/1 des lois coordonnées, puisque ce dernier est entré en vigueur le 2 avril 2014, alors que le recours ayant abouti à l'arrêt n° 246.841, dans lequel le requérant était partie intervenante, a été introduit le 2 septembre 2014, et que le recours qu'il avait également introduit en suspension et en annulation ayant abouti à l'arrêt (définitif) n° 246.842 du 24 janvier 2020, constatant la perte d'objet en raison de l'arrêt d'annulation n° 246.841, l'a été le 28 octobre 2014. Comme le relève la partie adverse, l'arrêt n° 246.842 n'a pas octroyé l'indemnité de procédure au requérant, alors que celui-ci l'avait demandé dans son mémoire en réplique à concurrence de 840 euros et que cet arrêt met les dépens à charge de la Région wallonne, partie adverse. L'arrêt n° 250.562 de ce jour rectifie sur ce point l'arrêt n° 246.842, de telle sorte qu'il n'y a plus de préjudice à cet égard, l'indemnité de procédure constituant une indemnisation forfaitaire des frais et honoraires d'avocat en vertu de la loi. Par ailleurs, étant donné qu'en vertu du § 4, alinéa 2, de cette disposition légale, le requérant n'a pas pu bénéficier d'une indemnité de procédure en tant que partie intervenante dans l'affaire ayant abouti à l'arrêt n° 246.841, les frais encourus par la partie intervenante dans cette procédure ont bien pour cause l'illégalité de l'acte attaqué et peuvent donner lieu à l'octroi d'une indemnité réparatrice, qu'il y a lieu de fixer forfaitairement au même montant que le montant de base de l'indemnité de procédure, à savoir à 700 euros.

S'agissant des intérêts, contrairement à ce qu'indique la partie adverse, aucune disposition du Code civil n'empêche le Conseil d'État de tenir compte, pour l'évaluation du préjudice subi, du moment où des sommes auraient dû être payées en l'absence de l'acte annulé et d'accorder en conséquence à la partie requérante des intérêts compensatoires calculés au taux légal depuis les dates auxquelles ces sommes auraient dû être payées jusqu'à celle de leur paiement effectif. En ce qui concerne le préjudice matériel, résultant de l'absence de paiement mensuel d'indemnités de prestations, il y a lieu de prévoir que les montants évalués ci-dessus seront augmentés de tels intérêts compensatoires. En revanche, le préjudice moral, évalué *ex aequo et bono*, ne peut donner lieu à des intérêts dès lors qu'il intègre tous les éléments du dommage.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice est accordé au requérant à charge de la Région wallonne, composée comme suit :

- un montant de 6.921 euros, augmenté des intérêts compensatoires calculés au taux légal à partir du moment où les indemnités pour prestations auraient respectivement dû être perçues par le requérant jusqu'à leur paiement effectif;
- un montant de 1.200 euros.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 11 mai 2021 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux