

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.960 du 27 octobre 2021

A. 230.193/VIII-11.365

En cause : **VAN EFFEN** Fabrice,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

contre :

la zone de secours Hainaut-Est,
ayant élu domicile
rue de la Tombe 112,
6001 Marcinelle.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 février 2020, Fabrice Van Effen demande l'annulation de la décision prise le 14 août 2019 par le commandant de la zone de secours Hainaut-Est, de l'affecter, à partir du 1^{er} décembre 2019, au poste de Fleurus.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 8 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 octobre 2021.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Gwenaëlle Ricci, *loco* M^e Nathalie Tison, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Christelle Dujacquier, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

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

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 251.014 du 22 juin 2021 qui annule « [l]a décision, prise le 27 juin 2019 par la chambre de recours du personnel opérationnel des zones de secours du Service public fédéral Intérieur, déclarant recevable mais non fondé le recours contre la décision du 28 mars 2019 du conseil de la zone de secours Hainaut-Est, confirmant cette décision et infligeant la sanction de la rétrogradation au grade de caporal [au requérant] ». Cet arrêt a jugé fondé le moyen pris du défaut d'impartialité.

Il y a lieu de se référer à cet arrêt, en tenant compte des éléments suivants.

1. Le 31 juillet 2019, le sergent V. M. adresse un courriel au commandant de zone pour lui livrer une « [p]etite précision : le [requérant] ne m'a parlé que du courrier concernant sa mutation à Fleurus. Il n'a rien reçu à ce sujet ».

2. Le 2 août 2019, à 12h47, le commandant de zone envoie au requérant un courriel pour lui « proposer quelques dates le plus rapidement possible afin de fixer un rendez-vous ».

3. Le même jour, à 13h01, le requérant lui répond qu'il est à sa disposition les 5, 6 ou 7 août, et ajoute : « Pouvez-vous me donner le motif de cette convocation ? ».

4. Le même jour encore, à 13h54, le commandant de zone fixe le rendez-vous le 6 août suivant à 13h30 et répond à la question du requérant en ces termes : « L'organisation du service ».

5. Le 14 août 2019, le commandant de zone adresse le courrier suivant au requérant :

« En ma qualité de responsable de la direction, de l'organisation et de la gestion, ainsi de la répartition des tâches au sein de la zone de secours Hainaut-Est, j'ai décidé de vous affecter, à partir du 1^{er} décembre 2019, au poste de Fleurus, lequel fait partie intégrante de notre zone de secours.

Il s'agit d'une mesure d'ordre destinée [à] notamment pal[l]ier [le] manque d'effectif au sein de ce poste. Elle est donc justifiée par l'intérêt supérieur du service.

Vous êtes invité, à partir du premier décembre à vous présenter auprès de votre chef poste, le Sergent [D.].

Votre horaire passera en 12 heures à partir de cette date, il vous sera communiqué endéans les prochains jours, comme de droit, 3 mois à l'avance. Il sera envoyé sur votre adresse *mail* ZOHE, canal de communication officiel, comme prévu au règlement de travail approuvé par notre conseil zonal du 28 septembre 2018.

Pour la bonne forme le présent courrier vous est adressé par pli simple et recommandé.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Écartement de pièces

Un « mémoire en matière de recours en annulation » a été déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État « pour la Zone de Secours », par le major F. P., en sa qualité de commandant de cette zone. D'« ultimes répliques après rapport de l'auditorat » sont par ailleurs déposées pour la même zone, en précisant que cette dernière est « valablement représentée par Monsieur le Président [L. D'H.], Bourgmestre de la Ville de Fleurus, et le Commandant de Zone de la Zone de Secours Hainaut-Est, le Major [F. P.] », lesquels signent cet écrit de procédure. Référence y est faite à l'article 112 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'.

En vertu de l'article 63, alinéas 1^{er}, 9^o, et 2, de cette loi, le collège de la zone de secours est chargé de la représentation de la zone en justice, après autorisation du conseil de la zone. En l'espèce, le dossier administratif ne permet pas

de déceler l'existence d'une délégation et il n'est fait état d'aucune délibération du collège accordant délégation, ni d'une autorisation du conseil de la zone.

La circonstance que l'article 112, alinéa 1^{er}, précité, confie le pouvoir de signature et de cosignature de « l'ensemble du courrier » de la zone respectivement au président du collège et au commandant de zone ne modifie pas le constat qui précède, le pouvoir de signature ne pouvant être confondu avec le pouvoir de représentation en justice de la zone.

Partant, les deux pièces susmentionnées sont écartées des débats.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Dans sa requête et son mémoire en réplique, le requérant fait valoir que son recours est recevable *ratione temporis*, dès lors qu'il s'est vu notifier l'acte attaqué le 16 août 2019, que les voies de recours n'étaient pas mentionnées et qu'en application de l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le délai de soixante jours n'a commencé à courir qu'à l'expiration du délai de quatre mois débuté au lendemain de la notification de cet acte. Sa requête ayant été introduite le 11 février 2020, il estime avoir respecté le délai pour agir.

Concernant la recevabilité *ratione materiae*, il expose par ailleurs que l'acte attaqué est une sanction disciplinaire déguisée ou, à tout le moins, une mesure prise en raison de son comportement et emportant une modification importante et défavorable des modalités d'exercice de sa fonction. Il souligne que ses déplacements quotidiens passent de trente à cent cinquante kilomètres, qu'il n'est pas remboursé pour les kilomètres supplémentaires effectués, qu'il commence à travailler à six heures à la caserne de Fleurus au lieu de sept heures trente à Marcinelle, ce qui engendre pour lui une nouvelle organisation. Il précise à cet égard qu'avec son nouvel horaire qui passe d'un régime de vingt-quatre heures à un régime de douze heures, il doit travailler trois jours sur sept au lieu de deux jours sur huit, qu'il ne peut plus prester de gardes de nuit en tant qu'ambulancier et qu'il en résulte une réduction d'environ septante heures de congés par année ainsi qu'une réduction équivalente de rémunération. Il relève encore qu'à supposer que la mesure tende à apaiser les tensions avec le lieutenant R., cela confirme que sa mutation n'est pas justifiée par des raisons d'organisation mais en raison d'un prétendu différend avec cet officier et que, n'ayant pu obtenir sa démission d'office, son commandant

de zone l'a muté, avec les répercussions non négligeables susmentionnées sur l'exercice de ses fonctions et son statut pécuniaire. Il estime qu'il en est d'autant plus ainsi qu'il travaille dans une compagnie différente de celle de ce lieutenant, de sorte qu'ils ne se croisent pas et qu'il ne peut y avoir de tension avec lui, qu'il n'y a aucune explication concrète pour justifier son soudain changement d'affectation, ce qui a au demeurant été confirmé dans un avis de service, lequel rappelait qu'un tel changement devait avoir lieu sur une base volontaire.

V.2. *Appréciation*

Concernant la recevabilité *ratione materiae* du recours, laquelle doit être examinée d'office, la loi du changement induit qu'une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents ou les modalités d'exercice de leurs fonctions. Un changement d'affectation qui résulte d'une réorganisation des services ou qui procède de la bonne gestion des ressources humaines est une mesure d'ordre interne qui n'est pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'État lorsqu'elle ne modifie pas la situation juridique des agents concernés et n'est donc pas susceptible leur faire grief. Un changement d'affectation est en revanche un acte susceptible de recours s'il constitue une sanction disciplinaire déguisée ou s'il est pris en raison du comportement de l'agent et qu'il porte atteinte à sa situation statutaire ou engendre une modification importante de ses fonctions.

En l'espèce, bien que l'acte attaqué ait été adopté dans un contexte marqué par une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant, celui-ci ne démontre pas de manière tangible que cet acte serait une sanction disciplinaire déguisée. Cet acte est motivé par le fait qu'« [i]l s'agit d'une mesure d'ordre destinée [à] notamment pal[l]ier [le] manque d'effectif au sein de ce poste. Elle est donc justifiée par l'intérêt supérieur du service ». Cette seule justification ne fait pas apparaître que l'acte attaqué aurait été adopté dans l'intention de sanctionner le requérant. La circonstance que le commandant de zone aurait préféré qu'il se voie infliger la sanction disciplinaire de démission d'office, plutôt que celle de rétrogradation, ne peut suffire, en l'absence de tout autre élément, à justifier qu'il aurait cherché à le sanctionner à nouveau en l'affectant à un autre poste de la zone. Le requérant n'établit donc pas que l'acte attaqué constituerait une sanction disciplinaire déguisée. En revanche, la motivation susmentionnée de cet acte indique que l'objectif qui tend à pallier un manque d'effectif n'est manifestement pas le seul pris en compte puisqu'il est précédé du terme « notamment ». Or, le requérant relève, à cet égard, dans son mémoire en réplique que, selon les indications de la

partie adverse dans son mémoire en réponse, son transfert aurait permis d'éviter tout risque de tensions entre lui-même et le lieutenant R. Le requérant conteste la possibilité que de telles tensions surviennent puisque, d'après lui, ce lieutenant et lui ne sont pas voués à se rencontrer. Il reste que la partie adverse ne contredit pas avoir tenu de tels propos, de telle sorte qu'il est permis de considérer que le comportement du requérant a bien été pris en compte pour décider de la mesure attaquée. De plus, il apparaît que celle-ci modifie substantiellement ses conditions de travail. Le requérant pointe, en effet et à bon droit, les répercussions que cette mesure implique sur les distances à parcourir entre son domicile et son nouveau lieu de travail, ses horaires, la diminution de ses heures de congé par année, les possibilités corrélatives d'assumer des gardes de nuit en tant qu'ambulancier et la réduction équivalente de sa rémunération. Partant, le recours est recevable *ratione materiae*.

VI. Premier moyen, en sa deuxième branche

VI.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un premier moyen, notamment de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et du principe de la motivation adéquate.

En une deuxième branche, il critique le motif selon lequel « [i]l s'agit d'une mesure d'ordre destinée [à] notamment pal[l]ier [le] manque d'effectif au sein de ce poste. Elle est donc justifiée par l'intérêt supérieur du service ». Il considère qu'il ne s'agit que d'une considération générale qui n'indique ni les motifs de fait ni les motifs de droit qui la justifient. Il pose aussi la question de savoir pourquoi il y aurait « soudainement lieu de pallier [...] un quelconque manque d'effectif au sein de la caserne de Fleurus » et pourquoi il y avait « lieu de [le] changer [...] alors qu'il est un des pompiers les plus anciens au sein de la zone ».

VI.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. De plus, selon l'article 3, alinéa 2, de cette loi, elle doit être adéquate, c'est-à-dire qu'elle doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts et, partant, conformes à la réalité, pertinents pour la

solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable.

En l'espèce, l'acte attaqué repose sur le motif selon lequel « [i]l s'agit d'une mesure d'ordre destinée [à] notamment pal[l]ier [le] manque d'effectif au sein de ce poste. Elle est donc justifiée par l'intérêt supérieur du service ». Comme il a été relevé lors de l'examen de la recevabilité du présent recours, l'utilisation du terme « notamment » indique, dans les circonstances particulières de l'espèce, que la motivation de l'acte attaqué est incomplète et qu'elle ne permet pas de comprendre l'ensemble du raisonnement qui a conduit la partie adverse à adopter l'acte attaqué. Il ressort, en outre, des explications qui précèdent que d'autres justifications liées au comportement du requérant seraient alléguées *a posteriori*, à l'appui de cet acte. Enfin, le dossier administratif ne comprenant que l'acte attaqué et la preuve de son envoi par pli recommandé, il est impossible de vérifier si les justifications invoquées sont pertinentes.

En sa deuxième branche, le moyen est dès lors fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un moyen, le troisième de sa requête, notamment de la violation du principe général de droit *audi alteram partem*. Il fait, entre autres, valoir qu'à supposer que l'acte attaqué ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée, il s'agit d'une mesure prise en raison de son comportement et qu'il devait dès lors nécessairement être entendu préalablement à son adoption. Il ajoute qu'il devait aussi pouvoir consulter les pièces du dossier sur lesquelles l'autorité s'est fondée pour envisager l'adoption de la mesure. Il souligne qu'il a été informé de son changement d'affectation par le sergent V. M. qui, constatant qu'il n'était pas au courant de sa mutation, en a avisé le commandant de la zone, qui l'a alors convoqué pour lui confirmer son changement d'affectation au poste de Fleurus. Il en déduit que le principe *audi alteram partem* a été violé, dès lors que la décision litigieuse était déjà prise avant même de l'entendre.

Dans son mémoire en réplique, il souligne notamment que la partie adverse semble difficilement admettre que, préalablement au courrier envoyé le 14 août 2019 par envoi recommandé, le commandant de zone avait déjà pris sa décision. Il rappelle à cet égard que, conformément à la pièce n° 4 de son dossier de pièces, il a été informé de son changement d'affectation par le sergent V. M. qui, le

31 juillet 2019, a écrit au commandant de zone afin de l'avertir qu'il n'était pas au courant de sa mutation. Il en déduit que la décision de changement d'affectation avait déjà été prise et ce, avant même son audition qui, en réalité, avait uniquement pour objet de l'informer de sa mutation.

Dans son dernier mémoire, il se rallie à l'avis de l'auditeur rapporteur.

VII.2. *Appréciation*

Le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'entendre préalablement la personne à l'égard de laquelle elle envisage de prendre une mesure grave pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement. Ce principe s'impose à l'autorité administrative notamment parce qu'elle doit statuer en pleine et entière connaissance de cause, et implique que l'agent qui risque d'encourir une mesure grave en raison d'une appréciation négative de son comportement en soit préalablement informé et puisse faire valoir utilement ses observations, ce qui, sauf circonstances particulières, suppose qu'il soit à tout le moins informé des motifs de la mesure envisagée et qu'il puisse avoir accès au dossier qui la fonde dans un délai raisonnable

En l'espèce, la thèse du requérant revient à dire que l'acte attaqué était déjà adopté avant même de l'entendre. Il se fonde, à cet égard, sur l'enchaînement des événements peu avant la notification de l'acte attaqué, en considérant que ce serait le sergent V. M. qui l'aurait informé de la mesure, tout en avisant le commandant de zone de ce qu'il n'en avait pas encore connaissance, lequel l'aurait alors convoqué pour le lui en faire part. Force est cependant de constater que le requérant ne démontre pas ce qu'il allègue et que les éléments dont dispose le Conseil d'État suggèrent une lecture différente de celle exposée ci-avant. Il apparaît en effet que, le 31 juillet 2019, le sergent V. M. a écrit au commandant de zone que le requérant « ne [lui] a parlé que du courrier concernant sa mutation à Fleurus. Il n'a rien reçu à ce sujet ». Or, contrairement à ce que le requérant avance, il ne peut en être inféré, sans autre indication, qu'une décision aurait déjà été adoptée quant à sa mutation, préalablement à ce courriel. Il s'ensuit plutôt qu'il n'avait encore rien reçu à cette date, ce qui tend à accréditer la thèse inverse. Quant à la convocation du 6 août 2019, le requérant ne démontre pas qu'elle aurait eu pour objet de lui communiquer la décision prise. Il ne produit aucun document confirmant le bien-fondé de son propos alors que la seule pièce du dossier administratif qui formalise l'acte attaqué est le courrier recommandé du 14 août 2019. Partant, et sur la base de ces seuls éléments, il est uniquement permis de constater que, le 2 août 2019, il a été convoqué pour se rendre auprès du commandant de zone le 6 août suivant, que cette

convocation portait sur une question d'« organisation du service » et que ce dernier a mis huit jours pour lui adresser ledit courrier.

Par ailleurs, étant donné que le courriel susmentionné du 31 juillet 2019 montre que le requérant était informé de la mesure que le commandant de zone envisageait de prendre à son égard, ce qu'il ne conteste pas, il ne pouvait ignorer la teneur exacte de la convocation qu'il s'est vu adresser peu après. Il n'a d'ailleurs pas demandé d'explication complémentaire quant à la raison d'être de cette entrevue, à supposer qu'il ait pu avoir des doutes à ce sujet en apprenant qu'elle portait sur l'« organisation du service ». Il n'a pas davantage demandé à pouvoir consulter les pièces du dossier. Il faut donc en déduire qu'il était suffisamment informé de l'objet de la convocation, de sorte qu'il a été en mesure de faire valoir ses observations concernant sa possible nouvelle affectation lors de sa rencontre avec le commandant de zone le 6 août 2019.

Le troisième moyen n'est donc pas fondé en tant qu'il est pris de la violation du principe général de droit *audi alteram partem*.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un quatrième moyen de la violation des articles 67 et suivants de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours'.

Il considère qu'il ne pouvait être affecté au poste de Jumet (lire : Fleurus) par une simple décision prise par le commandant de la zone, puisque, selon les articles 67 et 70 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 visés au moyen, la mobilité se fait uniquement sur une base volontaire et que c'est bien cette procédure qui a été appliquée dans son cas. Il ajoute que l'article 70 du même arrêté n'a pas été respecté dès lors qu'il ne remplit pas une des deux conditions énoncées dans la description de fonction, à savoir être détenteur du brevet d'aide médicale urgente en ordre de recyclage, ce qui l'empêche de prêter l'entièreté de son horaire et induit une diminution corrélative de sa rémunération.

Dans son mémoire en réplique, il admet que les articles 67 et suivants de l'arrêté royal du 19 avril 2014 concernent la mobilité vers une autre zone mais soutient que l'ordre de service a calqué cette procédure. Il ajoute que cet arrêté royal

ne prévoit pas de procédure pour la mobilité pour le même grade pour le personnel professionnel dans une même zone.

Dans son dernier mémoire, il reprend la même argumentation.

VIII.2. Appréciation

Comme le requérant l'admet lui-même dans son mémoire en réplique, les articles 67 et suivants ne visent que « le transfert d'un membre du personnel à un emploi déclaré vacant du même grade dans une autre zone ». Ces dispositions ne sont donc pas applicables à l'hypothèse rencontrée en l'espèce, où le transfert a eu lieu au sein de la même zone. La circonstance que la partie adverse aurait entendu s'en inspirer malgré cette différence ne peut avoir pour effet de rendre l'acte attaqué irrégulier au regard de ces seules dispositions.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. Autres moyens ou branches de moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen en sa deuxième branche, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision prise le 14 août 2019 par le commandant de la zone de secours Hainaut-Est, d'affecter le requérant, à partir du 1^{er} décembre 2019, au poste de Fleurus, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 27 octobre 2021, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux