

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.370 du 19 septembre 2023

A. 233.082/VIII-11.628

En cause : **SORTINO** Gaël,
ayant élu domicile chez
M^e Gérald HORNE, avocat,
rue des Écoliers 75
4100 Seraing,

contre :

**la société coopérative à responsabilité limitée
Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs,
Liège zone II** (en abrégé : IILE-SRI),
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114 bte 12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} mars 2021, Gaël Sortino demande l'annulation de « la décision du 21 décembre 2020 du conseil d'administration de l'IILE de confirmation du rapport d'entretien d'évaluation du 17 octobre 2020 rédigé par le supérieur hiérarchique mentionnant "insatisfaisant" ».

II. Procédure

Un arrêt n° 255.257 du 13 décembre 2022 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure, sans déposer de dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 septembre 2023.

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

M^e Gérald Horne, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Virginie Feyens, *loco* M^e Nathalie Fortemps, 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 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° 255.257.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation de l'article 167 de l'arrêté royal du 18 avril 2014 [lire : 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours'] ».

Le requérant indique, dans une première branche, que cette disposition stipule que le commandant ne prend pas part aux délibérations du conseil alors que tel a été le cas en l'espèce « puisqu'il est noté qu'assistent à la séance "[S.], le Commandant de Zone□, le PV ne mentionnant en outre pas qu'il se serait retiré avant la délibération ». Selon lui, « le fait d'assister à la délibération s'inclut dans le

fait de prendre part à celle-ci car la présence d'une personne peut influencer les votes des autres personnes, d'autant plus comme quand en l'espèce, il n'y a pas d'indication que le vote se serait fait de manière secrète ».

À l'appui d'une seconde branche, il fait valoir que la même disposition prévoit que le conseil d'administration soit confirme l'évaluation du supérieur fonctionnel, soit attribue une des autres mentions prévues à l'article 163 sur la base de l'avis motivé de la commission, et ce dans les deux mois de la réception de cet avis. Il estime que « les deux mois sont écoulés avec certes une décision intervenue dans ce délai mais en violation de l'article 167 : en effet, l'un des membres ayant participé au vote de la décision litigieuse, A. G. G. atteste dans un mail du 22 février 2021 adressé au président de la section syndicale de l'IILE à laquelle [il] est affilié confirmer “que lors du Conseil d'Administration du 21 décembre 2020, les administrateurs n'ont pas reçu l'avis de la Commission d'Evaluation préalablement à la prise de décision du Conseil d'Administration□ ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique, quant à la première branche, que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse ne fournit toujours pas d'indication quant aux modes de vote, ce qui confirme, selon lui, « que ce vote n'avait pas de caractère secret ». Il indique ne pas contester que le commandant n'a pas été entendu et n'a pas pris l'initiative de participer à la délibération mais il estime que ce fait « ne constitue pas un élément suffisant pour gommer son impact potentiel de par sa seule présence ». Il en conclut qu'il s'agit donc bien, de sa part, d'une participation aux délibérations interdite par l'article 167 même si cette participation « est incomplète selon l'énoncé de la partie adverse de ce qu'il n'a pas pris part au vote ».

À propos de la seconde branche, il indique que la partie adverse « reconnaît que l'avis de la commission d'évaluation n'a pas été transmis aux administrateurs avant la réunion mais que s'étant aperçue au cours de celle-ci de cette absence, elle y a pallié par une communication verbale du Directeur des Ressources Humaines en séance ». Il considère qu'une communication verbale d'un rapport motivé destiné à éclairer des personnes qui vont devoir voter incessamment ne répond pas au prescrit légal qui impose la transmission avant la réunion « puisqu'il y a les deux écarts suivants : le résumé verbal en lieu et place de la transmission écrite [et] la communication pendant le conseil d'administration et non avant ». Il conteste l'interprétation par analogie des dispositions légales suggérée par la partie adverse parce que le droit administratif, dont il rappelle la définition doctrinale, est d'interprétation stricte en ce qu'il apparaît comme l'ensemble des

règles dérogatoires au droit commun qui régissent l'activité de l'administration. Il ajoute que le droit administratif est d'ordre public et ne peut, partant, « conduire à des règles dérogatoires au droit commun, exorbitantes ». Il estime que cette interprétation restrictive empêche le raisonnement *a contrario* et implique que « n'est donc permis que non seulement ce qui n'est pas interdit par la loi, mais en outre ce qui est autorisé expressément par la loi ». Il relève que la partie adverse admet qu'il a un intérêt direct et personnel à l'annulation des décisions mais qu'il ne peut invoquer le non-respect de la procédure parce qu'elle ne vise que l'intérêt des membres du conseil d'administration, par référence à un arrêt « énonçant pareille position mais à l'égard de deux articles du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ». Il estime toutefois que l'interprétation par analogie est interdite en matière administrative pour les mêmes motifs que ceux précités. Il ajoute encore que la règle écrite n'indique pas qu'elle se voit limitée au seul intérêt des membres du conseil d'administration.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Quant à la première branche

Lorsque, comme en l'espèce, la zone de secours est organisée sous la forme d'une intercommunale, la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' prescrit que ses organes spécifiques exercent les compétences du conseil et du collège (art. 19, alinéa 1^{er}). Si, en vertu de la même loi, le commandant de zone ne prend part aux réunions du conseil qu'avec voix consultative (art. 25), aucune disposition légale ne contient pareille limitation expresse lorsqu'il participe aux délibérations de la commission d'évaluation saisie d'un recours introduit sur la base de l'article 165 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours'. L'article 167 de ce dernier, exclusivement invoqué au moyen, dispose comme suit :

« Art. 167. La commission rend un avis motivé dans les deux mois qui suivent l'introduction du recours.
Dans les deux mois de la réception de l'avis de la commission d'évaluation, le conseil, sur la base de cet avis, soit confirme l'évaluation du supérieur fonctionnel, soit attribue une des autres mentions prévues à l'article 163.
La décision du conseil qui s'écarte de l'avis de la commission doit être spécialement motivée.
Si la commission d'évaluation n'a pas rendu d'avis dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, le conseil statue dans les deux mois qui suivent l'expiration de ce délai.
Le commandant ne prend pas part aux délibérations du conseil lorsque celui-ci est amené à prendre une telle décision ».

Le même arrêté royal organise comme suit la composition et le mode de délibération de cette commission :

« Art. 166. La commission d'évaluation se compose de manière paritaire :

1° d'un délégué par organisation syndicale représentative dans la zone ;
2° du commandant et de membres du personnel désignés par le conseil, titulaires d'un grade au moins équivalent à celui du membre du personnel concerné.
Aucun membre de la commission ne peut être le conjoint, le parent ou l'allié jusqu'au troisième degré inclus du membre du personnel.
S'il n'y a pas suffisamment de titulaires d'un grade au moins équivalent à celui du membre du personnel concerné, des membres du personnel d'autres zones de secours, titulaires des grades concernés siègent dans la commission, après désignation par le conseil dont le membre du personnel concerné relève.
Le supérieur fonctionnel visé à l'article 153 ne peut pas siéger au sein de la commission.
Le commandant préside.
En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante ».

Si le commandant de la zone fait ainsi réglementairement partie de la commission d'évaluation et participe à ses délibérations avec voix prépondérante en cas de partage des voix, il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 167, alinéa 2, précité, c'est le conseil qui, sur recours, statue sur l'évaluation définitive. En vertu de l'article 25 de la loi du 15 mars 2007 'relative à la sécurité civile', le commandant de la zone prend part aux réunions du conseil avec voix consultative. Son assistance à la réunion du conseil d'administration du 21 décembre 2021, dont fait état le procès-verbal de cette réunion qui s'est tenue par visio-conférence, est donc conforme au prescrit légal.

L'article 167, alinéa 5, précité, prévoit que le commandant de zone ne prend pas part aux délibérations du conseil lorsque celui-ci est amené à prendre une décision qui confirme ou s'écarte de l'avis de la commission d'évaluation.

À cet égard, le procès-verbal, après avoir fait état des propositions de la commission d'évaluation concernant plusieurs agents, dont le requérant, indique :

« En réponse aux questions, M. le Directeur RH précise que la composition des commissions de recours et leur fonctionnement est fixée par des dispositions légales ; le seul recours prévu est le Conseil d'État.

Approbation à l'unanimité à l'exception de [G. G.] qui vote contre le maintien des deux évaluations insatisfaisantes ».

Il ne résulte pas de cet extrait que le commandant de zone aurait pris part à la délibération ayant amené à l'acte attaqué.

La première branche n'est pas fondée.

IV.2.2. Quant à la seconde branche

Le requérant ne conteste pas qu'une décision de la commission de recours est bien intervenue dans le délai réglementaire de deux mois visé à l'article 167, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 (requête, p. 4), comme cela ressort au demeurant de l'exposé des faits. Il critique exclusivement l'absence d'un avis écrit de ladite commission transmis avant l'adoption de l'acte attaqué. La partie adverse ne conteste pas que *l'instrumentum* de l'avis de la commission d'évaluation n'a pas été transmis aux administrateurs avant la réunion du conseil d'administration et explique que « la direction s'en est aperçue en séance. Toujours est-il que la Direction générale, selon la pratique habituelle, a expliqué chaque dossier, et spécialement l'avis émis par la Commission d'évaluation ».

Il n'est pas contesté par le requérant que le conseil d'administration a adopté l'acte attaqué avec sa motivation.

Or il résulte de la comparaison de celle-ci et des motifs de l'avis de la commission que ces derniers sont repris *in extenso* dans l'acte attaqué (voy. les points 7 et 8 exposé des faits de l'arrêt n° 255.257 du 13 décembre 2022).

Par conséquent, même si *l'instrumentum* de l'avis de la commission d'évaluation n'a pas été transmis aux membres du conseil d'administration, celui-ci a bien « reçu » cet avis, puisqu'il s'est prononcé, ainsi que cela résulte des motifs de l'acte attaqué, « sur la base de cet avis » et en tout état de cause dans le respect des délais prescrits, moins de deux mois s'étant écoulés entre l'introduction du recours du requérant et l'acte attaqué.

Le premier moyen n'est fondé dans aucune de ses branches.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et de l'article 157 de l'arrêté royal du 19 avril 2014, précité.

Le requérant estime que la motivation de l'acte attaqué est illogique dans la mesure où la commission d'évaluation fonde sa décision notamment sur le contenu de son courrier de non-incorporation dans l'équipe GRIMP, en constatant

que les reproches de ce courrier sont peu clairs mais en concluant qu'aucun élément ne permet de mettre en cause les propos qui y sont repris. Il indique : « or, si et précisément c'est ce que la Commission avait épinglé : les propos sont peu clairs et cela implique qu'ils ne puissent motiver valablement une décision d'insatisfaction à l'égard du membre du personnel en se basant sur le fait qu'il ne prouve pas l'inexactitude de propos ... reconnus peu clairs ! ». Il ajoute que sa non-incorporation dans l'équipe GRIMP n'aurait pas dû être prise en compte car la commission a occulté le fait que cette incorporation n'était pas indiquée dans ses objectifs définis lors de son entretien de fonction et de fonctionnement conformément à l'article 157 de l'arrêté royal du 19 avril 2014, dont il rappelle le contenu. Il fait encore valoir, « à titre superfétatoire que le GRIMP constitue une spécialité difficile à atteindre : qu'ainsi, sur 400 pompiers, seule une cinquantaine y sont parvenus. Donc le champ d'application des objectifs n'incluant pas l'intégration dans l'équipe hautement spécialisée GRIMP, les éléments de fait et de droit motivant la décision ne pouvaient inclure cette non-incorporation, de surcroît pour des motifs reconnus peu clairs, comme motivation à la décision entreprise ».

Il invoque également un autre « illogisme, arithmétique cette fois : la Commission d'Evaluation [lire : le conseil d'administration] était composée de 16 personnes ayant voix délibérative. Le résultat du vote donne 14 voix pour, une voix contre, zéro abstention, soit le résultat de 15 votes sans abstention réalisé par 16 personnes ayant chacune une voix ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant reproduit son argumentation et ajoute que le manque de clarté émis par son représentant syndical lors de l'audition « n'a pas conduit, comme la logique l'aurait impliqué[,] à une décision répondant à l'argument qui est important sous forme de faire disparaître ce manque de clarté de sorte que, par conséquent, il gangrène également la décision intervenue ». Il explique que l'illogisme qu'il dénonce « entre deux extraits de la décision litigieuse, à savoir “14 voix pour, 1 voix contre, 0 abstention□ et l'indication d'une décision adoptée à l'unanimité, tente d'être balayé par la partie adverse en estimant qu'il ne s'agit que d'une erreur matérielle dans la mesure où il aurait fallu indiquer à l'unanimité moins une voix ». Selon lui, la partie adverse reste en défaut d'établir qu'il ne s'agit que d'une erreur matérielle qui serait une omission de plume et il en conclut que l'erreur doit être prise en compte pour statuer sur le recours en annulation.

V.2. Appréciation

L'avis de la commission d'évaluation du 14 décembre 2020 indique certes qu'« une partie du jury qualifie les reproches faits dans le courrier de non incorporation dans la spécialité "GRIMP" de peu clairs » et que « force est de constater qu'aucun élément ne permet de remettre en cause les propos émis dans ce courrier ». Il ressort toutefois du procès-verbal de la séance y afférente que, contrairement à ce que soutient le requérant, la commission d'évaluation n'a pas constaté que les reproches formulés étaient peu clairs tout en concluant qu'aucun élément ne permettait de les mettre en cause, dans la mesure où s'agit de l'expression minoritaire de l'opinion de deux de ses membres qui, arithmétiquement, n'ont pas été suivis et, partant, ne sont pas révélateurs de ce que la commission a décidé. Quant à l'incorporation dans l'équipe GRIMP, son refus du 31 août 2020 repose sur les motifs suivants :

- Non-respect des règles de fonctionnement de la zone de secours ;
- Non-respect des procédures de la zone de secours ;
- Non-respect de la ligne hiérarchique ;
- Non-respect des consignes relatives au port des EPI en formation ;
- Situation conflictuelle risquant d'altérer l'esprit de cohésion du personnel de la spécialité.

Ces griefs ne sont pas spécifiquement liés à la formation GRIMP mais à l'attitude générale du requérant au regard de certaines de ses obligations professionnelles, de sorte qu'ils pouvaient régulièrement être pris en considération dans le cadre de son évaluation générale.

Enfin, l'acte attaqué confirme que seuls les 16 administrateurs présents ont pris part à la décision de confirmer l'évaluation attaquée, en précisant certes que « la présente délibération a recueilli 14 voix pour, 1 voix contre, 0 abstention », soit 15 votes. Il ressort toutefois du procès-verbal de la séance que cette délibération a fait l'objet d'une « approbation à l'unanimité [des 16 administrateurs présents] à l'exception de M. G. G. qui vote contre le maintien des deux évaluations insatisfaisantes ». Le calcul des votes repris dans l'acte attaqué révèle dès lors une erreur strictement matérielle sans aucune incidence sur sa légalité.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la loi précitée du 29 juillet 1991 et de l'article 167 de l'arrêté royal du 19 avril 2014.

Le requérant répète que, comme exposé dans la seconde branche du premier moyen, l'avis motivé de la commission d'évaluation n'était pas à disposition des membres du conseil, mais que l'acte attaqué indique : « Vu l'avis rendu par la Commission d'Evaluation, transmis au Conseil d'Administration en date du 21 décembre 2020 ». Il estime que les éléments de fait et de droit sont, partant, inexacts.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Après avoir reproduit sa requête, le requérant réplique que les termes « vu l'avis rendu » sont inexacts ainsi que cela ressort de l'exposé des faits du mémoire en réponse. Selon lui, « l'avis rendu n'a pas été vu puisqu'il a seulement été communiqué aux membres du conseil d'administration de manière verbale en résumé et non pas même en exposé *in extenso* en cours de séance. La bonne expression aurait dû être "entendu le résumé de l'avis verbal rendu" et il aurait permis de constater immédiatement que la décision n'était pas conforme aux obligations légales ».

VI.2. Appréciation

Par identité de motifs avec ceux exposés lors de l'examen de la seconde branche du premier moyen, le troisième moyen ne peut être retenu en ce qu'il dénonce l'absence de notification de l'avis écrit de la commission de d'évaluation, le requérant admettant en réplique que ledit avis « a seulement été communiqué aux membres du conseil d'administration de manière verbale en résumé et non pas même en exposé *in extenso* en cours de séance ». Il ressort du même examen que, contrairement à ce que soutient le requérant, la motivation de l'acte attaqué fait apparaître que celui-ci reprend exhaustivement tous les éléments contenus dans l'*instrumentum* de l'avis de la commission d'évaluation.

Par ailleurs, s'il est exact que, compte tenu des circonstances de l'espèce, l'acte attaqué ne reflète pas précisément la réalité en indiquant « vu l'avis », cet élément, strictement sémantique, n'est pas de nature à rejaillir sur la légalité intrinsèque de l'acte attaqué.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 septembre 2023 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux

