

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.498 du 16 avril 2024

A. 240.936/VIII-12.441

En cause : **G.S.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Pierre JOASSART et
 Julie PATERNOSTRE, avocats,
 rue Belliard 40
 1040 Bruxelles,

 contre :

 la zone de secours DINAPHI,
 représentée par son collègue,
 ayant élu domicile chez
 M^e Simon PALATE, avocat,
 rue Henri Lemaître 53
 5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 janvier 2024, le requérant demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la zone de secours de non-renouvellement de [s]a nomination [...] en qualité de pompier volontaire au sein de la zone » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 21 mars 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 12 avril 2024 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Justine Decolle, *loco* M^{es} Pierre Joassart et Julie Paternostre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean-François Neven, *loco* M^e Simon Palate, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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

1. Le requérant est pompier volontaire à la ville de Couvin depuis 1995 jusqu'au moment de son transfert dans les services de la partie adverse au 1^{er} janvier 2015.

Lors de ce transfert, il décide de rester soumis aux lois et règlements applicables au personnel communal, comme le lui permet l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'.

2. Il est occupé dans le cadre de son emploi principal en qualité d'ouvrier polyvalent au sein d'une maison de repos.

3. À la suite d'une procédure judiciaire introduite, notamment, par le requérant et d'autres pompiers volontaires en vue d'obtenir la rémunération des heures de garde prestées à domicile, la cour du travail de Liège du 12 octobre 2023 dit pour droit que les heures de garde à domicile constituent du temps de travail et que si les heures de garde à domicile constituent du temps de travail, elles sont nécessairement des prestations ouvrant le droit à la rémunération prévue par les anciennes dispositions pécuniaires applicables au personnel volontaire, à savoir l'arrêté royal du 6 mai 1971 'fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie' et, pour ce qui concerne les heures supplémentaires, l'arrêté royal du 20 juin 1994 'fixant les dispositions générales relatives à l'octroi d'une allocation pour travail de nuit, de samedi et de dimanche au personnel des services publics d'incendie et des services de police communale'.

Selon les parties, la régularisation des arriérés de traitement et des intérêts a un impact de 15 millions d'euros pour la partie adverse. Selon cette dernière, son budget annuel global avoisine les 25 millions d'euros.

4. Le 17 août 2023, le commandant de la partie adverse émet un avis favorable au renouvellement de la nomination du requérant.

5. Sur proposition en sens contraire de son collègue, le conseil de la partie adverse décide, le 10 novembre 2023, de ne pas renouveler la nomination du requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est motivé comme suit :

« Le Conseil de Zone,

À huis clos,

Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ;

Vu l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, et plus particulièrement son article 51 ;

Considérant que le membre du personnel volontaire est nommé pour une période de 6 ans et que cette nomination est renouvelée tacitement pour une nouvelle période de 6 ans, après avis du commandant et sauf décision motivée du Conseil ;

Considérant que le commandant a remis un avis favorable le 17 août 2023 sur le renouvellement de nomination de l'agent suivant :

Poste	Grade	Nom	Echéance
CO	Caporal	[Le requérant]	17-11-2023

Considérant que le Collège de zone, sur base de l'avis favorable du Commandant de zone, propose au Conseil de renouveler la nomination de l'agent ;

Considérant que le Conseil de zone peut décider de ne pas renouveler une ou plusieurs nominations ;

Considérant que l'agent n'est pas totalement en ordre de formation ;

Considérant que l'article 150 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile prévoit que chaque agent doit suivre au minimum 120 heures de formation continue par cinq ans ;

Considérant que le cycle de 5 ans a commencé le 1^{er} janvier 2019 et se termine le 31 décembre 2023 ;

Considérant qu'une dispense pour raison de Covid a été accordée durant l'année 2021 et le premier semestre de 2022, ce nombre d'heure étant ramené à 84 ;

Considérant que le caporal [requérant] a suivi 42 heures de formation continue depuis 2019 et que 14 heures sont encore programmées en 2023, ce qui ferait un total de 56 heures ;

Considérant que le caporal [requérant] ne pourra pas atteindre le minimum de 84 heures de formation sur cinq ans ;

Considérant que la Zone de secours DINAPHI a été condamnée, par jugement de la Cour d'appel de Liège du 12 octobre 2023, à rémunérer à 100% les heures de disponibilité du personnel volontaire, tant pour la fonction ambulancier que pompier ;

Considérant que l'agent a fait application de l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ; que le statut pécuniaire communal prévoit un sursalaire de 100% pour les prestations de nuit et de week-end ;

Considérant que la zone ne pourra pas assumer sans fin le paiement de ces disponibilités ;

Considérant que la Zone de secours DINAPHI est majoritairement subsidiée par des fonds publics et doit garantir une bonne utilisation de son budget ;

Considérant que l'objectif premier d'une zone de secours est le secours des citoyens ;

Après en avoir délibéré ;

À l'unanimité des membres présents,

DÉCIDE :

Article 1^{er}

De procéder au scrutin secret au renouvellement de la nomination d'un pompier volontaire.

13 bulletins de vote sont distribués. Le dépouillement donne le résultat suivant :

13 bulletins ont été déposés et retrouvés dans l'urne.

[Le requérant] obtient 6 voix POUR, 7 voix CONTRE et 0 ABSTENTION en faveur du renouvellement de sa nomination.

Article 2

De ne pas renouveler la nomination du caporal volontaire [requérant].

Article 3

De transmettre une expédition conforme de la présente délibération à Monsieur le Gouverneur de la Province de Namur et à Madame la Ministre de l'Intérieur ».

Il est notifié par un envoi recommandé en date du 13 novembre 2023, réceptionné par le requérant le 15 du même mois.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le second moyen est fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le deuxième moyen est pris de la violation du principe *audi alteram partem*, du principe général des droits de la défense et du principe de bonne administration.

Le requérant fait valoir qu'il n'a pas pu présenter ses moyens de défense avant l'adoption de l'acte attaqué, ce qui contrevient, selon lui, au principe *audi alteram partem*.

Il allègue que la décision de non-renouvellement de sa nomination comme pompier volontaire est une décision grave et a eu pour effet de mettre fin à une relation de travail qui aurait été autrement tacitement reconduite.

Il expose que la motivation de l'acte attaqué montre qu'il a pour cause son comportement dans la mesure où il est argué qu'il ne présenterait pas un nombre suffisant d'heures de formation, qu'il est sous statut communal et qu'il a été demandeur dans une affaire ayant donné lieu à la condamnation de la zone de secours.

Il soutient que même à supposer que les motifs de l'acte attaqué étaient admissibles, la partie adverse devait néanmoins l'entendre, dans la mesure où elle disposait d'un pouvoir d'appréciation qui lui aurait permis d'être influencée par les explications qu'il aurait pu fournir, à savoir son engagement à suivre 23 heures de formation sur l'année 2023, ainsi que ses inscriptions restantes pour les prochaines formations, de manière à être en ordre de formation au 31 décembre 2023.

Il ajoute que le fait que l'article 51, alinéa 5, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours' prévoie explicitement la possibilité d'être entendu en cas d'avis négatif du commandant de zone n'implique pas qu'il n'y aurait pas de droit à être entendu si le

conseil de zone entend adopter une décision contraire divergente, le principe *audi alteram partem* étant un principe général de droit applicable nonobstant ce qui est prévu de manière réglementaire.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse souligne tout d'abord que le moyen est irrecevable en ce qu'il est fondé sur la violation du principe général des droits de la défense et du principe de bonne administration.

Elle fait valoir à cet égard, d'une part, que le principe général du respect des droits de la défense n'est pas d'application dans le contentieux de la fonction publique en dehors des procédures disciplinaires et, d'autre part, que le moyen ne précise pas le principe de bonne administration qui aurait été méconnu, ce principe n'ayant pas de contenu précis et ne pouvant, à défaut d'indication plus circonstanciée, fonder l'annulation d'un acte administratif.

Quant à la violation alléguée du principe d'audition préalable, elle indique que cette audition n'est pas formellement prévue par le statut, sauf dans l'hypothèse où, après un avis défavorable du commandant, l'agent concerné demande à être entendu, mais que dans la mesure où le statut ne prévoit pas formellement l'audition dans le cas d'espèce, il y a lieu de se référer au principe général, tel que défini notamment par la jurisprudence du Conseil d'État.

Selon elle, il résulte de cette jurisprudence que le principe d'audition préalable ne trouve à s'appliquer qu'à la double condition que la décision à prendre revête des conséquences graves pour l'agent et résulte de reproches liés à son comportement personnel. Elle ajoute qu'il est considéré par la doctrine que lorsque la cause porte sur des circonstances extérieures au comportement du travailleur, comme par exemple des difficultés économiques, son audition préalable ne présente aucune utilité.

Elle argue que l'obligation d'audition préalable n'a de sens que si elle est de nature à permettre à l'autorité de recueillir des éléments utiles à sa prise de décision et il ne saurait être question d'imposer à l'administration d'entendre un travailleur lorsque l'audition n'est pas susceptible d'influer sur le contenu de la décision. Elle indique que l'audition préalable peut se révéler superflue si l'autorité entend prendre un acte qui se fonde sur des éléments de fait susceptibles de constatation simple et directe et qui se vérifient à la lumière des pièces figurant au

dossier administratif, voire lorsque les faits ont été constatés par l'autorité elle-même et sont incontestables.

Selon elle, l'acte attaqué ne formule aucun grief à l'égard du comportement du requérant, le non-renouvellement étant fondé sur une donnée objective (un manque d'heures de formation) sans qu'il en soit fait grief au requérant et des considérations externes au requérant, liées à l'intérêt général.

Elle en conclut que le principe d'audition préalable ne trouvait pas à s'appliquer.

Elle ajoute qu'à supposer qu'il l'ait été, il doit être relevé que le requérant se borne à alléguer qu'il aurait dû être entendu pour lui permettre de faire valoir son engagement à suivre 23 heures de formation sur l'année 2023, ainsi que ses inscriptions restantes pour les prochaines formations, de manière à être en ordre de formation au 31 décembre 2023.

D'après elle, le requérant n'établit pas ainsi que l'illégalité alléguée serait de nature à affecter le sens de la décision critiquée, car l'affirmation selon laquelle il aurait pu influencer la partie adverse ne correspond pas à un élément de nature à remettre en cause les motifs de l'acte attaqué ni l'absence de renouvellement de sa désignation. Elle en déduit qu'au vu du moyen présenté par le requérant, l'illégalité alléguée ne saurait avoir eu d'influence sur l'acte attaqué et qu'il doit dès lors être considéré, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que le moyen est irrecevable.

V.2. *Appréciation*

Le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure en raison du comportement d'un administré et risquant de produire un effet grave à son égard d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition n'est pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. De même, lorsque sa compétence est entièrement liée, celle-ci n'est pas tenue de l'entendre. Le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause.

Il n'est pas contesté par la partie adverse que lorsque, conformément à l'article 51 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du

personnel opérationnel des zones de secours', le conseil de zone envisage de ne pas renouveler le membre volontaire du personnel opérationnel d'une zone de secours, ce principe général, d'une valeur supérieure à cet arrêt royal dans la hiérarchie des normes, peut trouver à s'appliquer, dès lors que ce non-renouvellement constitue bien une mesure grave, nonobstant le fait que la disposition précitée ne prévoit la possibilité d'une telle audition que dans l'hypothèse où c'est le commandant qui propose de ne pas renouveler le membre du personnel.

Il n'est pas davantage contesté que le requérant n'a pas été mis en mesure de faire valoir ses observations sur la mesure envisagée.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'acte attaqué est bien fondé, ne fût-ce que partiellement, sur le comportement du requérant, à savoir le suivi d'un nombre insuffisant de formations. Même si le constat de cette insuffisance repose sur une donnée objective, à savoir un nombre d'heures de formation inférieur à celui réglementairement requis, ni l'acte attaqué, ni la note d'observations ne font valoir que ce constat lierait le conseil de la zone lorsqu'il fait usage de son pouvoir discrétionnaire de renouveler ou ne pas renouveler un membre du personnel opérationnel. Par conséquent, même à supposer qu'il n'était pas en mesure de contester le nombre insuffisant d'heures de formation constaté par l'acte attaqué, le requérant soutient à juste titre qu'il aurait pu, s'il avait été entendu, donner des explications au conseil, notamment quant à ses inscriptions à des prochaines formations, explications qui auraient pu exercer une influence sur la décision finalement adoptée par le conseil.

Par ailleurs, même si l'acte attaqué énonce également un autre motif pour justifier la décision de ne pas renouveler le requérant, il ne ressort en tout état de cause pas de l'acte attaqué que cet autre motif aurait été suffisant à lui seul et que celui lié aux heures de formation du requérant serait surabondant.

Il en résulte que l'acte attaqué a bien été adopté en violation du principe *audi alteram partem* et que le moyen est dans cette mesure fondé et justifie l'annulation de l'acte attaqué.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Autre moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du second moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande la réduisant toutefois au montant de base de 770 euros, en vertu de l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure qui prévoit qu'aucune majoration n'est due lorsque le recours en annulation n'appelle, comme en l'espèce, que des débats succincts.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du conseil de la zone de secours DINAPHI du 10 novembre 2023 de ne pas renouveler G.S. en qualité de pompier volontaire est annulée.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 avril 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux