

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.661 du 30 avril 2024

A. 232.729/VIII-11.593

En cause : **F.D.**,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

contre :

la zone de secours Hainaut-Est,
représentée par son collègue.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 janvier 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 17 novembre 2020 prise par le Commandant de [la] zone de secours Hainaut-Est [...] ».

II. Procédure

Un arrêt n° 255.955 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.955) du 3 mars 2023 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 déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 avril 2024.

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, a été entendue en ses observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, 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° 255.955 précité.

IV. Écartement du « mémoire en matière de recours en annulation »

Un mémoire en matière de recours en annulation a été établi au nom de la partie adverse et porte les signatures du commandant de la zone de secours et du président « de la Zone de Secours Hainaut-est », précédées de la mention « pour la zone de secours ».

En vertu de l'article 63, alinéas 1^{er}, 9°, et 2, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', le collège de la zone de secours est chargé de la représentation de la zone en justice, après autorisation du conseil de la zone.

Il n'est pas fait état d'une délibération du collège accordant délégation, ni d'une autorisation du conseil de la zone, la seule mention « pour la zone de secours » qui précède les signatures ne pouvant en tout état de cause suffire à prouver l'existence d'une délégation et d'une autorisation.

Cet écrit de procédure est écarté des débats.

V. Premier, deuxième et quatrième moyens

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, du principe de motivation adéquate et du détournement de procédure.

En une première branche, il estime que le but réel de la mesure était de le sanctionner pour avoir communiqué les photos du major M. à bord d'un véhicule officiel dans des rues mal famées de Charleroi à la fin du mois de septembre 2020 et de le sanctionner de manière préalable à l'issue de la procédure disciplinaire menée à son encontre pour avoir tenu des propos mettant en cause l'image, l'intégrité, et la cohésion des autorités zonales, via le réseau social *Facebook*.

En une seconde branche, il fait valoir que les motifs de l'acte attaqué sont vagues et flous et ne permettent pas de savoir quels étaient les engagements prévus au plan du personnel 2020-2021, ni pourquoi il fallait rééquilibrer les effectifs alors que ceux-ci ne l'étaient pas jusqu'à présent.

Il prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, du principe de non-discrimination visé aux articles 10 et 11 de la Constitution et de l'erreur manifeste d'appréciation.

À l'appui de ce moyen, il conteste la nécessité invoquée dans l'acte attaqué de rééquilibrer les effectifs. D'après lui, le changement d'affectation de lui seul n'est pas de nature à assurer un meilleur équilibre des services. Il ajoute qu'aucun élément déterminant ne justifie cette décision. Il souligne qu'il est le seul sous-officier du département chauffeur à avoir été déplacé alors que d'autres changements s'imposaient en vue d'un tel rééquilibrage. Il relève encore que les trois délégués syndicaux du SLFP ont été déplacés, à savoir lui-même, F. S. et F. M., lesquels ont aussi fait l'objet d'une procédure disciplinaire, et que la décision a été prise dans l'urgence, confirmant ainsi le caractère disciplinaire de la mesure mais, aussi, l'effet discriminatoire qu'elle induit « en raison des reproches qui lui sont faits d'avoir à tout le moins informé la hiérarchie du comportement de son supérieur ». Il y voit enfin une erreur manifeste d'appréciation « en ce qu'il s'agit non d'un

changement d'affectation mais d'une sanction disciplinaire déguisée et à tout le moins d'une décision visant à lui nuire ».

Il prend un quatrième moyen de la violation de l'article 6, § 2, de la loi du 19 avril 2014 'fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des Zones de Secours et du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile'.

Il relève que, selon la disposition visée au moyen, la répartition des services de garde est communiquée au minimum trois mois à l'avance au travailleur, sauf en cas d'urgence. Il en déduit qu'il aurait dû recevoir son nouvel horaire de travail au plus tard le 1^{er} octobre 2020 mais souligne qu'il ne l'a reçu qu'à la fin du mois de novembre 2020, le chef de corps ayant voulu qu'il débute le 1^{er} décembre 2020.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Sur le premier moyen, en sa première branche, il rappelle qu'il a été sanctionné disciplinairement le 12 février 2021. Il relève que le sergent J. B. s'est vu promettre oralement un poste au cadre de chauffeur de la quatrième compagnie dans les mois à suivre. Il souligne le caractère singulier de cette augmentation d'effectifs alors que l'objectif était prétendument de le rééquilibrer. Il ajoute qu'il a été rappelé à deux reprises dans son ancienne compagnie en renfort, ce qui est à ses yeux tout aussi singulier. Il estime qu'il ne peut être sanctionné deux fois pour les mêmes faits, ni subir en sus de la peine un traitement défavorable comme en l'espèce.

Sur la seconde branche, se fondant notamment sur un arrêt vanté par la partie adverse, n° 222.286 du 29 janvier 2013, il souligne que celle-ci n'expose pas l'ensemble du raisonnement qui l'a conduite à prendre sa décision. Il indique n'avoir reçu qu'une information incomplète et imprécise des raisons qui ont déterminé son adoption. Il ajoute que la partie adverse ne répond pas aux questions soulevées en termes de requête.

Sur le deuxième moyen, il réitère que cette dernière ne répond pas à ses arguments. Il indique ne toujours pas savoir pourquoi il fallait rééquilibrer les effectifs à la fin du mois de décembre 2020 et, plus particulièrement, le cadre des chauffeurs de la quatrième compagnie, tout comme il exprime ses interrogations sur la question des orientations budgétaires et du gel des engagements et des promotions. Il conteste enfin faire des amalgames avec d'autres dossiers mais constate simplement que ses collègues F. S et F. M. et lui-même ont été sanctionnés

disciplinairement à quelques jours d'intervalle et ne travaillent plus ensemble au sein du cadre des chauffeurs de la ladite compagnie.

Sur le quatrième moyen, il fait valoir qu'il ne comprend pas la logique de la partie adverse qui soutient, d'une part, que s'il avait souhaité commencer plus tard que le 1^{er} janvier 2021, il n'avait qu'à le demander et cela lui aurait été accordé sans souci et, d'autre part, que le changement d'affectation était à ce point urgent que l'article 6, § 2, n'a pas été respecté. Il en déduit qu'elle cherche à nouveau des excuses pour déguiser ce qu'il qualifie de sanction disciplinaire.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Sur le premier moyen, en sa première branche, le requérant soutient qu'il a étayé les faits par le biais de son dossier de pièces et, plus précisément, les pièces n^{os} 2 à 8. Il rappelle leur déroulement et souligne que l'acte attaqué est survenu, curieusement, un jour après son audition dans le cadre de la procédure disciplinaire.

Sur la seconde branche, il indique que si l'acte attaqué ne doit pas donner les motifs de ses motifs, encore faut-il qu'il repose sur des motifs pertinents et cohérents, ce qui n'est selon lui pas le cas en l'espèce. Il réitère que la partie adverse ne démontre pas que cet acte résulte de l'intérêt du service et de l'organisation de celui-ci. Il relève en particulier que cette dernière n'a pas précisé en quoi consistaient les engagements prévus au plan du personnel 2020-2021, pour quelles raisons il est si crucial de rééquilibrer les effectifs alors que ceux-ci ne l'étaient pas jusqu'à l'adoption de l'acte et sur quels faits le commandant de la partie adverse se fonde pour devoir désormais s'y livrer. Il maintient avoir démontré que le changement d'affectation a été pris en raison de la procédure disciplinaire diligentée. Il insiste sur le fait qu'il a été le seul sous-officier du département des chauffeurs à avoir été déplacé, alors que d'autres changements se seraient imposés pour rééquilibrer les forces entre les compagnies, selon la répartition du cadre des chauffeurs. Il conteste être le dernier entré au sein de la quatrième compagnie, de sorte que son déplacement demeure un mystère à ses yeux. Il souligne aussi que le sergent J. B. est venu le remplacer dans ce même cadre, avant que ce soit le sergent G. F., entré en service et nommé après lui, qui a pris la place de ce dernier.

Sur le deuxième moyen, il renvoie aux observations de la deuxième branche du premier moyen. Il répond aux observations de l'auditeur rapporteur en indiquant que la décision de mutation du sergent F. M. a été retirée à la suite du recours introduit par ce dernier devant le Conseil d'État et que s'il avait réellement eu une « conduite dangereuse », ce retrait n'aurait pas eu lieu. Enfin, à propos de son collègue F. S., il indique que s'il n'a pas contesté son transfert, « c'est peut-être

parce que *in fine*, il était satisfait de cette décision qui n'enlève toutefois rien à son caractère punitif ».

Sur le quatrième moyen, il estime qu'en se montrant incohérente dans les explications du mémoire en réponse, la partie adverse a démontré de manière flagrante le caractère punitif de la décision, « raison pour laquelle [il] a rebondi dans ce cadre dans le mémoire en réplique ». Il ajoute, en réponse à l'observation de l'auditeur rapporteur, qu'elle a pu répondre à son argumentation dans son premier dernier mémoire, lors de la première audience, ainsi que dans son second dernier mémoire.

V.2. *Appréciation des trois moyens réunis*

L'arrêt n° 255.955, précité, a considéré que le requérant n'établissait pas que l'acte attaqué constituait une mesure grave. Il a néanmoins rouvert les débats au motif que :

« S'agissant de l'hypothèse de la sanction disciplinaire déguisée, il est de jurisprudence constante que la nature d'une telle mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement de l'agent est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur son statut administratif et pécuniaire.

Or, dans les circonstances particulières de l'espèce, il y a lieu de constater que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est liée au fond, spécialement aux deux premiers moyens ».

Compte tenu de la réplique du requérant à propos du quatrième moyen, il se justifie également de considérer que l'exception d'irrecevabilité est liée à l'examen de ce moyen.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' 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. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire 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. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré

et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances que la partie adverse n'aurait commise.

En l'espèce, sur le prétendu détournement de procédure et la circonstance que le major M. serait l'ami tant du président que du commandant de la zone, le requérant à qui il incombe de démontrer pareil détournement, se limite à en affirmer l'existence sur le fondement d'un simple état de fait qui n'est nullement établi et dont il serait hasardeux de tirer la moindre conclusion.

Quant à la volonté alléguée de sanctionner le requérant, préalablement à l'issue de la procédure disciplinaire par ailleurs entreprise contre lui, si l'ensemble de ses critiques au travers des trois moyens à l'examen, tendent à apporter la preuve de cette volonté par un faisceau d'indices qui seraient convergents, il s'impose de relever d'emblée que le requérant ne répond pas à l'objection de la partie adverse liée à la question de savoir pourquoi elle aurait mené simultanément une procédure disciplinaire et une procédure visant à le changer d'affectation - en réalité, selon ses dires, pour lui infliger une telle sanction disciplinaire déguisée. Il n'explique pas non plus les raisons pour lesquelles il a contesté l'acte attaqué mais ne l'a pas fait pour la sanction disciplinaire, aux conséquences pourtant bien plus importantes que celles causées par la première de ces deux décisions.

En tout état de cause, le requérant n'établit pas que la motivation de la décision litigieuse serait inadéquate ou témoignerait d'une erreur manifeste d'appréciation, révélant ainsi l'existence d'une sanction disciplinaire déguisée dirigée contre lui. Pour rappel, les motifs pertinents de l'acte s'énoncent comme suit :

« [...] »

Ce changement d'affectation est justifié par l'intérêt supérieur du service, et ne constitue en aucun cas une sanction.

À l'issue des dernières réunions du collège zonal, il a été décidé de ne pas poursuivre les engagements tels que prévus au plan du personnel 2020-2021, restrictions budgétaires obligent.

Dès lors, il m'appartient de rééquilibrer les effectifs, de telle sorte que chaque compagnie dispose d'un adjudant et 3 sergents chauffeurs, or dans la quatrième compagnie, vous êtes 4.

Dès lors, conformément à la volonté des syndicats, je n'ai d'autre choix que de prendre le plus récemment entré au sein de la quatrième compagnie, et c'est vous.

[...] ».

Contrairement à ce que soutient le requérant, cette motivation est suffisamment précise et adéquate, la partie adverse ne devant donner les motifs de ses motifs. Il ressort, en effet, des indications du requérant lui-même que la quatrième compagnie à laquelle il appartenait comportait quatre sergents (recours, p. 9), alors que les première et troisième compagnies en comprenaient trois et que la deuxième compagnie à laquelle il a été affecté n'en comprenait que deux. Un tel choix s'avère par ailleurs cohérent avec les préoccupations budgétaires pour la période 2020-2021 invoquées dans l'acte, tandis que la circonstance que d'autres changements auraient pu ou dû avoir lieu, afin de se conformer davantage encore à la volonté de rééquilibrage entre les compagnies, n'entame pas de manière manifeste la pertinence du choix contesté. D'autres considérations ou impératifs ont pu intervenir entre-temps.

En outre, les circonstances qu'une promesse aurait été adressée oralement à l'un des collègues du requérant, le dénommé J. B., de rejoindre ultérieurement la quatrième compagnie ou que le requérant aurait été amené à y effectuer des remplacements ne modifient pas la pertinence de la motivation qui précède. L'existence de cette promesse n'est pas démontrée et, en toute hypothèse, elle ne suffirait pas à établir que le choix opéré par la partie adverse dans le cas du requérant serait manifestement erroné ou traduirait l'existence d'une sanction disciplinaire déguisée. Le même double constat s'impose par rapport aux remplacements de ce dernier, dont le caractère nécessairement ponctuel n'est pas de nature à remettre en cause le bien-fondé de tels choix.

Il ressort encore des mesures d'instruction réalisées par l'auditeur rapporteur que le requérant a certes été affecté en même temps que son collègue, le dénommé L. P., à la quatrième compagnie. Néanmoins, l'ancienneté de ce dernier dans la fonction de chauffeur est plus importante que celle du requérant puisque celui-ci l'exerce depuis le 1^{er} mai 2017 alors que L. P. l'exerce depuis le 1^{er} juillet 2012. Partant, même si la motivation formelle de l'acte attaqué aurait gagné à être plus précise sur ce point, elle ne peut être censurée pour ce motif.

La circonstance que deux autres délégués syndicaux, F. M. et F. S., ont été mutés en même temps que le requérant et ont été sanctionnés disciplinairement pour les mêmes faits touchant le major M. que celui-ci, n'est pas davantage susceptible de démontrer la portée de sanction disciplinaire déguisée de l'acte

attaqué. Pour F. M., l'arrêt n° 254.105 du 24 juin 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.105) a décrété le désistement du requérant de son recours contre la mutation attaquée, à la suite de sa réintégration dans sa fonction initiale, l'arrêt n° 250.914 du 15 juin 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.914) relevant par ailleurs que son changement d'affectation était justifié par des faits de conduite dangereuse. Quant à F. S., le requérant se perd en conjectures lorsqu'il indique que s'il n'a pas contesté son transfert, « c'est peut-être parce que *in fine*, il était satisfait de cette décision qui n'enlève toutefois rien à son caractère punitif ».

Enfin, en toute hypothèse, il n'est pas contradictoire d'invoquer l'urgence de la mesure attaquée, au sens de l'article 6, § 2, de la loi du 19 avril 2014 'fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile', tout en relevant que la date du changement d'affectation a été concertée avec le requérant et que ce dernier aurait pu demander de commencer plus tard. Cette indication n'engage pas précisément la partie adverse, laquelle pouvait dès lors chercher à concilier les attentes respectives de son institution et du requérant sans que ce soit interprété comme un indice supplémentaire de l'existence d'une sanction disciplinaire déguisée.

Les premier, deuxième et quatrième moyens ne sont pas fondés.

Partant, le recours est irrecevable *ratione materiae*.

**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 et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 avril 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, 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