

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 265.200 du 16 décembre 2025

A. 240.941/VIII-12.442

En cause : A. D .,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Pierre JOASSART et
 Julie PATERNOSTRE, avocats,
 square Ambiorix 45
 1000 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, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la zone de secours de non-renouvellement de [sa] nomination [...] en qualité de pompier volontaire au sein de la zone » et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 259.198 du 19 mars 2024 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.198). Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 décembre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Julie Paternostre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Baptiste de Meeûs, loco M^e Simon Palate, 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° 259.198, précité.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation « des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant le [lire : relatif au] statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, notamment de son article 51, du principe de motivation substantielle, du principe général de droit qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, du devoir de minutie, du principe de légitime confiance, du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement général de procédure), « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, pourtant en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2023, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent. Le requérant expose :

« En ce que, l'acte attaqué se fonde sur des faits qui ne constituent pas des manquements dans [son] chef [...] ainsi que sur des motifs erronés, de sorte que la décision de ne pas renouveler sa nomination n'est pas motivée adéquatement,

Alors que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, que la décision doit être en adéquation avec les motifs sur lesquels elle se fonde ».

Dans les développements du moyen, il rappelle les principes et dispositions invoqués et ajoute que « l'acte attaqué se fonde, en substance, sur deux motifs : le fait [qu'il] soit sous statut communal [et] la condamnation de la zone de secours DINAPHI par l'arrêt de la cour du travail de Liège du 12 octobre 2023, à rémunérer à 100 % les heures de disponibilité du personnel volontaire, tant pour la fonction ambulancier que pompier, qui entraîne l'impossibilité pour la zone d'assumer le paiement sans fin de ces disponibilités". Or : le fait d'être resté sous statut communal après le passage en zone, liberté accordée par la loi relative à la sécurité civile, ne peut être retenu à titre de motif de non-renouvellement, sous peine de discrimination ; la condamnation de la zone de secours DINAPHI par la cour du travail de Liège ne révèle aucun manquement dans [son] chef de nature à justifier le refus de renouveler sa nomination. Il s'agit d'un motif étranger, voire contradictoire. En l'espèce, il sera remarqué que, contrairement à ses collègues [...], aucun grief n'est formulé à [son] encontre [...] concernant ses heures de formation ». Il précise qu'il est sous statut communal depuis huit ans et qu'il a choisi de le demeurer conformément à la loi, et que cet élément ne peut fonder le non-renouvellement attaqué qui est en outre discriminatoire.

Quant à la condamnation de la partie adverse par la cour d'appel à rémunérer à 100 % les heures de disponibilité du personnel volontaire, il estime que « le contexte entourant l'acte attaqué laisse clairement apparaître une volonté de représailles » et que celui-ci traduit un changement d'attitude contraire à la confiance légitime, notamment au regard d'un courriel d'une agente du service des Ressources humaines du 26 octobre 2023 « lui indiquant que la reconduction de sa nomination serait approuvée par le conseil de zone du 10 novembre 2023. Elle s'exprimait comme suit : "je peux vous confirmer que celle-ci est positive" (pièce 9) ». Il ajoute que l'acte attaqué est dépourvu de la motivation renforcée requise dès lors qu'il s'écarte de l'avis

du commandant de zone, déplore que les motifs des actes préparatoires n'ont pas été portés à sa connaissance et il sollicite leur communication avec le dossier administratif. Il ajoute qu'il lui manque un « élément indispensable » parce qu'il « ne mentionne pas quand le délai de 6 ans de nomination a été entamé. Par cette absence, [il] ne peut vérifier si le délai est respecté ».

Il déduit une erreur manifeste d'appréciation des « motifs erronés » de l'acte attaqué qui ne font pas apparaître de manquements dans son chef.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant rappelle qu'il « a fait le choix, lors du passage en zone le 1^{er} janvier 2015, de rester soumis aux lois et règlements qui sont d'application au personnel communal, et ce conformément à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile. Cela implique, notamment, que les heures de garde à domicile des pompiers sous statut communal constituent du temps de travail et donnent lieu au paiement de sursalaire ». Il ajoute :

« Toutefois, force est de constater que ce paiement d'un sursalaire pour les heures de garde à domicile n'est pas propre aux pompiers qui exercent sous statut communal. En effet, les pompiers qui n'auraient pas fait le choix de rester soumis à ce statut et qui sont donc considérés comme étant sous statut zonal bénéficient également du paiement d'un sursalaire pour leurs prestations de nuit, du samedi et du dimanche.

Dès lors, l'argument de la partie adverse consistant à soutenir que l'acte attaqué n'est fondé que sur un seul motif, à savoir les implications financières des “anciennes” dispositions, ne peut être suivi. En effet, le droit à percevoir un salaire, et éventuellement à des sursalaires, ne découle pas du fait d'être soumis aux “anciennes” dispositions.

Pour preuve, l'arrêt de la cour du travail de Liège du 12 octobre 2023 [...] condamne la zone à procéder au paiement d'arriérés de salaire et sursalaire pour les gardes à domicile, tant de pompiers sous (divers) statuts communaux, que de pompiers sous statut zonal.

Dans la mesure où des gardes à domicile sont constitutives de temps de travail, celles-ci donnent droit au paiement d'un sursalaire, que le pompier soit soumis aux “anciennes” ou aux “nouvelles” dispositions.

La partie adverse ne peut pas non plus être suivie lorsqu'elle affirme qu'elle a pu considérer que les dispositions pécuniaires applicables et telles qu'interprétées par les juridictions du travail, ont des conséquences budgétaires telles qu'il ne fallait pas renouveler plusieurs désignations. En effet, le fait pour le requérant d'avoir fait le choix de rester soumis au statut communal n'a qu'un impact limité (résultant de la différence de pourcentage de sursalaire, le salaire étant le même) sur le coût salarial.

En outre, la cour du travail de Liège a donc considéré que, compte tenu des contraintes reposant sur eux, les pompiers volontaires de la zone DINAPHI sont en temps de travail lorsqu'ils sont de garde à domicile. La situation est exactement la même, que le pompier volontaire soit partie à la procédure ou ne le soit pas : la

zone devrait, en application du principe d'égalité, rémunérer tant les pompiers ayant introduit la procédure judiciaire que leur collègue pour chaque heure de prestations, gardes comprises.

La zone reproche donc au requérant d'avoir mis en lumière une obligation générale, applicable à l'ensemble des pompiers volontaires de la zone (qu'ils soient sous statut communal ou zonal et qu'ils aient ou non réclamé ce droit en justice) et agit dès lors en représailles à cette prétention, reconnue comme légitime par la cour du travail de Liège.

Pour preuve, plusieurs pompiers qui pouvaient bénéficier du paiement des arriérés de rémunération mais qui n'ont pas réclamé ce paiement en justice ont vu leur nomination être renouvelée. À l'inverse, d'autres pompiers ayant pris part à la procédure devant les juridictions judiciaires, n'ont pas vu leur nomination être renouvelée. [Le] Conseil [d'État] a d'ailleurs considéré qu'il y avait lieu d'annuler ces décisions de non-renouvellement de leur nomination (voy. arrêts n° 259.497, n° 259.498 et n° 259.499).

Du reste, l'argument consistant à soutenir que les conséquences budgétaires d'un renouvellement seraient trop importantes pour la zone est contredit par l'attitude actuelle de cette dernière. En effet, la partie adverse cherche à recruter plusieurs pompiers volontaires (pièce n° 6). Or, le fait pour la zone d'engager de nouveaux pompiers, même sous statut zonal, n'annihile pas le droit à la rémunération des heures de garde à domicile. En effet, ce n'est pas le fait d'être engagé sous statut communal ou zonal qui influe sur les conséquences budgétaires due au paiement du salaire pour les heures de garde à domicile mais bien le fait que la zone impose à ces agents d'exercer de telles gardes, à ce point contraignantes qu'elles constituent du temps de travail.

Il faut également souligner que l'acte attaqué a été pris immédiatement après l'arrêt rendu le 12 octobre 2023 par la cour du travail de Liège. La concomitance entre cet arrêt et de la décision de non-renouvellement confirme la volonté de représailles de la zone.

Enfin, il faut rappeler que le commandant de zone avait émis un avis favorable au renouvellement de la nomination du requérant. Malgré cet avis favorable, la zone a décidé de ne pas procéder à ce renouvellement, et ce [...] sans aucune justification.

S'agissant du caractère non-discriminatoire du motif retenu pour justifier la décision de non-renouvellement de la nomination du requérant, la partie adverse ne peut pas non plus être suivie.

Tout d'abord, la zone affirme que "l'acte attaqué ne procède à aucune comparaison entre les pompiers volontaires, selon qu'ils ont fait le choix d'exercer le droit prévu. L'article 207 de la loi sur la sécurité civile ou relèvent du statut pécuniaire prévu par l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours".

Or, l'acte attaqué indique, notamment, ce qui suit : [...].

À la lecture de cet extrait de l'acte attaqué, il est évident que la zone a motivé sa décision par le fait que le requérant avait fait le choix de rester soumis au statut communal. En effet, en précisant qu'elle prend en compte le choix du requérant et que c'est le paiement des disponibilités découlant de ce choix [*sic*], la zone procède bien à une comparaison entre les pompiers volontaires qui ont fait le choix de rester soumis à ce statut communal et ceux qui sont soumis à l'arrêté royal du 19 avril 2014.

C'est dès lors de façon quelque peu surprenante que la zone soutient que les deux catégories visées dans la différence de traitement (pompiers sous statut communal

et pompiers sous statut zonal) ne sont pas comparables. Elle soutient, à cet égard, que “les pompiers volontaires soumis au statut pécuniaire se trouvent dans une situation fondamentalement différente puisqu’ils sont visés par l’article 37 de ce statut”. Or, le fait de traiter différemment deux catégories de personnes n’a pas pour effet de rendre leurs situations incomparables. S’il fallait considérer que deux catégories de personnes qui sont traitées différemment ne sont pas comparables, il ne serait jamais possible d’établir une discrimination entre deux catégories. En l’espèce, il y a lieu de considérer que les pompiers volontaires, qu’ils aient fait ou non le choix de faire application de l’article 207 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, sont des catégories qui sont comparables au regard du motif repris dans l’acte attaqué. Il s’agit, en effet, de pompiers volontaires exerçant les mêmes fonctions au sein de la même zone : leurs fonctions ne diffère[nt] absolument pas, seul leur traitement pécuniaire varie.

Enfin, la partie adverse reconnaît que, à supposer même qu’il existe une différence de traitement entre des catégories comparables, l’acte attaqué ne doit pas être considéré comme fondé sur un motif discriminatoire dans la mesure où le non-renouvellement est lié à un critère objectif, à savoir les dispositions financières applicables. Elle complète en précisant que l’acte attaqué poursuit également un objectif légitime consistant dans la viabilité financière de la zone de secours et donc l’intérêt général.

Toutefois, il convient de rappeler que, même si l’objectif d’une mesure peut être considéré comme étant légitime, il n’en demeure pas moins que la mesure doit également être proportionnée au regard de l’objectif poursuivi. Or, en l’espèce, la décision de non-renouvellement de la nomination du requérant n’est pas proportionnée à l’objectif d’intérêt général invoqué par la zone, et ce pour deux raisons.

Premièrement, le fait pour un pompier d’être sous statut zonal [...] n’a pas d’incidence sur le fait qu’il ait droit à la rémunération de ses heures de gardes constitutives de temps de travail. L’arrêt de la cour du travail de Liège du 12 octobre 2023 a reconnu un droit à la rémunération pour ces périodes de garde, tant à des pompiers sous statut communal que sous statut zonal [...]. Certes, le sursalaire dû sur ces prestations varie d’un statut pécuniaire (d’une commune à l’autre et au niveau zonal), mais ces sursalaires ne sont qu’une fraction du montant de la rémunération due, et ce tant sous statut communal que zonal.

Par ailleurs, au regard de l’objectif invoqué par la partie adverse, à savoir l’objectif budgétaire, la zone aurait pu simplement proposer [au requérant] de passer sous statut zonal. Il existait donc un moyen moins attentatoire aux droits fondamentaux de remplir de l’objectif poursuivi.

Deuxièmement, le requérant avait obtenu un avis favorable au renouvellement de sa nomination. Il était par ailleurs en ordre tant d’heures de disponibilité que d’heures de formation telles qu’imposées par l’arrêté royal du 19 avril 2014. Le requérant reste dès lors en peine de comprendre la raison pour laquelle une mesure d’une telle gravité lui a été imposée, au regard du seul motif budgétaire retenu par la zone.

La décision de ne pas renouveler la nomination du requérant n’est donc, ni pertinente, ni proportionnée à l’objectif budgétaire invoqué par la zone de secours.

Il en résulte que les motifs de l’acte attaqué ne sont pas suffisants car ils ne permettent pas au requérant de comprendre de manière claire et précise les raisons qui ont mené à l’adoption de l’acte attaqué et sont, par ailleurs, discriminatoires ».

IV.1.3. Le dernier mémoire

Selon le requérant, même à considérer que l'acte attaqué repose sur le seul motif budgétaire, « il n'empêche que ce motif n'est pas adéquatement “appliqué” » en l'espèce :

- « Les circonstances autour de ce motif interrogent, et, surtout, la partie adverse fait une application déraisonnable de ce motif.

Pour rappel, l'acte attaqué indique, notamment, ce qui suit : [...].

À la lecture de cet extrait [...], il ressort que le motif budgétaire se confond avec le motif selon lequel le requérant a fait le choix de rester soumis au statut communal. Ces deux éléments sont effectivement liés : ce n'est que parce que le requérant est sous statut zonal que le paiement des disponibilités se fait en application de ce statut (sursalaire de 100% pour les prestations de nuit et de week-end).

Le point de départ du motif budgétaire repris par la partie adverse dans sa motivation est donc un choix personnel du requérant.

Tel que l'indique [l'auditeur rapporteur] : “le motif de l'acte attaqué n'est pas relatif au salaire mais bien au sursalaire, dont le principe n'est pas mis en cause mais bien le taux de celui-ci, particulièrement élevé dans la situation du requérant”. En l'espèce, ce principe n'est pas immuable : il est possible pour la partie requérante de renoncer à ce taux avantageux au profit du taux appliqué aux agents en statut zonal.

Dès lors que la partie adverse continue à engager des nouveaux pompiers, elle aurait dû, comme toute administration prudente et diligente, permettre en amont à un agent qualifié et expérimenté de conserver son poste, dans le cas où il passerait sous statut zonal.

Ce défaut de bonne administration permet de déceler une erreur dans les motifs de la décision ou, à tout le moins, une inadéquation dans le motif retenu.

Il est, effectivement, inadéquat pour une administration de retenir un motif budgétaire découlant d'un choix personnel de l'agent, sans même l'en avertir au préalable ni lui permettre de s'en expliquer (ceci rejoint le second moyen). L'inadéquation de ce motif est d'autant plus flagrante que la partie adverse aurait pu simplement [lui] proposer [...] de passer sous statut zonal, et ce afin de pouvoir être renouvelé. La partie adverse savait pertinemment [qu'il] n'était pas opposé à un tel changement de statut, dès lors qu'il avait postulé, en 2019 (pièce n° 10) et en 2021 (pièce n° 11), à un poste d'ambulancier qui aurait eu pour conséquence de passer en statut zonal. [II] est d'ailleurs classé 14^e dans une réserve de recrutement de secouriste ambulancier, réserve valable jusqu'au 15 juillet 2025 (pièce n° 11).

Cette option de changement de statut aurait été d'autant plus adéquate que le requérant avait obtenu un avis favorable au renouvellement de sa nomination de la part du commandant de zone. Il était par ailleurs en ordre tant d'heures de disponibilité que d'heures de formation telles qu'imposées par l'arrêté royal du 19 avril 2014.

Le motif budgétaire retenu est donc inadéquat ».

IV.2. Appréciation

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. Une motivation spéciale s’impose néanmoins à l’autorité lorsqu’elle ne se rallie pas à la proposition ou à l’avis communiqué par l’organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l’autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle s’écarte de l’avis de l’instance de recours.

Le principe général de droit de la confiance légitime, auquel est également associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l’autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. S’agissant d’un acte individuel dans le cadre duquel l’administration dispose d’un pouvoir d’appréciation, la possibilité d’invoquer la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l’autorité a fourni au préalable à l’intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées. Par ailleurs, le principe de confiance légitime ne peut être invoqué que si celui qui s’en prévaut le fait sur la base d’une première décision régulière de l’administration et la confiance légitime ne permet pas de justifier une décision illégale.

Enfin, l’article 51 de l’arrêté royal du 19 avril 2014 ‘relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours’, dispose comme suit :

« Art. 51. Le conseil nomme le stagiaire. La nomination d’un stagiaire est directement notifiée à l’intéressé par le président ou son délégué. Elle est communiquée aux membres du personnel de la zone par le président ou son délégué.

Le stagiaire professionnel est nommé à titre définitif.

Le stagiaire volontaire est nommé pour une durée de six ans.

Après avoir recueilli l’avis du commandant, la nomination est renouvelée tacitement pour une nouvelle durée de six ans, sauf décision motivée du conseil.

Si le commandant propose de ne pas renouveler la nomination, cette proposition est, au plus tard trois mois avant l'expiration de la durée de six ans, notifiée simultanément au conseil et à l'intéressé. L'intéressé peut, par lettre recommandée ou par toutes autres voies qui confèrent au courrier valeur probante et date certaine, dans un délai d'un mois après avoir été informé de la proposition, demander à être entendu par le conseil. Le conseil organise l'audition et prend une décision avant la fin de la nomination. L'intéressé peut se faire assister par la personne de son choix lors de l'audition.

Le commandant ne participe pas à la délibération du conseil ».

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé en ces termes :

« [...]

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 [du requérant] ;

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 la zone de secours DINAPHI a été condamnée, par [arrêt] 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 [requérant].

[...] ».

Il en résulte que, contrairement à ce que soutient le requérant, et comme le relève l'auditeur rapporteur, l'acte attaqué n'est pas fondé sur le double motif qu'il est resté sous statut communal et que la partie adverse a été condamnée à rémunérer 100 % des heures de disponibilité du personnel volontaire, mais exclusivement sur ce dernier motif. L'article 51, alinéa 4, précité, stipule que la nomination est tacitement renouvelée après six ans « sauf décision motivée du conseil ». Comme l'indique la jurisprudence citée dans le mémoire en réponse, cette disposition ne détermine pas quels peuvent être les motifs d'un non-renouvellement, laissant donc au conseil de zone un large pouvoir d'appréciation à cet égard, et aucune des dispositions visées au moyen n'implique que le refus de renouvellement devrait être fondé exclusivement sur des manquements imputés à l'agent. Nonobstant son pouvoir d'appréciation à ce propos, le conseil de zone doit toutefois, en vertu de la loi du 29 juillet 1991, fonder sa décision sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles. Or à ce propos, force est de relever que le requérant ne conteste pas que, comme l'a exposé l'arrêt n° 259.198, la régularisation des arriérés de traitement et des intérêts a un impact de 15 millions d'euros pour la partie adverse, dont le budget annuel global avoisine les 25 millions d'euros. Il ne conteste pas davantage que compte tenu de sa condamnation judiciaire, elle « ne pourra pas assumer sans fin le paiement [de ses] disponibilités » eu égard à son statut communal ni que ce motif d'ordre budgétaire est légalement admissible.

Ledit arrêt a par ailleurs déjà constaté que l'acte attaqué n'est pas motivé par la circonstance que le requérant a introduit une action en justice contre la partie adverse. La volonté alléguée de représailles n'est pas davantage développée dans la requête ni établie à ce stade de la procédure dès lors que la circonstance que deux collègues du requérant qui étaient également parties devant la cour du travail ont aussi vu leur renouvellement refusé pour des motifs « équivalents à ceux invoqués en l'espèce » n'établit pas, en soi, une telle volonté. L'affirmation selon laquelle, d'une part, la nomination d'autres pompiers qui n'ont pas réclamé le paiement en justice aurait été renouvelée, et, d'autre part, que la partie adverse chercherait à recruter plusieurs pompiers volontaires, développée pour la première fois en réplique, s'avère tardive et, partant, irrecevable. Le même constat s'impose à propos de la critique relative à l'absence de proposition de passer sous statut zonal soutenue dans le dernier mémoire sur la base du changement de statut déjà postulé par le requérant en 2019 et

2021, dès lors qu'il s'agit d'éléments qu'il était à même de faire valoir dès sa requête et qu'en tout état de cause, aucune des dispositions visées au moyen n'imposait à la partie adverse de lui suggérer pareille option.

Il ressort par ailleurs du dossier administratif que l'avis du commandant de zone du 17 août 2023 se limite à entourer à la main la mention « favorable » et n'est assorti d'aucun autre commentaire ni réserves quelconques, se bornant à lister les heures prestées par le requérant de 2021 à 2023 et sa disponibilité. Le formulaire utilisé pour cet avis établit par ailleurs que celui-ci porte sur les disponibilités du requérant pour le service de rappel, les dossiers disciplinaires, le dossier d'évaluation et le résultat de la dernière évaluation, le quota d'heures de formation, les absences de longue durée et les « conditions de nomination », soit des informations qui sont propres et personnelles au requérant pour apprécier le renouvellement de sa nomination et en aucun cas ses conséquences budgétaires, lesquelles ne relèvent pas de la compétence du commandant mais de la seule partie adverse. Dans un tel contexte, exiger de celle-ci qu'elle expose pourquoi elle s'en écarte pour un motif budgétaire, totalement étranger audit avis, reviendrait à interpréter de manière déraisonnable l'étendue de la motivation formelle prescrite par la loi du 29 juillet 1991.

Enfin, le grief reposant sur l'« élément indispensable » qui ferait défaut en l'absence d'indication du point de départ de la nomination du requérant n'est pas recevable en vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Il ressort en effet du dossier du requérant que celui-ci « remarque que [sa] date de fin est le 17 novembre 2023 » (pièce 9), et il ne peut ignorer que, comme l'indique le mémoire en réponse, il « a été désigné une première fois le 18 novembre 1997 (pour une durée de 5 ans, selon les règles alors applicables), renouvelée trois fois pour une durée de 5 ans (en 2002, 2007 et 2012) puis, une fois pour une durée de 6 ans ».

Il résulte de l'analyse qui précède que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il invoque des motifs erronés.

Sur le fond, l'exercice du pouvoir discrétionnaire déduit de l'article 51 précité ne peut être censuré qu'en présence d'une erreur manifeste d'appréciation avérée. Contrairement à ce que soutient le requérant à ce sujet, celle-ci ne peut nullement être déduite des « motifs erronés » de l'acte attaqué qui ne font pas apparaître de manquements dans son chef. D'une part, il ressort de l'examen qui précède que c'est régulièrement que l'acte attaqué n'est pas fondé sur de quelconques manquements et, d'autre part et en tout état de cause, l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie du seul fait qu'un acte administratif reposerait sur des motifs

prétendument erronés mais requiert d'à tout le moins soutenir, et *a fortiori* de démontrer, que toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pris une décision identique, *quod non* en l'espèce au regard de la requête.

Enfin, le courriel du 26 octobre 2023 ne permet pas de constater une violation du principe de confiance légitime dès lors qu'il n'émane pas de l'autorité compétente pour prendre la décision attaquée en vertu de l'article 51, précité, et qu'il concerne un point qui « va passer au conseil du 10/11/23 » et, partant, qui n'a pas encore été décidé par celle-ci.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le 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 moyen ne satisfaisant pas davantage au règlement général de procédure, il convient de le résumer comme suit. Le requérant expose :

« En ce que la partie requérante n'a pas pu présenter ses moyens de défense avant l'adoption de l'acte attaqué,

Alors qu'en vertu du principe *audi alteram partem*, le destinataire d'une mesure grave doit pouvoir exposer ses moyens de défense avant l'adoption d'une décision de cette ampleur ».

Il ajoute que la décision de non-renouvellement en qualité de pompier volontaire est une décision grave, que l'acte attaqué a eu pour effet de mettre fin à une relation de travail « qui, sans lui, aurait été tacitement reconduite (d'autant plus que les avis et proposition préalables étaient positifs) ». Il répète que l'acte attaqué est pris « en fonction [de son] comportement [...], dans la mesure où : il est sous statut communal [et] il a été demandeur dans une affaire ayant donné lieu à la condamnation de la zone de secours ». Il conclut :

« Par conséquent, la partie adverse aurait dû procéder à son audition préalablement à l'adoption de l'acte attaqué.

À considérer que les motifs invoqués soient valables (*quod certe non*), ceci ne dispensait pas la partie adverse de l'entendre au préalable.

En outre, le fait que l'article 51, alinéa 5, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 [...] prévoit explicitement la possibilité pour un agent de solliciter une audition en cas d'avis négatif du commandant de zone n'implique pas que dans la situation contraire, il n'a pas droit à être entendu si le conseil de zone entend adopter une décision contraire à l'avis du commandant. Le principe *audi alteram partem* est un principe général de droit applicable nonobstant ce qui est prévu de manière réglementaire ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique :

« Premièrement, l'acte attaqué, en ce qu'il décide de ne pas renouveler la nomination du requérant, constitue une mesure grave. Cet élément n'est pas contesté par la partie adverse.

Deuxièmement, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, il ne peut être considéré que l'acte attaqué ne formule aucun grief à l'égard du comportement du requérant et qu'il est uniquement fondé sur des considérations liées à l'intérêt général et externes au requérant.

En l'espèce, le comportement officiellement reproché au requérant est d'avoir continué à bénéficier, depuis le passage en zone le 1^{er} janvier 2015, de son statut communal, en application de l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

En outre, tel que développé ci-avant, le motif réellement reproché au requérant est d'avoir réclamé, avec fruit, le paiement de sa rémunération pour les périodes de garde, constitutives de temps de travail.

Le principe d'audition préalable devait être appliqué en l'espèce.

Ce principe, s'il avait été appliqué, aurait réellement pu exercer une influence sur le sens de la décision adoptée. En effet, le requérant aurait pu manifester sa volonté de passer au statut zonal. Ce motif budgétaire étant, selon la partie défenderesse, le seul motif ayant mené à l'adoption de l'acte attaqué, le requérant aurait pu faire valoir son point de vue sur cette question, et notamment sur un éventuel passage sous statut zonal.

Le fait pour le requérant de bénéficier d'une audition préalable aurait également pu faire pencher la balance en sa faveur lors du vote au sein du conseil de zone. En effet, la décision de non-renouvellement de la nomination du requérant indiquait que celui-ci avait obtenu 6 voix pour et 7 contre le renouvellement de sa nomination. Or, dans la mesure où l'écart entre les votes en faveur et en défaveur de son renouvellement tient à une voix, le fait pour le requérant d'être entendu aurait pu faire pencher la voix d'écart en sa faveur ».

V.1.3. Le dernier mémoire

Le requérant expose :

« Contrairement à ce qu'indique [l'auditeur rapporteur], un motif budgétaire n'est pas forcément étranger à tout comportement d'un agent, certainement lorsque les coûts litigieux dépendent d'un choix offert à cet agent. En l'espèce, le coût des sursalaires redevables au requérant dépend de la décision de ce dernier de demeurer sous statut communal. Le motif, bien que budgétaire, résulte donc d'un choix du requérant : rester sous statut communal ou passer en statut zonal.

Dès lors que le motif retenu dépend d'un choix du requérant (sur lequel il pourrait revenir), la partie adverse aurait dû [l']entendre [...] avant d'adopter l'acte attaqué.

Dans son rapport, [l'auditeur rapporteur] estime que l'argument relatif à l'influence que l'audition du requérant aurait pu avoir sur la décision aurait dû être soulevé dans la requête introductive.

Le requérant est bien en mal de comprendre cette critique, dès lors que le présent moyen est pris de la violation du principe *audi alteram partem*.

Ce principe implique, pour un agent, de pouvoir faire valoir utilement ses observations à un moment donné de la procédure, afin que l'autorité puisse statuer en connaissance de cause.

Le fait de pouvoir faire valoir ses observations de manière utile (tel que libellé dans la requête en annulation) implique, forcément, que l'audition aurait pu avoir une influence sur la décision à prendre par l'autorité. Dans le cas contraire, une audition n'aurait aucun effet utile. Partant, dès lors que le requérant a pris un moyen de la violation du principe *audi alteram partem*, reprochant à la partie adverse de ne pas l'avoir entendu avant l'adoption de la décision attaquée, il ne peut être reproché au requérant de ne pas avoir fait valoir "l'influence que l'audition du requérant aurait pu avoir sur la décision".

En tout état de cause, il est indiqué dans la requête que la décision est prise en fonction du comportement du requérant, dans la mesure où il est sous statut communal. Le requérant admet que le fait d'être sous statut communal relève de son propre choix. Dès lors qu'il s'agit d'un choix de sa part, cela implique *de facto* qu'une modification de ce choix est possible, ce qui aurait pu être évoqué en audition.

Cette possibilité, pour le requérant, de passer en statut zonal n'est d'ailleurs pas purement théorique : le requérant a postulé, en 2019 (pièce n° 10) et en 2021 (pièce n° 11), à un poste d'ambulancier qui aurait eu pour conséquence de passer en statut zonal. Au 4 mars 2024, [il] était classé 14^e dans une réserve de recrutement de secouriste ambulancier, réserve valable jusqu'au 15 juillet 2025 (pièce n° 11).

Pour rappel, l'acte attaqué, en ce qu'il décide de ne pas renouveler la nomination du requérant, constitue une mesure grave. Cet élément n'est pas contesté par la partie adverse.

En outre, l'acte attaqué repose (selon [l'auditeur rapporteur]) sur un seul motif d'ordre budgétaire, dépense qui dépend d'un choix du requérant et, partant, sur son "comportement". Le choix du requérant porte sur le fait d'avoir continué à bénéficier, depuis le passage en zone le 1^{er} janvier 2015, de son statut communal, en application de l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Le principe d'audition préalable devait donc être appliqué en l'espèce ».

V.2. *Appréciation*

Le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure qui risque de produire un effet grave à l'égard d'un administré 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. Ce principe, qui a valeur législative, ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense qui, lui, est d'ordre public et qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue.

L'acte attaqué ne s'inscrivant nullement dans le cadre d'une procédure disciplinaire mais dans celui du renouvellement de la nomination du requérant au terme de cette dernière, il ne revêt aucun caractère punitif de sorte que le principe général des droits de la défense n'est pas d'application.

Quant au principe général *audi alteram partem*, il ressort de la jurisprudence constante que le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause. En l'espèce, l'acte attaqué n'est nullement fondé sur le comportement du requérant mais exclusivement sur un motif d'ordre budgétaire et celui-ci n'expose pas dans sa requête dans quelle mesure son audition aurait pu permettre à la partie adverse de l'apprécier différemment. Il ne soutient pas davantage qu'elle n'aurait pas statué en connaissance de cause à défaut de l'avoir entendu. Les développements nouveaux exposés en réplique et dans le dernier mémoire s'avèrent à ce propos tardifs et, partant, irrecevables.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 924 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 les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 48 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 décembre 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin