

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.228 du 18 décembre 2025

A. 241.527/VIII-12.489

En cause : **N. S.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Julie PATERNOSTRE et
 Pierre JOASSART, avocats,
 Square Ambiorix 45
 1000 Bruxelles,

contre :

la Zone de secours DINAPHI,
 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 25 mars 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Zone de secours de [le] démettre d'office de ses fonctions [...] en qualité de pompier volontaire au sein de la Zone ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 12 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 décembre 2025.

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

M^e Julie Paternostre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et 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

1. Au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le requérant est pompier volontaire au poste de Couvin.

Dans le cadre de son emploi principal, il est également ouvrier à l'aéroport de Charleroi, exploité par la société anonyme *Brussels South Charleroi Airport* (BSCA).

2. Les 10 mars et 25 octobre 2023, le service public fédéral (SPF) Intérieur adresse aux zones de secours du Royaume une circulaire relative à la fin de la période de référence concernant la formation continue de leur personnel opérationnel fixée le 31 décembre 2023.

3. Le 19 décembre 2023, la partie adverse écrit au requérant qu'au regard de la période de référence de cinq ans qui prend fin le 31 décembre 2023 et de l'article 150 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', le nombre d'heures de formation requis pour cette période est de 84 heures et qu'il se trouve, à cet égard, en situation de « carence », ce qui l'expose à la mesure de démission d'office prévue à l'article 302, alinéa 1^{er}, 6°, de cet arrêté royal. Elle le convoque à une audition fixée à la date du 28 décembre 2023 à cet effet.

4. Le 27 décembre 2023, la partie adverse établit un document récapitulatif duquel il résulte que :

- sur la quinquennat, le requérant a suivi 6 heures de formation en 2019, 0 heure en 2020, 30 heures en 2021, 10 heures en 2022 et 14 heures en 2023, soit un total de 60 heures ;
- en termes de « certificats ou inaptitude », sont mentionnés les « CM du 05/06 au 14/06/21 » et « CM du 13/12 au 20/12/21 », outre des inscriptions manuscrites libellées en ces termes : « Voir 11/09 => 18/09 [et] 25/11 => 1 jour » ;
- les « absences aux formations planifiées » sont : « ADR du 02/09/2023 » ; « Tronçonnage du 25/11/2023 » et « Sauvetage d'animaux du 12/12/2023 car CM » ;
- les « invitations aux formations restées sans réponse ou refusées » sont : « Invitation "ADR" du 23/03/2023 pour plusieurs dates en 2023 », « Invitation "secours techniques" BW du 09/02/2023 pour plusieurs dates en 2023 » ; « Invitation "perfectionnement ARI" du 31/01/2023 pour plusieurs dates en 2023 » ; « Invitation "Risques chimiques en milieu agricole" du 24/08/2023 pour plusieurs dates en 2023 » et « Invitation "sauvetage d'animaux" du 08/11/2023 pour plusieurs dates en semaine ».

5. Le 28 décembre 2023, le requérant est entendu par le commandant de zone. Il ne dépose pas de document en vue de cette audition.

6. Le 11 janvier 2024, le requérant communique la liste de ses absences aux formations depuis le 2 septembre 2023 ainsi que les raisons de certaines d'entre elles et plusieurs justificatifs. Son courriel est rédigé comme suit :

« Bonjour,

Voici comme demandé après notre entrevue le 28/12, mon impossibilité de suivre les formations demandées.

Je vous réponds seulement maintenant parce que j'attendais les attestations de mon employeur principal.

Date de formation :

02/09 certificat médical

30/09/

03/10/

14/10/

21/10/

26/10 garde ambulance

28/10 en vacance[s]

04/11 en vacance[s]

18/11 attestation de travail

25/11 //

09/12 /

12/12 certificat médical

16/12 attestation de travail

(bien entendu certaines dates sont pour le même module)

J'espère que vous comprendrez que pour moi il m'était impossible de faire les quelques heures qu'il me manque.

[...] ».

En annexes à ce courriel figurent deux attestations de l'employeur principal du requérant, datées du 9 janvier 2024 et confirmant, pour l'une, que ce dernier « a bien presté au sein de BSCA les :

18/11/2023 selon l'horaire de travail qui était de 17h30 à 5h30 (au 19/11/23 matin)

25/11/2023 selon l'horaire de travail qui était de 5h30 à 17h30

09/12/2023 selon l'horaire de travail qui était de 17h30 à 5h30 (au 10/12/23 matin)

16/12/2023 selon l'horaire de travail qui était de 5h30 à 17h30 »

et réitérant, pour l'autre, que le requérant a bien presté au sein de BSCA la journée du 25 novembre 2023 selon l'horaire de travail qui était de 5h30 à 17h30 ». Se trouvent également joints un certificat d'absence et un certificat de travail établis tous deux le 7 décembre 2023 et couvrant la période du 7 au 14 décembre 2023 inclus, ainsi qu'une attestation de consultation médicale du 2 septembre 2023.

7. Le 19 janvier 2024, le conseil de zone de la partie adverse adopte la décision qui suit :

« 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 302 libellé comme suit :

“Article 302, al. 1^{er} : ‘La démission d’office est prononcée par le conseil lorsque le membre du personnel : 6° ne suit pas l’entièreté des heures de formation continue visées à l’article 150’ ;

Considérant que, dans ce cas, le commandant ou son délégué procède, préalablement, à l’audition du membre du personnel ; que seule la force majeure est de nature à justifier le non-respect des dispositions visées à l’article 150, § 1^{er} ;

Considérant que l’article 150, tel que modifié par l’arrêté royal du 13 avril 2019 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, impose à chaque membre du personnel de suivre au minimum 120 heures de formation continue par cinq ans ;

Considérant que l’article 150 prévoit une dérogation au nombre d’heures obligatoires en raison de l’épidémie de COVID-19 pour la période de l’année 2020 (24h) et pour les six premiers mois de 2021 (12h) ; considérant dès lors que le nombre total d’heures de formation à atteindre durant le premier quinquennat est de 84 heures ;

Considérant que le premier quinquennat de formation, qui a débuté le 1^{er} janvier 2019, s’est terminé le 31 décembre 2023 ;

Considérant que [le requérant] est entré en service le 1^{er} octobre 2007 à Couvin ;

Considérant que [le requérant] a suivi 60 heures de formation continue jusqu'au 31 décembre 2023, dont 14 en 2023 ;

Considérant que [le requérant] a été convoqué à une audition par le Commandant de zone et le Directeur formation le 28 décembre 2023 ;

Considérant que l'agent n'a fourni aucun élément valable permettant de justifier son manque de formation ;

Considérant que plusieurs invitations à des formations en 2023 sont restées sans réponses de la part de l'agent ;

Considérant que l'agent ne s'est pas présenté à trois formations auxquelles il était inscrit ;

Considérant que l'agent n'a pas été absent de longue durée, ce qui l'aurait empêché de suivre certaines formations ;

Considérant que [le requérant] est donc dans les conditions pour être démis d'office ;

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Un moyen unique est pris de la violation de l'article 5.226, § 1^{er}, du Code civil, 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 statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', notamment de son article 302, du principe de motivation formelle 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 et qu'il doit être exempt de toute erreur manifeste d'appréciation », du devoir de minutie, du principe de légitime confiance, du principe de bonne administration et du principe de proportionnalité.

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', le requérant résume le moyen unique dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

« En ce que, première branche, l'acte attaqué considère que [le requérant] ne se trouvait pas dans un cas de force majeure susceptible de justifier le non-respect des dispositions visées à l'article 150, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours,

Alors que la maladie d'un pompier volontaire est un cas de force majeure au sens de l'arrêté royal du 19 avril 2014 (qui prévoit expressément en son article 302, § 1^{er}, alinéa 2 que le non-respect des obligations visées à l'article 150, § 1^{er}, du même arrêté peut être justifié par la force majeure) et, en tout état de cause, au sens du Code civil et de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail,

En ce que, deuxième branche, l'acte attaqué se fonde sur des motifs erronés (l'absence de force majeure dans le chef [du requérant]), de sorte que la décision de le démettre d'office n'est pas motivée adéquatement et est entachée d'erreurs manifestes d'appréciation,

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

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Sur la recevabilité du moyen, il réplique que la violation des principes généraux visés par la partie adverse est développée dans la requête. Il soutient que le principe de légitime confiance a ainsi été méconnu dans la mesure où, dès le 11 octobre 2023, il avait déjà pu entretenir le commandant de zone de sa maladie et des examens médicaux prévus. Il estime avoir également fourni des certificats médicaux et des attestations professionnelles et en déduit qu'il pouvait légitimement s'attendre à ce que cette situation soit prise en compte. Il relève que la partie adverse n'a pas tenu compte des éléments concrets de son dossier et qu'elle a ainsi manqué à son devoir de minutie lors de l'examen de celui-ci. Il considère encore que le refus de considérer sa maladie comme un cas de force majeure est disproportionné au regard de ses conséquences, c'est-à-dire sa démission d'office. Il fait enfin valoir que la requête précise que le principe de bonne administration doit être lu avec le devoir de minutie puisque celui-ci est dérivé de celui-là.

Sur la première branche, il conteste l'analyse de la partie adverse selon laquelle les dispositions de l'arrêté royal du 19 avril 2014 ne permettent pas l'assimilation d'une absence pour cause de maladie à un cas de force majeure. Il est d'avis que si l'article 207 de cet arrêté royal ne s'applique pas à lui, il illustre néanmoins une situation de force majeure admise par cet arrêté, à savoir la maladie du conjoint de l'agent, qui doit *a fortiori* l'être en cas de maladie de l'agent lui-même. Il ajoute que les pompiers professionnels et volontaires sont bien des catégories d'agents comparables du point de vue de l'évaluation de la force majeure résultant d'une maladie. D'après lui, affirmer l'inverse, comme le fait la partie adverse, reviendrait à créer une différence de traitement injustifiée entre ces deux catégories de pompiers. Il conteste ainsi que l'article 302, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 avril

2014 impose au pompier volontaire de solliciter et d'obtenir la suspension de sa nomination sur la base de l'article 246 du même arrêté royal pour pouvoir être reconnu dans une situation de force majeure l'empêchant de suivre des formations, à défaut de quoi l'interprétation de cet article 302, alinéa 2, serait selon lui contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Il poursuit en indiquant qu'en tout état de cause et « comme le reconnaît d'ailleurs la partie adverse dans son mémoire en réponse, la notion de force majeure visée à l'article 302, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 doit être interprétée à la lumière de l'article 5.226 du Code civil ». Il souligne que sa maladie répond en effet aux deux conditions posées par cette dernière disposition puisqu'elle rend l'exécution de son obligation de formation impossible et que cette impossibilité est indépendante de sa volonté. Il ajoute que vu que la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' prévoit seulement la suspension de l'exécution du contrat de travail en cas de maladie du travailleur, la partie adverse ne pouvait le démettre d'office.

Il indique encore qu'en produisant la circulaire du SPF Intérieur du 10 mars 2023, la partie adverse reconnaît elle-même que la maladie peut être un cas de force majeure.

Enfin, il considère que la partie adverse ne peut être suivie quand elle estime que même à admettre les justifications qu'il a présentées, elles pourraient seulement suspendre son obligation de formation pour les seules journées d'absence ainsi couvertes, au titre de « l'effet libératoire temporaire ». Il estime que sa maladie est de nature à l'empêcher, de manière générale, à suivre les formations, ce qu'attestent selon lui ses nombreux certificats et rendez-vous médicaux qui reflètent un état de santé « plus que préoccupant » et en déduit que « l'empêchement ou l'obstacle à l'exécution de ses formations consistant dans sa maladie ne peut dès pas être limité à ces seules quelques journées ».

Il souligne qu'à cet égard, dans l'arrêt n° 231.254 du 12 mai 2015 cité par la partie adverse, il a été admis que la force majeure ayant empêché un agent de suivre une partie d'une formation requise pour une promotion pouvait justifier de valider cette formation alors même que l'agent n'avait pas atteint le quota d'heures requis. Les principes rappelés dans cet arrêt doivent, d'après lui, être transposés en l'espèce, de sorte que la situation de force majeure l'ayant empêché de suivre la totalité de la formation, à savoir les quatre-vingt-quatre heures au cours du quinquennat, permet néanmoins de valider cette formation. À ses yeux, cette transposition s'impose d'autant plus qu'il s'agit ici de la démission d'office d'un agent aux conséquences bien plus lourdes qu'un refus de promotion. Il estime qu'en revanche, la solution

retenue dans cet arrêt n'est pas transposable en l'espèce. Il soutient que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse et quant à son emploi principal, la prévisibilité de son horaire de travail ne permet pas d'exclure la force majeure puisque, précise-t-il, dans la définition de celle-ci, le Code civil n'exige plus le caractère imprévisible de l'événement pouvant la constituer. Il maintient dès lors que son indisponibilité pour les formations continues liée à son engagement auprès de son employeur principal devait être considérée comme relevant de la force majeure.

Sur la seconde branche, il fait valoir que malgré ce qu'elle prétend, la partie adverse disposait d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour adopter l'acte attaqué ou, du moins, comme elle le reconnaît elle-même, pour qualifier de force majeure les justifications qui lui ont été présentées. Il en infère que la motivation formelle de cet acte devait dès lors être précise et justifier les différentes étapes du raisonnement de l'autorité. Il ajoute qu'il est également erroné d'affirmer qu'il n'aurait pas invoqué la situation de force majeure avant son recours en annulation, puisqu'à son estime, il a adressé des attestations et des certificats médicaux à la suite de son audition. Il relève enfin que même si l'autorité ne doit pas répondre à tous les arguments présentés par un agent, elle doit néanmoins rencontrer les plus pertinents.

Selon lui, en l'espèce, l'acte attaqué ne pouvait pas se contenter de constater l'absence d'arguments valables, sans expliquer davantage de quels arguments il s'agissait et pour quelle raison ils n'étaient pas jugés valables. Il considère qu'en ne faisant aucunement référence aux attestations qu'il a déposées, et qu'elles soient jugées valables ou non, il ne lui est pas possible de comprendre les raisons de la décision.

Il observe encore que le motif selon lequel il n'a pas été absent de longue durée n'est pas surabondant dans la mesure où il n'est pas distinct de l'argumentation générale refusant de qualifier de force majeure sa situation. Il réitère à ce titre que la la force majeure liée à son état de santé ne peut être limitée, dans ses effets, à ses seules courtes périodes d'absence mais doit être reconnue comme étant bien plus générale.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Sur la première branche, le requérant maintient qu'il réunit les conditions de la notion de force majeure telle que retenue par l'article 5.226, § 1^{er}, du Code civil. Il tient à souligner la gravité des maux qui l'ont accablé, en ce que, « diagnostiqué fautivement en 2023 d'une "simple" lésion antrale ulcérée (pièce n° 5), il s'est avéré, en 2025, qu'il souffrait en réalité d'une tumeur à l'estomac (pièce n° 4) ». Il précise

que sa maladie ne lui était pas imputable et a constitué un obstacle imprévisible et inévitable à l'accomplissement de son devoir de formation continue. Il en déduit que tous les éléments constitutifs de la force majeure étaient ainsi rencontrés, cette maladie l'ayant empêché de suivre des formations organisées en 2023.

Sur la seconde branche, il expose ce qui suit :

- « 8. La lésion à l'estomac découverte en avril 2023 dont [il] souffrait [...] a été la cause de plusieurs absences maladie (déjà citées dans les précédents écrits de procédure) et a nécessité plusieurs rendez-vous médicaux dont notamment les 17 avril 2023 (pièce n°5), 25 avril 2023 (pièce n°6) et le 19 juin 2023 (pièce n°7).

Dans son rapport, Monsieur le Premier Auditeur–Chef de Section souligne que les certificats médicaux transmis à la partie adverse avant qu'elle ne prenne sa décision de démission d'office font uniquement état d'une absence cumulée de 9 jours pour état de santé en 2023 (2 septembre 2023 et du 7 au 14 décembre 2023). À cela il faut ajouter l'absence du 11 avril 2023 au 29 avril 2023 (pièce n°2), ainsi que le 19 juin 2023 (pièce n°7).

9. Dans son rapport, Monsieur le Premier Auditeur considère que ces certificats médicaux ne peuvent à eux seuls démontrer une impossibilité générale à suivre des formations, étant donné que la zone produit 5 pièces attestant du nombre de dates de formation ont été proposées.

Le rapport de M. Monsieur le Premier Auditeur ne peut être suivi sur ce point. Pour être plus précis, le requérant reprend les dates de formation reprises dans la pièce 1 du dossier administratif, ainsi que les raisons pour lesquelles il n'a pu y participer/s'y inscrire :

- Pour la formation perfectionnement ARI (pièce 1a du dossier administratif) :
 - 18/3/23
 - 2/9/23 - date couverte par un certificat médical
 - 16/9/23
 - 18/11/23 – le requérant était occupé par son employeur principal
 - 25/11/23 – le requérant était occupé par son employeur principal
 - 9/12/23 -- le requérant était occupé par son employeur principal
- Pour la formation mise en situation secours technique (pièce 1b du dossier administratif) :
 - 2/9/23 - date couverte par un certificat médical
 - 30/9/23
 - 7/10/23
 - 4/11/23 – en vacances (pièce 5 du dossier administratif)
 - 25/11/23 – le requérant était occupé par son employeur principal
 - 2/12/23
- Pour la formation ADR (pièce 1c du dossier administratif) :
 - 15/4/23 - date couverte par un certificat médical
 - 6/5/23
 - 27/5/23 - mariage de son beau-frère Loïc Lambert
 - 8/7/23
 - 2/9/23 – le requérant était inscrit, date couverte par un certificat médical
 - 9/9/23 - examen ARI au poste de Couvin.

- Pour la formation risques chimiques en milieu agricole (pièce 1d du dossier administratif) :
 - 30/9/23
 - 3/10/23
 - 14/10/23
 - 26/10/23 - en ambulance sur le poste de Couvin (pièce 5 du dossier administratif)
- Pour la formation sauvetage d'animaux (pièce 1e du dossier administratif) :
 - 12/12/23 - le requérant était inscrit, date couverte par un certificat médical
 - 13/12/23 - date couverte par un certificat médical
 - 19/12/23 – en vacances (pièce 5 du dossier administratif)

La partie adverse peut facilement vérifier la majorité de ces causes d'indisponibilité.

S'agissant des autres dates, le requérant précise qu'un module ne pouvait être suivi qu'une fois. Par ailleurs, une fois inscrit à une date, il ne pouvait pas s'inscrire à une autre date de formation dans ce module.

Ainsi, étant inscrit à la formation ADR du 9 septembre, il ne pouvait pas s'inscrire aux autres dates (et n'avait, d'ailleurs, aucune raison de le faire, étant inscrit). Il n'a malheureusement pas pu y participer, étant couvert par un certificat médical à cette date. Aucune autre date utile n'était ensuite ouverte avant fin 2023. Il en est de même pour les formations en sauvetage d'animaux.

Ainsi, [le requérant] était dans l'impossibilité de suivre les formations proposées et donc d'atteindre les 84 heures de formation continue (alors qu'il en avait suivi 60 sur la période de 5 ans concernée) ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens ». L'alinéa 2 du même article 2, § 1^{er}, énonce que « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci. Une partie requérante n'est pas davantage recevable à se contenter de renvoyer à des arguments invoqués dans d'autres recours sans les

expliciter dans la requête elle-même. Ces exigences doivent, toutefois, s'apprécier de manière raisonnable et sans formalisme excessif.

En l'espèce, comme l'indique la partie adverse, le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du devoir de minutie et des principes généraux de droit de légitime confiance, de bonne administration et de proportionnalité. Le requérant n'expose, en effet, pas dans sa requête en quoi ces principes généraux auraient été méconnus en l'espèce. Les explications figurant dans le mémoire en réplique à cet égard sont tardives.

Dans cette mesure, le moyen unique est irrecevable.

Sur les deux branches réunies du moyen unique, les article 150, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 2 et 3, 301, 2^o, et 302, alinéas 1^{er}, 6^o, et 2, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours' disposent :

« Art. 150. § 1^{er}. Le membre du personnel suit au minimum 120 heures de formation continue par cinq ans en vue du maintien des compétences déjà acquises, de l'adaptation réactive des compétences acquises et de l'apprentissage proactif de nouvelles techniques et compétences afin de pouvoir continuer à exercer efficacement la fonction actuelle, sans préjudice des obligations de formation du livre I^{er}, titre 2, du code du bien-être au travail.

[...]

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, en raison de l'épidémie de "Coronavirus - COVID – 19", il n'y a pas d'obligation de suivre la formation continue en 2020. Le nombre minimal d'heures de formation continue à suivre sur cinq ans est diminué *au prorata* de l'occupation du membre du personnel durant l'année 2020.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, en raison de l'épidémie de "Coronavirus COVID-19", il n'y a pas d'obligation de suivre une formation continue au cours des six premiers mois de l'année 2021. Le nombre minimum d'heures de formation continue qui doit être suivi par cinq ans est réduit proportionnellement à l'occupation du membre du personnel en 2021.

[...] » ;

« Art. 301. Les fonctions du membre du personnel volontaire prennent fin :

[...]

2^o par démission d'office en vertu de l'article 302 ou lorsque le membre du personnel volontaire ne reprend pas ses fonctions après la période de suspension visée à l'article 246 ;

[...] » ;

« Art. 302. La démission d'office est prononcée par le conseil lorsque le membre du personnel :

[...];

6° ne suit pas l'entièreté des heures de formation continue visées à l'article 150 »

[...];

Dans le cas visé à l'alinéa 1^{er}, 6°, le commandant ou son délégué procède, préalablement, à l'audition du membre du personnel. Seule la force majeure est de nature à justifier le non-respect des dispositions visées à l'article 150, § 1^{er}.

[...] ».

Ainsi que l'indique l'acte attaqué, il résulte de l'article 150, § 1^{er}, précité, que si chaque membre du personnel doit en principe suivre au minimum 120 heures de formation continue par cinq ans, une double dérogation au nombre d'heures obligatoires a été accordée en raison de l'épidémie de COVID-19 pour la période de l'année 2020 (24h) et pour les six premiers mois de 2021 (12h), de sorte « que le nombre total d'heures de formation à atteindre durant le premier quinquennat est de 84 heures ».

L'article 302, alinéas 1^{er}, 6°, et 2, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 prévoit, par ailleurs, que la démission d'office est prononcée lorsque l'entièreté des heures de formation ainsi requise n'est pas suivie. Le conseil de zone ne dispose pas de pouvoir d'appréciation discrétionnaire à cet égard, l'existence d'un cas de force majeure constituant la seule cause d'excuse qui permet de justifier le non-respect des dispositions de ce dernier article.

Dans sa requête, le requérant considère que son état de santé suffit à justifier l'existence d'un tel cas de force majeure, en se fondant sur l'article 207, 2°, de l'arrêté royal du 19 avril 2014, qui dispose notamment :

« Le membre du personnel professionnel peut bénéficier d'un congé exceptionnel pour les circonstances ou les activités suivantes, dont il fournit la preuve :

[...]

2° cas de force majeure résultant de la maladie ou d'un accident survenu à l'une des personnes suivantes avec qui le membre du personnel professionnel cohabite au même domicile : le conjoint du membre du personnel professionnel, un parent ou allié du membre du personnel professionnel ou de son conjoint, une personne accueillie en vue de son adoption, en vue de l'exercice d'une tutelle officieuse ou suite à une décision judiciaire de placement dans une famille d'accueil : pour une durée maximale de quatre jours par année civile. Une attestation médicale témoigne de la nécessité de la présence du membre du personnel professionnel.

[...] ».

Cette disposition ne vise cependant que les membres du personnel professionnel et n'est donc pas applicable au requérant. En outre, contrairement à ce

que suggère ce dernier, elle ne reconnaît pas de manière automatique que la maladie du conjoint de ce membre du personnel constitue un cas de force majeure permettant d'octroyer un congé exceptionnel. Elle exige en effet aussi qu'une attestation médicale soit produite et témoigne de la nécessité de la présence du membre du personnel professionnel auprès de son conjoint. La circulaire du SPF Intérieur du 10 mars 2023 (pièce 9 du dossier administratif), à laquelle le requérant se réfère dans son mémoire en réplique, relève dans le même sens qu'« une maladie prolongée ou l'annulation des formations, etc. peuvent être des éléments pris en compte comme force majeure, mais ils ne le sont pas automatiquement. En effet, chaque situation doit être considérée individuellement » (p. 3).

Par ailleurs, le requérant entend faire prévaloir la notion de force majeure au sens de l'article 5.226, § 1^{er}, du Code civil, qui, à son estime, ne confère qu'une portée indicative aux éléments tenant au caractère imprévisible et inévitable de l'obstacle à l'obligation.

Cependant, il y a lieu de souligner que l'article 1.1. du Code civil précise d'emblée qu'il s'applique sans préjudice notamment des « principes généraux du droit », au rang desquels figure la force majeure comme principe général du droit administratif (C.E., n° 190.241 du 5 février 2009, ECLI:BE:RVSCE:2009:ARR.190.241), et que si le Code civil s'applique « en toutes matières », ce n'en est pas moins « sous réserve des règles propres à l'exercice de la puissance publique » dont relève la relation statutaire entre le requérant et la partie adverse, qui est régie par l'article 302, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 avril 2014. En outre, en tout état de cause, le requérant n'établit nullement que l'article 5.226, § 1^{er}, du Code civil aurait pour objet de conférer une portée nouvelle à la notion de force majeure. Il ressort en effet des travaux préparatoires qu'il cite ce qui suit :

« La force majeure est décrite dans la jurisprudence comme “un obstacle insurmontable à l'exécution de l'obligation” (Cass., 9 décembre 1976, *Pas.*, 1977, I, 408 et Arr. Cass., 1977, 404). Selon la conception classique, il est question de force majeure lorsqu'il s'agit d'une circonstance externe (donc étrangère au débiteur) et imprévisible rendant l'exécution de l'obligation totalement impossible (il ne s'agit donc pas d'une simple difficulté) et que rien ne peut être reproché au débiteur en la matière (p. ex. parce que le débiteur ne peut exercer aucune influence réelle sur ces circonstances). Le droit actuel s'attache donc à la théorie de “l'impossibilité non-imputable” qui exige une double condition pour la force majeure : l'impossibilité pour le débiteur d'exécuter sa prestation et la non-imputabilité au débiteur de cette inexécution (A. DE BOECK, “De schorsing bij overmacht in het gemene verbintenissen- en contractenrecht”, in *Schorsing van verbintenissen en overeenkomsten*, Leerstoel Constant Matheeußen, Bruges, die Keure, 2010, (57), 62-69 ; P.-A. FORIERS et CH. DE LEVAL, “Force majeure et contrat”, dans P. WÉRY (dir.), *Le droit des obligations contractuelles et le bicentenaire du Code civil*, Bruges, La Charte, 2004, (241), p. 247, n° 8; S. STIJNS, 1, 2015, 161, n° 209 et 162, n° 211; W. VAN GERVEN et A. VAN OEVELEN, p. 171-172; P. WÉRY, I, p. 540, n° 564) » (Proposition de loi portant le livre 5

« Les obligations » du Code civil, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, n° 55/1806/001, pp. 260-261).

Il résulte de ce commentaire que la double condition subordonnant l'existence d'un cas de force majeure qu'énonce le requérant n'ôte rien au fait que « selon la conception classique, il est question de force majeure lorsqu'il s'agit d'une circonstance externe (donc étrangère au débiteur) et imprévisible rendant l'exécution de l'obligation totalement impossible (il ne s'agit donc pas d'une simple difficulté) et que rien ne peut être reproché au débiteur en la matière (p. ex. parce que le débiteur ne peut exercer aucune influence réelle sur ces circonstances) » (*ibid.*).

Si, comme le relève le requérant, « les caractères externes, imprévisible et inévitable de l'obstacle à l'exécution » sont présentés, dans le commentaire de cet article, comme « ne constitu[a]nt pas des conditions en tant que telles » (*ibid.*, pp. 261-262), il n'en demeure pas moins que l'article 5.226, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose, à l'indicatif présent et donc sur un mode impératif, qu'« il est tenu compte du caractère imprévisible et inévitable de l'obstacle à l'exécution » et que, selon le même commentaire, ces éléments doivent permettre d'« apprécier la non-imputabilité » et, partant, « l'existence d'une impossibilité non fautive d'exécution » (*ibid.*, p. 261). Encore une fois, le requérant ne démontre donc pas que la notion de force majeure différerait de celle qui a prévalu jusqu'à l'adoption de ce texte, les exemples que citent les travaux préparatoires (*ibid.*, p. 262) illustrant, tout au plus et le cas échéant, une évolution dans ce qu'ils appellent la « doctrine contemporaine », laquelle semble ainsi admettre que « l'impossibilité doit s'apprécier de manière raisonnable et humaine (A. DE BOECK, “De schorsing bij overmacht in het gemene verbintenissen- en contractenrecht”, in *Schorsing van verbintenissen en overeenkomsten*, Leerstoel Constant Matheeußen, Bruges, die Keure, 2010, (57), 67-69 ; P.-A. FORIERS et CH. DE LEVAL, “Force majeure et contrat”, dans P. WÉRY (dir.), *Le droit des obligations contractuelles et le bicentenaire du Code civil*, Bruges, La Charte, 2004, (241), p. 250, n° 11 ; J.-Fr. GERMAIN, Y. NINANE et J. van ZUYLEN, “La force majeure dans le droit commun des obligations contractuelles”, *La force majeure. État des lieux*, sous la coord. d'I. Bouioulklev, coll. Jeune Barreau de Charleroi, Limal, Anthemis, 2013, pp. 29 e.s.; L. SNAUWAERT et C. VAN der ELST, “Het onmogelijkheids criterium inzake overmacht: hoe onmogelijk is onmogelijk?”, *T.P.R.*, 2011, pp. 129 e.s.; S. STIJNS, 1, 2015, 163, n° 212; A. VAN OEVELEN, “Overmacht en imprevisie in het Belgische contractenrecht”, *T.P.R.*, 2008, (603), 608, n° 5; P. WÉRY, I, p. 540, n° 564) » (*ibid.*, p. 261).

Partant, dès le moment où aucune disposition ne permet de considérer que le Roi a entendu s'écarter de la notion usuelle de la force majeure, il y a lieu de se référer à la jurisprudence constante selon laquelle cette notion ne peut résulter que

d'un événement indépendant de la volonté de la personne concernée, qu'elle ne pouvait pas prévoir ou, en tout cas, pas conjurer, la charge de la preuve reposant sur la personne qui s'en prévaut. Il s'agit, par ailleurs, d'une notion juridique dotée d'une signification déterminée et précise, qui n'est susceptible que d'une seule interprétation (Cass., 13 juin 2003, ECLI:BE:CASS:2003:ARR.20030613.8). Le constat de l'existence d'une cause de force majeure relève de la qualification juridique d'une situation déterminée. Il n'implique pas la mise en œuvre d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité, de sorte que le Conseil d'État peut vérifier si les motifs de fait invoqués pour justifier l'existence de circonstances de force majeure permettent effectivement de poser un tel constat, et ce sans limiter son examen à celui de l'existence d'une erreur manifeste d'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. 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 de sorte qu'elle n'est pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement.

Enfin, il est constant que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au moment de son adoption.

En l'espèce, le requérant soutient qu'il n'a pas pu atteindre le nombre d'heures de formation requis en raison de son état de santé et de ses obligations envers son employeur principal. Cependant, il n'établit pas que, du fait de ces deux éléments, il se serait trouvé *in concreto* dans l'impossibilité de remplir ses obligations de formation.

Il y a, en effet, lieu de souligner que si le document récapitulatif qui constitue la pièce n° 4 du dossier administratif, ne mentionne que des certificats médicaux (ou « CM ») pour les périodes des 5 au 14 mai 2021 et 13 au 20 décembre 2021, ainsi que deux indications manuscrites imprécises (« voir 11/09 => 18/09 [et] 25/11 => 1 jour »), le requérant n'a, en date du 11 janvier 2024 et selon la pièce n° 5 du dossier administratif, communiqué au président de la zone que trois documents médicaux justifiant ses absences du 2 septembre 2023 et des 7 au 14 décembre 2023, ainsi que deux attestations de son employeur principal couvrant les journées des 18 et 25 novembre 2023, 9 et 16 décembre suivants. Dans le courriel auquel étaient annexées ces pièces figuraient en outre les précisions suivantes :

« Date de formation :
02/09 certificat médical
30/09/
03/10/
14/10/
21/10/
26/10 garde ambulance
28/10 en vacance[s]
04/11 en vacance[s]
18/11 attestation de travail
25/11 //
09/12 /
12/12 certificat médical
16/12 attestation de travail ».

Enfin, le requérant soutient dans sa requête qu'auraient également été transmis à la partie adverse, à la suite de son audition, plusieurs autres certificats médicaux dont il appert qu'ils couvrent la période supplémentaire du 11 au 29 avril 2023.

S'il y a lieu de s'étonner que ces derniers certificats ne se trouvaient pas mentionnés dans la liste des dates susvisées du courriel du 11 janvier 2024, il apparaît, en tout état de cause, que l'ensemble de ces pièces ne peuvent suffire à démontrer une impossibilité dans le chef du requérant d'exécuter son obligation de formation qui devait s'étaler sur la période susvisée de cinq années ou, même, de pallier les carences accumulées au fil de cette période au cours de la dernière année du quinquennat. Les seules dates susvisées des 30/9, 03/10, 14/10, 21/10 apparaissent déjà sans la moindre justification - d'ordre médical, professionnel ou autre - alors que de l'aveu même du requérant, il s'agissait de dates de formation.

Quant aux explications du dernier mémoire du requérant et aux pièces n°s 5 à 7 y jointes qui datent du mois d'avril 2023, elles auraient pu être communiquées dans ou avec la requête. Partant, elles sont tardives et irrecevables. Cela étant et en toute hypothèse, lesdites explications ne font que confirmer que de nombreuses dates,

parmi celles que le requérant mentionne, demeuraient disponibles pour suivre de nouvelles formations. Tel était en effet le cas, pour la « formation perfectionnement ARI » (pièce 1a du dossier administratif), des 18 mars et le cas échéant 16 septembre 2023 (sous réserve de l'indication manuscrite susvisée), pour la « formation mise en situation secours technique (pièce 1b du dossier administratif) », des 30 septembre, 7 octobre et 2 décembre 2023, pour la « formation ADR (pièce 1c du dossier administratif) », des 6 mai et 8 juillet 2023 et, pour la « formation risques chimiques en milieu agricole (pièce 1d du dossier administratif) », des 30 septembre, 3 et 14 octobre 2023. L'acte attaqué a ainsi relevé à bon droit, et sans que ce soit valablement contesté par le requérant, que « plusieurs invitations à des formations en 2023 sont restées sans réponse de la part de l'agent ».

Plus largement et de manière tout aussi adéquate, cette décision en a également déduit que le requérant n'avait « fourni aucun élément valable permettant de justifier son manque de formation ».

À cet égard, son argument selon lequel la pathologie dont il souffre ne peut être assimilée à un cas de force majeure temporaire et empêche dès lors de faire application de l'effet libératoire temporaire de celle-ci, ne peut être suivi. Encore une fois, il lui revenait, dès son audition du 28 décembre 2023 ou dans sa note du 11 janvier 2024, de prouver l'existence d'un cas de force majeure et, partant, son étendue, alors que tel n'a manifestement pas été le cas. Les seules indications précitées, qui ne faisaient même pas état de l'existence d'un cas de force majeure, ne pouvaient en toute hypothèse se voir conférer une telle portée, le requérant ne soutenant, ni *a fortiori* ne démontrant, sur la base des seuls éléments qu'il a transmis, que la partie adverse devait réaliser que son état de santé était « plus que préoccupant » et en déduire que « l'empêchement ou l'obstacle à l'exécution de ses formations consistant dans sa maladie ne [pouvait] dès lors être limité à ces seules quelques journées ».

Les conclusions que le requérant croit pouvoir tirer de l'arrêt n° 231.254 du 19 mai 2015 ne sont pas non plus de nature à modifier cette analyse. Outre que le passage qu'il cite apparaît manifestement comme un *obiter dictum*, les circonstances propres à cette affaire ne sont nullement comparables au cas d'espèce. L'arrêt précise en effet qu'à la suite d'un accident, la partie requérante n'avait pu suivre les premiers cours d'une formation qui s'étaient déroulés du 17 au 27 mai 2011, alors que c'était nécessaire pour suivre la suite de cette formation. Or, dans le cas présent, il est apparu que le requérant avait laissé de nombreuses invitations à suivre des formations sans réponse, et cela sans justifier la moindre cause d'excuse. Dans ces circonstances, il ne démontre nullement que ses absences justifiées ont constitué un obstacle rendant impossible l'accomplissement de son obligation de formation.

À ce titre, le motif de l'acte attaqué selon lequel « l'agent n'a pas été absent de longue durée, ce qui l'aurait empêché de suivre certaines formations » n'est pas davantage critiquable. Au vu des jours d'absence qu'il a communiqués, et même en tenant compte de la période comprise entre le 11 et le 29 avril 2023, il est un fait qu'il n'a pas été absent pendant une longue période et il est tout aussi exact d'en déduire que ces absences ne se sont pas succédé sur une longue période, empêchant le requérant d'atteindre le nombre d'heures de formation requis. Pour rappel, cinq formations ont été organisées pendant l'année 2023, avec pour quatre des cinq, six dates généralement réparties sur toute l'année ou sur plusieurs mois. Autant une absence de longue durée aurait pu l'empêcher, le cas échéant, de les suivre en tout ou en partie, autant le requérant ne démontre pas que les absences qu'il a communiquées ont pu entraîner de telles conséquences.

Il s'ensuit qu'en décidant que « [le requérant] est dans les conditions pour être démis d'office » et qu'il ne justifie donc pas de cas de force majeure, l'acte attaqué est adéquatement motivé.

Le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base 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 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 décembre 2025, 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