

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 134.957 du 15 septembre 2004

A. 85.227/VIII-3211

En cause : **PIROTTE** Jean,
rue Boulboule 24
4400 Flemalle,

contre :

**la Société coopérative à responsabilité
limitée "Intercommunale d'Incendie de
Liège et des Environs" (I.I.L.E.),**

ayant élu domicile chez
Me Pierre LEJEUNE, avocat,
boulevard Frère Orban 34/24
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 juillet 1999 par Jean PIROTTE, qui demande l'annulation de la décision prise le 26 avril 1999, notifiée le 6 mai 1999, du conseil d'administration de l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs (I.I.L.E.) lui infligeant la peine disciplinaire de la démission d'office;

Vu l'arrêt n° 82.786 du 8 octobre 1999 ordonnant la suspension de l'exécution de la décision précitée;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 septembre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 janvier 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 février 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes MISSON et CLAUS, avocats, comparaissant pour le requérant, et Mes LEJEUNE et HORNE, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le requérant était, au moment de l'acte attaqué, membre de l'Intercommunale d'Incendie de Liège et environs (en abrégé I.I.L.E.). Il était titulaire de deux cartes de légitimation de délégué syndical délivrées par le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique. La première de ces cartes, datée du 1^{er} avril 1986 et portant le n° 847, atteste qu'il "a la qualité de dirigeant responsable et peut exercer, sur simple présentation de cette carte, les prérogatives de son organisation syndicale F.I.S.P. - Fédération Inter catégorielle des Services publics provinciaux et locaux (...) de la province de Liège". La seconde, portant le n° 983, datée du 5 août 1992, atteste qu'il "a la qualité de dirigeant responsable et peut exercer, sur simple présentation de cette carte, les prérogatives de son organisation syndicale Syndicat National des Sapeurs-Pompiers pour les membres du personnel des services publics d'Incendie". Les organisations syndicales dont il s'agit étaient des organisations syndicales agréées.

2. Le 25 février 1999, le conseil d'administration de l'I.I.L.E. a décidé d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant. Par lettre du même jour, l'intéressé a été convoqué afin d'être entendu par le conseil d'administration sur les griefs formulés à son encontre. La décision du 25 février 1999 a été retirée et remplacée, le

15 mars 1999, par une décision identique. La lettre de convocation adressée au requérant le 15 mars 1999 l'informe de ce que la sanction disciplinaire est envisagée à son encontre en raison des griefs suivants :

- " A. Avoir commis des agissements qui compromettent la dignité de la fonction et qui constituent des manquements à ses devoirs professionnels, par la rédaction d'écrits et de dessins et leur diffusion tant à l'intérieur que, pour certains d'entre eux, à l'extérieur de l'I.I.L.E.-S.R.I., lesquels mettent en cause l'honnêteté, la loyauté et l'honneur tant de collègues de travail que de ses supérieurs hiérarchiques et de tiers à l'I.I.L.E.-S.R.I., qui en sont en outre les cocontractants, ou ont pour objectif de paralyser l'action de l'I.I.L.E.-S.R.I. dans ses missions de secours à la population.
- B. Avoir commis un manquement à ses devoirs professionnels en se soustrayant aux examens médicaux périodiques prescrits en vertu du R.G.P.T., notamment en son article 147 sexies et son titre II, ch 3, section 1, en dépit notamment de l'ultime mise en demeure lui adressée par courrier recommandé du 18 décembre 1998.
- C. Avoir commis des agissements qui compromettent la dignité de ses fonctions et qui constituent des manquements à ses devoirs professionnels, par la rédaction et la diffusion d'une note du 22 décembre 1998 exhortant ses collègues à se soustraire aux examens médicaux périodiques prescrits en vertu du R.G.P.T., notamment en son article 147 sexies et son titre II, ch. 3, section 1, alors que des procès-verbaux constatant l'infraction avaient été rédigés à charge de son employeur, son comportement risquant dangereusement de désorganiser l'ensemble du service incendie au préjudice du public, mais aussi de ses collègues et de son employeur".

3. L'audition du requérant a eu lieu le 2 avril 1999. A cette occasion le requérant fait état, à propos du grief A, de sa qualité de délégué syndical et fait valoir que c'est en cette qualité qu'il a agi, ce qui implique qu'il soit tenu compte des dispositions du statut syndical. A propos des griefs B et C, il reconnaît ne pas s'être soumis à des examens complémentaires recommandés par le service public de médecine du travail des Communautés française et germanophone de Belgique (en abrégé S.P.M.T.), estimant que ces contrôles ne sont pas légalement prescrits; il accuse le médecin directeur du S.P.M.T. d'avoir, au moyen d'un memorandum, ajouté aux exigences du RGPT. Il plaide qu'en tant que délégué syndical, il a eu le souci d'informer ses collègues des risques encourus et de leurs droits de travailleurs mais n'avoir incité personne à se dérober à ses devoirs. Il dénonce encore les menaces contenues dans le dernier courrier adressé aux agents qui ne justifient pas leur aptitude médicale à la fonction.

Un procès-verbal de cette audition a été dressé. Le requérant l'a signé en y joignant cinq pages de remarques et corrections.

4. Le 26 avril 1999, le conseil d'administration de l'I.I.L.E. décide d'infliger au requérant la sanction de la démission d'office du chef des griefs A à C. Il s'agit de l'acte attaqué, dont la motivation peut être résumée comme suit :

- le requérant n'a jamais fait savoir à son employeur qu'il était dirigeant responsable d'une organisation syndicale agréée; même s'il devait avoir la qualité de délégué syndical, les faits reprochés n'ont pas été accomplis dans l'exercice de prérogatives des organisations syndicales, en sorte que la qualité de délégué syndical ne pourrait interdire en l'espèce d'appliquer le régime et les sanctions disciplinaires;
- les éléments constitutifs du premier grief retenu sont longuement décrits et conduisent le conseil d'administration à considérer que les écrits et dessins émanant du requérant compromettent à tout le moins la dignité de la fonction et procèdent d' "une volonté mûrement réfléchie conçue et organisée de résistance à l'ordre de travailler"; il constate ensuite que ces écrits et dessins ont été diffusés dans le public et que, même si l'éditeur n'est pas nécessairement le distributeur, il doit savoir que l'édition débouche sur la distribution et que le requérant "est personnellement responsable de ce que les critiques virulentes dénoncées dans le cadre de la présente procédure soient tombées aux mains du public", de sorte que le grief d'atteinte à la dignité de la fonction est fondé;
- à propos du deuxième grief, le conseil d'administration constate un refus d'ordre et considère "qu'il n'appartient pas à l'agent de s'ériger en juge de la légalité d'ordres de service pour refuser d'exécuter ceux-ci" et expose pourquoi, selon lui, le refus d'ordre était en outre injustifié;
- à propos du troisième grief, relatif à la note du 22 décembre 1998, le conseil d'administration estime que le ton utilisé est insultant, "que l'ensemble du service d'incendie a été mis en péril par la tentative de désorganisation dont il a fait l'objet de la part de M. Jean PIROTTE, l'employeur ne pouvant occuper à des postes de sécurité les travailleurs qui n'ont pas subi les examens médicaux requis, à peine d'engager sa responsabilité pénale, et en outre sa responsabilité civile en cas d'accident" et "que cette situation présentait un risque majeur tant à l'égard du public au service duquel se trouve l'I.I.L.E. que des collègues et de l'employeur de M. Jean PIROTTE";
- enfin, quant au choix de la sanction, la décision s'exprime en ces termes :
 - " Attendu que les faits sont d'une gravité exceptionnelle;
Attendu que les faits poursuivis sont clairs, précis et concordent pour refléter une attitude particulièrement hostile à l'égard du milieu de travail dans lequel opère l'intéressé, puisqu'il est rebelle, désobéissant, irrespectueux, méprisant et insultant vis-à-vis de l'entourage professionnel non sapeur pompier d'intervention, c'est-à-dire de l'intercommunale elle-même, des administrateurs, du secrétaire général, des officiers, du personnel non opérationnel, des futurs collègues, des délégués syndicaux, faisant fi des devoirs pourtant acceptés de loyauté envers l'employeur, de réserve, d'obéissance, de neutralité, de maintien de la dignité de la fonction, de comportement

non susceptible de compromettre l'honneur de la société ni de nature à ébranler la confiance du public envers le service d'incendie;

Les faits repris au 3^{ème} grief démontrent un comportement risquant de maintenir l'employeur en infraction en ce qui concerne d'autres membres du personnel, et du reste l'employeur l'est encore en ce qui concerne Monsieur PIROTTE, tandis qu'il est susceptible de mettre gravement en péril la population.

Que M. Jean PIROTTE concrétise cette hostilité par des refus d'ordre et une campagne de presse virulente faisant usage de menaces et injures, de surcroît répercutée dans le public, ce qui porte atteinte à la dignité de la fonction et peut créer un sentiment d'insécurité à l'égard d'un organe vital pour la population, comme le service de lutte contre l'incendie;

Qu'il tente de rallier l'adhésion de ses collègues pour une rébellion concrète;

Qu'en outre, il se trouve en récidive pour des faits similaires puisqu'il s'est vu infliger définitivement 30 jours de suspension avec privation de traitement en date du 11/11/1998;

Que lors de sa comparution, il n'a manifesté aucun regret, aucun souci d'amendement, aucune volonté de modifier à l'avenir son attitude, restant au contraire ancré dans un sentiment d'avoir raison et de n'être poursuivi que parce que n'ayant pas été compris;

Que les faits pourraient être sanctionnés de la manière la plus grave par une révocation;

Que toutefois, compte tenu de l'ancienneté de carrière puisqu'il est entré en service le 1.07.1966, de son âge, étant né le 5.01.1943 et du fait qu'il a une famille à charge (Monsieur PIROTTE est marié et père de 2 jeunes filles), la sanction de la démission d'office pourrait être envisagée;

Considérant en effet que les faits reprochés à l'agent sont établis et constituent un manquement à ses devoirs professionnels et des agissements qui compromettent la dignité de la fonction (article 2, 1^o et 2^o, du régime disciplinaire)".

5. Le S.P.M.T. et son directeur général, médecin, ont déposé plainte à charge du requérant du chef de calomnie et diffamation. Par jugement du 8 octobre 1998, le tribunal correctionnel de Liège a déclaré la prévention de diffamation établie, estimant que le dessin qui constitue la pièce n° 4 du dossier administratif et qui fait partie des éléments visés par le grief A était constitutif de cette infraction.

Par arrêt du 30 avril 2001, la Cour d'appel de Bruxelles a acquitté le requérant au motif qu'il existait un doute raisonnable, devant profiter au prévenu, sur le point de savoir s'il avait volontairement participé à la distribution ou à l'affichage du dessin en question;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 72, 85 et 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 et 16 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités; que le moyen critique l'acte attaqué en ce qu'il considère, d'une part, que le requérant n'a jamais informé la partie adverse de sa qualité de délégué syndical et n'a donc pas pu poser d'actes en cette qualité et, d'autre part, que les faits reprochés ne sont pas directement liés aux prérogatives des délégués syndicaux; que le requérant s'attache à démontrer qu'il avait bien la qualité de délégué syndical et

que la partie adverse le savait parfaitement puisqu'elle fait état de cette qualité dans différents écrits; qu'il rappelle les prérogatives des organisations syndicales agréées; qu'il soutient que la protection prévue par l'article 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 n'est pas limitée aux actes par lesquels les prérogatives syndicales sont exercées, mais s'étend aux actes liés à l'exercice de la mission syndicale; qu'il ajoute que l'appréciation du caractère "lié aux prérogatives" ne peut pas être le seul fait de l'autorité disciplinaire, dès lors que l'article 85 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, qui concerne le devoir de discrétion, renvoie à l'appréciation d'un comité spécial;

Considérant que la partie adverse répond en substance que la protection organisée par l'article 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 ne concerne que les actes qui sont directement liés aux prérogatives exercées par le délégué syndical et que les faits reprochés au requérant ne relèvent pas de ces prérogatives; qu'elle rappelle ces faits et conclut qu' "Aucun des griefs retenus par la partie adverse ne peut être rattaché de manière directe aux prérogatives d'un délégué syndical: il n'entre en effet pas dans la tâche de ces derniers - même de manière indirecte - de se montrer insultant à l'égard des autres membres du service, d'appeler à la rébellion, de refuser un ordre et, d'une manière générale, de désorganiser le service"; qu'elle explique que la référence au système particulier de contrôle organisé par l'article 85 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 est dépourvue de pertinence, puisque cette disposition vise une situation étrangère à celle de l'espèce et n'est pas susceptible d'être appliquée par analogie;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant relève que l'arrêt n° 82.786 du 8 octobre 1999 a constaté que les faits qui lui sont reprochés "s'inscrivent dans un contexte de conflit de nature syndicale" et invoque l'autorité de chose jugée qui s'attache tant au dispositif de cet arrêt qu'aux motifs qui en constituent le fondement nécessaire; qu'il en déduit qu'il devait bénéficier de la protection organisée par les articles 85 et suivants de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, ce qui n'a pas été le cas; qu'il tire encore argument d'un élément postérieur à l'acte attaqué, à savoir une fiche d'évaluation établie le 21 octobre 1999;

Considérant que, comme cela avait été le cas dans le cadre de la procédure en référé, le rapport relève que, dans ses écrits, le requérant déclare avoir agi en tant que dirigeant responsable de l'organisation syndicale S.N.S.P., mais que cette organisation est rayée, puisqu'elle fait partie de l'Union nationale des services publics et que cette dernière organisation syndicale fait l'objet d'un avis d'agrément du président du comité commun à l'ensemble des services publics; que le rapport pose la question de savoir si

le requérant peut revendiquer la qualité de responsable de l'Union nationale des services publics;

Considérant qu'à ce propos, le requérant écrit dans son dernier mémoire que le SNSP, dont il est président, "faisait partie de l'UNSP, au moment de la prise de l'acte attaqué. Cette affiliation n'a pas retiré au requérant sa qualité de responsable d'un syndicat. Le SNSP s'est récemment désaffilié de l'UNSP (...), mais la pièce n° 3 jointe au présent mémoire atteste de ce que le requérant est toujours dirigeant responsable d'un syndicat (carte n° 847)";

Considérant que, sur ce point, la partie adverse observe, dans son dernier mémoire, que "Le fait que le requérant était, au moment où la sanction a été prise, dirigeant responsable du FISP (...) est sans incidence puisqu'il n'a pas rédigé les écrits litigieux en cette qualité mais en tant que secrétaire général du SNSP, absorbé à l'époque par l'UNSP (...)";

Considérant que, pour réfuter le rapport selon lequel la rédaction d'écrits et de dessins ressortissent à la liberté de manifester ses opinions, la note du 22 décembre 1978 est assimilable à un pamphlet et le refus de se soumettre à des examens médicaux relève de la situation personnelle de l'agent, le requérant développe, dans son dernier mémoire, une argumentation en quatre points; que, "concernant les publications syndicales (Grief A)", le requérant expose que l'article 3 de la Convention n° 87 de l'OIT concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical doit s'interpréter à la lumière de la jurisprudence du comité de la liberté syndicale, dont il résulte que la liberté syndicale et la liberté d'expression sont indissociablement liées; qu'il en déduit que "Le droit, pour les organisations syndicales, de publier des journaux ressortit clairement des droits qui leur sont reconnus, non pas en vertu de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, mais en vertu d'une convention internationale signée par la Belgique", que "Lorsqu'il publie une opinion dans un journal syndical, un représentant syndical agit en cette qualité dans le cadre de ses prérogatives" et "ne peut donc être poursuivi disciplinairement, en fonction de l'article 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984"; que le requérant précise qu'il "a signé l'ensemble des textes qui lui sont reprochés en mentionnant sa qualité de dirigeant du SNSP" et qu'il s'y est seulement plaint "de la politisation du service, du népotisme qui y règne et du cumul des mandats"; que, revenant aux différents griefs, il fait encore valoir :

- à propos du grief A, qu'il a été acquitté par la Cour d'appel de Bruxelles,
- à propos du grief C, que "lorsqu'un délégué syndical affiche une note à l'endroit prévu à cet effet, il agit en tant que représentant d'une organisation syndicale, qui a le droit

de procéder à un tel affichage" et qui pose donc un acte lié aux prérogatives des organisations syndicales; que le requérant précise à cet égard qu'il n'a pas fait viser sa note par la partie adverse, mais qu'il n'existait à l'époque à l'I.I.L.E. aucune personne désignée pour viser les avis syndicaux;

- à propos du grief B, qu'il a agi dans un contexte syndical en contestant la légalité de l'obligation de se soumettre à des examens complémentaires et en demandant aux pompiers de ne pas s'y soumettre, "de la même manière qu'il inciterait ses affiliés à faire la grève";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse renvoie aux arguments développés dans son mémoire en réponse en précisant qu'"à supposer même que le requérant puisse se prévaloir de la protection prévue pour les délégués syndicaux par l'article 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 lorsqu'il rédige une publication syndicale en cette qualité, encore faut-il que dans l'expression de ses opinions, il ne dépasse pas les limites convenables de la polémique et qu'il s'abstienne d'excès de langage" et que "le refus d'ordre ne constitue en rien une publication syndicale"; que la partie adverse souligne enfin que l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles dont le requérant fait état l'acquitte au bénéfice du doute quant à sa participation à la diffusion et à l'affichage du dessin litigieux;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier qu'à l'époque des faits litigieux, le requérant a signé des écrits en qualité de dirigeant responsable du S.N.S.P.; que la circonstance que ce syndicat s'est, à un moment donné, affilié à l'Union nationale des services publics ne lui a pas ôté cette qualité, le S.N.S.P. n'ayant pas, pour autant, cessé d'exister;

Considérant que le dossier déposé par la partie adverse contient des lettres adressées par celle-ci au requérant en sa qualité de délégué syndical en mentionnant cette qualité; que ces lettres démontrent que l'activité syndicale du requérant était connue de la partie adverse; qu'au demeurant, dans les écrits de la procédure, cette dernière ne tire aucun argument de ce qu'elle n'aurait pas été informée de la qualité du requérant mais se défend en faisant valoir que les faits reprochés au requérant ne relèvent pas des prérogatives des délégués syndicaux; qu'il importe donc de vérifier si les faits considérés comme établis par l'acte attaqué ont été ou non commis à l'occasion de l'exercice de prérogatives syndicales;

Considérant que, selon l'article 16 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, les prérogatives des organisations syndicales agréées sont les suivantes :

- " 1° intervenir auprès des autorités dans l'intérêt particulier d'un agent;
- 2° assister à sa demande un agent appelé à justifier ses actes devant l'autorité administrative;
- 3° afficher des avis dans les locaux des services;
- 4° recevoir la documentation de caractère général concernant la gestion du personnel qu'elles représentent.";

que ces prérogatives ou privilèges ne se confondent pas avec les droits dont les organisations syndicales jouissent au même titre que d'autres associations, à savoir la liberté d'opinion et la liberté d'expression; que la protection spéciale que l'article 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi précitée du 19 décembre 1974 accorde aux délégués syndicaux ne s'applique qu'aux "actes qu'ils accomplissent en cette qualité et qui sont directement liés aux prérogatives qu'ils exercent" et non à tout acte généralement quelconque par lequel un agent, fût-il délégué syndical, exprime son opinion; que la référence faite à ce propos à l'article 85 du même arrêté royal est dépourvue de toute pertinence puisqu'il vise la discrétion à laquelle les délégués syndicaux sont tenus quant aux faits et documents à caractère confidentiel et les sanctions que peut entraîner la violation de cette obligation; que ces sanctions ne sont pas des sanctions disciplinaires applicables aux agents du service, mais consistent en l'interdiction d'exercer les prérogatives syndicales ou en un retrait de l'agrément en tant que délégué syndical; que la procédure prévue dans ce cas particulier n'est pas applicable par analogie aux sanctions disciplinaires;

Considérant qu'en l'espèce, même si les faits reprochés au requérant se situent dans le cadre de son activité syndicale, entendue au sens large, et, partant, dans un "contexte de conflit de nature syndicale", ils ne sont pas pour autant automatiquement liés à l'exercice des prérogatives syndicales telles qu'elles viennent d'être définies; que le premier grief est relatif à la rédaction et à la diffusion d'écrits et de dessins qui n'entrent pas dans ces prérogatives; qu'ils ressortissent à la liberté d'opinion et d'expression, question qui fait l'objet du troisième moyen; que le deuxième grief relatif au refus de se soumettre à certains examens médicaux ne concerne que la situation du requérant quand bien même il s'agirait de la manifestation d'une opposition de principe que l'intéressé entendait faire partager par les membres de sa profession; que la note du 22 décembre 1998, qui fait l'objet du troisième grief, s'intitule "avis au personnel"; que le terme "avis" recouvre différentes notions, à savoir celle d'opinion, d'opinion exprimée dans une délibération, de conseil, d'annonce ou d'avertissement; que les avis dont l'affichage constitue une prérogative syndicale doivent s'entendre des annonces,

informations ou communications, ainsi que cela résulte clairement de l'utilisation, dans le texte néerlandais de l'article 16 de la loi précitée du 19 décembre 1974, du terme "bericht"; que la note dont il s'agit exprime une opinion, mais ne constitue pas une annonce et ne fait donc pas partie des prérogatives des organisations syndicales; que les faits reprochés au requérant ne relèvent pas de l'exercice des prérogatives syndicales; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de la "violation de l'article 25 du régime disciplinaire du personnel de l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs, de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ainsi que de l'obligation formelle de motivation des décisions administratives (loi du 29 juillet 1991)"; que le requérant expose que le dossier disciplinaire contient de nombreuses pièces qui étaient connues de la partie adverse plus de six mois avant l'intentement des poursuites disciplinaires, que la présence d'éléments prescrits dans son dossier est de nature à porter atteinte à son droit à un procès équitable et que la décision attaquée, en ce qu'elle mentionne des faits prescrits n'est pas adéquatement motivée;

Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant s'en réfère, quant à ce moyen, aux arguments développés dans la requête en annulation; que, dans son dernier mémoire, il explique que l'article 25 du statut du personnel de l'I.I.L.E. est une illustration du principe selon lequel les poursuites disciplinaires doivent être engagées dans un délai raisonnable et doit être interprété en ce sens que l'autorité ne peut suspendre la prononciation d'une sanction que si la procédure pénale peut avoir une influence sur la procédure disciplinaire; qu'en ce qui concerne l'affichage d'un dessin sur le tableau du service d'incendie, il rappelle que la partie adverse a été informée des faits par une lettre du S.M.P.T. du 14 avril 1995 portant à sa connaissance le dépôt d'une plainte à ce sujet et relève que la partie adverse a décidé d'attendre le jugement du tribunal correctionnel de Liège avant d'engager la procédure disciplinaire; que, selon lui, rien ne justifiait au regard du principe général du délai raisonnable qu'aucun acte d'information n'ait été accompli pendant trois ans, d'autant plus que l'acte attaqué a considéré "que, indépendamment de la qualification pénale ou non du comportement de Monsieur Jean PIROTTE au sujet de laquelle il n'appartient pas à l'autorité disciplinaire de se prononcer, l'acte accompli par M. Jean PIROTTE constitue une faute disciplinaire en ce qu'il compromet à tout le moins la dignité de la fonction"; qu'il estime "contraire au principe du délai raisonnable de ne pas instruire l'affaire disciplinaire en se servant de l'existence d'une affaire pénale, puis de sortir l'affaire disciplinaire au moment où l'on veut se débarrasser de l'agent sans attendre l'issue définitive de la procédure pénale" et ajoute que "si l'article 25 du statut est interprété comme signifiant que l'autorité

disciplinaire peut retarder à sa guise une action disciplinaire tant qu'une procédure pénale est en cours, mais qu'elle n'est pas tenue d'attendre le jugement coulé en force de chose jugée pour se prononcer, il doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution" et qu'"En tout état de cause, les poursuites lancées contre Monsieur PIROTTE de ce chef doivent être considérées comme tardives, avec pour conséquence que la sanction prise à son égard est privée de l'un de ses fondements en droit, viciant de la sorte l'examen de la proportionnalité de la sanction"; qu'il fait enfin état de l'arrêt d'acquiescement de la Cour d'appel de Bruxelles que, selon lui, la partie adverse aurait dû acter en 2001;

Considérant que l'article 25 du statut du personnel de la partie adverse dispose comme suit :

" L'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance.
En cas de poursuites pénales pour les mêmes faits, ce délai prend cours le jour où l'autorité judiciaire informe l'autorité disciplinaire qu'une décision définitive est intervenue ou que la procédure pénale n'est pas poursuivie";

que cette disposition ne distingue pas selon que l'autorité désire se prévaloir ou non de la qualification pénale des faits; qu'il suffit, pour qu'elle s'applique, que des poursuites aient été entamées pour les mêmes faits; qu'en l'espèce, des poursuites pénales ont été intentées pour un des faits reprochés au requérant; que le délai de prescription ne pouvait commencer à courir, concernant ce grief, avant que la partie adverse soit informée de la fin des poursuites pénales; qu'au moment de l'acte attaqué, cette procédure était toujours en cours, le jugement du 8 octobre 1998 ayant été frappé d'appel; que la sanction, qui repose aussi sur d'autres faits, a été prononcée avant que le délai de prescription quant à ce premier grief commence à courir; que l'on n'aperçoit pas sous quelle forme et avec quelle utilité la partie adverse aurait dû acter l'arrêt d'acquiescement prononcé en 2001, arrêt dont il résulte au demeurant seulement un doute sur le point de savoir si le requérant, auteur d'un dessin, a ou non contribué à sa diffusion;

Considérant qu'il résulte du dossier que les écrits mis en cause par le premier grief ont été connus de la partie adverse au plus tôt au mois de septembre 1998; qu'au demeurant, ces écrits se caractérisent par la persistance de critiques de la hiérarchie et des autres délégations syndicales; que l'ensemble de ces faits constitue un manquement continu, en sorte que la prescription n'a commencé à courir qu'au moment de la constatation du dernier d'entre eux;

Considérant, quant au deuxième grief relatif au refus de se soumettre à des examens médicaux complémentaires, que le dossier fait apparaître que la partie adverse a longtemps toléré ce refus; qu'après la mise en demeure adressée à l'intéressé le 18 décembre 1998, elle a raisonnablement pu considérer que la persistance du refus constituait une faute disciplinaire; qu'ici encore, il s'agit de manquements continus, en sorte que le délai de prescription n'a commencé à courir qu'avec la constatation du dernier d'entre eux, à savoir le refus de donner suite à la mise en demeure du 18 décembre 1998;

Considérant que le dernier fait reproché date du 22 décembre 1998;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'action disciplinaire intentée le 25 février 1999 l'a été dans les délais prévus par l'article 25 du statut du personnel de la partie adverse; qu'il s'ensuit que le moyen, en tant qu'il est pris de la violation de cette disposition et, par voie de conséquence, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, n'est pas fondé;

Considérant que le délai de six mois prévu par l'article 25 précité ne saurait être considéré comme raisonnable; qu'à supposer que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales soit applicable en l'espèce, il y aurait lieu de constater que l'éventuel dépassement du délai raisonnable, qui ne concernerait que le grief A, ne pourrait résulter que de la durée de la procédure pénale; que le Conseil d'Etat est incompétent pour se prononcer sur le caractère raisonnable ou non d'une procédure judiciaire; que sous ce dernier aspect, le moyen n'est pas fondé non plus;

Considérant qu'un troisième moyen est pris de la violation de l'article 19 de la Constitution et de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que le requérant "estime que la sanction disciplinaire qui lui est infligée consiste en une violation de sa liberté d'expression qui n'entre pas parmi les objectifs admissibles de l'article 10, § 2 de la Convention et ne constitue pas une mesure nécessaire dans une société démocratique" et "qu'en particulier, la sanction infligée, vu sa gravité et vu les qualités professionnelles non contestées du requérant est disproportionnée";

Considérant que la partie adverse s'attache d'abord à démontrer, jurisprudence à l'appui, que des restrictions peuvent limiter l'exercice de la liberté d'expression et que, notamment, la spécificité du statut des fonctionnaires leur impose d'user de leur

droit de façon modérée; qu'elle estime qu'en l'espèce, le requérant a très largement dépassé la mesure et qu'elle a pu, sans être manifestement déraisonnable, sanctionner l'attitude de l'intéressé;

Considérant que la partie adverse invite ensuite le Conseil d'Etat, statuant au fond, à ne pas considérer comme fondé le moyen jugé sérieux par l'arrêt n° 82.786 du 8 octobre 1999; qu'à ce propos, elle développe une argumentation en trois points; qu'elle soutient en premier lieu que, tel qu'il est formulé dans la requête, le moyen suit la même structure que l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui, après l'énoncé du principe du droit fondamental, précise qu'il ne peut y être porté atteinte que de manière proportionnée; qu'en ce sens, selon la partie adverse, la méconnaissance du principe de proportionnalité ne constitue pas un moyen distinct de la violation de la liberté d'expression; qu'elle en déduit que c'est à tort que l'arrêt précité a envisagé le défaut de proportionnalité comme un grief autonome et a ainsi considéré comme sérieux un moyen qui n'était pas formulé par le requérant; que la partie adverse expose ensuite que l'arrêt précité a retenu des griefs qui n'étaient pas formulés dans la requête; qu'enfin et subsidiairement elle explique pourquoi, selon elle, il n'y a pas de disproportion manifeste entre les faits et la sanction;

Considérant que le requérant réplique que sa requête en annulation permet de constater qu'il est clairement fait mention de la violation du principe de proportionnalité; qu'il souligne que, dans sa note d'observations, la partie adverse a soutenu qu'il n'y avait "pas manquement au principe de proportionnalité dénoncé par le requérant"; qu'il rappelle que l'arrêt du 8 octobre 1999 a souligné que les faits qui lui étaient reprochés prenaient place dans un contexte de nature syndicale; qu'il relève que la partie adverse a admis qu'il avait, au cours de sa carrière professionnelle, assuré ses missions de service avec diligence, courage et dévouement; qu'il souligne, en se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que la liberté d'expression est l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et que les exceptions à cette liberté doivent s'interpréter de manière restrictive; qu'il rappelle encore que la sanction qui lui a été infligée est l'une des deux sanctions maximales prévues par le statut et conclut que c'est à juste titre que l'arrêt du 8 octobre 1999 a estimé cette sanction manifestement disproportionnée;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant admet "que le développement du moyen est surtout relatif à la disproportion de la sanction au regard des griefs A et C", mais estime que cela n'enlève rien au fondement du moyen; qu'il reprend en partie les arguments déjà invoqués dans le mémoire en réplique et souligne

que les opinions qu'il a exprimées n'étaient pas de nature à compromettre la dignité de la fonction aux yeux du public puisqu'il s'est exprimé devant des personnes faisant partie du service; qu'il ajoute encore que la partie adverse a toléré pendant quatre ans son refus de passer des examens complémentaires, "de sorte qu'elle ne pouvait exercer un revirement aussi radical sans passer par une sanction intermédiaire";

Considérant que la sanction infligée au requérant l'a été sur la base de trois griefs considérés comme établis; qu'en excipant de la tolérance de la partie adverse à propos du refus de passer des examens médicaux, le requérant isole un grief qui est sans relation avec la liberté d'expression et omet de faire état de deux sanctions disciplinaires qui lui ont été infligées, étant respectivement cinq jours et trente jours de suspension avec privation de traitement; que l'argument pris de l'absence de sanction intermédiaire ne peut par conséquent pas être retenu;

Considérant que l'examen du premier moyen a conduit à la conclusion que les faits reprochés au requérant n'étaient pas liés à l'exercice des prérogatives des organisations syndicales; que, même s'ils se situent dans un "contexte syndical", l'autorité disciplinaire pouvait les apprécier comme des agissements d'un fonctionnaire; que les fonctionnaires ont le droit à la liberté d'expression consacré par les dispositions visées au moyen; qu'il est admis qu'un fonctionnaire peut critiquer l'administration, mais que sa critique doit s'exprimer de manière raisonnable et pondérée et non de manière injurieuse ou violente; qu'en la matière, le Conseil d'Etat ne peut pas substituer son appréciation à celle de l'autorité disciplinaire mais doit vérifier si celle-ci n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation; qu'en l'espèce, il ressort du dossier qu'au vu des écrits et dessins dont le requérant ne conteste pas être l'auteur, la partie adverse a pu, sans commettre une telle erreur manifeste, estimer qu'ils étaient outranciers et injurieux; que la circonstance que le requérant s'adressait aux membres du service d'incendie n'y change rien, d'autant qu'il n'est nullement démontré que le journal dans lequel la plupart des écrits litigieux sont consignés n'était pas diffusé en dehors du service d'incendie; que le moyen n'est fondé en aucun de ses aspects;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de l'illégalité des examens médicaux complémentaires; qu'il expose que, dans un document intitulé "memorandum sur la surveillance médicale et la protection du travail", le S.P.M.T. prescrit des examens périodiques, notamment une épreuve fonctionnelle cardiaque dont la périodicité est liée à l'âge, qui ne sont pas prévus par le Règlement général pour la protection du travail (en abrégé R.G.P.T.); qu'il précise que les cas où le législateur a prévu des examens complémentaires sont limités et se rapportent soit à l'exposition d'un

risque de maladie professionnelle, soit à l'exercice d'un droit de recours contre une décision d'inaptitude; qu'il en déduit que l'imposition systématique d'une épreuve cardiaque n'est fondée sur aucune base légale et que, s'agissant d'un acte manifestement illégal, l'agent peut refuser de s'y soumettre sans s'exposer à une sanction disciplinaire; qu'il estime que son droit à l'intégrité physique, garanti notamment par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'autorisait à refuser de se soumettre au contrôle médical controversé; qu'il ajoute que lorsqu'il a reçu la mise en demeure du 18 décembre 1998, il était en incapacité de travail dans la perspective d'une intervention chirurgicale qu'il a subie le 10 janvier 1999 et précise que dans ses écrits à la partie adverse, il a motivé sa position en droit;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle n'est pas l'auteur de la décision d'imposer un examen médical portant sur la résistance à l'effort et que, en tant qu'administration active, il ne lui appartenait pas d'écarter l'application de cette décision du S.P.M.T.; que la partie adverse rappelle ensuite le rôle du médecin du travail et précise que celui-ci est seul juge du choix des méthodes à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés; que, subsidiairement, elle fait valoir que les sapeurs pompiers sont exposés à des efforts physiques intenses, de durées variables, dans des conditions de stress mental et dans un environnement hostile, de sorte qu'il n'est nullement déraisonnable de soumettre les plus âgés d'entre eux à un test spécifique à l'effort; qu'elle note qu'elle a interrogé l'inspection du travail sur ce point et qu'il lui a été répondu "que le médecin du travail a toute latitude dans le choix des examens complémentaires afin de rechercher les contre-indications à l'exercice d'un métier comportant un poste de sécurité ou comportant des risques particuliers pour la santé des travailleurs"; qu'elle fait état de procès-verbaux dressés à sa charge par l'inspection médicale de l'administration de l'hygiène et de la médecine du travail parce que plusieurs membres du service, dont le requérant, ne s'étaient pas présentés aux convocations du service médical du travail en vue des examens complémentaires; qu'enfin, la partie adverse rappelle que l'acte attaqué relève que l'illégalité dénoncée par le requérant n'est pas manifeste, alors que ce caractère manifeste est une condition pour qu'un agent puisse refuser d'exécuter un ordre argué d'illégalité;

Considérant que le requérant constate, dans son mémoire en réplique, que la partie adverse s'est interrogée sur l'attitude qu'elle devait adopter face aux exigences du S.P.M.T. ce qui, selon lui, conforte la thèse de l'absence de base légale, le caractère manifestement illégal des tests complémentaires et l'absence d'obligation de s'y soumettre; qu'il souligne qu'en 1995 déjà, la partie adverse avait pris position en faveur des examens complémentaires; qu'il fait encore état d'un article publié dans "le Journal

des médecins" du 8 février 2000 qui, selon lui, confirme son sentiment "quant à la licéité des pratiques de cet organisme et de ses dirigeants";

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant dénonce encore une dérive des objectifs du RGPT et conclut sa démonstration en affirmant que "L'ordre donné au requérant par son employeur, basé sur une voie de fait du SPMT, était donc manifestement illégal, et portait atteindre à son droit à la vie privée";

Considérant que ni les questions que la partie adverse a posées sur l'obligation d'imposer des examens médicaux complémentaires, ni la défense selon laquelle l'administration active ne peut pas écarter l'application d'un règlement illégal ne constituent une reconnaissance de l'illégalité de la décision du S.M.P.T. d'imposer ces examens complémentaires;

Considérant que, dans un service public dont la structure est hiérarchisée, l'agent a l'obligation d'obéir aux ordres qui lui sont donnés, quitte à en critiquer la légalité par les voies de recours qui lui sont ouvertes; que cette obligation ne s'impose pas lorsque l'ordre est manifestement illégal; que l'illégalité manifeste est celle dont l'évidence s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires; qu'en l'espèce, l'existence d'une controverse - au demeurant alimentée par le requérant qui tire argument de ses propres déclarations reprises dans un numéro du "Journal des médecins" - est en soi de nature à contredire le caractère manifeste de l'illégalité alléguée; que le dossier contient en outre des lettres du service de l'inspection médicale de l'administration de l'hygiène et de la médecine du travail dont il résulte "que le médecin du travail a toute latitude dans le choix des examens complémentaires afin de rechercher les contre indications à l'exercice d'un métier comportant un poste de sécurité ou comportant des risques particuliers pour la santé des travailleurs"; que le médecin en chef directeur de ce service a, dans une lettre du 26 juin 1995, expliqué ce point de vue au requérant en faisant référence à plusieurs dispositions du R.G.P.T.; que, certes, le même médecin écrivait, le 22 mai 1995 au médecin directeur du S.P.M.T. que la surveillance médicale "ne peut en aucun cas être prétexte à une sélection des travailleurs et que si vous détectez une inaptitude partielle ou totale, il est de votre devoir de veiller dans la mesure du possible au reclassement du travailleur à un poste pour lequel ses aptitudes seraient suffisantes"; que cette remarque n'est sans doute pas sans rapport avec les écrits dans lesquels le requérant prétend que les examens complémentaires seraient prescrits dans le but de pouvoir se défaire des travailleurs les plus âgés; que ce but n'est nullement démontré et qu'il n'est au demeurant pas invoqué comme cause d'illégalité dans le cadre de la présente procédure; que

l'illégalité de l'ordre contesté par le requérant n'est pas manifeste; que le moyen n'est pas fondé;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La suspension ordonnée par l'arrêt n° 82.786 du 8 octobre 1999 est levée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze septembre deux mille quatre par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.

