

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 146.411 du 21 juin 2005

A.163.267/VIII-5044

En cause : **GOVAERT** Michaël,
ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
place Verte 13
4000 Liège,

contre :

- 1) **la commune d'Aywaille**,
représenté par son Collège des Bourgmestre
et échevins,
- 2) **le Bourgmestre de la commune d'Aywaille**.
ayant tous deux élu domicile chez
Me Jean-François JEUNEHOMME, avocat,
rue Fusch 8
4000 Liège.

LE PRESIDENT (F.F.) DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 13 juin 2005 par Michaël GOVAERT, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la "décision prise par le Bourgmestre de la Commune d'Aywaille le 3 juin 2005, et notifiée au requérant le 4 juin 2005, de le suspendre préventivement à titre de mesure d'ordre de toute fonction au sein du Service Régional d'Incendie d'Aywaille à dater du 4 juin et pour un terme de quatre mois, période durant laquelle l'intéressé se tiendra rigoureusement à l'écart des activités du service à la date de signature pour réception";

Vu l'ordonnance du 14 juin 2005, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 20 juin 2005 à 10.00 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me WILDEMEERSCH, loco Me JEUNEHOMME, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le requérant, né le 4 février 1946, est agent signaleur à la SNCB. Il est également pompier volontaire à la commune d'Aywaille depuis le 1er septembre 1963. Après avoir été successivement élevé aux grades de sous-lieutenant, de lieutenant et de capitaine, il a été désigné à la fonction de commandant en 1980 et a exercé cette fonction sans discontinuer depuis lors. Il sera retraité du service régional d'incendie le 28 février 2006.

2. Le 3 juin 2005, le bourgmestre de la commune d'Aywaille prend la décision suivante :

" Le Bourgmestre,
Vu l'urgence,
Vu la nouvelle loi communale en ses articles 310, 311, 312,
Considérant la lettre qui m'est adressée ce 3 juin par Madame l'Auditeur du Travail et qui est libellée comme suit :

" Par la présente, je vous informe qu'un dossier répressif est ouvert par mon Office à charge de l'intéressé repris sous rubrique, Commandant des pompiers, pour des faits de harcèlement ayant notamment entraîné un accident du travail. Un pro-justitia va être rédigé et mon Office entend poursuivre l'intéressé devant le Tribunal correctionnel, sauf éléments particuliers. Les faits reprochés à l'intéressé sont particulièrement graves et justifient une intervention rapide de mon Office et de vos services en qualité d'employeur. (...)"

Considérant qu'en ma qualité d'employeur, il est impératif de prendre les dispositions utiles pour le bon fonctionnement du Service Régional d'Incendie d'Aywaille,
Vu l'arrêté royal du 6 mai 1971 relatif à l'organisation des services communaux d'incendie,
Estime
Que temporairement la présence au sein du Service régional d'Incendie de Monsieur Michaël Govaert est incompatible avec l'intérêt de ce service;
Décide

De suspendre préventivement, à titre de mesure d'ordre, Monsieur Michaël Govaert de toutes ses fonctions au sein du Service Régional d'Incendie d'Aywaille à dater de ce jour et pour un terme de 4 mois, période durant laquelle l'intéressé se tiendra rigoureusement à l'écart des activités du service.
La présente décision sera soumise pour confirmation au conseil communal d'Aywaille lors de sa plus prochaine séance".

Cette décision, qui constitue l'objet initial de la demande de suspension, a été portée à la connaissance de l'intéressé par une lettre du 3 juin 2005 mentionnant qu'il doit "bénéficier de la présomption d'innocence" mais que "nous sommes tenus de prendre des mesures préventives".

3. Le 10 juin 2005, l'auditeur du travail adresse au bourgmestre un courrier lui signalant que le premier paragraphe de sa lettre du 3 juin doit se lire comme suit :
"... je vous informe qu'un dossier répressif est ouvert par mon Office à charge de l'intéressé repris sous rubrique, Commandant des pompiers, pour des faits de harcèlement et des faits ayant entraîné un accident du travail".

4. Le 16 juin 2005, après l'introduction de la demande de suspension de l'exécution de la décision du bourgmestre de 3 juin 2005, le conseil communal d'Aywaille prend deux décisions. La première confirme celle prise par le bourgmestre, en considérant "qu'il était urgent d'arrêter une position face aux faits reprochés, c'est par analogie avec la loi communale en ses articles 310, 311 et 312 que la procédure de suspension préventive a été appliquée"; le conseil communal limite cependant la confirmation de l'arrêté du bourgmestre "à la date de confirmation par le Conseil communal". La seconde décision du 16 juin 2005 est "De suspendre préventivement, à titre de mesure d'ordre, Monsieur Michaël Govaert de toutes fonctions au sein du Service Régional d'Incendie d'Aywaille à dater de ce jour et pour un terme de quatre mois, période durant laquelle l'intéressé se tiendra rigoureusement à l'écart des activités du service". Cette décision contient notamment la motivation suivante :

" Vu la nouvelle loi communale en ses articles 301, 310 311, 312 et 314;
Considérant la convocation à l'Auditorat du Travail de Liège de Monsieur le Bourgmestre le 31 mai 2005, convocation relative à des faits déclarés graves, reprochés à Monsieur M. Govaert, Commandant du SRI;
Considérant la rencontre de Monsieur le Bourgmestre avec l'intéressé le 3 juin 2005 à midi;
(...)
Considérant la lettre modificative adressée le 10 juin 2005 par Madame l'Auditeur du Travail libellée comme suit :
(...)
Considérant qu'en qualité d'employeur, il est impératif de prendre les dispositions utiles pour le bon fonctionnement du Service Régional d'Incendie d'Aywaille;
Considérant qu'il ne peut être question d'une quelconque sanction disciplinaire à ce stade; que Monsieur Govaert bénéficie de la présomption d'innocence;

Etant donné le silence de l'arrêté royal du 6 mai 1971 relatif à l'organisation des services communaux d'incendie en ce qui concerne les mesures d'ordre à prendre en cas de suspension préventive;
Considérant qu'il est urgent d'arrêter une position face aux faits reprochés, c'est par analogie avec la loi communale que la mesure de suspension est appliquée.
Estime
Que temporairement la présence au sein du Service régional d'Incendie de Monsieur Michaël Govaert est incompatible avec l'intérêt de ce service";

Considérant que les parties adverses contestent l'actualité de l'intérêt du requérant à demander la suspension de l'exécution de la décision du bourgmestre de la commune d'Aywaille du 3 juin 2005, au motif que, d'une part, "l'arrêté attaqué n'est d'ores et déjà plus en vigueur, vu l'arrêté du conseil communal de la commune d'Aywaille pris le 16 juin 2005, qui confirme et limite les effets de la décision litigieuse du Bourgmestre" et, d'autre part, "dans la mesure où seul l'arrêté du 03 juin 2005 est attaqué devant le Conseil d'Etat alors que cet arrêté a été confirmé par le conseil communal en sa séance du 16 juin 2005";

Considérant qu'en réponse à cette exception, le requérant déclare étendre l'objet de sa demande aux deux décisions du conseil communal du 16 juin 2005;

Considérant qu'il apparaît, au stade actuel de la procédure, qu'il existe un lien de connexité certain entre la décision du 3 juin 2005 et celles du 16 juin 2005 en sorte que l'objet de la demande eût pu être étendu d'office; que cette extension ne porte pas atteinte aux droits de la défense, puisque tant le bourgmestre de la commune que la commune elle-même sont représentés et qu'aucun moyen nouveau n'est soulevé; qu'il y lieu de faire droit à la demande d'extension et, par voie de conséquence, de rejeter l'exception soulevée par les parties adverses;

Considérant que l'extrême urgence est contestée pour le seul motif que la décision du 3 juin 2005 a cessé de produire ses effets;

Considérant que l'extension de l'objet de la demande conduit à rejeter également cette exception;

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la demande, " de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation pertinente, adéquate et légalement admissible, du défaut de motifs, de la méconnaissance de la présomption d'innocence, et de l'excès de pouvoir"; qu'il constate que rien ne lui permet de savoir quels sont les faits de

harcèlement qui lui sont reprochés, quel lien existerait entre ces faits et un accident du travail et en quoi l'intérêt du service régional d'incendie exigerait qu'il soit écarté temporairement du commandement de ce service et de toute fonction au sein de celui-ci;

Considérant que les parties adverses répondent que l'ensemble des éléments qui étaient portés à leur connaissance sont mentionnés, que la décision de suspendre préventivement le requérant a été prise à titre de mesure d'ordre en sorte que celui-ci est à même de comprendre tant le principe de la mesure que sa gravité;

Considérant que les décisions successives qui ont été prises à l'encontre du requérant l'ont été sur le vu de deux lettres de l'auditeur du travail de Liège ne donnant aucune précision sur les faits de harcèlement dont elles font état ni sur l'accident du travail qui serait imputable au requérant; qu'aucune des décisions contestées n'indique concrètement en quoi ces éléments seraient d'une gravité telle que la présence du requérant à son poste, et même simplement dans le service, serait de nature à compromettre, de quelque manière que ce soit, le bon fonctionnement ou l'intérêt de ce service; qu'apparemment, les parties adverses se sont considérées comme tenues par les courriers de l'auditeur du travail estimant que les faits reprochés étaient particulièrement graves et justifiaient une intervention rapide de l'employeur; que les parties adverses ne semblent pas connaître exactement les faits reprochés, à tout le moins ceux qui seraient constitutifs de harcèlement, et n'ont donc pas pu se forger une opinion propre sur leur gravité et leur éventuelle incidence quant au bon fonctionnement ou à l'intérêt du service; qu'elles ne disent pas dans quel accident du travail le requérant serait impliqué ni en quoi cette éventuelle implication devrait conduire à l'écarter subitement du service; qu'à supposer les parties adverses compétentes pour prendre les décisions contestées, elles n'étaient en aucune façon liées par l'appréciation de l'auditeur du travail qui, au demeurant, a seulement estimé que l'intervention de l'employeur se justifiait, sans préciser que cette intervention devait prendre la forme d'une suspension préventive; que la motivation des décisions contestées n'est ni suffisante, ni adéquate; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la demande, "du défaut de motivation, du défaut de motif pertinent, adéquat et légalement admissible, de la méconnaissance de la présomption d'innocence, de la violation du principe de bonne administration et d'équitable procédure, de la violation du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe "audi alteram partem", de la violation du principe général de respect des droits de la défense et de l'excès de pouvoir"; qu'il expose notamment qu'il n'a été entendu ni par les autorités

judiciaires ni par l'autorité administrative et "n'a en aucune manière été en mesure de prendre connaissance et de s'expliquer à l'égard des faits lui reprochés";

Considérant que la commune, qui explique ses décisions par les courriers de l'auditeur du travail, ne dit rien à propos de l'application au cas d'espèce du principe "audi alteram partem", si ce n'est que le requérant a eu un entretien avec le bourgmestre le 3 juin;

Considérant que les parties s'accordent sur l'existence d'un entretien du bourgmestre avec le requérant mais pas sur le contenu de cet entretien; que, selon le requérant, celui-ci se trouvait chez le bourgmestre pour régler des questions administratives et ce dernier lui a dit incidemment qu'il aurait des ennuis à la suite de plaintes pour harcèlement; que les parties adverses soutiennent au contraire que le bourgmestre a informé le requérant de l'entretien qu'il avait eu le 31 mai avec l'auditeur du travail, qu'il en attendait la confirmation écrite et qu'il serait amené à prendre une mesure d'ordre de suspension préventive; qu'il n'existe aucune trace de convocation à cet entretien - convocation qui eût dû en préciser l'objet -, qu'aucun procès-verbal n'en a été dressé et que, curieusement, la décision du 3 juin 2005 n'en fait pas mention, alors que la seconde décision du 16 juin 2005, postérieure à la demande de suspension, en fait état; qu'au stade actuel de la procédure, l'ensemble de ces éléments accrédite la thèse du requérant; qu'il apparaît ainsi que le requérant n'a à aucun moment été convoqué pour être entendu - ou invité à s'expliquer - au sujet des faits qui lui étaient reprochés, de la mesure envisagée et de l'intérêt du service; que l'urgence ne justifie pas cette méconnaissance du principe "audi alteram partem"; qu'entre le 31 mai 2005 et le 3 juin 2005, il était parfaitement possible de convoquer le requérant pour lui permettre, en connaissance de cause, de faire valoir son point de vue sur les faits et sur l'intérêt du service, et que c'était a fortiori possible entre le 3 juin 2005 et le 16 juin 2005; que le moyen est sérieux;

Considérant que, pour démontrer l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, le requérant, après avoir rappelé sa position au sein du service d'incendie et la teneur de la mesure critiquée, fait valoir, d'une part, qu'il perd environ 50 % de son revenu mensuel, ce qui constitue, selon lui, un préjudice financier considérable et, d'autre part, un préjudice moral; que sur ce point, il explique que la mesure de suspension préventive lui cause "un préjudice moral considérable par l'opprobre et le doute qu'elle entraîne à l'égard des qualités morales et professionnelles du requérant, dans une profession où précisément lesdites qualités constituent la principale caractéristique qui engendre notamment la confiance et le respect tant des citoyens que

des collègues et des subordonnés du requérant"; qu'il ajoute que "Si, certes, il s'agit ici d'une suspension préventive à titre de mesure d'ordre, et non d'une sanction disciplinaire sensu stricto, la suspension préventive prononcée dans les conditions ci-dessus décrites, 8 mois avant la retraite du requérant qui appartient au Service Régional d'Incendie depuis 42 ans, porte en elle-même par son importance un risque de préjudice grave difficilement réparable en raison notamment de la perte totale des revenus qui y est attachée, mais également en raison de l'opprobre qu'elle entraîne et du préjudice moral considérable qui en découle, à l'instar - dans les circonstances de l'espèce - d'une sanction disciplinaire majeure";

Considérant que les parties adverses soutiennent que tant le préjudice pécuniaire que le préjudice moral sont réparables, l'un en nature et l'autre par un arrêt d'annulation; que, selon elles, l'existence d'un préjudice moral n'est d'ailleurs pas démontrée puisque l'accent a été mis à diverses reprises sur la présomption d'innocence; que les parties adverses estiment que la crainte d'une atteinte à la réputation du requérant est imputable à son propre comportement, et plus particulièrement à ses déclarations à la presse alors qu'elles-mêmes ont manifesté une volonté de discrétion; qu'elles font encore valoir que si l'annulation de la mesure contestée n'était pas suffisante, le préjudice moral allégué pourrait être facilement réparé par une communication officielle dans les différents journaux ayant relayé l'information; qu'enfin, les parties adverses rappellent que la mesure contestée n'est rien d'autre qu'une suspension préventive et que le Conseil d'Etat a jugé à ce propos qu' "en raison de son caractère temporaire et non disciplinaire, une suspension préventive ne cause pas, en principe, de préjudice grave difficilement réparable";

Considérant qu'un préjudice financier est, sauf circonstances exceptionnelles telles que le risque de faillite ou d'exclusion sociale, réparable; que le requérant ne démontre pas l'existence de telles circonstances exceptionnelles;

Considérant en revanche que si l'arrêt n° 111.085 du 7 octobre 2002, incomplètement cité par les parties adverses, a bien estimé qu'en raison de son caractère temporaire et non disciplinaire, une suspension préventive ne cause pas, en principe, de préjudice grave difficilement réparable, il a aussi ajouté qu'il en va différemment lorsqu'une telle mesure risque d'être interprétée par les tiers comme la preuve d'un manquement grave et, partant, de porter atteinte à l'honneur et à la réputation de l'intéressé et a suspendu l'exécution de la décision qui était soumise à sa censure; qu'en l'espèce, la mesure prise à l'encontre du requérant à quelques mois de sa retraite, après quarante-deux ans au service régional d'incendie et trente ans de commandement de ce

service est, certes, une mesure d'ordre mais a, dans les circonstances particulières de la cause, des effets équivalents à ceux d'une sanction disciplinaire; qu'elle est de nature à porter atteinte à sa réputation tant vis-à-vis de ses concitoyens que de ses collègues, aussi bien au service d'incendie qu'à la SNCB; que rien ne permet d'affirmer que le requérant a suscité la campagne de presse dont son écartement a fait l'objet; que les déclarations faites par les parties adverses quant aux qualités professionnelles de l'intéressé ne suffisent pas à neutraliser les effets de la mesure ainsi médiatisée; que des tiers peuvent se demander pourquoi quelqu'un qui a de telles qualités professionnelles est subitement et complètement écarté de son service, ce qui est source d'opprobre; que ni un arrêt d'annulation, ni un communiqué officiel fait après un tel arrêt, intervenant longtemps après les faits, ne sont de nature à réparer ce préjudice; que le risque d'un préjudice moral grave difficilement réparable est établi;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution des actes attaqués sont réunies; que par souci de sécurité juridique, la suspension de l'exécution doit porter sur les trois mesures critiquées,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de :

- la décision du bourgmestre de la commune d'Aywaille du 3 juin 2005 suspendant préventivement Michaël Govaert de toutes ses fonctions au service régional d'incendie d'Aywaille pour une période de quatre mois, et lui imposant de se tenir rigoureusement à l'écart des activités du service,
- la décision du conseil communal d'Aywaille du 16 juin 2005 confirmant la décision du bourgmestre précitée,
- la décision du conseil communal d'Aywaille du 16 juin 2005 de suspendre préventivement, à titre de mesure d'ordre, Michaël Govaert de toute fonction au sein du service régional d'incendie d'Aywaille pour une durée de quatre mois et lui imposant de se tenir rigoureusement à l'écart de toutes les activités du service.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt et un juin deux mille cinq par :

M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat, président f.f.,

M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

S. GEHLEN.