

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 148.014 du 2 août 2005

A.164.641/VIII-5123

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

contre :

- 1. le Bourgmestre de la commune d'Aywaille,**
- 2. les Officiers du Service Régional  
d'Incendie d'Aywaille,** Philippe BURETTE,  
lieutenant-médecin, Luc BURETTE,  
sous-lieutenant, et Dominique PETIJEAN,  
sous-lieutenant.

-----  
---

**LE PRESIDENT DE LA VI<sup>e</sup> CHAMBRE DES VACATIONS  
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite le 27 juillet 2005 par Michaël GOVAERT, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de la décision prise le 25 juillet 2005 par les officiers du service régional d'incendie de la commune d'Aywaille de "prendre une mesure d'ordre visant à suspendre préventivement Monsieur GOVAERT dans l'intérêt du service et ce jusqu'à la décision de l'autorité disciplinaire", de la décision du 25 juillet 2005 du Bourgmestre d'Aywaille confirmant cette décision et de la décision du Bourgmestre du 26 juillet 2005 désignant temporairement le sous-lieutenant Luc BURETTE en qualité de commandant du service régional d'incendie d'Aywaille;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 28 juillet 2005, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 29 juillet 2005 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> WILLOT-THOMAS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me LEMMENS, avocat, comparaissant pour le requérant, Mes JEUNEHOMME et WILDEMEERSCH, avocats, comparaissant pour les parties adverses,

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur 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 cause 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 1<sup>er</sup> septembre 1963. Titulaire du grade de capitaine, il exerce, depuis 1980, les fonctions d'officier-chef du service régional d'incendie. Il sera retraité de ce service le 26 février 2006.

2. L'arrêt n° 146.411 du 21 juin 2005 prononcé par le Président (f.f.) de la VIII<sup>e</sup> chambre des Référés de la section d'administration du Conseil d'Etat a suspendu 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.

L'arrêt se fonde sur le caractère insuffisant et inadéquat de la motivation des décisions contestées et sur la violation par celles-ci du principe "audi alteram partem", le requérant n'ayant été ni convoqué pour être entendu ni invité à s'expliquer au sujet des faits qui lui étaient reprochés.

3. A la suite de cet arrêt, le Collège des Bourgmestre et Echevins a décidé, le 24 juin 2005 d'entamer une procédure disciplinaire à l'égard du requérant. Par une lettre datée du 5 juillet 2005, signifiée par huissier au requérant le même jour, la commune d'Aywaille a convoqué le requérant pour être entendu par le Bourgmestre le 15 juillet 2005. Cette lettre énonce les faits reprochés au requérant et sur lesquels il sera entendu.

4. Le 15 juillet 2005, le requérant s'est présenté devant le Bourgmestre assisté de son avocat. Il ressort du procès-verbal de l'audition que l'avocat du requérant a déposé des conclusions, que pour les motifs développés dans celles-ci, qu'il n'est pas utile d'exposer dans l'état actuel de la cause, il a demandé qu'il soit sursis à la poursuite de la procédure disciplinaire et qu'il a invité le requérant "à ne pas répondre aux faits des deux griefs disciplinaires". Le Bourgmestre a néanmoins posé au requérant près d'une trentaine de questions auxquelles celui-ci n'a pas répondu.

5. Par une lettre du 20 juillet 2005, le Bourgmestre a envoyé au requérant le procès-verbal de l'audition du 15 juillet 2005. Il a écrit ce qui suit :

" J'accuse réception des conclusions déposées par votre conseil lors de votre audition et qui constituent la pièce n° 11 du dossier.

Je prends acte de l'argumentation développée au travers de celles-ci ainsi que de la période de congé de Maître LEMMENS du 26 juillet au 19 août 2005.

J'estime que les faits justifient la poursuite de la procédure disciplinaire mais compte tenu du contenu de ces conclusions, j'examine votre requête de surseoir à statuer et vous ferai connaître ma décision dès le retour de votre avocat".

6. Le 20 juillet 2005, les officiers du service régional d'incendie Luc BURETTE, Philippe BURETTE et Dominique PETITJEAN ont écrit en ces termes au Bourgmestre :

" Après nous être réunis, nous vous faisons part, par la présente, de notre vive inquiétude quant au bon fonctionnement de notre Service Régional d'Incendie à la

suite des procédures pénale et disciplinaire en cours à l'égard de notre Chef de corps, le Commandant Michaël GOVAERT.

Un très grand nombre de pompiers nous ont manifesté leur manque de confiance dans la personne qui les commande.

Les ordres risquent d'être discutés ou remis en cause et l'efficacité des interventions des pompiers compromises, et donc, a fortiori, la sécurité des citoyens ayant recours au SRI.

Nous estimons qu'un tel risque ne peut être encouru.

Plusieurs pompiers nous ont affirmé qu'ils ont été entendus dans cette affaire par vos soins.

Dans le but de continuer d'assurer la sécurité de la population et afin de nous permettre de prendre la mesure la plus adéquate, nous vous demandons l'autorisation de pouvoir consulter toutes les pièces en votre possession relatives à ce dossier".

Par une délibération du 20 juillet 2005, visant l'article 33 du Règlement d'ordre intérieur du Service régional d'incendie, le Collège des Bourgmestre et Echevins a autorisé les trois officiers précités à "prendre connaissance du dossier disciplinaire concernant Monsieur Michaël GOVAERT".

7. Le 25 juillet 2005, les trois officiers ont décidé "de prendre une mesure d'ordre visant à suspendre préventivement Monsieur GOVAERT dans l'intérêt du service et ce, jusqu'à la décision de l'autorité disciplinaire". Il s'agit du premier acte attaqué motivé ainsi qu'il suit :

" Après avoir demandé et reçu l'autorisation du Collège échevinal de consulter le dossier disciplinaire à charge de Monsieur Michaël GOVAERT, nous avons décidé ce qui suit :

En vertu du règlement d'ordre intérieur du SRI d'Aywaille et plus particulièrement son article 33 § b;

Au vu du procès-verbal de la réunion du 22 juin 2005 à laquelle participaient Monsieur le Bourgmestre, Madame la Secrétaire communale et le lieutenant-médecin, Philippe BURETTE, en qualité de personne de confiance et de 16 membres du service;

Au vu du pro justicia dressé par le contrôle du bien être au travail reçu ce 29 juin 2005;

Vu que les déclarations reprises dans le dossier administratif démontrent la réalité d'un "malaise" profond au sein de l'équipe de pompiers du SRI d'Aywaille, "malaise"

notamment imputable aux faits qui sont à l'origine des procédures pénale et disciplinaire dont Monsieur GOVAERT fait l'objet;

Considérant que dans la mesure où un très grand nombre de pompiers n'ont manifestement plus la confiance nécessaire dans la personne qui les commande, les ordres risqueraient d'être discutés ou remis en cause et l'efficacité des interventions des pompiers compromise, et donc, a fortiori, la sécurité des citoyens ayant recours au SRI;

Estimant qu'un risque tel que celui-là ne peut être encouru";

8. Le 25 juillet 2005, le Bourgmestre a écrit en ces termes au requérant :
- " Je prends connaissance d'un courrier des officiers du SRI de ce 25 juin (lire : juillet) 2005 par lequel ils me font part de leur décision de vous suspendre préventivement à titre de mesure d'ordre, dans l'intérêt du service.

Cette décision s'appuie sur le Règlement d'Ordre intérieur du SRI d'Aywaille, plus particulièrement son article 33 § b, et vaut jusqu'à la décision de l'autorité disciplinaire dans le dossier vous concernant.

Par la présente, je vous confirme cette mesure et vous transmets la délibération de l'ensemble des officiers du SRI".

La décision du Bourgmestre confirmant la décision des trois officiers du service régional d'incendie constitue le deuxième acte attaqué.

9. Le 26 juillet 2005, le Bourgmestre a écrit en ces termes à Luc BURETTE :

- " A la suite de la mesure d'ordre prise par les officiers visant à suspendre préventivement Monsieur GOVAERT dans l'intérêt du service le 25 juillet 2005, je vous prie de prendre temporairement le commandement du service".

La décision du Bourgmestre désignant le sous-lieutenant Luc BURETTE pour assurer temporairement le commandement du service régional d'incendie constitue le troisième acte attaqué;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner d'office la compétence des trois officiers du service régional d'incendie de suspendre préventivement leur chef de corps par mesure d'ordre;

Considérant que le service régional d'incendie dont la commune d'Aywaille est centre de groupe est régi, notamment, par deux règlements du conseil communal étant le "règlement organique du service régional d'incendie qualifié de service volontaire" pris en application de l'arrêté royal du 6 mai 1971 fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie, arrêté royal d'exécution de l'article 13, § 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et le "Règlement d'ordre intérieur" du service d'incendie;

Considérant que, s'agissant du personnel volontaire, le règlement organique détermine en son article 35 les peines disciplinaires qui peuvent être prononcées; qu'en son article 36, il prévoit, en ce qui concerne les officiers, que l'avertissement et la réprimande sont prononcés par le Bourgmestre tandis que la suspension et le licenciement sont prononcés par le conseil communal, sur proposition du Bourgmestre; que le règlement organique ne contient aucune disposition relative à la suspension préventive;

Considérant que la décision des trois officiers du service régional d'incendie se donne pour fondement l'article 33 b) du règlement d'ordre intérieur; que l'article 33 du règlement précité porte, notamment, ce qui suit :

" Pour les membres volontaires du service communal d'incendie, le régime disciplinaire prévu dans le Règlement organique est développé dans le présent règlement d'ordre intérieur.

La procédure relative à l'application du règlement disciplinaire se déroule comme suit :

- a) la procédure disciplinaire peut être engagée après la constatation d'un fait susceptible de faire l'objet d'une sanction disciplinaire;
  - b) sur décision de l'ensemble des officiers, une mesure de suspension préventive dans l'intérêt du service peut être prise à l'égard de l'intéressé et ce jusqu'à la décision de l'autorité disciplinaire;
- (...)"

Considérant que l'article 33 du règlement d'ordre intérieur se donne pour objet de "développer" le régime disciplinaire prévu dans le règlement organique en organisant notamment la suspension préventive dans l'intérêt du service que le règlement organique ne prévoit pas; que l'article 33 b) attribue, non pas aux autorités disciplinaires du règlement organique, mais à "l'ensemble" des officiers, c'est à dire si l'on se réfère au sens reconnu du terme utilisé, à tous les officiers, la compétence de suspendre

préventivement non seulement les membres non officiers du service régional d'incendie, mais aussi les officiers, y compris l'officier-chef du service, puisque l'article 33 s'applique à tous les membres volontaires du service régional d'incendie; que lorsqu'il s'agit de suspendre préventivement un officier, la décision ne peut évidemment pas être prise par "l'ensemble" des officiers;

Considérant que selon l'article 6 du règlement organique, le cadre comprend quatre officiers, étant l'officier-chef du service, deux officiers et l'officier médecin; que la première décision attaquée a été prise par ces trois derniers officiers;

Considérant que le règlement d'ordre intérieur doit, ainsi qu'il le rappelle d'ailleurs dans plusieurs de ses dispositions, se borner à expliciter le règlement organique en vue de son application; qu'il ne peut fixer des règles qui excèdent ces limites ni, *a fortiori*, qui soient incompatibles avec le règlement organique, qui se situent à un niveau supérieur dans la hiérarchie des normes ou qui dérogent ou soient contraires à des normes supérieures; que sans qu'il soit nécessaire, en extrême urgence, d'examiner la légalité de l'article 33 b) du règlement, il suffit de constater que telle qu'elle est organisée, par le seul règlement d'ordre intérieur, la suspension préventive dans l'intérêt du service ne peut être applicable à l'officier-chef du service;

Considérant, en effet, que l'organisation de l'administration selon le principe hiérarchique est une règle fondamentale indispensable à son fonctionnement; qu'il ne se conçoit pas que des subordonnés puissent être compétents pour écarter leur supérieur hiérarchique par mesure d'ordre;

Considérant que selon l'article 2 du règlement organique, l'officier-chef du service dirige le service "sans préjudice des pouvoirs du bourgmestre" et assume dans le cadre, notamment, "des instructions qui lui sont données par le bourgmestre, la responsabilité de l'organisation, du bon fonctionnement et de la discipline du service"; que s'agissant d'apprécier la compatibilité de la présence de l'officier-chef du service avec l'intérêt du service, il n'est pas admissible que la décision de suspendre préventivement le responsable d'un service public communal placé sous le contrôle du bourgmestre relève de la compétence de subordonnés qui n'assument au sein de ce service que des

responsabilités limitées à leurs attributions et ne répondent pas juridiquement du bon fonctionnement du service;

Considérant que les officiers Luc BURETTE, Philippe BURETTE et Dominique PETITJEAN n'étaient pas compétents pour prendre la première décision attaquée;

Considérant que le moyen soulevé d'office doit entraîner la suspension de la deuxième décision attaquée par laquelle le Bourgmestre a confirmé une décision dont les auteurs sont incompetents; qu'il en va de même pour la troisième décision attaquée qui est la conséquence des deux premières;

Considérant que pour justifier le préjudice grave difficilement réparable, le requérant s'appuie sur les mêmes éléments que ceux qu'il a invoqués à l'appui du recours qui a abouti à l'arrêt n° 146.411; que les parties adverses n'ont pas contesté ce préjudice; que le préjudice grave difficilement réparable est établi,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est suspendue l'exécution de :

- la décision du 25 juillet 2005 des officiers du service régional d'incendie de la commune d'Aywaille suspendant préventivement Michaël GOVAERT dans l'intérêt du service jusqu'à la décision de l'autorité disciplinaire,
- la décision du 25 juillet 2005 du Bourgmestre de la commune d'Aywaille confirmant la décision précitée des officiers du service régional d'incendie,
- la décision du 26 juillet 2005 du Bourgmestre de la commune d'Aywaille désignant temporairement le sous-lieutenant Luc BURETTE en qualité de commandant du service régional d'incendie d'Aywaille.

**Article 2.**

Conformément à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 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 des parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux août deux mille cinq par :

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| M <sup>me</sup> WILLOT-THOMAS, | président de chambre, |
| M <sup>me</sup> LAUVAU,        | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

K. LAUVAU.

M.-L. WILLOT-THOMAS.