

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 185.060 du 1^{er} juillet 2008

A.159.380/VIII-4880

En cause : **MILER** Jean-Pol,
ayant élu domicile chez
Me Muriel PIGEOLET, avocat,
rue du Commerce 8
5590 Ciney,

contre :

la Ville de Ciney,
ayant élu domicile chez
Me Daniel BERTENS, avocat,
rue Courtejoie 12 B 2
5590 Ciney.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 janvier 2005 par Jean-Pol MILER qui demande l'annulation de la décision prise le 30 septembre 2004 par le conseil communal de la Ville de Ciney de procéder à son licenciement en tant que caporal volontaire au sein du corps des pompiers, à partir du premier mois qui suit l'acte d'approbation de cette décision par l'autorité de tutelle;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 27 mai 2008 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 27 juin 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me PIGEOLET, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BERTENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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 du recours sont les suivants :

1. Le requérant est devenu pompier volontaire du service d'incendie de la partie adverse, la Ville de Ciney, en 1978.

Il y a travaillé pendant 26 années sans que des difficultés n'apparaissent. En 2003, des problèmes quant à la régularité des prestations du requérant sont survenus, tant au moment des exercices, qu'au moment des interventions sur le terrain.

2. Le 16 août 2004, à la demande du secrétaire communal de la partie adverse, le chef de son service d'incendie a transmis au bourgmestre le relevé des missions accomplies par le requérant depuis le 1^{er} janvier 2003.

Ce document fait état de nombreuses absences de l'intéressé au sein du corps des pompiers dans le courant de l'année 2003 et de l'année 2004, et du fait qu'entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 juillet 2004, il ne s'est présenté à aucun exercice. Du même document, il ressort que le requérant n'a répondu à aucun appel entre le 1^{er} avril 2003 et le 30 septembre 2003.

3. Par un courrier du 30 août 2004, le requérant a été convoqué devant le bourgmestre pour s'expliquer sur son manque d'assiduité. Il a effectivement été entendu par le Bourgmestre dans ce cadre, le 6 septembre 2004. Cette audition a été effectuée en présence d'un autre sapeur volontaire ainsi que du commandant des pompiers, et du secrétaire communal.

Un procès-verbal de cette audition, signé par le seul bourgmestre, a été rédigé. Il est libellé comme suit :

" Ce lundi 6 septembre 2004, Monsieur le Bourgmestre a reçu Messieurs MILER et SANZOT, sapeurs pompiers, ainsi que Monsieur GODIN, commandant des pompiers, en présence de Monsieur le secrétaire communal.

Monsieur le Bourgmestre expose le problème qui réunit les différentes parties.

Monsieur le Bourgmestre précise qu'un Corps de pompiers ne peut pas travailler avec efficacité dans l'éventualité où il ne peut pas compter sur toutes ses composantes.

Monsieur le Bourgmestre reprend un document qui a été réalisé par Monsieur le commandant des pompiers, précisant les statistiques de présence tant de Monsieur MILER que de Monsieur SANZOT depuis le 1^{er} janvier 2004. Monsieur le Bourgmestre conclut qu'on ne peut pas continuer comme cela, que Monsieur le commandant a déjà adressé des rappels et que ceux-ci ont été insignifiants par rapport à l'attitude des deux sapeurs.

Monsieur le Bourgmestre répond qu'il n'est pas fâché par rapport à l'attitude de ces deux sapeurs, et qu'il peut comprendre que parfois, d'autres motivations ou problèmes font qu'il est difficile de pouvoir être présent. Dès lors, Monsieur le Bourgmestre souhaite qu'on en tire les conclusions et qu'on ne bloque pas la présence de personnes qui elles seraient disponibles.

Monsieur MILER répond qu'il a eu des problèmes suite à différents déménagements, et que fin septembre, il devrait habiter rue Tasiaux et qu'alors, il n'y aurait plus de problème. Il demande encore un répit pour un mois.

Monsieur SANZOT (...).

Monsieur MILER précise qu'il ne souhaite pas laisser sa place car il aime bien le corps des pompiers.

Monsieur le Bourgmestre leur donne un délai jusqu'au 15 septembre afin d'envisager une éventuelle démission, ou alors, sur base des faits, Monsieur le Bourgmestre se verra dans l'obligation de proposer une démission d'office.

Monsieur le Commandant précise qu'ils ont été prévenus plusieurs fois de leur absence.

Monsieur SANZOT conclut en précisant qu'il laisse la place à un jeune, et demande à Monsieur le Commandant de préparer un dossier de démission.

Monsieur MILER précise qu'il réfléchit jusqu'au 15 septembre".

Ce procès-verbal a été notifié au requérant par le bourgmestre, par une lettre du 10 septembre 2004. Ce courrier mentionnait ce qui suit :

" Si vous avez d'éventuelles remarques à formuler, je vous demanderai de bien vouloir me les adresser par retour de courrier".

4. Par un courrier du 17 septembre 2004, le bourgmestre a indiqué au requérant avoir proposé au collège communal d'inscrire à l'ordre du jour du prochain

conseil communal son licenciement du sein du corps des pompiers, sur la base des articles 36 et 40 du règlement organique, ainsi que des articles 25 et 27 du même règlement.

5. Par une décision du 30 septembre 2004, le conseil communal de la partie adverse a pris, en ce qui concerne le requérant, la décision suivante :

" Le conseil communal :

- Vu le courrier adressé en date du 16 août 2004 par Monsieur le Commandant des pompiers, faisant état des différentes absences de Monsieur MILER au sein du corps des pompiers au cours de l'année 2003 et de l'année 2004;
- Attendu que le taux de présence est largement insuffisant;
- Vu le procès-verbal d'audition de Monsieur MILER devant Monsieur le Bourgmestre du 6 septembre 2004;
- Vu le Règlement Organique du Corps des pompiers, notamment l'article 25 et l'article 27, qui prévoient que les membres du service sont tenus de prendre part aux opérations de secours dont ils sont requis;
- Attendu que manifestement, et ce pour diverses raisons, Monsieur MILER ne présente pas la disponibilité suffisante pour exercer sa fonction au sein du Corps;
- Vu les dispositions légales et réglementaires en la matière, et notamment les articles 36 à 40 du Règlement Organique des Pompiers;

Décide à l'unanimité

- de procéder au licenciement de Monsieur Jean-Pol MILER, Caporal au sein du Corps des pompiers, à partir du premier du mois qui suit la date d'approbation de la délibération par Monsieur le Gouverneur ...;"

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Le requérant a contesté cette décision, par courrier du 11 octobre 2004 adressé à la partie adverse, qui a répondu par courrier du 19 octobre 2004.

7. Par un courrier du 24 novembre 2004, la partie adverse a confirmé au requérant avoir reçu de la part du Gouverneur, un courrier précisant qu'il n'y avait pas lieu d'annuler la délibération prise par le conseil communal.

Le requérant a souhaité converser de ce litige avec le bourgmestre de la partie adverse, qui a répondu, par courrier du 7 janvier 2005, de la manière suivante :

" La seule solution qui existe pour vous est d'engager un recours au Conseil d'Etat, très aléatoire en la matière, vu les rapports faits par le Commandant, les divers avertissements que vous avez reçus pendant plusieurs années, et qui aboutira dans plusieurs années également. Cela coûte évidemment très cher ...";

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le deuxième de la requête, dans le développement duquel il expose que l'autorité administrative ne s'est pas comportée de manière indépendante et impartiale à son égard; qu'il estime que la partie adverse - ou plus exactement son bourgmestre - a été à la fois juge et partie, rappelant que l'impartialité objective, qui a trait aux apparences, doit exclure dans le chef du justiciable tout doute quant à l'aptitude du juge ou de l'autorité à juger sa cause de manière équitable et impartiale; que, selon lui, la cause était déjà jugée lorsqu'il a été entendu par le bourgmestre;

Considérant que le mémoire en réponse ne contient aucune argumentation sur cet aspect du moyen; que dans son dernier mémoire, la partie adverse ne le réfute pas, mais invite le Conseil d'Etat à procéder à une balance des intérêts, en tenant compte de la nécessité pour la Ville et pour la sécurité de ses habitants, de disposer d'un corps de pompiers disponibles et efficaces;

Considérant que, selon le statut applicable au requérant, la peine disciplinaire du licenciement peut être prononcée à l'égard d'un sapeur pompier volontaire, par le conseil communal, sur proposition du bourgmestre; que le bourgmestre a un pouvoir d'instruction qu'il a mis en oeuvre en l'espèce, notamment en procédant à l'audition du requérant; qu'il a néanmoins siégé au conseil communal lorsque ce dernier a décidé de licencier le requérant; que sa présence n'était pas indispensable au fonctionnement de cet organe, le conseil communal pouvant siéger valablement lorsque le bourgmestre est empêché; que le fait d'avoir mené l'instruction constituait, dans le chef du bourgmestre, une cause d'empêchement; que, dans cette mesure, le moyen en tant qu'il est pris de la violation du principe d'impartialité objective est fondé;

Considérant que le requérant prend aussi un moyen, le quatrième de la requête, du défaut de motivation, de l'absence de motif exact, pertinent et admissible, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir; qu'il expose en substance que la sanction la plus lourde dans l'échelle des peines lui a été infligée, alors qu'en vingt-six ans de carrière, il n'a encouru aucune sanction disciplinaire, n'a fait l'objet d'aucune appréciation défavorable et qu'il a justifié les faits qui lui étaient reprochés par des problèmes de logement et de distance par rapport à la caserne des pompiers; qu'il souligne que, lors de son audition, il a fait savoir d'une part, qu'il allait s'installer à Ciney à la fin du mois de septembre et, d'autre part, qu'il était attaché au corps des pompiers et ne souhaitait pas abandonner la

fonction qui y était la sienne; qu'il observe que ces éléments n'ont pas été pris en considération par la partie adverse; qu'il estime qu'en raison de ceux-ci, le licenciement n'est pas proportionné "aux éléments intrinsèques de la cause" et conclut "Qu'il n'était pas raisonnable de prendre une mesure aussi extrême que le licenciement pour des faits aussi contestables, ou qui, tout du moins, trouvent place dans un contexte aussi controversé, contexte dans lequel il n'a pas été tenu compte de l'ensemble des explications du requérant, qui n'a pu également se défendre à tous niveaux de la procédure, et qui n'a également pas tenu compte des efforts réalisés par le requérant, qui, durant 26 années, a été fier d'exercer en qualité de pompier volontaire et entend farouchement continuer dans cette direction";

Considérant que la partie adverse ne conteste ni l'absence d'antécédents disciplinaires du requérant ni la circonstance que, lors de son audition, il a fait état de difficultés liées à des déménagements; qu'elle soutient, en se basant sur le procès-verbal d'audition, qu'il a été tenu compte de cette dernière circonstance; qu'elle constate que le requérant n'a pas fait usage de la possibilité qui lui était offerte de reprendre contact avec le bourgmestre avant le 15 septembre et de lui expliquer sa volonté d'être maintenu en tant que volontaire et les dispositions qu'il allait prendre à cet effet; que la partie adverse fait par ailleurs valoir que, même s'il était difficile au requérant de répondre aux appels du service incendie, il avait cependant la possibilité de participer aux exercices qui se déroulaient le samedi; qu'elle relève, en se basant sur des statistiques, qu'au cours des deux dernières années, l'intéressé n'a pas participé au nombre minimum d'exercices requis et n'a participé qu'à peu d'interventions; qu'elle indique encore que, pendant la période considérée, le requérant a été pendant un certain temps domicilié à deux kilomètres de l'arsenal des pompiers; qu'elle conclut qu' "En fonction de ces éléments, et en fonction de l'absence de toute proposition formulée par la partie requérante en suite de son audition du 06 septembre 2004, l'on ne voit guère quelle autre solution pouvait être prise par le conseil communal de la ville de Ciney que le licenciement prévu en l'article 36 du règlement organique";

Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant reprend pour l'essentiel ce qu'il a exposé dans sa requête introductive d'instance; qu'il conteste la pertinence des statistiques versées au dossier pour démontrer des manquements de sa part et relève que celles-ci ne lui ont jamais été communiquées auparavant; qu'il estime s'être clairement exprimé lors de l'audition du 6 septembre 2004 et est d'avis qu'il n'y avait pas lieu pour lui de faire une démarche supplémentaire auprès du bourgmestre;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse reproduit largement les termes de son mémoire en réponse et insiste sur la nécessité pour un pompier de participer régulièrement aux exercices et aux interventions pour maintenir son savoir-faire; que, comme à propos du deuxième moyen, elle invite le Conseil d'Etat à "procéder à une balance des intérêts en cause, s'agissant d'une part de celui du requérant, et d'autre part l'intérêt général de sécurité publique, lié à l'existence d'un corps de pompiers compétent, entraîné et efficace", estimant qu'un pompier non entraîné peut provoquer d'importants dommages aux personnes et aux biens et que cette constatation justifie la mesure prise à titre de sanction;

Considérant que, s'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer à l'autorité dans l'appréciation de la gravité des faits et de la hauteur de la sanction, il entre néanmoins dans sa mission de vérifier si le choix de la sanction est dûment motivé et si celle-ci n'est pas disproportionnée au regard du grief retenu;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort clairement du procès-verbal de l'audition du 6 septembre 2004 que le requérant a exprimé sa volonté de reprendre une activité normale au sein du corps des pompiers et son attachement à cette activité; qu'il a également déclaré qu'à la fin du mois de septembre 2004, il allait s'installer à Ciney, ce qu'il a effectivement fait avant l'adoption de l'acte attaqué; qu'il a demandé "un mois de répit" dans la perspective de cette installation; que rien ne l'obligeait à confirmer ses dires à l'occasion d'un entretien ultérieur avec le bourgmestre; qu'il ne ressort ni de la motivation de l'acte attaqué ni du dossier administratif que la partie adverse aurait tenu compte de ces éléments au moment d'apprécier la gravité de la sanction; que, notamment, elle n'a pas tenu compte du déménagement du requérant dont elle avait connaissance depuis le 20 septembre 2004, c'est-à-dire plusieurs jours avant l'adoption de l'acte attaqué; qu'il n'apparaît pas non plus qu'elle aurait tenu compte de la longue carrière sans tache du requérant; qu'ainsi, elle n'a pas indiqué les raisons pour lesquelles, malgré les déclarations et explications du requérant, elle a fait le choix de la sanction la plus lourde qui n'apparaît dès lors pas comme proportionnée à la gravité des faits; qu'il ne peut être tenu compte à cet égard des explications données a posteriori dans les écrits de la procédure devant le Conseil d'Etat; que celui-ci, constatant l'illégalité dont un acte administratif est entaché, ne peut que l'annuler; qu'il n'est pas en son pouvoir de procéder sur ce point à une balance des intérêts qui, au demeurant, aurait dû apparaître dans les motifs de l'acte attaqué; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 30 septembre 2004 par le conseil communal de la Ville de Ciney de procéder au licenciement de Jean-Pol MILER en tant que caporal volontaire au sein du corps des pompiers, à partir du premier mois qui suit l'acte d'approbation de cette décision par le Gouverneur de la province de Namur.

Article 2.

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 premier juillet deux mille huit 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.