CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 191.710 du 20 mars 2009

A.191.793/VIII-6783

En cause : **la Ville de Hannut**,

ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
Ilot Saint Michel
place Verte 13
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

Partie intéressée :

FISSETTE Jean-Marc,

ayant élu domicile chez
Me Pierre CAVENAILE, avocat,
place du Haut-Pré 10
4000 Liège.

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

Vu la demande introduite le 13 mars 2009 par la Ville de Hannut, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision prise le 5 mars 2009 par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction Publique de la Région wallonne annulant la délibération du Conseil communal de Hannut du 1er octobre 2008 infligeant à Jean-Marc FISSETTE la sanction disciplinaire de la démission d'office;

Vu l'arrêt n° 187.147 du 17 octobre 2008 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence introduit par Jean-Marc FISSETTE contre la sanction disciplinaire de la démission d'office susvisée;

Vu l'ordonnance du 16 mars 2009 fixant l'affaire à l'audience publique du 19 mars 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me LEMMENS, avocat, comparaissant pour la requérante, Me FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Mes HUBIN et DEHIN, loco Me CAVENAILE, avocats, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant qu'à la suite de l'arrêt n° 187.147 susvisé, qui a rejeté la demande de suspension au motif que les moyens invoqués n'étaient pas sérieux, Jean-Marc FISSETTE a demandé la poursuite de la procédure en annulation devant le Conseil d'Etat et a introduit une requête en annulation ampliative en date du 1er décembre 2008; que par une lettre du 17 décembre 2008, Jean-Marc FISSETTE a introduit auprès du Ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique un recours "gracieux" demandant l'annulation de la sanction disciplinaire en cause; que le 5 mars 2009, l'arrêté ministériel d'annulation de la démission d'office de Jean-Marc FISSETTE, décidée par la partie requérante, a été pris; qu'il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que l'acte attaqué annule une décision de la partie requérante infligeant une sanction disciplinaire à Jean-Marc FISSETTE; qu'il y a lieu dès lors d'accueillir la demande d'intervention de ce dernier;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure, du principe audi alteram partem et du principe du débat contradictoire, de l'article 162 de la Constitution et du principe de l'autonomie communale, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation, du défaut de motifs pertinents, adéquats et

légalement admissibles, de l'erreur dans les motifs, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en particulier en son article 3, et du défaut de motivation pertinente, adéquate et légalement admissible, et de l'excès de pouvoir; que dans une deuxième branche, elle fait valoir que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée, spécialement quant à l'appréciation de la gravité de la sanction; qu'elle estime encore que cette motivation est tautologique et dépourvue de pertinence; qu'elle ajoute que les motifs retenus sont également manifestement erronés en fait, en ce que, lorsque la partie adverse précise : "Considérant que Monsieur FISSETTE, en refusant de partir en intervention au moyen d'un véhicule qu'il estimait de bonne foi non agréé, invoque les dispositions susvisées; Attendu qu'au regard des éléments susmentionnés, on peut estimer que l'intéressé n'a pas commis de faute dont la gravité devait entraîner la démission d'office à titre de sanction", elle fait manifestement totalement abstraction notamment du premier grief reproché à Jean-Marc FISSETTE; qu'elle fait observer que Jean-Marc FISSETTE n'a pas contesté la matérialité de ce grief particulièrement grave; qu'elle note encore que ce n'est pas l'absence d'agrément du véhicule V.I.M. par le service 100 qui a justifié son refus d'ordre; qu'elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir eu égard à la motivation qu'elle a donnée quant au choix de la hauteur de la sanction et de ne retenir que le troisième grief à l'encontre du requérant; qu'elle estime que l'exigence de due motivation est d'autant plus fondamentale qu'en l'espèce, l'acte attaqué constitue une limitation au principe de l'autonomie communale; qu'elle soutient qu'elle a tenu compte des aspects humains qu'implique sa décision sur Jean-Marc FISSETTE et de l'absence d'antécédents disciplinaires le concernant; qu'à l'audience, elle a relevé qu'il apparaissait du dossier administratif déposé par la partie adverse qu'un rapport circonstancié a été établi sur la réclamation introduite par Jean-Marc FISSETTE auprès de la partie adverse (Pièce n° 2); qu'elle a souligné que ce rapport, qui n'est pas visé dans l'acte attaqué et dont elle n'avait pas connaissance préalablement, conclut que Jean-Marc FISSETTE a manqué gravement aux devoirs lui incombant;

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'avis émis à l'attention du Ministre (Pièce n° 2) démontre qu'elle n'a fait fi, pour prendre l'acte attaqué, d'aucun des griefs reprochés à Jean-Marc FISSETTE; qu'elle expose que le seul élément critiqué de la décision du 1er octobre 2008 de la Ville de Hannut est la proportionnalité de la sanction; qu'elle estime qu'à cet égard, la motivation de l'acte attaqué n'est ni tautologique ni stéréotypée mais résulte de l'addition des éléments qui y sont énoncés;

Considérant que l'acte attaqué est, en dehors du rappel des textes applicables et du rappel d'éléments de la procédure de réclamation, motivé comme suit :

" Considérant l'ensemble des faits reprochés à Monsieur FISSETTE et principalement ses refus de départs en intervention;

Vu la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente;

Vu les dispositions du décret du Conseil régional wallon du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2005;

Considérant que Monsieur FISSETTE, en refusant de partir en intervention au moyen d'un véhicule qu'il estimait de bonne foi non agréé, invoque les dispositions susvisées;

Attendu qu'au regard des éléments susmentionnés, on peut estimer que l'intéressé n'a pas commis de faute dont la gravité devait entraîner la démission d'office à titre de sanction;

Considérant l'enseignement de la doctrine selon lequel «si une appréciation équitable du taux de la sanction à infliger prend évidemment en compte le degré de responsabilité du coupable, les circonstances atténuantes ou aggravantes, la gravité même des faits dans laquelle l'autorité doit fonder ce taux se mesure, en matière disciplinaire, en fonction de l'atteinte qu'ils portent à l'intérêt du service ».

Considérant que des éléments recueillis au cours de l'instruction du dossier ajoutés à l'absence d'antécédents dans le chef de Monsieur FISSETTE, permettent de conclure à l'existence de «circonstances atténuantes»;

Considérant, en sus, les conséquences d'exclusion sociale engendrées par la sanction de la démission d'office;

Considérant que «la proportionnalité du degré de sévérité de la sanction doit donc s'apprécier en fonction non seulement des aspects humains individuels mais tout autant de la répercussion concrète que la manière de punir une inconduite déterminée peut avoir sur la conduite du personnel et, partant, sur le fonctionnement du service public»;

Que dès lors, en infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office, il est patent de considérer que le principe de proportionnalité est violé";

que le premier considérant de cette motivation consiste uniquement dans un rappel, très succinct, de faits et dans la mention, sans autres précisions, de textes législatifs et réglementaires; que dans le considérant suivant, la partie adverse indique qu'en "refusant de partir en intervention au moyen d'un véhicule qu'il estimait de bonne foi non agréé", Jean-Marc FISSETTE "invoque les dispositions susvisées"; que sur cette base, la partie adverse conclut que "l'intéressé n'a pas commis de faute dont la gravité devait entraîner la démission d'office (...)"; que force est cependant de constater que lesdits considérants ne contiennent aucun raisonnement ou même début d'argument expliquant comment la partie adverse a pu tirer cette conclusion; qu'il n'est en effet nullement précisé par la partie adverse ce qui établit, selon elle, la bonne foi de l'intéressé ni en quoi à supposer même qu'il en soit ainsi, cette circonstance permettrait de conclure à l'absence de faute ou en d'autres termes, de refus d'ordre; qu'il ne suffit

pas, en effet, pour qu'un refus d'ordre ne soit pas constitutif d'une faute disciplinaire que l'agent en cause soit de bonne foi; qu'il faut, et il s'agit d'une condition sine qua non, que l'ordre soit manifestement illégal, ainsi que l'a rappelé l'arrêt n° 187.147 susvisé; que la partie adverse ne dit cependant absolument rien à ce propos dans l'acte attaqué alors que l'établissement d'un fait disciplinaire et la qualification de celui-ci sont les éléments de base de l'appréciation de la faute disciplinaire et de sa gravité; que cette déficience de la motivation de l'acte attaqué est d'autant plus importante que la décision annulée par la partie adverse est, elle, longuement motivée à cet égard; que la simple référence à de la doctrine et la constatation de circonstances atténuantes en l'espèce, à savoir l'absence d'antécédents dans le chef de Jean-Marc FISSETTE, sont d'autant plus insuffisantes à combler cette lacune que la partie requérante a tenu compte, ainsi qu'il apparaît de sa délibération du 1er octobre 2008, de cette circonstance atténuante lors du choix de la peine disciplinaire; que le dossier administratif produit par la partie adverse à l'audience n'explicite en rien la décision attaquée; qu'en effet, il ressort de la pièce n° 2 de celui-ci, c'est-à-dire du rapport établi par la direction des ressources humaines des pouvoirs locaux à l'attention du Ministre, ce qui suit :

" A l*examen des divers documents en possession de l*Administration, il appert clairement que Monsieur FISSETTE a manqué de diligence, ne s*est pas comporté en «bon père de famille placé dans les mêmes circonstances» et a manqué gravement aux devoirs lui incombant.
A cet effet, l*Administration rappelle que la doctrine enseigne que constituent des manquements aux devoirs professionnels notamment :
- La non exécution consciencieuse des ordres de service
- Toute action risquant d*ébranler la confiance du public

Par ailleurs, il est à souligner que le sieur FISSETTE ne conteste nullement la matérialité des faits.

Néanmoins, l'Administration estime que la sanction de la démission d'office est disproportionnée au regard de la définition qu'en donne la doctrine à savoir que la proportionnalité du degré de sévérité de la sanction doit s'apprécier en fonction non seulement des aspects humains individuels mais aussi de la répercussion concrète que la manière de punir une inconduite déterminée peut avoir sur la conduite du personnel et, partant, sur le fonctionnement du service public.

En conclusion l'Administration propose à Monsieur le Ministre d'annuler la délibération du Conseil communal de HANNUT du 1er octobre 2008 infligeant à Monsieur FISSETTE la sanction disciplinaire de la démission d'office";

que ce rapport, dont la partie requérante n'avait pas connaissance avant l'audience, ne contient aucun élément de nature à justifier la critique de proportionnalité de la sanction en cause; qu'au contraire, il y est expressément considéré que Jean-Marc FISSETTE "a manqué gravement aux devoirs lui incombant", ce qui ne figure pas dans l'acte attaqué; que la seule autre considération de la partie adverse à l'appui de sa critique de proportionnalité consiste dans l'absence de prise en considération par la partie requérante des conséquences de l'exclusion sociale qu'engendre la démission d'office,

des aspects humains individuels et de "la répercussion concrète que la manière de punir une inconduite déterminée peut avoir sur la conduite du personnel et, partant, sur le fonctionnement du service public"; que la délibération du 1er octobre 2008 du conseil communal de la Ville de Hannut, annulée par la partie adverse, repose notamment sur les considérations suivantes :

" Considérant que la gravité intrinsèque des faits ci-dessus décrits reprochés à Monsieur FISSETTE, de surcroît dans le chef d'un sapeur pompier professionnel ayant plus de 6 années d'ancienneté de service à la Ville de Hannut, constituent par leur cumul et leur répétition sur une période non négligeable de 4 mois (entre le 29 janvier et le 26 mai 2008) un comportement fautif très grave eu égard non seulement au caractère délibérément accompli de la plupart des fautes, mais encore aux conséquences extrêmement graves que celles-ci peuvent engendrer sur l'intégrité physique et même la vie des collègues de Monsieur FISSETTE et des tiers, en sorte qu'une sanction maximale doit être prononcée à l'encontre de Monsieur FISSETTE;

Considérant toutefois que celui-ci peut bénéficier de légères circonstances atténuantes, en raison de l'absence d'antécédents disciplinaires, de sorte que sera prononcée à son encontre la sanction disciplinaire de la démission d'office et non la sanction disciplinaire de la révocation";

qu'il est donc erroné de soutenir que la partie requérante n'a pas tenu compte des conséquences humaines et sociales de la démission d'office qu'elle décidait sur l'agent en cause; qu'en effet, il apparaît des motifs précités, que la partie requérante a mis en balance ces aspects individuels et ceux du service; qu'il s'ensuit que le premier moyen est sérieux en sa deuxième branche;

Considérant, quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable, que la partie requérante fait valoir que les faits reprochés à Jean-Marc FISSETTE ont ruiné la confiance qu'elle pouvait "mettre dans Monsieur FISSETTE et dans l'exécution partielle et diligente des missions de secours lui confiées"; qu'elle fait valoir que les faits particulièrement graves qui sont reprochés constituent "une mise en danger répétée (...) de l'intégrité physique et même de la vie d'autrui, qu'il s'agisse de tiers ou de collègues de Monsieur FISSETTE"; qu'elle ajoute notamment ce qui suit :

" Imposer, après les comportements qui ont été commis par lui et après son écartement depuis le 1er octobre 2008, au Service régional d*incendie la reprise des activités de Monsieur FISSETTE (à titre définitif à suivre la partie adverse qui considère que la sanction de la démission d*office est disproportionnée, en sorte que la plus immédiate des sanctions inférieures permettra nécessairement à Monsieur FISSETTE de poursuivre son activité au sein de la caserne) constitue un risque de préjudice grave et difficilement réparable causé directement à la requérante dans l*exercice des missions que la loi lui impose au profit de la population, d*une part, et dans l'exercice de sa qualité d'employeur de l'ensemble des membres du Service régional d'incendie, collègues de Monsieur FISSETTE, d'autre part";

Considérant que la partie adverse objecte en premier lieu que la partie requérante lie le risque de préjudice et le fond; qu'elle fait ensuite valoir que le risque

décrit est purement hypothétique et ne trouve pas directement et exclusivement son origine dans l'acte attaqué; qu'elle souligne que les griefs reprochés se sont concentrés "sur une période de temps fort courte en rapport avec la durée de la carrière sans tache de l'intéressé"; qu'elle observe que le risque repose sur le comportement éventuel de l'agent mais pas sur l'acte querellé, qui en tant que tel, n'est pas susceptible de produire ces effets;

Considérant que la partie intervenante estime que la partie requérante lui fait un procès d'intention; qu'elle ajoute ce qui suit :

" Par ailleurs les deux faits reprochés étaient de ne pas pouvoir utiliser une pompe hors service et de refuser de prendre la route pour un service pour lequel le SRI n*était pas agréé (agrément provisoire pour lequel la Ville a renoncé le 1er juillet). Normalement d*une part, la pompe a dû être réparée, ou à défaut cela serait fautif de la part de la Ville, et d'autre part le service urgent concerné n'existe plus. Les risques allégués n'existent plus.
Désorganisation du service : ce point se passe de commentaire : il y a une place au tableau organique pour le requérant. S'il doit la retrouver, la hiérarchie devra faire le nécessaire pour que cela se passe dans de bonnes conditions";

Considérant qu'en règle, le risque de préjudice grave difficilement réparable fait l'objet d'un exposé distinct de l'examen du fond; qu'en l'espèce, ainsi que le soutient la partie requérante, la décision attaquée a pour effet non seulement la réintégration de Jean-Marc FISSETTE dans ses services mais confère à celle-ci un caractère définitif puisque selon le motif de l'annulation prononcée par la partie adverse, la sanction de la démission d'office est disproportionnée; que dès lors, c'est à juste titre que la partie requérante évoque la gravité des fautes disciplinaires commises et craint que la réintégration de l'agent concerné ne cause "une mise en danger répétée" pour la sécurité de tiers et des collègues de cet agent; que le risque ainsi vanté n'est pas purement hypothétique mais est, en raison de fautes reprochées, un risque suffisant pour être qualifié de grave et difficilement réparable;

Considérant que la partie requérante justifie, comme suit, le recours à la procédure d'extrême urgence :

" Dès lors que, ainsi que la décision disciplinaire du 1er octobre 2008 l'établit, et ainsi que l'Arrêt prononcé le 17 octobre 2008 par Votre Haute Juridiction le confirme, c'est bien l'intégrité physique, la santé, et la vie même des citoyens de la Ville de Hannut et des autres communes desservies par le Service régional d'incendie de Hannut, mais aussi de l'ensemble des collègues (pompiers professionnels ou volontaires) de Monsieur FISSETTE, qui sont susceptibles d'être gravement mises en danger par les comportements de ce dernier dans l'exercice des missions lui confiées, force est de considérer qu'il y a extrême urgence à intervenir, ce préjudice résultant de la mise en danger de la vie d'autrui - s'il devait se concrétiser - étant par nature le plus grave qui soit, et définitivement irréparable,

Il y a de surcroît extrême urgence à intervenir aux fins d'assurer le bon fonctionnement du Service régional d'incendie de la Ville de Hannut, dans la mesure

où vingt-quatre pompiers membres du Service régional d'incendie de Hannut ont adressé une pétition dès le 10 mars 2009 au Bourgmestre et aux membres du Collège communal."

informant ces autorités de ce qu'ils s'opposent "catégoriquement" à la réintégration de Jean-Marc FISSETTE au sein du service et de ce qu'ils sont "déterminés à entamer des actions spontanées afin de montrer [leur] mécontentement" en cas de réintégration; qu'elle estime qu'un éventuel arrêt de suspension, qui intervient en général dans un délai de plusieurs mois, voire de plus d'une année, n'empêchera pas la réalisation du préjudice;

Considérant que la partie adverse estime que cette justification n'est pas pertinente dès lors que comme elle l'a démontré, le risque de préjudice requis n'est pas établi; que pour ce qui concerne la pétition, elle fait observer que le service d'incendie est composé de 51 membres et que c'est donc moins de la moitié de ceux-ci qui a signé la pétition et que tous les signataires sont des "pompiers volontaires"; qu'elle estime en outre qu'il appartient à la partie requérante de prendre les mesures utiles pour assurer le respect de la décision de l'autorité de tutelle; qu'elle dit "pense(r) tout particulièrement à une mesure d'ordre destinée à aménager la reprise des fonctions de Monsieur Jean-Marc FISSETTE dans l'intérêt du service ou une décision de suspension préventive dans l'attente de l'adoption d'une décision disciplinaire régulière";

Considérant que, pour ce qui concerne la pétition, la partie intervenante renvoie à la lettre adresse par la CSC au chef de corps, au secrétaire communal et au bourgmestre le 16 mars 2008; qu'elle estime que celle-ci est très représentative du dossier;

Considérant que la diligence de la partie requérante dans la procédure n'est pas contestée; que la partie adverse et la partie intervenante contestent les raisons énoncées par la requérante pour justifier l'extrême urgence; que pour l'essentiel, elles renvoient à leurs arguments à propos du risque de préjudice; que pour le surplus, elles estiment que la pétition, qui n'émane que de volontaires, représentant un peu moins de la moitié de l'effectif, n'est pas un élément pertinent et qu'en toute hypothèse, il appartient à la partie requérante d'assurer le bon fonctionnement du service; que la pétition dont question ainsi que les éléments du dossier constituent suffisamment d'indices de difficultés à venir en cas de réintégration de l'agent en cause; que s'il est vrai qu'il appartient à la partie requérante d'assurer la bonne gestion du service, il ne peut lui être reproché de tenter précisément d'obtenir une solution rapide pour ce qui concerne la procédure devant le Conseil d'Etat; que l'arrêt qui interviendra aura en effet

nécessairement un effet sur les choix de gestion qu'elle aura à faire; que dans ces conditions, le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de la décision prise le 5 mars 2009 par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction Publique de la Région wallonne annulant la délibération du Conseil communal de Hannut du 1er octobre 2008 infligeant à Jean-Marc FISSETTE la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Article 2.

La demande en intervention introduite par Jean-Marc FISSETTE dans la procédure en référé d'extrême urgence est accueillie.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1er, 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 5.

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Les dépens relatifs à la requête en intervention introduite par Jean-Marc FISSETTE, liquidés à la somme de 125 euros, sont mis à la charge de ce dernier.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt mars deux mille neuf par :

M[me]	DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M[me]	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE. O. DAURMONT.