

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 203.122 du 20 avril 2010

A.191.793/VIII-6783

En cause :

la ville de Hannut,

ayant élu domicile chez
Me Éric LEMMENS, avocat,
place Verte 13
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,

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

Partie intervenante :

FISSETTE Jean-Marc,

ayant élu domicile chez
Mes Luc MISSON et
Aurélie KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 avril 2009 par la ville de Hannut qui demande l'annulation 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 1^{er} octobre 2008 infligeant à Jean-Marc FISSETTE la sanction disciplinaire de la démission d'office";

Vu l'arrêt n/ 191.710 du 20 mars 2009 suspendant l'exécution de la décision attaquée;

Vu la requête introduite le 12 mai 2009 par laquelle J.-M. FISSETTE demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 15 mai 2009 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérante et intervenante;

Vu l'ordonnance du 27 janvier 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 12 mars 2010;

Vu le courrier électronique du 11 mars 2010 remettant l'affaire à l'audience publique du 2 avril 2010;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Éric LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Xavier CLOSE, loco Mes Luc MISSON et Aurélie KETTELS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. J.-M. FISSETTE, partie intervenante dans la présente cause, est sapeur-pompier professionnel au Service régional d'incendie (S.R.I.) de Hannut depuis le 1^{er} mars 2002.

2. Le 12 février 2008, le capitaine FRANTZEN, supérieur hiérarchique de celui-ci et chef de corps du S.R.I. de Hannut, a écrit au bourgmestre pour l'aviser d'un incident survenu le 29 janvier 2008 concernant la partie intervenante. Il est relaté dans ce courrier que ce dernier a refusé un départ en intervention et plus particulièrement de conduire, au moyen d'un véhicule d'intervention médicalisé (V.I.M.), le Dr MISEUR sur les lieux d'un accident survenu sur le territoire de la commune de Hannut et pour lequel l'intervention du S.M.U.R. de Waremmme avait également été sollicitée. L'intervention a dû se faire suite au rappel d'un autre chauffeur. Le V.I.M. est arrivé sur place avant le S.M.U.R. qui venait effectivement de plus loin. La victime qui avait été écrasée par un camion sous lequel elle demeurait bloquée est finalement décédée.

3. Par lettre du 27 mars 2008, le capitaine FRANTZEN a avisé le secrétaire communal de la partie requérante d'un autre incident survenu le 29 février 2008 et mettant également en cause la partie intervenante. Il expose que lors d'une intervention sur un incendie consécutif à une fuite de gaz, celle-ci n'a pu enclencher l'autopompe P11 alors qu'il s'agirait là d'une manoeuvre élémentaire que tout pompier doit pouvoir réaliser.

4. Dans le courant du mois de mai, le capitaine FRANTZEN sera amené à dénoncer, auprès des autorités communales et toujours à charge de la partie intervenante, trois refus de départ en ambulance pour le transport médico-sanitaire (21 mai à 11 heures 43, 26 mai à 14 heures 55 et 26 mai à 17 heures 49).

5. Le 12 juin 2008, le conseil communal a décidé d'entamer une procédure disciplinaire à sa charge pour les différents faits ainsi dénoncés par le capitaine FRANTZEN.

6. La partie intervenante a été convoquée pour une audition disciplinaire devant se dérouler le 4 août 2008. À la demande du conseil de cette dernière, l'audition a été reportée au 2 septembre 2008.

7. La partie intervenante a été entendue, assisté de son avocat, devant le conseil communal le 2 septembre 2008. Elle a déposé une note en défense. Différents collègues ont été entendus en qualité de témoin.

8. Un procès-verbal de l'audition a été établi et lui a été remis.

9. Le 26 septembre 2008, la partie intervenante a déposé plainte du chef de harcèlement contre le capitaine FRANTZEN. La partie requérante a été avisée, le 30 septembre 2008, du dépôt de cette plainte mais n'en a pas reçu copie.

10. Le 1^{er} octobre 2008, le conseil communal a décidé, après rapport établi par le secrétaire communal, d'infliger à la partie intervenante la sanction disciplinaire de la démission d'office. Cette décision, qui lui a été notifiée par courrier du 2 octobre 2008, a été attaquée devant le Conseil d'État, d'abord dans le cadre d'une procédure de suspension en extrême urgence qui a donné lieu à l'arrêt n/ 187.147 du 17 octobre 2008, rejetant la demande pour défaut de moyens sérieux, ensuite dans le cadre de la procédure en annulation qui a donné lieu à l'arrêt n/ 203.123 de ce jour, rejetant également la demande.

11. Par une lettre du 17 décembre 2008, la partie intervenante a introduit auprès du Ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique un "recours gracieux" demandant l'annulation de la sanction disciplinaire qui lui a été infligée par la partie requérante.

12. Le 19 février 2009, l'administration régionale a transmis au Ministre COURARD une note de synthèse indiquant notamment que la tutelle générale d'annulation de la partie adverse expirait le 6 mars 2009.

13. Par un arrêté du 5 mars 2009, le Ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique a annulé, dans le cadre de cette tutelle générale, la délibération du conseil communal de la partie requérante du 1^{er} octobre 2008 infligeant à la partie intervenante, la sanction disciplinaire de la démission d'office. Il s'agit de l'acte attaqué qui a également fait l'objet d'un arrêt d'extrême urgence n/ 191.710 du 20 mars 2009 qui en a suspendu l'exécution. Cette décision du 5 mars 2009 a été notifiée aux parties requérante et intervenante, par des plis recommandés à la poste déposés le 5 mars 2009;

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 ce premier moyen comprend trois branches;

Considérant que, dans la deuxième branche de ce premier moyen, la partie requérante 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 abstraction du premier grief reproché à la partie intervenante; qu'elle fait observer que cette dernière 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 de la partie intervenante; 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 la partie intervenante et de l'absence d'antécédents disciplinaires la concernant; qu'elle relève encore que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi la motivation et les motifs retenus par l'autorité disciplinaire auraient violé la loi ou blessé l'intérêt général;

Considérant que la partie adverse répond que l'avis émis à l'attention du ministre démontre qu'elle n'a fait fi, pour prendre l'acte attaqué, d'aucun des griefs reprochés à la partie intervenante; qu'elle expose que le seul élément critiqué de la décision du 1^{er} octobre 2008 de la partie requérante 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; qu'elle reproche à la partie requérante de ne pas avoir mis en balance la gravité du comportement de la partie intervenante et la manière de gérer le personnel du service d'incendie; qu'en procédant à cette balance, elle soutient qu'elle n'a pas violé les dispositions visées au moyen et n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que dans son mémoire en intervention, la partie intervenante s'en réfère au mémoire en réponse de la partie adverse;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie intervenante souligne que l'acte attaqué n'a nullement considéré que sa bonne foi excluait l'existence d'une faute disciplinaire mais qu'en raison de cette bonne foi, cette faute n'était pas d'une gravité telle qu'elle pouvait justifier le prononcé de la sanction de la démission d'office; qu'elle considère que la partie adverse ne devait pas, dans ces circonstances, expliciter les raisons pour lesquelles elle estimait qu'il y avait absence de faute dès lors qu'elle concluait qu'il y avait bien eu faute; qu'elle ajoute que le ministre a apprécié sa bonne foi sans qu'il soit besoin de justifier les raisons pour lesquelles il a ainsi motivé sa décision s'agissant de son pouvoir discrétionnaire; qu'elle soutient que le ministre n'était nullement tenu par l'appréciation posée par la partie requérante quant à l'importance à donner aux circonstances atténuantes, à savoir l'absence d'antécédents disciplinaires; qu'ainsi, selon elle, le ministre n'a pas seulement retenu l'absence d'antécédents disciplinaires comme l'a fait la partie requérante mais a aussi pris en considération sa bonne foi; qu'elle fait encore observer que la motivation de l'acte attaqué est bien plus complète que le rapport dressé par la direction des ressources humaines des pouvoirs locaux notamment sur la question de la proportionnalité; qu'enfin, toujours selon elle, il ne peut être reproché à l'acte attaqué de se fonder sur des motifs erronés alors que celui-ci ne formule précisément pas de grief erroné;

Considérant que l'acte attaqué est notamment motivé comme il 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 de 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'elle ne précise pas pour quelle raison elle estime que la partie intervenante fait preuve de bonne foi ni en quoi, à supposer même qu'il en soit ainsi, cette circonstance permettrait de justifier les refus d'exécuter certains ordres; qu'il ne suffit pas, en effet, pour qu'un refus d'ordre ne soit pas constitutif d'une faute disciplinaire grave 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; 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 la partie intervenante, sont d'autant plus insuffisantes à combler cette lacune que la partie requérante a tenu compte, ainsi qu'il apparaît de sa délibération du 1^{er} octobre 2008, de cette circonstance atténuante lors du choix de la peine disciplinaire; que si la décision attaquée fait référence à d'autres éléments recueillis au cours de l'instruction du dossier de nature à justifier des circonstances atténuantes, ils ne sont cependant pas exposés; que le dossier

administratif produit par la partie adverse 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 1^{er} octobre 2008 infligeant à Monsieur FISSETTE la sanction disciplinaire de la démission d'office";

que ce rapport ne contient aucun élément concret 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 1^{er} 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 ressort clairement de cette motivation que la partie requérante a tenu compte de circonstances atténuantes et des conséquences humaines et sociales de la démission d'office; qu'il apparaît des motifs précités qu'elle a mis en balance ces aspects individuels et ceux du service; que la partie adverse dit aussi avoir fait cette balance mais sans fournir d'explications concrètes, en raisonnant plus sur un plan théorique que sur un plan factuel, eu égard aux circonstances de l'espèce; qu'il s'ensuit que le premier moyen est fondé en sa deuxième branche;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen ainsi que les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée 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 1^{er} octobre 2008 infligeant à Jean-Marc FISSETTE la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 350 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt avril deux mille dix par :

M ^{me}	VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M..	CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me}	DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

P. VANDERNACHT.