

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 210.095 du 23 décembre 2010

A.184.524/VIII-6040

En cause : **LIMET** Philippe,
ayant élu domicile chez
Mes Didier PAIN et
Pascal BERTRAND, avocats,
rue Delloye Matthieu 4
4500 Huy,

contre :

la commune de Hamoir, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
Me Serge MARCY, avocat,
rue du Jardin Botanique 28
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 juillet 2007 par Philippe LIMET qui demande l'annulation de "la décision prise le 22 février 2007 et notifiée le 26 mars 2007 qui le licencie de ses fonctions de pompier volontaire";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BOLLY, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 22 décembre 2010;

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

Entendu, en leurs observations, Me Florence RULOT, loco Mes Didier PAIN et Pascal BERTRAND, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Cécile VERCHEVAL, loco Me Serge MARCY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BOLLY, auditeur au Conseil d'État;

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. Le requérant est occupé en qualité de sapeur pompier volontaire au Service Régional d'Incendie de la commune de Hamoir (ci-après SRI) depuis le 13 octobre 1994. Actuellement, il est commissionné au grade de sergent.

2. Le 1^{er} juin 2006, le requérant est informé par lettre de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre et il est convoqué pour une audition le 22 juin 2006.

3. Le 8 juin 2006, le chef de corps f.f. du SRI émet un avis négatif sur la demande d'inscription du requérant au brevet d'officier au motif d'une "procédure disciplinaire en cours" et, le même jour, le bourgmestre lui refuse l'autorisation de participer à cette formation.

4. Le 28 juin 2006, après audition du requérant, l'adjudant R. CRAHAY, chef de corps du SRI, décide d'une mesure de suspension préventive dans l'intérêt du service jusqu'à la décision de l'autorité disciplinaire. Cette décision sera suspendue par l'arrêt n° 165.883 du 13 décembre 2006 et annulée par l'arrêt n° 175.770 du 15 octobre 2007.

5. Le 21 août 2006, le requérant prend part à une intervention sans y être autorisé et utilise une radio portable "type scanner" pour avoir accès à la fréquence

des pompiers. Le 23 août 2006, P. LECERF, bourgmestre, dépose plainte au pénal pour détention illégale de cet appareil.

6. Le 5 janvier 2007, le bourgmestre entend une série de témoins, membres du SRI de Hamoir. Il entend le requérant le 12 janvier 2007.

Le 24 janvier 2007, le requérant est convoqué pour être entendu officiellement le 6 février par le bourgmestre. Cette convocation mentionne qu'il lui est reproché :

- " A. d'avoir dénigré à diverses reprises le chef de corps, en l'espèce Monsieur Crahay, soit en s'attaquant à sa personne, le traitant d'alcoolique, soit en mettant en cause la manière dont il exerce sa fonction, le déclarant publiquement incapable, prétendant au surplus qu'il a obtenu ses fonctions grâce à sa famille;
- B. d'avoir fait fi de la hiérarchie en organisant ou faisant organiser le débriefing d'une intervention sans en avertir le chef de corps et en usurpant l'autorité nécessaire pour y procéder;
- C. d'avoir fait fi de la hiérarchie en omettant de rapporter au commandant directement ou dans le rapport d'intervention, des faits graves qui vous ont été rapportés;
- D. d'avoir détenu et utilisé en violation des lois et règlements un appareil permettant de capter les émissions du réseau SRI se rendant de la sorte en intervention sans en avoir reçu l'ordre ou y être mandaté,
- E. d'avoir gravement altéré l'unité et l'esprit du corps en provoquant la constitution d'un clan critiquant ouvertement non seulement le chef de corps mais aussi l'ensemble des membres plus anciens dudit corps et remettant en cause la légitimité de l'officier médecin;
- F. d'avoir d'une manière générale et permanente remis en cause à travers différents courriers la légitimité de la hiérarchie allant jusqu'à diffuser diverses informations et propos, par ailleurs mensongers, relayés par voie de presse, manquant de la sorte au devoir de réserve et de discrétion propre à la fonction publique;
- G. d'avoir durant l'enquête administrative sollicité certains agents en les invitant à retirer leur déclaration.

7. Le 29 janvier 2007, la commune de Hamoir fait parvenir au requérant les différentes pièces de son dossier.

8. L'audition par le bourgmestre a lieu le 6 février 2007 et donne lieu à une réaction écrite du conseil du requérant, qui considère que le bourgmestre manque de sérénité et d'impartialité dans l'instruction de l'affaire.

9. Le 7 février 2007, le requérant est invité à être auditionné le 22 février devant le conseil communal.

Le 22 février, le requérant est entendu, assisté par son conseil. Le bourgmestre soumet au conseil une proposition de licenciement formulée comme suit :

" AFFAIRE LIMET-RESUME ET PROPOSITION DE SANCTION

* Suspension en mai 2001 pour des faits de même type à la demande du commandant Verdin

* Promotion en novembre 2002 au grade de caporal sur avis positif du commandant
* Promotion en février 2005 au grade de sergent sur avis positif du commandant Crahay
* Depuis, sans explication, l'attitude de M Limet vis-à-vis de la hiérarchie s'est dégradée :

- Il critique tout : il faudrait toujours faire autrement, comme lui le pense
- Il critique et dénigre la hiérarchie (y compris le collègue échevinal)
 - Commandant et chefs d'équipe incapable(s), commandant alcoolique...
 - Pas légitime :
 - Le commandant n'est là que grâce à son père. il n'a aucune formation
 - L'officier médecin ne devrait pas être au conseil d'avis, il est médecin mais pas officier
- Il se vante de vouloir prendre la place du commandant; alors tout ira mieux
- Il annule sa suspension de sa propre initiative (16/9 2006,) et repart en mission (21/8/2006,) sans avoir repris contact avec la hiérarchie et donc sans avoir récupéré le matériel qu'il avait dû rendre !
- Il utilise une radio pirate+ avec la fréquence pompiers, durant sa suspension !
- Il a une attitude indiscutablement arrogante vis-à-vis de la hiérarchie; au tél. (insolent), par écrit (voir lettres du 14 juin,), en audition (enregistre sans en informer le commandant), en réunion (conseil d'avis 11 mai)...
- Il crie au complot contre une décision du commandant (confirmée par le bourgmestre) : voir lettres aux ministres, aux bourgmestres, à l'école du feu. à la presse
- Il «omet» d'informer le commandant et le conseil d'avis de faits qui lui sont rapportés comme étant graves, intervenus lors d'une opération qu'il gère; pas un mot dans le rapport, pas un mot au commandant, pas un mot en conseil d'avis dont il fait partie
- Il « omet » d'informer le commandant qu'il a autorisé un membre de son équipe à organiser un débriefing (qui a été suivi d'incidents qu'il connaît,) et se manifeste 3 mois plus tard pour couvrir l'auteur
- Il ne réagit pas aux nombreuses déclarations faites par un de ses représentants dans la presse et critiquant ouvertement le commandant et le service

En résumé, ce garçon n'accepte plus depuis qu'il suit des cours (mais en 2001 déjà !) que le corps soit dirigé par des personnes qu'il juge illégitimes puisque nommées à l'époque sans avoir reçu la même formation que lui aujourd'hui !

Son attitude et ses actes constituent de graves fautes par rapport aux articles 28, 29 et 30 du règlement d'ordre intérieur.

Il est devenu ingérable et s'est mis en tête de déstabiliser la tête du corps et de prendre la place du commandant. Rien ne le ramène plus à la raison.

En vertu de ce qui précède, des pièces en notre possession et des auditions réalisées, je ne puis malheureusement que proposer le licenciement de monsieur LIMET. ".

10. Á cette même date, le conseil communal décide, par huit voix contre trois, de licencier le requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Celui-ci reprend les éléments de la procédure antérieure et contient un rapport détaillé par lequel le bourgmestre résume les arguments de la défense et expose en quoi les comportements reprochés au requérant constituent des violations de diverses dispositions du règlement d'ordre intérieur du SRI. L'acte attaqué est motivé notamment comme suit :

" Attendu que le 1 juin 2006 le commandant Crahay a adressé au sergent Philippe Limet, pompier volontaire au service régional d'incendie de Hamoir, domicilié à Hamoir rue Ravenne 9, une lettre l'informant qu'il ouvrirait à son encontre une procédure disciplinaire;
Vu le PV d'audition (première audition mentionnée ici) du 22 juin 2006 de Monsieur Philippe Limet par le commandant Crahay;
Vu la lettre du 28 juin 2006 du commandant adressée au sergent Limet pour lui signifier sa suspension à titre préventif;
Vu le rapport d'information du 28 juin 2006 adressé par le commandant Crahay au Bourgmestre l'informant de la suspension préventive de M. Limet et lui demandant d'ouvrir un dossier disciplinaire contre ce dernier;
Attendu que la suspension à titre préventif a été suspendue par un arrêt du conseil d'Etat du 13 décembre 2006;
Que cet arrêt ne concerne pas le bien-fondé d'un éventuel dossier disciplinaire;
Qu'il s'imposait de donner suite à l'invitation du commandant Crahay d'ouvrir un dossier disciplinaire;
Que la période des élections communales interdisait toutefois de traiter pareille affaire avec toute la célérité voulue;
Qu'au début janvier 2007, le Bourgmestre a convoqué 15 pompiers volontaires du service régional d'incendie (sri) de Hamoir et a procédé à leur audition en tant que témoins des faits reprochés à tort ou à raison à Monsieur Philippe Limet;
Vu la convocation à une audition le 6 février 2007 adressée en ces termes le 24 janvier 2007 par le Bourgmestre à Monsieur Limet : (...)
Vu le PV d'audition - deuxième audition de l'intéressé mentionnée ici - de Monsieur Limet du 6 février 2007;
Vu la lettre du 7 février 2007 invitant Monsieur Limet à faire valoir ses moyens de défense au conseil communal de ce 22 février appelé à statuer sur une éventuelle sanction à lui appliquer;
Vu la proposition de sanction (à savoir le licenciement) du bourgmestre ainsi libellée : (...)
Que Monsieur Limet a obtenu copie intégrale du dossier disciplinaire le concernant;
Qu'il a eu ainsi connaissance des faits qui lui sont reprochés;
Vu la lettre du 20 février 2007 restée sans suite invitant Monsieur Bertrand l'avocat de Monsieur à signer le PV d'audition du 6 février 2007
Vu la demande formulée par une lettre non signée par Monsieur Limet mais confirmée au début de l'audition par le conseil communal présidé par le Bourgmestre pour que celle-ci soit publique
Vu le pv de la séance d'audition de ce jour de Monsieur Limet - et de son avocat (il s'agit donc d'un troisième pv d'audition mentionné ici)) -à l'audience publique du conseil communal;
Que ce procès verbal mentionne que toutes les formalités ont bien été accomplies et que la procédure prescrite fut respectée;
Que ce procès-verbal reproduit le plus fidèlement possible les interventions de la défense et celles du bourgmestre, par ailleurs président de l'assemblée;
Que l'avocat n'a remis aucune note reprenant ses moyens de défense;
Que le rapport reprenant la note de synthèse du bourgmestre est ainsi libellé : (...)

Considérant tout d'abord que les droits de la défense ont été respectées, l'intéressé ayant eu libre accès au dossier administratif, ayant été informé des faits lui reprochés, ayant été entendu sur ceux-ci lors de l'information puis entendu à nouveau et à ses moyens devant l'autorité disciplinaire, assisté de son conseil;
Considérant que les faits lui reprochés sont demeurés établis à raison des éléments du dossier soumis au conseil communal et des débats menés devant lui;
Considérant que ceux-ci constituent des manquements graves aux principes essentiels de bon fonctionnement de tous services, la hiérarchie et son respect étant une règle fondamentale de bon fonctionnement, et ce d'autant plus qu'il s'agit en l'espèce d'activités dangereuses pour l'accomplissement desquelles le non respect des ordres et des directives est de nature à entraîner un risque aggravé pour les intervenants, les personnes et les biens à protéger;

Considérant que la remise en cause de l'autorité attachée aux grades et le persistance dans le dénigrement des supérieurs, tant quant à leur personne que quant à leurs qualités, cause par ailleurs préjudice au corps tout entier en induisant, comme en l'espèce, un climat détestable et la création de clans de nature à altérer la qualité du service;

Considérant qu'il est rapporté à suffisance que Monsieur LIMET déjà sanctionné de ce chef, (cependant à l'égard d'autres supérieurs), a persisté dans son comportement, nonobstant les remarques dont il fut l'objet;

Considérant que ces seuls faits et attitudes tels que suffisamment établis, justifient à eux seuls un fondement des poursuites dirigées contre lui et sont de nature à permettre qu'une sanction majeure puisse être proposée;

Considérant enfin que le conseil estime n'y avoir lieu à interruption ou retrait de la procédure dont la partialité dont se plaint Monsieur LIMET n'est en rien apparue, Monsieur le Bourgmestre s'étant objectivement chargé de faire rapport et d'entendre l'intéressé, informant par ailleurs le conseil des possibilités lui ouvertes dans le respect du caractère contradictoire des débats;

Considérant qu'il y a lieu de passer au vote secret, et à huis clos, quant à la sanction à la proposition d'infliger une sanction disciplinaire étant le licenciement;

Procède au vote par bulletins secrets et au dépouillement de ceux-ci à huis clos;

Le vote étant rentré valable par onze bulletins sur onze votants, sans nul ni abstention;

Celui-ci exprimant par huit voix contre trois qu'il y a lieu d'infliger une sanction disciplinaire étant le licenciement;

Pour ces motifs, le Conseil décide à huis clos;

Que Monsieur LIMET est licencié de ses fonctions de pompier volontaire, cette décision sortant ses effets de lendemain de la notification à l'intéressé de la présente décision.

Que cette notification interviendra par remise à l'intéressé, contre accusé de réception, outre par envoi recommandé avec mention de l'autorité de recours et du délai ouvert à cette fin."

11. Sur recours du requérant, le 25 mai 2007, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne décide du maintien de la délibération du conseil du 22 février 2007;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, de l'excès de pouvoir, du détournement de pouvoir, de la violation des principes généraux de bonne administration, d'équitable procédure, d'impartialité de l'autorité et des droits de la défense, ainsi que du règlement organique du SRI adopté par le conseil communal le 1^{er} octobre 2002; qu'en une première branche, il reproche à l'autorité communale de n'avoir pas mené une instruction complète qui lui aurait permis d'appréhender les faits d'une manière objective; qu'il estime que le bourgmestre a fait preuve de partialité à son égard et qu'il s'est avant tout attelé à orienter et alimenter l'information disciplinaire en sa défaveur; qu'il dénonce le double rôle du bourgmestre qui a endossé la fonction de "procureur" pour ensuite participer à la délibération et proposer le texte de la décision soumise à l'appréciation de l'autorité; qu'il remarque également que le bourgmestre a déposé personnellement plainte à son encontre, en date du 23 août 2006, du chef de détention illégale d'une radio portable, et voit une confirmation de la partialité du

bourgmestre dans un extrait du bulletin communal distribué en mars 2007, qui revient sur son cas;

Considérant que la partie adverse répond que le bourgmestre a bien instruit à charge et à décharge en auditionnant 15 pompiers volontaires pour confronter leurs témoignages et en rejetant certains griefs; qu'elle constate que par la suite, le requérant a eu l'occasion de se défendre contre la proposition de sanction émise par le bourgmestre et estime que ce dernier, après avoir rempli son rôle d'autorité disciplinaire, tel que prévu par le règlement d'ordre intérieur, a ensuite rempli son rôle de président du conseil communal tel que prescrit par le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant que l'article 37, b), du règlement organique du SRI prévoit que la peine disciplinaire du licenciement peut être prononcée à l'égard d'un sapeur pompier volontaire, par le conseil communal, sur la proposition du bourgmestre; qu'en l'espèce, le bourgmestre a procédé lui-même à l'instruction de l'affaire et a formulé une note de synthèse qui prenait clairement position sur l'existence et la gravité des faits reprochés au requérant; qu'ensuite, il a participé au vote et présidé le conseil communal au cours duquel la sanction a été adoptée sur sa proposition; que ce cumul d'interventions dans le dossier contrevient au principe de l'impartialité objective qui doit trouver application en matière disciplinaire; que le règlement d'ordre intérieur du SRI n'imposait pas au bourgmestre d'instruire lui-même le dossier; que, par ailleurs, le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit en son article L1123-5 les règles de remplacement du bourgmestre absent ou empêché, de sorte que le conseil communal pouvait adopter la décision hors la présence du bourgmestre; qu'en cette branche, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du moyen ni les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à déboucher sur une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 22 février 2007 du conseil communal de Hamoir qui licencie Philippe LIMET de ses fonctions de pompier volontaire.

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 de la VIII^e chambre, le vingt-trois décembre 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.