

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 216.373 du 21 novembre 2011

A.188.257/VIII-6364

En cause : **KEMPENERS** Christian,
rue du Warichet 24
4287 Lincent,

contre :

la ville de Hannut,
ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
Ilot Saint-Michel
place Verte 13
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 mai 2008 par Christian KEMPENERS qui demande l'annulation de "la délibération du 7 novembre 2007 du Conseil communal de la Ville de Hannut, par laquelle la sanction disciplinaire du licenciement lui est infligée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VAN LAER, auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 13 septembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 18 novembre 2011;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me David FESLER, loco Me Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et

Me Elisabeth KEHL, loco Me Eric LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VAN LAER, 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 :

Le requérant est chômeur et sapeur-pompier volontaire à Hannut depuis 1991.

À la suite d'un courrier du 10 août 2007 adressé par le requérant à son chef de corps concernant "votre animosité flagrante et injustifiée à mon égard", le collège communal de Hannut, saisi par le chef de corps, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire et de convoquer le requérant en vue de son audition le 14 septembre 2007. Le requérant a reçu sa convocation le 31 août 2007. Celle-ci décrit les faits qui lui sont reprochés de la manière suivante :

" Il vous est reproché, par les propos contenus dans votre courrier du 10 août 2007 et par vos propos et attitudes relatés dans le rapport en question de Monsieur Frantzen, d'avoir transgressé la discipline du service".

Le requérant, assisté d'un délégué permanent de la CGSP, a été entendu le 14 septembre par le bourgmestre ff.

Le 4 octobre 2007, le bourgmestre ff d'Hannut a proposé au conseil communal d'infliger au requérant la sanction disciplinaire du licenciement. Le 5 octobre 2007, le collège communal a convoqué le requérant en vue de son audition par le conseil communal le 23 octobre 2007. Le requérant a reçu cette convocation le 10 octobre 2007.

Le requérant, assisté d'un délégué permanent de la CGSP, a été entendu par le conseil communal le 23 octobre 2007. Au cours de cette séance, René FRANTZEN, chef de corps, a également été auditionné.

Le 7 novembre 2007, le conseil communal de Hannut a infligé au requérant la sanction disciplinaire du licenciement immédiat. Cette décision qui constitue l'acte attaqué est motivée comme suit :

" Le Conseil,

Vu la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, telle que modifiée à ce jour;

Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile;

Vu l'Arrêté royal du 6 mai 1971, tel que modifié à ce jour, fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie;

Vu le règlement organique du Service régional d'incendie, tel que modifié à ce jour, et plus particulièrement, ses articles 2, 23 et 36 à 40;

Vu la délibération du Collège communal du 24 août 2007 décidant d'une part, l'ouverture d'une procédure disciplinaire à charge de Monsieur Christian KEMPENERS, Sapeur pompier volontaire, pour les propos exprimés dans son courrier du 10 août 2007 adressé à son Officier-chef de service, ainsi que pour les faits et propos relatés dans le rapport consécutif dressé par ce dernier en date du 22 août 2007, et d'autre part, de convoquer l'intéressé à comparaître devant Monsieur le Bourgmestre f.f., le vendredi 14 septembre 2007 à 14h, afin de l'entendre en ses moyens de défense, sur les faits et les propos qui sont ainsi mis à sa charge;

Vu la convocation de Mr KEMPENERS à comparaître devant Monsieur le Bourgmestre f.f. le vendredi 14 septembre 2007 à 14 heures;

Vu le procès-verbal dressé au terme de cette audition;

Considérant que l'intéressé a marqué son accord sur le contenu de ce procès-verbal;

Vu le courrier en date du 28 septembre 2007 de Monsieur Jean-Pierre GOD, Secrétaire Interrégional ADmi de la Centrale Générale des Services Publics (CGSP), par lequel l'intéressé - qui a assisté à l'audition de Monsieur KEMPENERS en tant que Conseil de celui-ci - signale qu'il n'a aucun autre commentaire à formuler sur le dit procès-verbal que celui relatif à son prénom;

Vu la proposition de sanction du 4 octobre 2007 de Monsieur le Bourgmestre f.f., établie en application de l'article 38 b. du règlement organique du Service régional d'incendie;

Considérant qu'aux termes de celle-ci, Monsieur le Bourgmestre f.f. ayant considéré que les faits mis à charge de Monsieur KEMPENERS imposaient, compte tenu de leur extrême gravité, que des poursuites disciplinaires soient entreprises par le Conseil communal, a proposé à la Première Assemblée communale de prononcer, à titre de sanction disciplinaire, le licenciement de Monsieur KEMPENERS;

Vu la délibération du Collège communal en date du 5 octobre 2007 décidant de convoquer Monsieur KEMPENERS à comparaître devant le Conseil communal le mardi 23 octobre 2007 à partir de 19 h 45 afin de l'entendre, en ses moyens de défense, sur les faits et les propos mis à sa charge;

Vu la lettre de convocation à cette audition adressée à ce propos à l'intéressé en date du 8 octobre 2007, et réceptionnée par celui-ci en date du 10 dito;

Attendu que par courrier du 8 octobre 2007, le Collège communal a invité Monsieur René FRANTZEN, Officier-chef de service, à se présenter devant le Conseil communal le même jour afin d'être entendu dans le cadre du dossier disciplinaire de Monsieur Kempeners;

Vu le procès-verbal dressé au terme de l'audition de Monsieur KEMPENERS par le Conseil communal lors de sa séance du 23 octobre 2007;

Considérant qu'en date du 31 octobre 2007, l'intéressé a marqué son accord sur le contenu de ce procès-verbal;

Vu le procès-verbal dressé au terme de l'audition de Monsieur René FRANTZEN par le Conseil communal lors de sa séance du 23 octobre 2007;

Vu le dossier disciplinaire constitué;

Considérant que tous les actes de procédure requis par la loi ont été accomplis;

Considérant que le Conseil communal a débattu de la matérialité des faits reprochés à Monsieur Christian KEMPENERS et du caractère disciplinaire ou non de ceux-ci;

Considérant qu'à l'issue de ce débat, le Bourgmestre faisant fonction propose de soumettre au vote secret la synthèse, la motivation et la décision suivantes :

« Considérant que la procédure disciplinaire n'est manifestement pas prescrite;

Considérant que Monsieur Christian KEMPENERS n'a pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour les faits et propos visés par la présente procédure;

Considérant que les faits et propos ayant donné lieu à l'ouverture du dossier disciplinaire à charge de Monsieur Christian KEMPENERS sont clairement établis;

Considérant que Monsieur Christian KEMPENERS a lui-même reconnu, lors de son audition par le Conseil communal le 23 octobre 2007, «avoir été maladroit en employant certains mots (dans le courrier du 10 août 2007 susmentionné)»;

Considérant qu'au cours de la même audition, son Conseil, Monsieur Jean-Pierre GOD, a admis, en évoquant le courrier du 10 août 2007 rédigé par Monsieur KEMPENERS, que «la forme n'avait pas été des plus adéquates»;

Considérant que les faits et propos reprochés à Monsieur Christian KEMPENERS sont constitutifs de manquement aux devoirs professionnels, et plus particulièrement d'une transgression de la discipline devant régner au sein du Service d'incendie;

Considérant dès lors qu'en synthèse, le Conseil communal considère que les faits reprochés à Monsieur Christian KEMPENERS et dénoncés par Monsieur René FRANTZEN dans son rapport du 22 août 2007 sont établis et constituent une infraction disciplinaire»;

Considérant que le projet de motivation et de décision ci-dessus décrit est soumis au vote secret et que le résultat de celui-ci est le suivant :

- OUI :	14
- NON :	4
- ABSTENTION :	0

Considérant que le Conseil communal débat ensuite de la sanction disciplinaire qui doit être prononcée à charge de Monsieur Christian KEMPENERS; que M^{me} Danielle Jacobs n'a pas participé au vote du Conseil communal concernant cette sanction;

Considérant que le Bourgmestre faisant fonction propose de synthétiser ce second débat et de soumettre au vote secret la motivation et la décision suivantes :

« Vu les éléments du dossier disciplinaire constitué, et notamment les propos suivants tenus par Monsieur KEMPENERS envers son Officier-chef de service dans de son courrier du 10 août 2007 :

- « Chef d'un service comme le nôtre ne s'improvise pas, mais se mérite. Un chef ne doit pas imposer ses desiderata, car cela devient de la dictature et la guerre est terminée depuis longtemps, mais il doit inspirer la confiance et alors, mais seulement alors, on peut l'appeler 'CHEF', ce qui à mon humble avis, est loin d'être votre cas. Vous comprendrez maintenant, que vous vous retrouviez seuls, votre épouse et vous-même, lors de festivités, et que vous n'ayez comme compagnie que des gens qui ne pensent qu'à vous caresser » dans le sens du poil.

Je terminerai en vous demandant que vous cessiez une fois pour toutes, vos brimades, remarques déplacées, non fondées et punitions farfelues à mon égard, auquel cas, je me verrai forcé de me plaindre pour HARCELEMENTS, ce qui risque de vous coûter de graves désagréments »;

Considérant que ces déclarations, de par leur caractère menaçant, vexatoire et injurieux, portent non seulement gravement atteinte à la dignité de l'Officier-chef de service, mais également à l'autorité dont celui-ci est investi en vertu du règlement organique; que ce faisant, Monsieur KEMPENERS a violé les règles élémentaires de respect envers sa hiérarchie et, partant, transgressé la discipline devant régner au sein du service et que doit faire observer l'Officier-chef de service, au point de rendre impossible la poursuite de saines relations de travail et d'autorité entre les intervenants;

Considérant dès lors que ces faits et propos doivent être qualifiés de graves, en ce qu'ils dénotent un irrespect grave de l'autorité hiérarchique dont relève Monsieur Christian KEMPENERS;

Considérant qu'il convient de relever par ailleurs que le courrier rédigé le 10 août 2007 par Monsieur KEMPENERS n'a été réceptionné par son Officier-chef de service que sept jours plus tard, soit le 17 août 2007; que l'écoulement de ce délai laisse clairement supposer que Monsieur KEMPENERS a, en adressant ce courrier à son Chef de Corps, posé un acte mûrement réfléchi et qu'il n'a donc pas agi sous le coup de l'émotion; qu'il ne pourrait dès lors invoquer aucune circonstance atténuante susceptible de justifier les actes pour lesquels il est poursuivi; qu'au contraire, le dépôt tardif du courrier en question constitue une circonstance aggravante »;

Considérant qu'en conséquence, le Conseil communal prononce, pour les motifs évoqués ci-avant, le licenciement immédiat de Monsieur Christian KEMPENERS;

Considérant que la motivation et la décision ci-dessus décrites sont soumises au vote secret, et adoptées au terme du résultat suivant :

- OUI : 13
- NON : 4
- ABSTENTION : 0

Par ces motifs,

DÉCIDE

1. De considérer comme établis et constitutifs de faute disciplinaire, les faits et propos exprimés par Monsieur Christian KEMPENERS dans son courrier du 10 août 2007 adressé à son Officier-chef de service, Monsieur René FRANTZEN

2. D'infliger à Monsieur Christian KEMPENERS, sapeur pompier volontaire, la sanction disciplinaire du licenciement immédiat".

Cette décision a été remise au requérant en main propre le 13 novembre 2007.

Par un courrier du 21 décembre 2007, le requérant a introduit un recours contre cette décision auprès du Ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique dans le cadre de sa tutelle d'annulation. Par un courrier du 10 mars 2008, la Direction des communes de la Région wallonne a indiqué que le Ministre des Affaires intérieures ne s'était pas opposé à l'exécution de la délibération attaquée;

Considérant que la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours; qu'elle expose que le requérant exerce ses fonctions dans un cadre contractuel et se réfère à un arrêt n° 160.637 du 27 juin 2006;

Considérant que le recours tend à l'annulation d'une décision qualifiée par la partie adverse elle-même de sanction disciplinaire; que, conformément à l'article 13 de la loi sur la protection civile, la situation juridique des pompiers volontaires au sein des services régionaux d'incendie est régie par un règlement d'ordre intérieur adopté par le conseil communal, qui traite des droits et obligations, des conditions de recrutement, des incompatibilités, du régime disciplinaire et du statut pécuniaire;

Considérant que l'autorité a fixé les règles essentielles déterminant l'exercice des fonctions des pompiers volontaires; qu'elle a prévu un mécanisme de démission d'office pour le cas où l'agent cesse de remplir certaines conditions de recrutement et a établi un régime disciplinaire permettant à l'employeur de décider unilatéralement la suspension pour une durée maximale d'un mois avec privation de traitement; qu'elle n'a permis le licenciement du pompier volontaire que pour les raisons prévues par la réglementation, en particulier au titre de sanction disciplinaire; qu'elle a donc réglé unilatéralement les éléments de la situation juridique des pompiers volontaires, en s'abstenant de toute référence à la législation sur les contrats de travail et en s'écartant de nombreuses dispositions de celle-ci;

Considérant que, contrairement à ce que fait valoir la partie adverse dans son dernier mémoire, la pièce 9 du dossier administratif ne peut être analysée comme correspondant à un contrat de travail; qu'il s'agit d'une déclaration du requérant par laquelle celui-ci déclare contracter un engagement d'une durée de cinq

années en qualité de pompier volontaire; que cet acte d'engagement ne fait nullement référence à la loi sur le contrat de travail mais se réfère bien au contraire au règlement organique et d'ordre intérieur du service régional d'incendie;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que le lien juridique entre le requérant et la partie adverse n'est pas de nature contractuelle mais bien statutaire; que le Conseil d'État est dès lors compétent pour connaître du recours;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des principes généraux du droit et du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, de la motivation fausse, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir; qu'il expose être sanctionné au seul motif que, dans sa lettre du 10 août 2007, il faisait état, auprès de son supérieur, de considérations sur l'attitude correcte que devrait avoir un chef à l'égard de ses subordonnés et soutient que cette phrase, dont il admet qu'elle est peu amène, n'est pas de nature à justifier la sanction qui lui est infligée; qu'il explique que la lettre a été rédigée à la suite d'une nouvelle brimade qui lui a été adressée; qu'il souligne que ses propos avaient pour seul but de provoquer dans le chef de son supérieur une prise de conscience de la nécessité de le traiter avec la courtoisie la plus élémentaire; qu'il se réfère au règlement-type d'ordre intérieur des services d'incendie qui prévoit qu'est coupable de violation à la discipline, le supérieur qui se permet un acte de violence ou qui tient des paroles offensantes de quelque nature que ce soit envers un subordonné; qu'il fait valoir qu'il souhaitait rappeler à son supérieur le devoir de courtoisie en espérant obtenir un entretien avec lui en vue de normaliser leurs relations sans devoir se tourner vers un processus de règlement par la voie de la reconnaissance d'un harcèlement au travail; qu'il relève que le conseil communal ne lui reproche rien dans la qualité de son travail et que celui-ci ne retient même pas comme avéré l'élément déclencheur de la procédure à savoir qu'il aurait manqué à sa mission en n'inscrivant pas sur la feuille journalière, l'indisponibilité d'un gradé au motif qu'il passerait son temps sur son PC personnel plutôt qu'à travailler; que le requérant souligne au surplus que ce reproche est infondé puisque le gradé en cause ne figurait pas dans le tableau des départs; qu'il souligne enfin que l'acte attaqué lui inflige sa première sanction en 17 ans de service, et qu'aucun reproche n'est formulé quant à son travail; qu'il en déduit que la sanction est disproportionnée et manifestement déraisonnable;

Considérant qu'après avoir rappelé le contenu du courrier du requérant du 10 août 2007 et de la décision attaquée, la partie adverse expose qu'il est manifeste que celle-ci est pourvue d'une motivation complète et circonstanciée; qu'elle explique que la matérialité des faits est établie et non contestée; qu'en ce qui

concerne la sanction, elle observe qu'elle a eu égard au caractère menaçant, vexatoire et injurieux des déclarations écrites du requérant, mais aussi au fait que ces déclarations portaient gravement atteinte à la dignité et à l'autorité du chef de corps du Service régional d'incendie; qu'elle relève que les propos dénotent un irrespect grave de l'autorité hiérarchique, autorité essentielle dans le cadre d'un service de secours où tant l'obéissance que la diligence sont des conditions de survie des citoyens amenés à faire appel à ce service; qu'elle souligne avoir tenu compte du fait que le courrier avait été rédigé le 10 août et réceptionné le 17 août, en sorte que le requérant avait pris le temps de la réflexion avant de l'adresser à son destinataire, ce qui excluait l'envoi ab irato; que la partie adverse rappelle enfin que le Conseil d'État exerce en l'espèce un contrôle marginal et considère que l'appréciation portée sur la matérialité des faits ainsi que sur le choix de la sanction ne revêtent pas un caractère manifestement déraisonnable;

Considérant que la décision attaquée explique les raisons pour lesquelles l'autorité a conclu que les faits reprochés étaient établis et qu'ils nécessitaient une sanction disciplinaire; qu'elle contient également une motivation formelle du choix de la sanction;

Considérant que le grief disciplinaire résulte des propos suivants écrits par le requérant dans sa lettre du 10 août 2007 :

" Chef d'un service comme le nôtre ne s'improvise pas, mais se mérite. Un chef ne doit pas imposer ses desiderata, car cela devient de la dictature et la guerre est terminée depuis longtemps, mais il doit inspirer la confiance et alors, mais seulement alors, on peut l'appeler «CHEF», ce qui à mon humble avis, est loin d'être votre cas. Vous comprendrez maintenant, que vous vous retrouviez seuls, votre épouse et vous-même, lors de festivités, et que vous n'avez comme compagnie que des gens qui ne pensent qu'à vous caresser «dans le sens du poil».

Je terminerai en vous demandant que vous cessiez une fois pour toutes, vos brimades, remarques déplacées, non fondées et punitions farfelues à mon égard, auquel cas, je me verrai forcé de me plaindre pour HARCELEMENTS, ce qui risque de vous coûter de graves désagréments";

que la partie adverse estime que ces deux paragraphes présentent un "caractère menaçant, vexatoire et injurieux" rendant "impossible la poursuite de saines relations de travail et d'autorité entre les intervenants"; que pareille analyse procède dans une certaine mesure d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que le fait pour un agent d'indiquer qu'il pourrait être amené à utiliser une voie judiciaire prévue par le législateur pour le protéger ne peut être considéré comme une menace et ce même si la personne concernée estime cette plainte non fondée; que le fait d'utiliser une procédure légalement prévue ne peut être qualifié de menace pouvant être disciplinairement sanctionnée;

Considérant que le requérant est sapeur-pompier volontaire à Hannut depuis 1991 et qu'il n'a, au cours de ces 17 années, jamais fait l'objet d'une sanction disciplinaire; que son licenciement pour des propos qualifiés par la partie adverse de "vexatoires et injurieux" pour son chef de corps apparaît manifestement disproportionné; qu'il en va d'autant plus ainsi que la procédure disciplinaire a pris place dans un contexte très particulier et que les notes de services déposées par le requérant révèlent, de la part du chef de corps, l'utilisation d'un langage brutal et maladroit pouvant être ressenti par les agents comme vexatoire et injurieux; qu'il est, à cet égard, renvoyé aux pièces 5 à 7 du dossier du requérant ainsi qu'à la pièce 8 qui est à l'origine de l'allusion contenue dans le courrier du 10 août 2007 quant au fait que le capitaine FRANTZEN et son épouse se trouvent isolés lors des événements et festivités; qu'il n'apparaît nullement de la décision attaquée que la partie adverse aurait pris en compte ces éléments dans l'appréciation des faits et dans le choix de la sanction; que le moyen est dès lors fondé en tant qu'il remet en cause la motivation relative à la matérialité du grief disciplinaire et le choix de la sanction,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est annulée la délibération du 7 novembre 2007 du conseil communal de la ville de Hannut infligeant à Christophe KEMPENERS la sanction disciplinaire du licenciement.

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 et un novembre deux mille onze par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.