

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 216.801 du 12 décembre 2011

A.201.436/VIII-7762

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.

LE PRÉSIDENT F.F.DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 17 août 2011 par Philippe LIMET tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la délibération prise le 20 juin 2011 et notifiée le 24 juin 2011 par le conseil communal de la Commune de Hamoir qui le licencie de ses fonctions de pompier volontaire, pour violation des formes substantielles prescrites à peine de nullité, excès et détournement de pouvoir" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} BOLLY, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 24 octobre 2011 fixant l'affaire à l'audience du 7 décembre 2011;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en ses observations, Me Pascal BERTRAND, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Cécile VERCHEVAL, loco Me Serge MARCY, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BOLLY, 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 de la cause 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, il 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 - RÉSUMÉ 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 collège 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 (16/8/2006,) 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. À cette même date, le conseil communal décide, par huit voix contre trois, de licencier le requérant.

11. Par un arrêt n° 210.095 du 23 décembre 2010, le Conseil d'État annule cette décision, en considérant ce qui suit :

- " 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".

12. Par une délibération du 25 février 2011, le conseil communal de la commune de Hamoir décide de reprendre la procédure disciplinaire. Par une lettre du 17 mars 2011, le requérant est informé de cette décision et est invité à comparaître aux fins d'audition le 7 avril 2011 à "l'Administration communale de Hamoir".

13. Le 7 avril 2011, il est entendu par le bourgmestre.

Le requérant expose que, lors de cette audition, le bourgmestre lui indique qu'il est mandaté par le conseil communal et qu'il entend bien mener la procédure disciplinaire à son terme. Le requérant demande l'audition de témoins et le bourgmestre procède à cette audition.

14. Par un courrier du 27 mai 2011, la partie adverse notifie au requérant une proposition de sanction rédigée par le bourgmestre, concluant au licenciement, et une convocation en vue de la séance du conseil communal du 20 juin 2011.

15. Lors de la séance du 20 juin 2011, le requérant est entendu par le conseil communal. La séance est présidée par le premier échevin, M. SILVESTRE, le bourgmestre s'étant retiré.

16. A cette même séance, le conseil communal prend la décision de licencier le requérant, il s'agit de la décision attaquée.

Celle-ci se base notamment sur les éléments suivants, qui établissent les faits reprochés :

- Le témoignage de M. SOYEUR qui a exposé que le requérant l'avait insulté, devant d'autres membres du service incendie et avait tenu des propos dénigrants à l'égard du chef de corps, M. CRAHAY. Ce monsieur a également confirmé que M. LIMET avait utilisé une fréquence protégée du service incendie à l'aide d'un scanner privé;
- Le témoignage de M. NOIRFALISSE selon lequel M. LIMET critiquait systématiquement les anciens non formés;
- Le témoignage de M. VERDIN qui a assisté à des sorties de Monsieur LIMET à propos de M. CRAHAY qu'il a traité d'alcoolique et d'incompétent;
- Le témoignage de M. BALTHAZART qui a affirmé que le requérant essayait de créer une ambiance "anti Raphaël CRAHAY" et confirme qu'il employait les termes d'alcoolique et d'incapable à l'égard de ce dernier;
- Le témoignage de Dimitri LECLERQ, témoin des mêmes propos;
- Celui de M. MARTINEZ qui a constaté que le requérant «montait» certains jeunes contre la hiérarchie;

- Le témoignage de M. GOBERT qui confirme un incident entre Monsieur LIMET et l'officier médecin Valérie LOGNOUL, le requérant ayant fait preuve de grossièreté;
- Le fait que, par courrier du 22 juin 2006, Monsieur LIMET a confirmé qu'il avait donné à Monsieur FOUARGE l'autorisation de réaliser un débriefing suite à un incendie survenu le 23 mars 2006 à CHRIMONT;
- La confirmation par M. CRAHAY de ce que M. LIMET a permis l'organisation d'un débriefing sans l'informer préalablement, ce qui aurait dû être le cas.

L'acte attaqué énonce, en outre, ce qui suit :

" Que plus particulièrement la remise en cause de l'autorité de son chef hiérarchique, par la critique de ses ordres, est de nature à poser d'importantes difficultés au sein du corps et plus particulièrement en cours d'intervention, la contrariété d'ordres et d'instructions portant directement atteinte à l'efficacité de l'intervention, risquant dès lors d'aggraver les conséquences du ou des sinistres ayant justifié l'intervention du corps;

Qu'en effet, le respect de la hiérarchie constitue une règle fondamentale de fonctionnement du corps de pompier, ce d'autant plus qu'il s'agit 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;

Que le dossier révèle clairement que cette attitude ne fut pas ponctuelle mais au contraire habituelle et ce au mépris des règles dirigeant et organisant le corps et principalement du principe de hiérarchie;

Qu'il apparaît également que Monsieur LIMET n'a tenu aucun compte des remarques qui lui ont été faites en ce sens;

Que, pourtant la fonction de Monsieur LIMET est une fonction de confiance;

Qu'il y a lieu d'ajouter que la remise en cause de l'autorité attachée aux grades et la persistance dans le dénigrement des supérieurs cause préjudice au corps tout entier en générant un climat détestable et la création de clans de nature à altérer la qualité du service. (...)"

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'excès de pouvoir, de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de bonne administration et d'équitable procédure, des droits de la défense et du règlement organique du SRI; qu'il conteste les faits qui sont mis à sa charge, tels que relatés dans le rapport d'information et repris tels quels par le bourgmestre et le conseil communal, sans véritable instruction à décharge; qu'il estime que les griefs sont décrits de manière vague et générale, sans être situés ni dans le temps ni dans l'espace, et en déduit qu'il n'a pas été mis en mesure de connaître avec exactitude les faits qui lui étaient reprochés et de préparer sa défense, et qu'il n'est pas possible, pour la juridiction de recours, d'apprécier le caractère grave des manquements allégués; qu'il reproche également à la partie adverse de n'avoir instruit qu'à charge; qu'ainsi, il constate que l'autorité communale a entendu ses témoins plusieurs années après les faits, de manière succincte et orientée, et n'a pas fait droit à

sa demande d'audition de témoins complémentaires ni à sa demande de confrontation, sans motiver adéquatement son refus; qu'il fait également grief au dossier disciplinaire de ne contenir que peu d'éléments sur le contexte dans lequel les faits se seraient produits et aucun élément de preuve quant à la matérialité des faits relatifs au comportement dénigrant et injurieux dont il aurait fait preuve envers sa hiérarchie; qu'enfin, il reproche à la partie adverse d'avoir considéré que son comportement rendait immédiatement et définitivement impossible toute collaboration entre parties, alors que certains de ces faits remontent à 2001;

Considérant que la lettre convoquant le requérant à l'audition du 7 avril 2011 détaille en sept points les griefs reprochés à celui-ci, notamment sur la base de témoignages relatant des faits concrets; que, même s'ils sont rattachés à une problématique de contestation de la hiérarchie, ces griefs ne se bornent pas à évoquer cette attitude en termes généraux mais sont formulés avec une précision suffisante pour permettre l'exercice des droits de la défense; que le requérant a eu connaissance des témoignages et a eu l'occasion de s'expliquer sur les faits et que trois témoins dont il avait demandé l'audition ont été convoqués pour être entendus; que, par ailleurs, il reste en défaut de préciser quels éléments à décharge auraient été négligés lors de l'instruction du dossier et se contente d'alléguer l'absence de preuve matérielle des différents propos qu'on lui prête; que, si la preuve des griefs disciplinaires incombe à l'autorité, encore ne s'agit-il pas de fournir nécessairement des preuves matérielles irréfutables; que les témoignages recueillis constituaient un ensemble d'éléments suffisamment probants pour emporter la conviction; que l'ancienneté des faits n'a pas compromis la possibilité d'instruire adéquatement le dossier et ne dément en rien la gravité des manquements constatés; que, quant à la demande d'audition de nouveaux témoins formulée par le requérant devant le conseil communal, sans être autrement précisée ni à ce moment, ni d'ailleurs devant le Conseil d'État, elle a pu être considérée comme dilatoire dès lors que dix-huit personnes avaient déjà été convoquées pour audition; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de l'illégalité quant aux motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs adéquats, pertinents et légalement admissibles et du règlement organique du SRI; qu'il estime que la sanction n'est pas motivée de manière adéquate et pertinente quant à son principe et quant à sa hauteur; que, selon lui, elle est manifestement excessive dès lors que l'autorité elle-même admet qu'elle n'a aucun reproche à formuler sur la motivation et la qualité des interventions du requérant, que celui-ci n'a pas été gravement sanctionné antérieurement et qu'il est occupé au service incendie depuis plusieurs années;

Considérant que la motivation de la décision litigieuse fait apparaître que le conseil communal a pris en considération les conséquences du comportement du requérant ainsi que les fonctions exercées par ce dernier, le caractère répété des manquements retenus comme établis et l'absence d'amendement du requérant; qu'il a été voté distinctement sur le principe d'une sanction et sur le choix de la sanction, après avoir débattu spécifiquement de ce dernier point, le bulletin de vote reprenant les diverses sanctions possibles; que, compte tenu de ces éléments, le moyen n'apparaît pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen 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, du dépassement du délai raisonnable et du règlement organique du SRI; qu'en une première branche, il reproche à l'autorité communale de n'avoir pas mené une instruction complète à charge et à décharge; que, selon lui, le bourgmestre a fait preuve de partialité à son égard et s'est avant tout attelé à orienter et alimenter l'information disciplinaire en sa défaveur; qu'il rappelle que le bourgmestre a personnellement déposé plainte contre lui en date du 23 août 2006 du chef de détention illégale d'une radio portable; que, selon lui, il a cherché à le déstabiliser lors de l'audition du 7 février 2007; qu'il relève également que lors de l'audition du 7 avril 2011, interrogé quant au fait qu'il poursuivait personnellement l'instruction du dossier disciplinaire, le bourgmestre a répondu : "Cette audition n'était pas une obligation. Par prudence, le Conseil communal a décidé de reprendre la procédure. Cette audition permet d'ajouter éventuellement des éléments supplémentaires", ce dont il déduit qu'il s'agissait de tenter d'ajouter de nouveaux éléments uniquement à charge; qu'il estime que le bourgmestre est largement sorti de son rôle d'instructeur pour endosser celui de procureur et considère que, ne se contentant pas de proposer la sanction, le bourgmestre a longuement requis à sa charge dans la proposition de sanction du 26 mai 2011; qu'enfin, il constate que figurait au dossier disciplinaire, le mémoire en réponse de la partie adverse dans le recours précédent, mais non son propre mémoire en réplique;

Considérant que, contrairement à ce qui s'était produit lors de la procédure qui a donné lieu à l'arrêt n° 210.095 du 23 décembre 2010, le bourgmestre n'a pas participé au conseil communal du 22 juin 2011 et n'a donc pas pris part aux débats et à l'adoption de la décision litigieuse, de sorte que le principe d'impartialité objective ne saurait être violé en l'espèce; que le bourgmestre s'est borné à mettre en œuvre le pouvoir d'instruction et de proposition que lui attribue l'article 37, b), du règlement organique du SRI de Hamoir; que, pour le surplus, rien ne révèle une partialité subjective du bourgmestre à l'égard du requérant, et que la phrase relevée par

ce dernier n'exclut en rien que de nouveaux éléments à décharge puissent également être recherchés à ce stade; que le moyen n'est pas sérieux en sa première branche;

Considérant qu'en une deuxième branche, le requérant reproche au bourgmestre de l'avoir entendu en s'écartant de la délibération du conseil communal qui prévoyait qu'il soit entendu par l'autorité disciplinaire elle-même; que, selon lui, la décision a, en réalité, été adoptée par le bourgmestre;

Considérant que le requérant a bien été entendu par le conseil communal le 20 juin 2011; que l'audition préalablement organisée par le bourgmestre s'inscrivait dans le cadre de l'instruction du dossier; que rien n'était la thèse selon laquelle le bourgmestre se serait substitué au conseil communal; que la deuxième branche du moyen n'est pas sérieuse;

Considérant qu'en sa troisième branche, le moyen invoque la violation du principe du délai raisonnable dès lors que la sanction est adoptée plusieurs années après les faits prétendument commis;

Considérant que le caractère raisonnable du délai dans lequel l'autorité disciplinaire est tenue de statuer s'apprécie dans chaque cas et aux divers stades de la procédure, en fonction des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de l'agent poursuivi et du comportement de l'autorité; que, pour poser cette appréciation, il y a lieu de faire abstraction de la durée de la procédure devant le Conseil d'État ayant conduit à l'annulation de la première sanction infligée à l'agent faisant l'objet d'une procédure disciplinaire; qu'en l'espèce, l'autorité disciplinaire a repris la procédure dès réception de l'arrêt n° 210.095 du 23 décembre 2010 et a fait diligence pour mener à bien les différents actes de procédure, moins de six mois séparant l'arrêt précité de la décision litigieuse; que le moyen n'est, par conséquent, pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de l'excès de pouvoir, de la violation des principes généraux de bonne administration et du règlement organique du SRI adopté par le conseil communal, du règlement d'ordre intérieur du SRI et du principe de proportionnalité; qu'il estime que, compte tenu du contexte, de ce que les manquements disciplinaires ne sont pas établis à suffisance, du fait qu'il est pompier volontaire au service de la partie adverse depuis janvier 1998, qu'il n'a jamais été gravement sanctionné antérieurement et que l'autorité admet ses compétences professionnelles, celle-ci ne motive pas pourquoi elle retient une sanction aussi disproportionnée et déraisonnable que le licenciement;

Considérant qu'il ressort de l'examen du quatrième moyen que l'autorité disciplinaire n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les manquements reprochés au requérant rompaient la confiance nécessaire au maintien de la relation de travail; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le douze décembre deux mille onze par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

D. DÉOM.